

A c t a
Universitatis
Lodziensis

FOLIA IURIDICA

98



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

A c t a Universitatis Lodzianensis

FOLIA IURIDICA

98

Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji

Materiały z Międzynarodowej Konferencji
Naukowej (Łódź, 10–11.06.2021)

pod redakcją
Agnieszki Krawczyk



W WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

Łódź 2022

C O P E
Member since 2018
JM13714

REDAKCJA NAUKOWO-DYDAKTYCZNA „FOLIA IURIDICA”

Marek Zirk-Sadowski (Redaktor Naczelny), *Bartosz Wojciechowski* (Zastępca Redaktora Naczelnego), *Tomasz Bekrychi* (Zastępca Redaktora Naczelnego)
Anna Chmielarz-Grochal (Zastępca Redaktora Naczelnego), *Martin Krygier*
(University of New South Wales), *Zenon Bankowski* (University of Edinburgh)
Karolina M. Cern (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), *Piotr W. Juchacz*
(Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), *Karolina Krzeszewska* (Sekretarz)

RADA NAUKOWA

Anna Maria Andersen (Lund University), *Maciej Chmieliński* (Uniwersytet Łódzki)
Adam Czarnota (University of New South Wales), *Natalia Danilkina* (University of Groningen)
Zofia Duniewska (Uniwersytet Łódzki), *Zbigniew Góral* (Uniwersytet Łódzki), *Krzysztof Indecki*
(Uniwersytet Łódzki), *Janusz Jankowski* (Uniwersytet Łódzki), *Martin Škop* (Masaryk University)
Monika Zalewska (Uniwersytet Łódzki)

RECENZENCI

Lista recenzentów dostępna na stronie
<https://czasopisma.uni.lodz.pl/Iuridica/reviewers>

REDAKTOR INICJUJĄCY

Sylvia Mosińska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Agnieszka Krawczyk, Anna Chmielarz-Grochal

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Komunikacji Marketingowej efectoro.pl

Numer powstał w ramach projektu dofinansowanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa
Wyższego w programie „Doskonała nauka – Wsparcie konferencji naukowych”
(numer wniosku DNK/SP/466648/2020).

© Copyright by the Authors, Łódź 2022

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2022

ISSN 0208-6069
e-ISSN 2450-2782

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.10297.21.0.Z

Ark. wyd. 19,0; ark. druk. 17,125

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. 42 635 55 77

Agnieszka Krawczyk*

 <https://orcid.org/0000-0003-3747-2493>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W PAŃSTWACH MŁODEJ DEMOKRACJI (ANALIZA PRAWNOPORÓWNAWCZA)¹

Streszczenie. Opracowanie stanowi wynik prawno porównawczej analizy kierunków reform sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji: Polski, Czech, Litwy, Chorwacji, Serbii, Węgier, Ukrainy, Gruzji i Kazachstanu, w nawiązaniu do wzorów wypracowanych w starszych demokracjach europejskich, głównie w Austrii i Niemczech. Wygłoszone na międzynarodowej konferencji naukowej: Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji (10–11.06.2021 r. WPiA UŁ) referaty na temat reform sądownictwa administracyjnego w każdym z tych państw koncentrowały się na trzech zagadnieniach: 1) współczesne wyzwania praworządności a sądownictwo administracyjne, 2) kierunki przemian w krajowych systemach sądownictwa administracyjnego, 3) przyszłość sądownictwa administracyjnego. Treść opracowania nawiązuje do tego układu zagadnień, który odzwierciedla etapy rozwoju sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji. Płynące z przeprowadzonej analizy wnioski pokazują wyniki reform na każdym z tych etapów – od konstytucjonalizacji zasady praworządności, przez usamodzielnienie się procedury sądownoadministracyjnej, aż po etap obecnych, niezwykle trudnych wyzwań nie tylko procesowej natury.

Słowa kluczowe: praworządność, sądownictwo administracyjne, państwa młodej demokracji, modernizacja sądownictwa administracyjnego, efektywność sądownictwa administracyjnego.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN YOUNG DEMOCRACY COUNTRIES (COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS)

Abstract. The study is the result of a legal comparative analysis of the directions of reforms in the administrative judiciary in the countries of young democracy: Poland, the Czech Republic, Lithuania, Croatia, Serbia, Hungary, Ukraine, Georgia and Kazakhstan. The analysis was carried out with reference to the patterns developed in old European democracies, mainly in Austria and Germany. Papers on reforms of the administrative judiciary in each of these countries were delivered at the international scientific conference: Reforms of administrative judiciary in the countries of

* Uniwersytet Łódzki, akrawczyk@wpia.uni.lodz.pl

¹ W języku konferencyjnym niemieckim artykuł zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

young democracy (10–11.06.2021, Faculty of Law and Administration, University of Lodz). They focused on three issues: 1) contemporary challenges of the rule of law and administrative judiciary, 2) directions of changes in the national systems of administrative judiciary, 3) the future of administrative judiciary. The content of the study refers to this system of issues, which reflects the stages of development of administrative judiciary in the countries of young democracy. The conclusions drawn from the analysis show the results of reforms at each of these stages – from the constitutionalization of the rule of law, through the independence of the court-administrative procedure, to the stage of the present, extremely difficult challenges, not only of a procedural nature.

Keywords: rule of law, administrative judiciary, young democracies, modernization of administrative judiciary, efficiency of administrative judiciary.

1. WSPÓŁCZESNE WYZWANIA PRAWORZĄDNOŚCI A SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE

Mianem państw „nowych” czy „młodych demokracji” określamy kraje Europy Środkowo-Wschodniej zwracające się po upadku rządów autorytarnych ku porządkowi demokratycznemu (Freise 2004; Hofmann 2008; Gallina 2005; Winter 2010, 408 i n.; Saletra, Jarosiński 2010). Cechą procesu ich transformacji było dążenie do osiągnięcia standardu praworządności właściwego dla „starych” demokracji europejskich, gdzie tradycje państwa prawnego (*Rechtsstaat, law-state*) zostały już dostatecznie utrwalone (Weber 2008, 267 i n.; Frändberg 2014, 5–6). Do wspólnych elementów tej tradycji zalicza się wartości leżące obecnie u podstaw prawa unijnego, a mianowicie: a) legalność (przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa oraz poszanowanie zgodności z prawem); b) pewność prawa (nakaz jasności i przewidywalności przepisów oraz zakaz ich retrospektywnej zmiany); c) zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych (ingerencja władz publicznych w dziedzinę prywatnej działalności jakiegokolwiek osoby musi mieć podstawę prawną i być uzasadniona względami określonymi prawem); d) niezależne i bezstronne sądy, skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; e) zasadę rozdziału władz rozumianą przez przyzmat sądu, który jest niezależny w szczególności od władzy wykonawczej; f) równość wobec prawa (Barcik 2019, 139–143; Taborowski 2019, 63–64).

Immamentnym składnikiem praworządności jest prawo do ochrony sądowej, w tym przed sądem administracyjnym (Kowalski 2019, 23 i n.). O ile jednak w początkowej fazie rozwoju sądowej kontroli administracji w Europie jej funkcje ograniczały się do egzekwowania zasady legalizmu (działania na podstawie i w granicach prawa), o tyle od drugiej połowy XX w. zaczęło rozpowszechniać się przekonanie, że rolą sądownictwa jest przede wszystkim skuteczna ochrona prawna indywidualnych praw i interesów (Sommermann 2019, 1747). Zrodziło to znacznie większe niż wcześniej wymagania co do organizacji sądownictwa administracyjnego, ukształtowania jego zakresu rzeczowego, zasad

postępowania i uprawnień orzeczniczych, a także trybu i zasad wyłaniania kadry sędziowskiej. Sądów administracyjnych nie sposób odtąd traktować wyłącznie jako organów kontroli legalności, rozumianej li tylko jako porównanie aktów administracyjnych z treścią przepisu prawa. Obecnie nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że

rola sądów ma znacznie bardziej twórczy charakter. Zespalać normy prawa administracyjnego, konstytucyjnego i innych dziedzin prawa (obecnie również prawa unijnego – przyp. AK) tworzą one system interpretacyjno-aksjologiczny nie tylko limitujący administrację, ale i wymagający od niej pewnych działań pozytywnych. Jest to funkcja wspólna wszystkim organom sądowniczym, a miejsce sądów administracyjnych w jej wykonywaniu zależy zarówno od ich prestiżu, jak i od ogólnych zasad organizacji sądownictwa (Garlicki 1990, 27–28)².

Respektowanie wymagań skutecznej ochrony prawnej przy kształtowaniu zasad sądowej kontroli administracji w danym państwie stanowi w związku z tym istotny wyznacznik stanu praworządności i jej gwarancji.

Zapoczątkowany po 1989 r. w państwach byłego bloku wschodniego proces prawnej transformacji przejawiał się w pierwszej jego fazie w recepcji, na niespotykaną dotąd skalę, zachodnioeuropejskich koncepcji ustrojowych (Wyrzykowski 1992, 23 i n.). Pierwszorzędne znaczenie miało tu nadawanie rangi konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego³. W parze z tymi postanowieniami szła konstytucjonalizacja mechanizmów ochrony praw i wolności człowieka, w tym sądowej kontroli działań administracji publicznej. Fundamenty tej ochrony odnajdujemy w aktach prawa międzynarodowego: o zasięgu międzynarodowym – w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (1948) i Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (1949), jak i regionalnym – w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950) oraz Traktacie o Unii Europejskiej (1992) i Karcie Praw Podstawowych UE (2000). Najważniejsze znaczenie w kształtowaniu konstytucyjnych podstaw (i rozwoju) sądowej kontroli administracji w państwach młodej demokracji odegrała Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), ratyfikowana kolejno przez niemal wszystkie z tych państw⁴. Ratyfikacja oznaczała włączenie państwa-stroiny do systemu konwencyjnego, z jego wysokimi standardami merytorycznymi

² Stąd na pełną aprobatę zasługuje postulat, by „nie pozbawiać legalności jej aksjologii poprzez sprowadzanie prawa do zewnętrznych rozkazów suwerena sformułowanych w przepisach prawnych” (Grzegorzczak 2018, 479).

³ Obecnie zasada ta jest proklamowana w konstytucjach wszystkich państw młodej demokracji: art. 1 konstytucji Chorwacji (1990), art. 1 konstytucji Czech (1992), art. 1 konstytucji Litwy (1992), art. 1 ust. 2 konstytucji Gruzji (1995), art. 1 ust. 1 konstytucji Kazachstanu (1995), art. 1 konstytucji Ukrainy (1996), art. 2 Konstytucji RP (1997), art. 1 konstytucji Serbii (2006), art. B ust. 1 ustawy zasadniczej Węgier (2011).

⁴ Węgry (6 listopada 1990), Polskę (26 listopada 1991), Litwę (14 maja 1993), Czechy (30 czerwca 1993), Ukrainę (9 listopada 1995), Chorwację (6 listopada 1996), Gruzję (27 kwietnia 1999), Serbię (3 kwietnia 2003), Niemcy uczyniły to 13 lipca 1950 r., a Austria – 16 kwietnia 1956 r.

i kontrolnymi, oraz wypracowanego przez lata orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – ETPC (*acquis conventionel*)⁵.

Kształt konstytucyjnych rozwiązań państw młodej demokracji determinowały konwencyjne gwarancje ochrony prawnej wynikające przede wszystkim z dwóch jej przepisów – art. 13 i art. 6. Zgodnie z art. 13 Konwencji, każdy, czyje prawa i wolności zawarte w konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Pojęcie „skutecznego środka odwoławczego” (niem. *wirksame Beschwerde*, ang. *effective remedy*, fr. *recours effectif*) w języku niemieckim odnosi się głównie do stosunków z organami administracji, mimo że nie jest ono obce również praktyce sądowej; w języku angielskim i francuskim oznacza ono natomiast głównie środki ochrony sądowej. Niemniej, jak przyjmuje się w orzecznictwie ETPC, skutecznym środkiem odwoławczym jest każdy jego rodzaj, o ile gwarantuje on skuteczną ochronę prawną (Tomuschat 2019, 1831).

Przepis art. 13 EKPC nie gwarantuje ochrony sądowej, obowiązek jej zapewnienia przewiduje natomiast art. 6 Konwencji. Wynika z niego, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. W pojęciu rozstrzygnięcia o „prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym” mieści się również, jak przyjmuje się w orzecznictwie ETPC, rozstrzygnięcie sporu o charakterze publiczno-prawnym, jeżeli jego wynik odnosi się do interesów cywilnoprawnych. Zakres zastosowania przepisu wykracza zatem poza ściśle rozumiane sprawy cywilne i karne. Gwarantowaną tym przepisem ochronę wyklucza się dopiero wtedy, gdy spór dotyczy suwerennych uprawnień państwa, takich jak sprawy podatkowe (choć pobieranie podatków wpływa na majątek jednostki, a tym samym wkracza w obszar ochrony wyznaczony przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, zatytułowany „Ochrona własności”), sprawy dotyczące wjazdu, pobytu i wydalania cudzoziemców (szczególne środki ochrony zostały w tym zakresie przewidziane w art. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji, ustanawiającym „gwarancje proceduralne dotyczące wydalania cudzoziemców”), spory wyborcze i typowe spory konstytucyjne (Tomuschat 2019, 1835).

Sumaryczne ujęcie tych składników odnajdujemy w art. 19 ust. 1 zd. 2 Traktatu o UE, zgodnie z którym Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach

⁵ Nie ulegało przy tym wątpliwości, że wdrażanie w krajowym systemie prawnym systemu wartości (standardów) prawnopolitycznych, jakie wypracowała Rada, otwierało drogę do spełnienia – w tym zakresie – wymagań warunkujących członkostwo w UE. Wynikało to z rozeznania, że państwo, które nie realizuje demokratycznych standardów Rady, nie ma szansy na uzyskanie członkostwa w UE (Jaskiernia 2011, 9).

objętych prawem Unii, a także w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Stanowi on, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Wyznaczony przez powołane przepisy standard prawa do sądu uchodzi za standard minimalny, stanowiący punkt wyjścia do odpowiedniego ukształtowania tego prawa w krajowych porządkach prawnych. W państwach młodej demokracji przyjmowano, że prawo do sądu należy do obszaru koniecznej reglamentacji konstytucyjnej, bez którego ustawa zasadnicza nie spełnia postulatu konstytucji pełnej, uwzględniającej klasyczny zestaw problematyki ustrojowej (Sarnecki 1998, 18–19). W konstytucjach tych państw nadano mu kształt zbliżony do standardu konwencyjnego, gwarantując jednak zwykle wyższy, niż tylko minimalny, jego poziom. Obok klasycznego zestawu składników tego prawa w postaci prawa do sprawiedliwego, jawnego i sprawnego procesu przed ustanowioną ustawą, niezawisłym i bezstronnym sądem, obejmuje on elementy dodatkowe, takie jak gwarancja sądowej kontroli aktów administracyjnych (Chorwacja, Węgry, Serbia, Ukraina, Kazachstan, Czechy, Litwa, Polska), prawo do odwołania się od orzeczenia sądu pierwszej instancji – bądź o charakterze bezwzględnym (Polska), bądź z zastrzeżeniem określonych w ustawie zasadniczej wyjątków (Chorwacja, Węgry, Serbia, Ukraina), a także inne – np. kolegialny skład sądu (Serbia).

Konwencyjny standard prawa do sądu jest standardem proceduralnym, dotyczy on zatem odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, nie odnosi się natomiast do organizacyjnego kształtu sądownictwa administracyjnego. Kwestia umiejscowienia tego sądownictwa w strukturze sądów powszechnych lub poza nią – jako wyodrębnionych sądów administracyjnych – leży więc w gestii krajowego prawodawcy. Niemniej, choć prawo do sądu specjalnego (administracyjnego), powołanego do rozstrzygania spraw z zakresu prawa publicznego, nie mieści się w standardzie konwencyjnym, w niektórych konstytucjach państw młodej demokracji przewidziano taką możliwość (Litwa) lub konieczność (Polska, Serbia, Ukraina, a także Czechy, tyle że z ograniczeniem do Naczelnego Sądu Administracyjnego). Oddzielone od sądownictwa powszechnego sądownictwo administracyjne (na poziomie co najmniej jednej instancji) istnieje obecnie w większości państw młodej demokracji (z wyjątkiem Węgier i Gruzji).

2. KIERUNKI PRZEMIAN W KRAJOWYCH SYSTEMACH SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Drugi etap zmian wyznaczyły działania mające na celu dostosowanie do wymagań konstytucyjnych (i konwencyjnych) rozwiązań ustrojowych i procesowych. Korzystano w tym zakresie z wzorców obcych, w niektórych państwach młodej demokracji stanowiących już element ich tradycji prawnych, sięgających czasów monarchii habsburskiej, jak np. w Polsce (szerzej: Piątek, Skoczylas 2014, 13; Krawczyk 2017, 27 i n.) i Czechach (Arnold, Cermak, Batista 2019, 1511 i n.) czy Chorwacji i Serbii, z widocznymi tu do dziś wpływami francuskimi (Milkov 2016, 485 i n.); w innych czerpano z doświadczeń i wsparcia państw o utrwalo-nych tradycjach w tym zakresie, głównie Niemiec (Kauder 2012, 31 i n.) – tak, jak w przypadku Gruzji (Winter 2010, 428 i n.), Ukrainy (Steinkühler 2012, 209 i n.; Pasenjuk 2012, 221 i n.; szerzej: Hülshörster 2008, *passim*) czy Kazachstanu (Rogov 2012, 439 i n.). Efektem tych zmian było wypracowanie uwzględniających europejskie wzorce instrumentów sądowej kontroli administracji, z typowym dla tego etapu wyposażeniem sądownictwa administracyjnego w odrębną regulację procesową⁶.

Zasadą jest szeroki dostęp do sądu administracyjnego, co wynika z ukształtowania zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego i legitymacji skargowej. Nie jest rzeczą przypadku, że zakres sądowej kontroli administracji określają obecnie przede wszystkim przepisy konstytucyjne, czyniąc to przy użyciu generalnej klauzuli prawa do sądu w sprawach administracyjnych (czasem z dodatkowym wymieniem aktów podlegających sądowej kontroli, jak np. w ustawach zasadniczych Węgier czy Ukrainy). Wobec tego, że ramy ustawowego uregulowania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych wyznacza klauzula generalna w akcie prawnym najwyższej rangi, nie ma żadnych przeszkód do określenia właściwości sądu administracyjnego metodą wyliczenia w ustawie katalogu poddanych sądowej kontroli form działania administracji.

⁶ Gruziński Kodeks postępowania administracyjnego z 1999 r. (Sakartvelos administ`ratsiuli sap`rotseso k`odeksi, SSM, 39(46)); litewska ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 1999 r. (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, Valstybės žinios, Nr. 13–308); czeski Kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi z 2002 r. (Soudní řád správní, Zákon č. 150/2002 Sb); polska ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2002 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.); ukraiński Kodeks sądownictwa administracyjnego z 2005 r. (Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny, Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 2005, № 35–36, № 37, s. 446); serbska ustawa o sporach administracyjnych z 2009 r. (Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik Republike Srbije, 111/2009); chorwacka ustawa o sporach administracyjnych z 2010 r. (Zakon o uspravnim sporovima, Narodne Novine 20/10); węgierska ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2017 r. (2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról); kazachski Kodeks postępowania administracyjnego z 2020 r. (Qazaqstan Respublikasınıñ äkimşilik räsimdik-procestik kodeksi, № 350–VI QRZ).

Taki sposób określenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych jest w państwach młodej demokracji zasadą⁷.

Jest to zasadniczo odmienna metoda regulacji od przyjętej w Niemczech czy Austrii. W Niemczech klauzulą generalną posłużono się zarówno w konstytucji, jak i w ustawie. Zgodnie z art. 19 ust. 4 niemieckiej ustawy zasadniczej⁸, każdy ma prawo do drogi prawnej, jeżeli jego prawa zostały naruszone przez władzę publiczną. Jak z kolei wynika z § 40 niemieckiej ustawy z 21 stycznia 1960 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO, BGBl.I S. 17, tekst jedn. BGBl. 1991, I S. 686 ze zm.), droga przed sądem administracyjnymi otwarta jest dla wszystkich sporów z zakresu prawa publicznego, które nie mają charakteru konstytucyjnego, chyba że prawo federalne wyraźnie przekaże te spory innemu sądowi. Natomiast zakres rzeczowy austriackiego sądownictwa administracyjnego został określony w sposób wysoce kazuistyczny i to na poziomie konstytucyjnym⁹. W obecnym stanie prawnym, po reformie dokonanej w Austrii na mocy Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (BGBl Nr 51/2012), jej art. 130 ust. 1 stanowi, że sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na: decyzje organów administracji; wykonywanie bezpośrednich administracyjnoprawnych środków władczych o charakterze nakazu i przymusu; naruszenie obowiązku wydania decyzji; wytyczne (z zakresu administracji szkolnej). Oprócz tego przewidziano dopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tzw. nietypowe czynności administracji (zachowania się organu administracji w wykonywaniu ustawy; zachowania się zleceniodawcy w sprawach z zakresu zamówień publicznych; spory w sprawach ze stosunków służbowych funkcjonariuszy publicznych), o ile tak postanowi ustawodawca federalny lub krajowy (art. 130 ust. 2 konstytucji). Z zakresu właściwości sądów administracyjnych pierwszej instancji zostały wyłączone tylko sprawy należące do właściwości sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego (art. 130 ust. 5 konstytucji).

O ile jednak celem przepisu § 40 ustawy niemieckiej było, w przeciwieństwie do obowiązującej wcześniej w Niemczech zasady enumeracji, urzeczywistnienie wolnej od luk zasady ochrony prawnej przed działaniami administracji (Sodan 2010, 377), o tyle austriacki prawodawca opowiedział się za tradycyjnym w tym systemie, obowiązującym dotychczas sposobem regulacji zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego (Wiederin 2013, 32). Rodzi to ryzyko wystąpienia podobnych, jak wcześniej, problemów z kwalifikacją działania administracji do jednej z wyszczególnionych w konstytucyjnym katalogu form (Krawczyk

⁷ Rozwiązanie takie przyjęto m.in. w Polsce, Czechach, Chorwacji i w Ukrainie. Wyjątek stanowią rozwiązania kazachskie, gdzie posłużono się wyłącznie metodą klauzuli generalnej.

⁸ Ustawa Zasadnicza RFN z 23 marca 1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG, BGBl 1949 S. 1 ze zm.).

⁹ Konstytucja Republiki Austrii z 1 stycznia 1930 r. (Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG, BGBl Nr 1./1930 ze zm.).

2021, 254–255). Ich istotę oddaje znany pogląd austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym decyzją jest każdy akt organu administracji publicznej, kształtujący lub stwierdzający indywidualny stosunek prawny, niezależnie od tego, czy akt taki został wydany w formie decyzji administracyjnej czy też nie (Hengstschläger 2009, 261–263). Problemy te, nieobce również państwom młodej demokracji, mogą i powinny być rozstrzygane – i to niezależnie od metody regulacji zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego – w duchu konwencyjnej (unijnej) zasady skutecznej kontroli sądowej.

Przedmiot sądowej kontroli w państwach młodej demokracji uległ w ostatnim czasie wydatnemu poszerzeniu. Typowy katalog aktów podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego obejmuje: decyzje administracyjne, czynności władcze niemające charakteru decyzji, bezczynność administracji oraz akty normatywne organów administracji (Czechy, Chorwacja, Węgry, Ukraina, Serbia, Litwa, Polska). W większości z państw młodej demokracji sądy administracyjne rozstrzygają również, tak jak w Niemczech, spory z umów administracyjnych (Chorwacja, Węgry, Ukraina, Gruzja). Tej formy działania administracji nie przewidziano nadal w systemie austriackim (Wiederin 2013, 33), nie zdecydowano się też na jej wprowadzenie w Polsce, mimo braku ku temu prawnych przeszkód (Krawczyk 2015, 100 i n.; Krawczyk 2017, 7 i n.). W części z państw młodej demokracji przedmiot sądowej kontroli stanowią ponadto sprawy dlań nietypowe, takie jak sprawy cywilne o zwrot przedmiotu i odszkodowanie za szkodę wyrządzoną skarżącemu (Serbia, Litwa), sprawy wyborcze (Czechy, Ukraina, Litwa), czy sprawy partii politycznych (Czechy).

Legitymacja skargowa jest determinowana konstytucyjnym prawem „każdego” do ochrony przed sądem administracyjnym. O sposobie jej ukształtowania w ustawie decyduje dominująca nie tylko w państwach młodej demokracji funkcja sądownictwa administracyjnego w postaci ochrony publicznych praw podmiotowych (Papier 2010, 508; Holoubek 2013, 131). Stąd skarga do sądu administracyjnego nie ma i nie może mieć charakteru *actio popularis* (wnoszonej w celu ochrony interesu publicznego). Prawo wniesienia skargi ma natomiast – tak jak w Niemczech i Austrii – każdy, kto twierdzi, że jego prawa i interesy prawne zostały naruszone działaniem władzy publicznej (Chorwacja, Serbia, Litwa), czyje prawa lub uzasadnione interesy zostały bezpośrednio naruszone działaniem władzy publicznej (Węgry), czyje prawa, wolności lub słuszne interesy zostały naruszone działaniem władzy publicznej (Ukraina), kto ma w tym interes prawny (Polska).

We wszystkich bez wyjątku państwach młodej demokracji warunkiem dopuszczalności skargi jest wyczerpanie przysługujących na drodze administracyjnej środków odwoławczych¹⁰, które – mimo ich zniesienia w Austrii na mocy

¹⁰ Na temat środków odwoławczych w państwach byłej monarchii habsburskiej zob. Krawczyk 2021, 257–261.

Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012¹¹ – w innych europejskich systemach prawnych nadal spełniają swą ochronną, uzupełniającą względem drogi sądowej funkcję (Sydow, Neidhardt 2007, 155).

W postępowaniu sądowym pierwszej instancji w państwach młodej demokracji obowiązuje, tak jak w Niemczech i Austrii, zasada inkwizycyjności postępowania dowodowego (*Untersuchungsgrundsatz*) uzupełniona zasadą dyspozycyjności (*Dispositionsmaxime*), co oznacza, że sąd ma prawo i obowiązek, z urzędu lub na wniosek stron, przeprowadzać dowody. Prowadzenie przez sąd administracyjny postępowania dowodowego, niezależnie od przyjętej w tym kontekście zasady działania przez sąd z urzędu lub tylko na wniosek strony (szerzej Kaufmann 2002, *passim*, w szczególności – 370) znajduje uzasadnienie w obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, zakładającej pełną – faktyczną i prawną – kontrolę zaskarżonego działania administracji¹². W większości państw młodej demokracji warunek ten jest spełniony – zasadą jest szeroki zakres postępowania dowodowego (Węgry, Chorwacja, Serbia, Litwa, Ukraina, Kazachstan, Gruzja), wyjątkiem – uzupełniający jego charakter (Czechy) i/lub ograniczenie jego dopuszczalności do niektórych tylko dowodów (Polska, gdzie sąd może przeprowadzić tylko dowód uzupełniający z dokumentu). Dowody sąd przeprowadza na rozprawie.

Z zakresem postępowania dowodowego wiąże się rodzaj uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych. Możliwość orzekania merytorycznego można uznać za prawidłowość w tych systemach, gdzie sąd ma szerokie kompetencje do prowadzenia postępowania dowodowego (Węgry, Chorwacja, Serbia, Ukraina, Kazachstan, Gruzja, w pewnych sprawach Litwa), tam natomiast, gdzie zakres tego postępowania jest ograniczony, sąd orzeka kasacyjnie (Czechy, Polska). Wprawdzie pogląd o dopuszczalności orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne nie jest powszechnie akceptowany, to jednak obserwowane w ostatnich latach tendencje ustawodawcze, nie tylko w państwach młodej demokracji, dowodzą takiego właśnie kierunku zmian¹³. Nie ma wątpliwości co do możliwości merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne w tych systemach, gdzie sądowa kontrola administracji była lub jest sprawowana w ramach sądownictwa powszechnego (Węgry, Ukraina, Kazachstan, Gruzja) lub było to uzasadnione względami tradycji (spory pełnej jurysdykcji w Serbii). Natomiast w państwach, gdzie sądownictwo administracyjne nie było powiązane z sądownictwem powszechnym, najczęściej dlatego, że jego model opierał się na wzorcu austriackim, zachowała się tradycyjna, wyłącznie kasacyjna koncepcja uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych – Czechy, Polska (Arnold, Cermak, Batista 2019,

¹¹ Za wyjątkiem w postaci spraw municypalnych – szerzej: Hohenecker 2015, 17.

¹² Przemawiają za tym argumenty przedstawione przez Jacka Chlebno i Wojciecha Piątka (Chlebny, Piątek 2021, 26–28).

¹³ Przykładem jest reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii – zob. Krawczyk 2013, 31–46.

1532)¹⁴. W Polsce uzasadnia się to tradycyjnie konstytucyjnym umocowaniem sądownictwa administracyjnego do sprawowania wyłącznie „kontroli” działań administracji – art. 184 Konstytucji RP (Zimmermann 2020, 70–72; odmienne – i moim zdaniem słusznie – Kmiecik 2015, 9–22). Problem zdaje się jednak tkwić gdzie indziej, co może potwierdzać przykład Chorwacji, gdzie proces zmiany modelu orzekania z wyłącznie kasacyjnego na merytoryczny przebiegał w praktyce z wielkim oporem, głównie ze strony środowiska sędziowskiego.

Jednym z istotnych kierunków przemian w państwach młodej demokracji jest także wprowadzenie niezbędnych ograniczeń w dostępie do sądu drugiej instancji – z uwagi na nadmierne przeciążenie sądów odwoławczych. Dopuszczalność takich rozwiązań zależy przede wszystkim od unormowań konstytucyjnych w danym państwie, z przepisu art. 6 ust. 1 Konwencji, ani z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE nie wynika bowiem prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji¹⁵. Najbardziej rygorystyczne w tym względzie warunki przewidziano w polskiej konstytucji, która nie dopuszcza żadnych wyjątków od prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji¹⁶. Od wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji przysługuje zatem w każdym przypadku skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (Knysiak-Molczyk 2009, 426). Konstytucje innych państw, nie tylko młodej demokracji, nie ustanawiają aż tak rygorystycznych rozwiązań¹⁷. W systemie niemieckim, z typowym dlań trójstopniowym sądownictwem administracyjnym, i austriackim – z dwuinstancyjnym sądownictwem administracyjnym, obowiązuje koncepcja przyjęcia środka zaskarżenia do rozpoznania (*Zulassungsverfahren*), która umożliwia filtrowanie tych środków pod kątem wagi dla rozstrzygnięcia sprawy zarzucanych naruszeń prawa i znaczenia dla orzecznictwa wyłaniających się w sprawie kwestii prawnych¹⁸. Podobną metodą regulacji posłużono się w niektórych państwach młodej

¹⁴ Polskie sądy, mimo wyposażenia ich w bardzo ograniczone kompetencje do merytorycznego orzekania, nie korzystają z tych uprawnień (zob. obowiązujący od 15 sierpnia 2015 r. przepis art. 145a P.p.s.a., przewidujący możliwość zobowiązania organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, z wyjątkiem spraw uznaniowych) – szerzej: Piątek 2017, 19 i n.; Piątek, Skoczyła 2019, 24–25.

¹⁵ W art. 2 Protokołu 7 do EKPC prawo do odwołania do sądu wyższej instancji przewidziano wyłącznie w sprawach karnych (prawo to ma „każdy, kto został uznany przez sąd za winnego popełnienia przestępstwa”), dopuszczając wyjątki od tej zasady w przypadku drobnych przestępstw lub gdy dana osoba była sądzona w pierwszej instancji przez Sąd Najwyższy lub została uznana za winną i skazana w wyniku zaskarżenia wyroku uniewinniającego sądu pierwszej instancji.

¹⁶ Zgodnie z art. 176 Konstytucji RP postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne (szerzej: Zieliński 1997, 26; Zieliński 2005, 8).

¹⁷ Zob. art. 133 ust. 4 konstytucji austriackiej, który szczegółowo określa warunki dopuszczalności przyjęcia środka odwoławczego do rozpoznania. Z kolei niemiecka Ustawa Zasadnicza nie wypowiada się w ogóle w kwestii dostępu do sądu drugiej instancji, pozostawiając tę kwestię ustawodawcy (Seibert 2010, 2481).

¹⁸ Zob. art. 124 i n. oraz 132 i n. niemieckiej ustawy postępowaniu przed sądami administracyjnymi – *Vewaltungsgerichtsordnung* – *VwGO*, BGBl. I/1991 S. 686 oraz § 25a ust. 1 austriackiej

demokracji, wprowadzając w ten sposób ograniczenia w dostępie do drugiej i/lub trzeciej instancji (Węgry, Gruzja, Ukraina), w niektórych natomiast zastosowano inne klauzule ograniczające, przesądzające o niedopuszczalności środka zaskarżenia (Chorwacja, Czechy). W żadnym z tych państw, z wyjątkiem Polski (i – jak dotąd – Litwy, gdzie jednak obecnie trwają prace nad wprowadzeniem mechanizmu filtrowania środków odwoławczych), nie obowiązuje bezwzględne prawo do odwołania od wyroku sądu pierwszej instancji.

3. PRZYSZŁOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W EUROPIE

Obowiązek respektowania w państwach młodej demokracji wysokich standardów sądownictwa administracyjnego sprawia, że zanikają antagonizmy między różnymi koncepcjami i modelami sądowej kontroli administracji. Wspólną płaszczyznę rozwoju wyznacza konwencyjne i unijne prawo do skutecznej kontroli sądowej, co zbliża systemy państw młodej demokracji do starych demokracji europejskich (Sommermann 2019, 1770).

Przed prawodawcami państw młodej demokracji stoi jeszcze wiele wyzwań. Należy do nich przede wszystkim zachowanie balansu między wysokimi standardami proceduralnymi sądowej kontroli administracji a koniecznością zapewnienia efektywności (wydolności) sądownictwa administracyjnego. Wymaga to z pewnością uelastyczenia procedury sądownoadministracyjnej, m.in. poprzez wprowadzenie alternatywnych form rozstrzygania sporów, takich jak mediacja i ugoda. Wprawdzie nigdy nie będą one pełnić wiodącej roli w załatwianiu spraw skierowanych do sądu, ale mogą przyczynić się do odciążenia sądów. Przekonuje o tym przykład Niemiec, gdzie wypracowano wysoce efektywny model postępowania pojednawczego (*Güterichtermodell*; Krawczyk 2020, 201 i n.), który posłużył jako wzór rozwiązań tej kwestii w kilku państwach młodej demokracji (np. na Węgrzech i w Kazachstanie). W innych państwach przewidziano możliwość zawarcia ugody, która wymaga zatwierdzenia przez sąd (np. Chorwacja, Ukraina). Obie formy polubownego zakończenia sporu funkcjonują z powodzeniem również na Litwie. W Polsce nie ma możliwości zawarcia ugody, natomiast przepisy o mediacji, mimo ich nowelizacji, nie mają w praktyce żadnego znaczenia.

Inny poważny problem dotyczący efektywności sądownictwa administracyjnego wiąże się z coraz dalej posuniętym stopniem złożoności prawa administracyjnego materialnego i coraz większą w związku z tym specjalizacją organów administracyjnych. Wymaga to nie tylko specjalizacji sędziów sądów administracyjnych, ale także „specjalizacji procedury”. Jej przejawem są aktualne w wielu systemach prawnych szczególne tryby postępowania sądownoadministracyjnego,

ustawy o Trybunale Administracyjnym – *Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG*, BGBl Nr 10/1985 ze zm.

powiązane czasem z rodzajami skarg (Ukraina, Gruzja, Kazachstan, Czechy, Polska). Wiele z nich zakłada możliwość rozpoznania sprawy przez jednego sędziego, często na posiedzeniu niejawnym, co może się przyczynić do przyspieszenia postępowania i oszczędności kosztów. Przykładem takiego szczególnego trybu, zorientowanego na przyspieszenie postępowania, jest znana w Niemczech procedura pilotażowa (*Musterverfahren*)¹⁹, zakładająca możliwość rozpoznania jednej z wielu tożsamyh spraw, które zostały wniesione do sądu, pozostałe zaś podlegają rozstrzygnięciu zgodnie z wyrokiem pilotażowym bez konieczności zachowania wszystkich rygorów procesowych. Tryb ten znany jest obecnie m.in. w Chorwacji, na Węgrzech i w Ukrainie.

Wspomniana złożoność prawa administracyjnego i wynikająca stąd specjalizacja organów administracyjnych wymaga poszanowania ich rozstrzygnięć, do których oceny sędziego sądu administracyjnego często jest merytorycznie nieprzygotowany (zwłaszcza w tych systemach, gdzie nie ma możliwości skorzystania z opinii biegłego). Uzasadnia to przekonanie, że kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych powinny być zróżnicowane – obowiązek kasacyjnego orzekania należałoby utrzymać wszędzie tam, gdzie istnieje potrzeba zachowania powściągliwości sędziowskiej z uwagi na wysoki stopień wiedzy specjalistycznej organu administracji (Bernatt 2017, 24 i n.). W takich sprawach podstawowa ochrona prawna powinna być zagwarantowana w postępowaniu administracyjnym, przed organami wyspecjalizowanymi²⁰. Obserwowane w tym zakresie tendencje europejskie dowodzą, że z uwagi na zakres specjalizacji prawa administracyjnego i konieczność posiadania wiedzy fachowej do rozstrzygnięcia spraw można mówić o renesansie administracyjnego postępowania odwoławczego²¹. Głoszone więc czasem poglądy o schyłku administracyjnego postępowania odwoławczego należy więc uznać za mocno przesadzone.

Ustanawianie wyspecjalizowanych organów odwoławczyh nie zwalnia, rzecz jasna, ustawodawcy z obowiązku dbałości o jakość kadry sędziowskiej. Występujące na tym tle problemy nominacji na sędziów osób niemających żadnego doświadczenia w orzekaniu, a często jedynie mizerne doświadczenie praktyczne (nie wspominając już o politycznym rodowodzie nowych sędziów) degraduje poziom orzecznictwa i prestiż całego sądownictwa administracyjnego. Jest to obecnie problem dostrzegany w wielu państwach młodej demokracji (np. Ukraina, Chorwacja, Kazachstan). Odrębnym przypadkiem jest Polska, gdzie degradacja systemu sądownictwa ma wymiar systemowy (Wawrzyniak 2021, s. 76 i n.; Świątkowski 2021, s. 5 i n.; Jaskiernia 2020, 91 i n.; Bojarski, Grajewski, Kremer, Ott, Żurek 2019) i sądownictwu administracyjnemu nie udało się uniknąć negatywnych tego skutków.

¹⁹ § 93a VwGO.

²⁰ Takimi jak np. brytyjskie trybunały administracyjne (zob. Sydow, Neidhardt 2007, 104–105).

²¹ Np. w sprawach wyrobów medycznych czy innych rozstrzyganych na podstawie ekspertyz (Sommermann 2019, 2005).

BIBLIOGRAFIA

- Arnold, Rainer. Albert Cermak. Markéta Řihová Batista. 2019. „Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa Handbuch*. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. 1509–1545. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Barcik, Jacek. 2019. *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*. Warszawa: C.H.Beck.
- Bernatt, Maciej. 2017. „Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)”. *Państwo i Prawo* 1: 34–51.
- Bojarski, Łukasz. Krzysztof Grajewski. Jan Kremer. Gabriela Ott. Waldemar Żurek. Red. 2019. *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chlebny, Jacek. Wojciech Piątek. 2021. „Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1–2: 17–36.
- Frändberg, Åke. 2014. *From Rechtsstaat to Universal Law-State. An Essay in Philosophical Jurisprudence*. Cham: Springer.
- Freise, Matthias. 2004. *Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten*. Münster: LIT.
- Gallina, Nicole. 2005. *Staat, institutioneller Wandel und staatliche Leistungsfähigkeit in der Ukraine. Eine Studie Zum Ukrainischen State Building Von 1991 Bis 2004*. Bern–Berlin–Bruxelles–Frankfurt am Main–New York–Oxford–Wien: Peter Lang.
- Garlicki, Leszek. 1990. „Wprowadzenie”. W *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*. Red. Leszek Garlicki. 8–33. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe.
- Grzegorzczak, Dawid. 2018. *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hengstschläger, Johannes. 2009. *Verwaltungsverfahrenrecht*. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG.
- Hofmann, Mahulena. 2008. *Europarecht und die Gerichte der Transformationsstaaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Hohenecker, Lukas. 2015. *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*. Wien: Jan Sramek Verlag KG.
- Holoubek, Michael. 2013. „Kognitionsbefugnis. Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte”. W *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*. Red. Michael Holoubek, Michael Lang. 127–143. Wien: Linde Verlag.
- Hülshörster, Stefan. 2008. *Recht im Umbruch: die Transformation des Rechtssystems in der Ukraine unter ausländischer Beratung*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Jaskiernia, Jerzy. 2011. „Polska w Radzie Europy – 20 lat członkostwa”. *Państwo i Prawo* 11: 3–17.
- Jaskiernia, Jerzy. 2020. „70 lat Rady Europy. Nowe wyzwania w obszarze demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka”. *Państwo i Prawo* 3: 91–105.
- Kauder, Siegfried. 2012. „Deutsches Recht – ein Exportartikel”. W *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland: 20 Jahre Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ)*. Red. Stefan Hülshörster, Dirk Mirow. 31–36. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Kaufmann, Marcel. 2002. *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kmiecik, Zbigniew. 2015. „Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz”. *Przegląd Legislacyjny* 2: 16–22.

- Knysiak-Molczyk, Hanna. 2009. *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. Warszawa: LexisNexis.
- Kowalski, Michał. 2019. *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Krawczyk, Agnieszka. 2013. „Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii”. *Państwo i Prawo* 4: 31–46.
- Krawczyk, Agnieszka. 2015. „Umowa administracyjna w kodeksie postępowania administracyjnego (propozycja regulacji)”. *Państwo i Prawo* 2: 100–114.
- Krawczyk, Agnieszka. 2017. „Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce”. W *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*. Red. Zbigniew Kmiecik. 22–73. Warszawa: C.H.Beck.
- Krawczyk, Agnieszka. 2017. „Umowa administracyjna w demokratycznym państwie prawnym – w poszukiwaniu modelu regulacji prawnej”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 6: 7–25.
- Krawczyk, Agnieszka. 2020. „Model postępowania mediacyjnego w niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1: 201–212.
- Krawczyk, Agnieszka. 2021. „Dziedzictwo austriackiej myśli kodyfikacyjnej z perspektywy europejskiej”. W *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*. Red. Zbigniew Kmiecik. 249–263. Łódź–Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Krawczyk, Agnieszka. 2021. „The Legacy of the Austrian Codification Thought – an European Perspective”. W *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*. Red. Zbigniew Kmiecik. 233–248. Łódź–Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Milkov, Dragan. 2016. „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Serbien”. W *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa*. Red. Bernd Wieser, Armin Stolz. 485–527. Wien: Verlag Österreich.
- Papier, Hans-Jürgen. 2010. „Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt”. W *Handbuch des Staatsrechts des Bundesrepublik Deutschland*. Band VIII. Red. Josef Isensee, Paul Kirchhof. Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit, Heidelberg.
- Pasenjuk, Oleksandr. 2012. „Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine: Stand und Perspektiven”. W *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland*. Red. Stefan Hülshörster, Dirk Mirow. 221–234. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Piątek, Wojciech. 2017. „Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne”. *Państwo i Prawo* 1: 19–33.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2016. „Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce”. W *System prawa administracyjnego*. T. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 1–70. Warszawa: C.H.Beck.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2019. „Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych”. *Państwo i Prawo* 1: 24–38.
- Rogov, Igor. 2012. „Die Zusammenarbeit der IRZ-Stiftung mit kasachischen Institutionen”. W *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland*. Red. Stefan Hülshörster, Dirk Mirow. 439–440. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Saletra, Wojciech. Janusz Jarośniński. Red. 2010. *Młode demokracje: 20 lat transformacji systemowej w Europie Środkowej. Płaszczyzna gospodarcza i polityczna*. Kielce: Perpetuum Mobile.
- Sarnecki, Paweł. 1998. „Zakres i charakter regulacji konstytucyjnej w projekcie konstytucji RP”. W *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego. Materiały konferencji Gdańsk, 7–9 marca 1997 r.* Red. Kazimierz Działocha, Andrzej Pułło. 1–153. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

- Seibert, Max-Jürgen. 2010. W *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar*. Red. Helge Sodan, Jan Ziekow. 2469–2529. Baden-Baden: Nomos.
- Sodan, Helge. 2010. W *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar*. Red. Helge Sodan, Jan Ziekow. 360–551. Baden-Baden: Nomos.
- Sommermann, Karl-Peter. 2019. „Entwicklungsperspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa Handbuch*. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. 1735–1770. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Steinkühler, Martin. 2012. „Von Testpiloten und Verwaltungsrichtern”. W *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland*. Red. Stefan Hülshörster, Dirk Mirow. 209–220. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Sydow, Gernot. Stephan Neidhardt. 2007. *Verwaltungsinterner Rechtsschutz. Möglichkeiten und Grenzen in rechtsvergleichender Perspektive*. Baden-Baden: Nomos.
- Świątkowski, Andrzej Marian. 2021. „Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19 – Skuteczna ochrona sądowa – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej”. *Przegląd Sądowy* 10: 5–25.
- Taborowski, Maciej. 2019. *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tomuschat, Christian. 2019. „Völkerrechtliche Vorgaben für die Verwaltungsgerichtsbarkeit”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. 1815–1848. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Wawrzyniak, Jan. 2021. „Systemowa deprecjacja praworządności”. *Państwo i Prawo* 9: 67–85.
- Weber, Albrecht. 2008. „Rechtsstaatsprinzip als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip”. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 63: 267–292.
- Wiederin, Ewand. 2013. „Das Bundesverwaltungsgericht: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung”. W *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*. Red. Michael Holoubek, Michael Lang. Wien: Linde Verlag.
- Winter, Gerd. 2010. „Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens”. *VerwArch* 101: 408–436.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1992. „Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej”. *Państwo i Prawo* 11: 23–35.
- Zieliński, Adam. 1997. „Środki ochrony wolności i praw według nowej Konstytucji”. *Państwo i Prawo* 11–12: 19–32.
- Zieliński, Adam. 2005. „Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego”. *Państwo i Prawo* 11: 3–16.
- Zimmermann, Jan. 2020. *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Gernot Sydow*

 <https://orcid.org/0000-0002-8422-4567>

NIEMIECKIE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W UJĘCIU PRAWNOPORÓWNAWCZYM¹

Streszczenie. Opracowanie poświęcone jest analizie decyzji strukturalnych dotyczących sądownictwa administracyjnego w Niemczech na tle innych krajów europejskich. Koncentruje się w szczególności na strukturze instytucjonalnej sądownictwa administracyjnego i związanych z nim funkcjach. Odmiennie rozumienie zakresu sądownictwa administracyjnego przesądza o kształcie poszczególnych przepisów administracyjnego prawa procesowego, np. regulacji dotyczących dostępu do sądów i kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych. Dlatego niniejszy artykuł ma na celu ukazanie – z perspektywy prawnoporównawczej – procesów wzajemnego oddziaływania, czyli sposobu przyjęcia decyzji strukturalnych dotyczących sądownictwa administracyjnego oraz zwrócenie uwagi na różne tendencje rozwojowe charakterystyczne dla poszczególnych krajów.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne w Niemczech, funkcje sądownictwa administracyjnego, dostęp do sądu administracyjnego, uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych.

THE GERMAN ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN EUROPEAN COMPARATIVE LAW

Abstract. This study is devoted to analysing the structural decisions related to the administrative jurisdiction in Germany in comparison with other European countries. It focuses, in particular, on the institutional structure of the administrative jurisdiction and the functions associated with it to it. Different understanding of the scope of the administrative jurisdiction pre-determine how individual regulations of administrative procedural law are designed, for example, regulations concerning access to courts and the judicial powers of the administrative courts. Therefore, the article aims to demonstrate – from a comparative legal perspective – the processes of mutual interaction, namely

* Uniwersytet w Münster, gernot.sydow@uni-muenster.de

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

how the structural decisions made about the administrative jurisdiction have been received, and to highlight the different developmental trends characteristic of individual countries.

Keywords: administrative judiciary in Germany, functions of the administrative judiciary, access to the administrative court, judicial powers of administrative courts.

I. KONCEPCJE KSZTAŁTUJĄCE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE I ADMINISTRACYJNĄ OCHRONĘ PRAWNĄ W NIEMCZECH

1. PODSTAWOWE KONCEPCJE NIEMIECKIEGO PROCESU SADOWOADMINISTRACYJNEGO

Niemiecki system sądownictwa opiera się, podobnie jak większość kontynentalnych europejskich systemów sądowych, na sądownictwie wyspecjalizowanym: obok sądownictwa powszechnego i pracy istnieją trzy rodzaje wyspecjalizowanego sądownictwa prawa publicznego: sądownictwo administracyjne, socjalne i finansowe. Ponadto istnieje sądownictwo konstytucyjne na poziomie federalnym i krajowym.

Podstawą niemieckiego postępowania sadowoadministracyjnego jest obowiązująca od 1960 r. ustawa o sądownictwie administracyjnym (*Verwaltungsgerichtsordnung* – ustawa z 21 stycznia 1960 r., BGBl. 1960 I, 17 ze zm.; dalej: VwGO). Przewiduje ona trzy instancje sądownictwa administracyjnego – od sądu administracyjnego (*Verwaltungsgericht*), przez Wyższy Sąd Administracyjny (*Oberverwaltungsgericht*) w każdym kraju związkowym, aż do Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*) w Lipsku. Cechą charakterystyczną przyjętej w Niemczech koncepcji jest ograniczenie dostępu do sądu administracyjnego przez ustanowienie warunku wykazania przez skarżącego, ewentualnie wnioskodawcę, możliwego naruszenia jego własnych praw (§ 42 II VwGO). Wyklucza to dopuszczalność skargi powszechnej w celu ochrony cudzych lub ponadjednostkowych interesów i sprzeciwia się istnieniu ogólnego roszczenia jednostki wobec państwa o wykonanie prawa. Indywidualne roszczenie o obiektywną kontrolę prawa jest zatem nie tylko nieznanie niemieckiej VwGO, ale również niepożądane i jako takie z nią sprzeczne. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest jednak wnoszenie, oprócz skarg o naruszenie, również skarg zbiorowych i skarg osób zainteresowanych (*Verbands- und Betroffenenklage*) (Wahl 2020, § 42 II, Rn. 10).

Ustawodawca wyróżnia wśród rodzajów skarg i wniosków, po pierwsze, środki kontroli czynności prawnych i faktycznych państwa, po drugie, sytuacje zaskarżenia, zobowiązania i stwierdzenia (ustalenia) związane z niepożądanym lub pożądanym działaniem lub zaniechaniem państwa, po trzecie – moment skorzystania z ochrony prawnej i wreszcie liczbę uczestników postępowania. Skarżący dysponuje obszernym instrumentarium z katalogu skarg przysługujących do sądu administracyjnego: oprócz skargi o uchylenie, zobowiązanie, stwierdzenie

nie, ogólnej skargi o świadczenie i o stwierdzenie niezgodności z prawem aktu już uchylonego (*Anfechtungs-, Verpflichtungs-, Feststellungs-, allgemeiner Leistungs- und Fortsetzungsfeststellungsklage*) na szczególną uwagę zasługuje procedura kontroli norm (*Normenkontrollverfahren*) (§ 47 VwGO). Jako obiektywna procedura sprzeciwu prawnego umożliwia ona wyjątkowo sądową kontrolę powszechnie obowiązujących aktów prawnych, mianowicie federalnych i krajowych rozporządzeń i zarządzeń, przez Wyższy Sąd Administracyjny. Uprawnienie do wniesienia wniosku w tej sprawie jest jednak ograniczone do przypadków wniesienia przez jednostkę roszczenia z powodu naruszenia jej publicznego prawa podmiotowego.

Praktyczne znaczenie dla sumarycznej kontroli żądania obywatela ma także, obok postępowania w sprawie głównej, tymczasowa ochrona prawna (*einstweilige Rechtsschutz*). Wprawdzie, co do zasady, skargi do sądu administracyjnego mają według VwGO skutek zawieszający, jednak biorąc pod uwagę liczne wyjątki od tej zasady, uwzględnienie w praktyce przewidzianego w art. 19 IV niemieckiej Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG*) wymogu skutecznej ochrony prawnej przesądziło o przyjęciu w VwGO odpowiedników tymczasowej ochrony prawnej w każdym postępowaniu w sprawie głównej.

2. HISTORYCZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU NIEMIECKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

2.1. Spory o administracyjną ochronę prawną w XVIII i XIX w.

W XVIII w. kwestie ustanowienia sądów na szczeblu krajowym, doprecyzowania sądowych kompetencji i uporządkowania sądowych instancji należały do postulatów racjonalnej organizacji państwa. Szczególnie problematyczne w tym kontekście okazały się rozstrzygnięcia władzy książęcej: „Biada państwu, w którym sam książę chciał sprawować władzę sędziowską” (Schelhaß 2009, *passim*). Wielu władców krajowych uzasadniało dopuszczalność tych rozstrzygnięć twierdzeniem o posiadaniu niepodzielnej władzy państwowej na swoim terytorium i wynikającym stąd prawem do uchylania orzeczeń sądowych².

W odniesieniu do kompetencji sędziowskich XVIII w. głównym przedmiotem dyskusji było rozgraniczenie spraw policyjnych i sądowych (Strube 1733; Neurath 1791; Schelhaß 1795). Niedające się zakwalifikować jako sądowe sprawy policyjne były zwykle definiowane przez stanowiące oś przedmiotu sporu wspólne dobro (*Allgemeinwohlbezug*). Spór prawny był uważany za sprawę

² Pod pojęciem „Kabinettsjustiz” ujmowano różne zjawiska: rozstrzygnięcia przez władzę osobiście, przez radę gabinetową i wreszcie przez kolegiąlną radę decyzyjną władcy – ostatnią formę niektórzy autorzy uważali za dopuszczalną, gdyż mogła zagwarantować sądowe rozpatrzenie sprawy; przegląd rozbieżnych w tym zakresie poglądów prezentuje (Schick 1802, 122 i n.).

sądową, jeżeli skarżący mógł powołać się na prawo nabyte lub przyznany mu przywilej³. Także w XIX w. kontrola prawna administracji pozostawała przedmiotem dyskusji prawno-politycznych jako kwestia ochrony prawnej przed władczymi działaniami administracji (Pfizer 1828; Minnigerode 1835; Weiler 1830). Zapoczątkowany w XVIII w. spór o rozgraniczenie spraw policyjnych i sądowych został następnie zdominowany przez instytucjonalną kwestię udzielania ochrony prawnej przez istniejące sądy albo przez nowe, wyspecjalizowane sądownictwo administracyjne. Po intensywnych sporach w początkach XIX w. ustawodawstwo większości krajów odstąpiło od koncepcji państwa sądowego, zgodnie z którą sądy powinny sprawować wymiar sprawiedliwości nie tylko w sprawach cywilnych i karnych, ale także zapewniać ochronę prawną przed działaniami administracji⁴.

2.2. System rekursu według modelu francuskiego

W centrum rozwoju niemieckiego prawa w XIX w. pozostawała przez długi czas budowa sformalizowanego wewnątrzadministracyjnego postępowania odwoławczego. Instytucje stworzone przez Rewolucję Francuską nadały owemu administracyjnemu wymiarowi sprawiedliwości (*Administrativjustiz*) pożądany kształt, w zasadzie państwa prawnego znalazł on natomiast niezależną podstawę teoretyczną (Stahl 1856, 256f.). Przykładem rządów prawa *par excellence* w okresie przed rewolucją marcową 1848 r. jest wymiar sprawiedliwości administracyjnej Wirtembergii ukształtowany tam już w XIX w. (Sarwey 1880, 255 i n.; Bühler Tübingen 1911, 73 i n.; Linder 1940, *passim*; Magerl 1966, *passim*; Reimold 1985, *passim*). Konstytucja Wirtembergii z 1819 r. unormowała podstawy jurysdykcji administracyjnej Tajnej Rady.

2.3. Ustanowienie własnego sądownictwa administracyjnego od 1848 r.

W drugiej połowie XIX w. sądownictwo administracyjne okazało się koncepcją ochrony prawnej najlepiej wpisującą się w rozumienie ówczesnego państwa, i to zarówno wobec wymagań państwa sądowego, jak i istniejącego wymiaru sprawiedliwości administracyjnej. Umożliwiła ona połączenie zasad, które dotąd uważano za przeciwieństwa, a mianowicie rekrutację sędziów administracyjnych

³ „Causa politica degenerat in causam iustitiae, si de iure quaesito partium quaestio fuerit. De hoc iure quaestio aut Princeps cum subditis, aut subditi inter se litigant. [...] Causa non est politica, sed iudiciaria, ubi non tam de usibus publicis, quam de iure singulorum quaestio est” (Schreiber 1739, 66, 71).

⁴ Znanymi przedstawicielami odmiennego stanowiska byli zwolennicy koncepcji państwa sądowego – heidelberski profesor Karl Josef Anton Mittermaier, prezes trybunału Wielkiego Księstwa Hesji Ludwig von Minnigerode i sędzia heskiego Wyższego Sądu Apelacyjnego Burkhard Wilhelm Pfeiffer, a także inni wybitni liberałowie, tacy jak Paul Johann Anselm von Feuerbach i Philipp Jakob Siebenpfeiffer. Przeciwnie stanowiska prezentowali m.in. sędzia badeńskiego sądu Georg Freiherr von Weiler oraz naczelny dyrektor Wyższego Trybunału Wirtembergii Karl von Pfizer, którzy twierdzili, że celem powinno być praworządne ukształtowanie ustanowienie praworządności w administracyjnym wymiarze sprawiedliwości, a nie jego pokonanie.

uważano za przeciwieństwa, a mianowicie rekrutację sędziów administracyjnych z administracji, ale z osobistą i merytoryczną niezawisłością tak jak sędziowie sądów powszechnych, jak również obowiązywanie zasady ustalania stanu faktycznego z urzędu, ale w postępowaniu publicznym i ustnym przez przejście gwarancji procesowych z procesu cywilnego (Sydow 2000, 134 i n., 153 i n.).

Pierwsze projekty dotyczące sądownictwa administracyjnego zostały opracowane w okresie rewolucyjnym na przełomie lat 1848–1849⁵. Oprócz obrad Badeńskiej Izby Deputowanych od lipca 1848 r. w sprawie reformy wymiaru sprawiedliwości, która miała doprowadzić do powołania sądu zwanego „Trybunałem Administracyjnym” (*Verwaltungsgerichtshof*), w czasie rewolucji badeńskiej 1848–1849 dyskutowany był projekt legislacyjny dotyczący powołania specjalnych rad podatkowych i podatkowych sądów przysięgłych (*Steuerschwurgerichte*). W tym samym czasie w Wirtembergii podjęto również wysiłki w celu utworzenia własnego trybunału do spraw administracyjnych. Koncepcja niezależnego sądownictwa administracyjnego została ponownie podjęta po upadku rewolucji 1848–1849 i została zrealizowana 15 lat później. Ustawodawstwo badeńskie z 1863 r. zapoczątkowało działania legislacyjne zmierzające do powołania sądownictwa administracyjnego w wielu krajach niemieckich: w Prusach (1872–1875)⁶, Wielkim Księstwie Heskim (1874–1875)⁷, Austrii (1875; Grünwald 1875; Ulbrich 1875, 88 i n.; Ulbrich 1874, 71 i n.), Wirtembergii (1876) i Bawarii (1878). Ostatnim większym krajem niemieckim z sukcesem na tym polu była Saksonia, która ustanowiła sądownictwo administracyjne w 1900 r. Ogólnie rzecz ujmując, można zauważyć wartość odnotowania zbieżność w ustawodawstwie dotyczącym sądownictwa administracyjnego. Z punktu widzenia polityki wewnętrznej wprowadzenie sądownictwa administracyjnego było wyjściem z nierozwiązanego dotąd napięcia między koncepcją państwa sądowego i administracyjnego wymiaru sprawiedliwości. Uwzględniało ono liberalne postulaty organizacyjnego rozdziału administracji od orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego oraz sprzeciw wobec wkraczania trzeciej władzy w działalność administracyjną ukierunkowaną na ochronę dobra wspólnego. W tym kontekście utworzenie nowego sądownictwa oznaczało „osiągnięcie wewnątrzpolitycznego pojednania” (*innenpolitische Versöhnungsleistung*; Held-Daab 1996, 101).

⁵ Projekt ustawy o utworzeniu Trybunału Administracyjnego, Protokół II Izby Zgromadzenia Stanowego Wielkiego Księstwa Badenii 1847–1848 – Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, Protokolle der 2. Kammer der Stände-Versammlung des Großherzogtums Baden 1847/48, 8. Beilagenheft, S. 209f. (Sitzung vom 13. November 1848).

⁶ Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. Dezember 1872, preuß. GS 1872, S. 661 i n.; Gesetz, betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen vom 3. Juli 1875, preuß. GS 1875, S. 375 i n.

⁷ Gesetz vom 12. Juni 1874, die innere Verwaltung und Vertretung der Kreise und Provinzen betreffend, Hess. Reg.-Bl. 1874, S. 251 i n., und Gesetz vom 11. Januar 1875, das oberste Verwaltungsgericht betreffend, Hess. Reg.-Bl. 1875, S. 45 i n.; vgl. zu Hessen auch G. Kahr, Das bayrische Gesetz über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen, 1879, S. 45 i n.

II. NIEMIECKA KONCEPCJA OCHRONY PRAWNEJ W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH W UJĘCIU PRAWNOPORÓWNAWCZYM

1. PRÓBY UPORZĄDKOWANIA UJĘCIA PRAWNOPORÓWNAWCZEGO PRZEZ STWORZENIE TYPOLOGII

Rozpowszechnione głównie w porównawczym prawie cywilnym doktryny (krytycznie: Kischel 2015, 217 i n.) znajdują pewną analogię w porównawczym prawie administracyjnym w opisie typów administrowania, które określane są również jako „modele administracyjne” (przykładowo Cassese 2011, § 41, Rn. 8 i n.; Auby 2011, § 56, Rn. 7 i n.). Podobnie jak w przypadku opisu systemów prawnych, podejście typologiczne służy sprowadzeniu dużej liczby krajowych porządków prawa administracyjnego do możliwej do opanowania liczby grup porównawczych, opracowaniu charakterystyk definiujących typ oraz opisaniu historycznych uwarunkowań rozwojowych w postaci genealogii.

W ramach tego podejścia typologicznego istnieje względna zgoda co do tego, że francuski system prawa administracyjnego i przyjęty w nim system ochrony prawnej stanowi pierwszy typ administrowania, który wywarł trwały wpływ na systemy prawne wielu innych państw. Należą do nich kraje romańskie: Włochy, Hiszpania i Portugalia, ale także Niemcy i Szwecja (Auby 2011, § 56, Rn. 7 i n.).

Systemowi francuskiemu przeciwstawia się zwykle drugi typ – angielski porządek prawa administracyjnego, z charakterystycznymi dlań rozwiązaniami i kulminacyjnym punktem rozwoju przesuniętym o ponad sto lat. Pomimo niezależności szkockiego systemu prawnego, prawo angielskie w obszarze prawa administracyjnego – w przeciwieństwie do obszarów prawa cywilnego i karnego – można w dużej mierze utożsamiać z brytyjskim prawem administracyjnym. Na tym jednak kończy się twórcze oddziaływanie angielskiego prawa administracyjnego. System prawny prawa zwyczajowego nie stanowi układu odniesienia, w ramach którego można by wskazać wspólne z nim cechy innych administracyjnych systemów prawnych. W szczególności amerykańskie prawo administracyjne powstało na mocy prawa zwyczajowego (Lepsius 1997, *passim*), ale amerykańskie prawo administracyjne rozwinęło się znacznie wcześniej niż angielskie prawo administracyjne i administracyjna ochrona prawna i jest od niego treściowo niezależne.

O ile podejście typologiczne umożliwia dokonanie wstępnych klasyfikacji, to jednak stoi ono na przeszkodzie dokonaniu dalej idących porównań. Tworzenie typologii opiera się na poszukiwaniu podobieństwa pomiędzy poszczególnymi administracyjnymi systemami prawnymi, jak również na eksponowaniu różnic pomiędzy porządkami prawnymi ułożonymi w ramach różnych modeli. Stwarza to ryzyko przecenienia poszczególnych aspektów służących rozgraniczeniu wyróżnionych modeli w celu uzyskania lepszego kontrastu. Równoległe zmiany

w różnych systemach prawnych nie pomagają w tworzeniu typologii, a zatem istnieje ryzyko pominięcia ich znaczenia. Wobec tego problemu metodologicznego, rozwiązania kształtujące sądownictwo administracyjne pod względem jego funkcji i konstrukcji instytucjonalno-organizacyjnej nie są badane na podstawie typu charakterystycznego dla danego kraju, ale na podstawie kwestii rzeczowych (faktycznych).

2. ADMINISTRACYJNA OCHRONA PRAWNA W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

2.1. Francuskie sądownictwo administracyjne

We Francji doktryna o podziale władzy interpretowana jest od czasów Rewolucji Francuskiej jako zasada ścisłego podziału władzy, która określa dwukierunkową relację władzy wykonawczej i sądowniczej. W tej interpretacji zasada podziału władzy gwarantowała z jednej strony niezależność sądów od wpływów władzy wykonawczej, z drugiej zaś stanęła na przeszkodzie sądowej kontroli działań władzy wykonawczej. Takie rozumienie zasady podziału władzy zostało zapisane w prawie w sierpniu 1790 r.:

Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les tribunaux judiciaires ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations du corps administratif, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions (art. 13 ustawy z 16./24. sierpnia 1790 r. o organizacji sądownictwa).

Stworzenie systemu ochrony prawnej spełniającego te wymagania było dziełem Napoleona, który dokonał reorganizacji administracji francuskiej w czasach rewolucyjnych. Konstytucja konsularna ze stycznia 1800 r. ustanowiła *Conseil d'Etat* głównie jako organ doradczy⁸. Jedną z jej dziewięciu sekcji, *section du contentieux*, do dziś sprawuje władzę sądowniczą w sprawach administracyjnych. *Conseil d'Etat* jest częścią władzy wykonawczej państwa. Do 1872 r. formalnie nie sprawowała ona sądowej kontroli administracji we własnym imieniu, a jedynie przygotowywała decyzje głowy państwa (*justice retenue*). Nawet po utworzeniu sądów administracyjnych (*tribunaux administratifs*) w 1953 r. i wyższych sądów administracyjnych (*cours administratives d'appel*) w latach 1987–1989, a także po znacznym ograniczeniu funkcji *Conseil d'Etat* do funkcji sądu kasacyjnego, francuskie sądownictwo administracyjne pozostało niezależną wprawdzie, ale nadal częścią władzy wykonawczej, która nie jest zaliczana do *autorité judiciaire* (Classen 1996, 13).

⁸ O jego wpływie na tendencje rozwojowe poza Francją zob. Gaillet 2013, 793 i n.

Francuski model ochrony prawnej różnił się od niemieckiego nie tylko teoretyczną podstawą, ale także ścisłym rozumieniem zasady podziału władzy i wynikających z niej konsekwencji, dotyczących przede wszystkim dwóch kwestii, w tym: po pierwsze, wyraźnego zorientowania na wyłączną kontrolę pod względem legalności (*legalité*), a przez to koncentracji na proceduralnym celu w postaci ochrony obiektywnego porządku prawnego. Oprócz tej funkcji francuskie sądownictwo administracyjne pełni obecnie również funkcję chroniącą prawa podstawowe i jednostki, ale jest to bardziej rola wzmacniająca kontrolę obiektywnego porządku prawnego, niż ją ograniczająca (Classen 1996, 19, 57 i n.) – w odróżnieniu od przyjętych w Niemczech równocześnie z ustanowieniem sądownictwa administracyjnego przepisów § 42 ust. 2 i 113 ust. 1 pkt 5 VwGO.

Drugą różnicą jest tradycyjna koncentracja francuskiego procesu sądowniczo-administracyjnego na kasacyjnej lub anulacyjnej kompetencji orzeczniczej, podczas gdy w Niemczech nie było zasadniczych zastrzeżeń co do dopuszczalności rozpatrywania skarg o zasądzenie, zwłaszcza roszczeń o zobowiązanie administracji do podjęcia czynności władczej⁹. Jeśli chodzi o zakres sądowej kontroli, francuska wizja ochrony prawnej w sprawach administracyjnych nie różniła się zasadniczo od tego, co dyskutowano i praktykowano w Niemczech pod koniec XIX w. w ramach – kompleksowej – koncepcji kontroli uznania administracyjnego¹⁰.

2.2. Ochrona prawna w sprawach administracyjnych w Anglii

W przeciwieństwie do Francji prawna tradycja Anglii ukształtowała się pod wpływem doktryny suwerenności parlamentarnej, zasady *rule of law* oraz ekspozowania indywidualnej pozycji prawnej jednostki. System angielski był w Niemczech dobrze znany już pod koniec XIX w. dzięki opracowaniom Rudolpha von Gneista¹¹, natomiast jego założenia wyłożył w 1885 r. Albert Venn Dicey, którego prace ukształtowały myślenie prawne kilku pokoleń angielskich prawników. Koncepcja *rule of law* Diceya miała kluczowe znaczenie dla angielskiego prawa administracyjnego i możliwości ochrony prawnej. Podsumował on ją w trzech punktach (Dicey 1908; krytycznie Riedel 1974, 231 i n.): po pierwsze *rule of law* to przede wszystkim dominacja prawa, która wyklucza arbitralność i dalsze istnienie swobodnego uznania. Po drugie, *rule of law* oznacza równość wobec prawa nie tylko w stosunkach między obywatelami, ale także między obywatelami

⁹ Na temat francuskiego systemu skarg: Classen 1996, 19 i n.

¹⁰ Na temat zakresu kontroli sądowej we Francji szeroko i w ujęciu historycznym: Classen 1996, 141 i n.; na temat sądowej kontroli uznania administracyjnego w Niemczech pod koniec XIX w.: Ibler 1996, *passim*; Remmert 1995, w szczególności 125 i n.

¹¹ Gneist 1860 – publikacja wydana ponownie w latach 1867–1871 pod zmienionym tytułem; wartość tej pracy jest obecnie sporna: zob. Heyen 1996, 180; z nowszej literatury zob.: Riedel 1976, 174 i n.; Aris 1963, 369 i n. (w szczególności 373 i n.), jak również na temat aktualnych tendencji rozwojowych zob. Spoerr 1991, 25 i n.

a administracją; wyklucza to wyłączenie działań administracji spod mocy prawa powszechnego i podporządkowanie ich szczególnemu prawu administracyjnemu. Albert Venn Dicey stwierdził w związku z tym, że angielskie rozumienie prawa wyklucza istnienie szczególnego prawa administracyjnego i odrębnych sądów administracyjnych. Wreszcie, po trzecie, *rule of law* oznacza, że prawo konstytucyjne nie może być źródłem praw podstawowych, ale konsekwencją praw indywidualnych „as defined and enforced by the Courts” (Dicey 2013, 199)¹².

Systemy prawne prawa zwyczajowego nie znają sądownictwa wyspecjalizowanego, w szczególności sądownictwa administracyjnego. W Wielkiej Brytanii ochronę prawną przed władzą wykonawczą zapewniają sądy *common-law*. Od października 2000 r. obowiązuje tam nowe prawo procesowe, uwzględniające różne środki zaskarżenia *common-law* i tradycyjne *prerogative remedies*¹³. Brak w tradycji *common-law* zinstytucjonalizowanego sądownictwa wyspecjalizowanego nie oznacza jednak rezygnacji z rzeczowej specjalizacji w ramach wymiaru sprawiedliwości. Pierwszą instancją w postępowaniu *judicial-review* jest w Anglii określany mianem *Administrative Court* sąd stanowiący część *High Court of Justice*, drugą instancją jest natomiast *Court of Appeal*. Najwyższą instancją jest brytyjski *Supreme Court*. W Wielkiej Brytanii przyjęto rzeczową specjalizację, przede wszystkim przez rozbudowany, obejmujący dwie instancje system trybunałów (Sydow, Neidhardt 2007, 101 i n.), z naciskiem na prawo socjalne i podatkowe. Trybunały brytyjskie przejmują w ten sposób funkcje wyspecjalizowanego sądownictwa administracyjnego, przez co istnieją w tym względzie podobieństwa z niemieckim sądownictwem administracyjnym socjalnym i finansowym.

To że sądy brytyjskie korzystały pierwotnie, zgodnie z koncepcją monistyczną, z monarchicznego prawa do sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹⁴ i nie posiadały własnych konstytucyjnie określonych kompetencji jest do dziś widoczne w kształcie postępowania *judicial-review*. Funkcją tego postępowania jest udzielenie ochrony prawnej w sprawach administracyjnych; zwraca jednak uwagę to, że nie jest to postępowanie z inicjatywy skarżącego wobec organu wydającego akt administracyjny, ale postępowanie Korony przeciwko podległej mu administracji; działający w imieniu Korony sąd nakazuje właściwemu organowi administracji, na wniosek skarżącego, uchylene zastosowanego środka lub innej czynności¹⁵.

¹² Albert Venn Dicey wielokrotnie przeciwstawiał angielską rzeczywistość prawną francuskiej tradycji specjalnego, przekazanego trybunałom administracyjnym prawa administracyjnego (Dicey 2013, 198, 199 i ponownie w rozdziale XII).

¹³ Dalsze zmiany przez Civil Procedures (Amendment) Rules 2003 und die Civil Procedure (Modification of Supreme Court Act 1981) Order 2004.

¹⁴ Na temat stopniowej emancypacji sądów z Korony: Müßig 2018, 29.

¹⁵ Tradycyjny zapis: R v. B, ex parte A (R für Rex/Regina, A jest skarżącym, B natomiast organem władzy wykonawczej, przeciwko któremu skierowana jest skarga); w 2001 r. zmodyfikowany, ale zasadniczo niezmieniony: R (on the application of A) v. B; tymczasem jeszcze silniej jako

Strukturalnie jest to pierwotna kompetencja monarchy, która obecnie jest wykonywana przez niezależne sądy.

W nauce, zwłaszcza w opracowaniach Paula Craiga, podkreśla się ciągły, zapoczątkowany kilka wieków wstecz rozwój właśnie tych instytucji prawnych, które obecnie zaliczane są do istotnych elementów brytyjskiego prawa administracyjnego, w szczególności *judicial review* (Craig 2015, 25 i n., z licznymi, sięgającymi 1600 r. wyrokami). Fakt, że liczba tych postępowań wzrosła dopiero w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, nie wynikał z braku znaczenia czy nawet istnienia *judicial review* w sferze sądowej kontroli czynności administracji w minionym czasie, lecz – jak wyjaśnia Paul Craig – ze znacznie mniejszej dotąd liczby ludności i niższego w związku z tym poziomu aktywności administracji. Temu pogładowi nie sposób nic zarzucić, zwłaszcza że rozszerzenie kontroli sądowej w trybie *judicial review* na wykonywanie *prerogative powers* i wyraźne ukształtowanie kryteriów tej kontroli miały miejsce dopiero niedawno. Niemniej pogląd Alberta Venn Diceya o braku *administrative law* należy rozumieć raczej jako brak wydzielonej dziedziny prawa, a nie jako całkowity brak instytucji prawnych i możliwości ochrony prawnej w sprawach administracyjnych.

2.3. Rozwój ochrony prawnej w sprawach administracyjnych we Włoszech

Rozwój ochrony prawnej w sprawach administracyjnych we Włoszech (Manori 1990, 139 i n.) przebiegał początkowo odmiennie niż w Niemczech końca XIX w.: do zjednoczenia Włoch w poszczególnych państwach włoskich istniały oparte na francuskim modelu *tribunali del contenzioso amministrativo* trybunały do spraw postępowania administracyjnego spornego, które wprawdzie organizacyjne nie były ściśle oddzielone od administracji aktywnej, ale w istocie były od niej w dużej mierze niezależne. Ich działalność ograniczała się do kontroli prawnej i konkurowała z rozbudowanym systemem odwoławczym (rekursu administracyjnego). Reformy napoleońskie stworzyły zdumiewająco jednolite struktury nie tylko w państwach konfederacji reńskiej, ale także we Włoszech, nawet jeśli państwa włoskie różniły się szczególnym kształtem ich typu podstawowego.

Włoskie państwo narodowe, które w przeciwieństwie do Cesarstwa Niemieckiego miało kompetencje do ujednoczenia ochrony prawnej w sprawach administracyjnych, całkowicie zerwało z dotychczasową tradycją w 1865 r.: trybunały administracyjne zniesiono, a ich kompetencje w zakresie administracji ogólnej, prawa podatkowego i wykroczeń zostały przekazane sądom powszechnym, a mianowicie *tribunali di circondario* w pierwszej instancji i *corti di appello* w drugiej. Tym samym Włochy od 1865 r. zdecydowały się na opcję państwa sądowego. Kryterium rozgraniczenia wymiaru sprawiedliwości i administracji stała się dychotomia *diritto/interesse*, która do 1865 r. służyła rozróżnianiu między administracją

postępowanie kontradyktoryjne między skarżącym a organem wyrażające się w zapisie: R (on the application of A) (Appellant) v. B (Respondent).

czynną a sporem administracyjnym – wedle formuły znanej z dyskusji niemieckiej. Prawie trzy dekady później koncepcja ta została zrewidowana i powołano ponownie specjalne sądownictwo administracyjne.

2.4. Holandia

Prawo holenderskie kształtowało się pod wpływem rozwiązań prawa włoskiego, ale na jego kształt wpływały przez długi czas również wzorce francuskie. Po odbudowie jego państwowości i odzyskaniu niepodległości w 1814 r. utworzono tam radę stanu – *Raad van State* – początkowo z uprawnieniami wyłącznie doradczymi. Wydana w 1861 r. uchwała Rady Stanu odpowiadała zasadniczo francuskiej ustawie o *Conseil d'Etat* z 1845 r.: rząd odmówił wprowadzenia sądowej kontroli aktów administracyjnych, a zamiast tego umożliwił ich kontrolę przez Radę Stanu w postępowaniu zbliżonym do procesu sądowego (Jong 1990, 173 i n., 174 i n.). Pozostając pod wpływem niemieckiego ustawodawstwa wprowadzającego sądownictwo administracyjne, Johan Theodoor Buys, liberalny profesor prawa publicznego na Uniwersytecie w Lejdzie i członek różnych komisji reformatorskich, podjął w latach 80. i 90. XIX w. starania o podjęcie podobnych reform instytucjonalnych w Holandii. Mimo trwających przez dziesięciolecia dyskusji nie zdecydowano się tam jednak na wprowadzenie sądownictwa administracyjnego ogólnego, poprzestając na sądownictwie administracyjnym szczególnym (sądownictwo socjalne – 1902 r., sądownictwo podatkowe – 1925 r., sądy służby cywilnej – 1929 r.).

III. WNIOSKI: UKSZTAŁTOWANIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO Z PERSPEKTYWY PRAWNOPORÓWNAWCZEJ

1. WPLYW ZASAD KONSTITUCYJNYCH I ROZUMIENIA PAŃSTWA NA KSZTAŁT SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Analiza porównawcza dowodzi zależności między instytucjonalnym ukształtowaniem wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej w sprawach administracyjnych a zasadami konstytucyjnymi i podstawowym rozumieniem państwa. I tak, we Francji i Anglii zasada podziału władzy czy doktryna *rule of law* i zwierzchnictwa parlamentu ukształtowały strukturę ochrony prawnej w sprawach administracyjnych. Natomiast w Niemczech końca XIX w. dyskusje prawno-polityczne i ustawodawstwo, i to w zasadzie we wszystkich krajach niemieckich, zdeterminowane były przede wszystkim przez trzy zasady:

1) zasadę monarchiczną, która uniemożliwiała przyjęcie restrykcyjnego rozumienia francuskiej doktryny podziału władzy;

2) zasadę ścisłej konfrontacji i rozdziału państwa od społeczeństwa, co z jednej strony wymagało zagwarantowania ochrony prawnej w sprawach

administracyjnych w celu ochrony sfery swobodnego rozwoju osobistego i ekonomicznego jednostki, ale z drugiej – także zapewnienia swobody działania zobowiązanej do ochrony dobra wspólnego administracji;

3) zasadę państwa prawnego, zgodnie z którą w Niemczech ochrony wolności nie szukano w demokratycznej legitymizacji władzy państwowej, ale w związaniu administracji prawem i kontroli jej działań w postępowaniu sądowym.

Kształt niemieckiego sądownictwa administracyjnego nadany mu przez ustawodawstwo niemal wszystkich państw niemieckich w ostatnich dziesięcioleciach XIX w. odpowiadał tym wymaganiom. Zdołało ono przetrwać konstytucję monarchii konstytucyjnej, w której tkwią jego korzenie, i tym samym stać się koncepcją ochrony prawnej aktualną w Niemczech do dziś.

2. FUNKCJE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Na pytanie o funkcje sądownictwa administracyjnego odpowiada się różnie w różnych systemach prawnych. Niemieckie prawo o postępowaniu sądowniczym koncentruje się na ochronie publicznych praw podmiotowych. W porównaniu z innymi systemami prawnymi oznacza to, że, po pierwsze, w przeciwieństwie do, na przykład, francuskiego prawa procesowego administracyjnego to nie ochrona obiektywnego porządku prawnego stanowi centrum funkcji sądu administracyjnego, ale subiektywna ochrona prawna. Po drugie, w prawie niemieckim zawsze chodzi o ochronę podmiotowych praw skarżącego, podczas gdy przykładowo dyskusja w nauce brytyjskiej dotyczy instrumentów *administrative justice*, które niekoniecznie służą ochronie uzasadnionych praw jednostki względem administracji, ale raczej możliwe najprostszej realizacji indywidualnych interesów. Obejmuje to np. mechanizmy ochrony uruchamiane za pośrednictwem ombudsmenów lub komisarzy parlamentarnych¹⁶. Jedną z podstawowych zasad *Citizen's Charter* było wprowadzenie łatwo dostępnych mechanizmów składania skarg na wszystko, co mogłoby wyglądać na *maladministration*¹⁷.

Te różne koncepcje funkcji sądownictwa (administracyjnego) przejawiają się w zróżnicowanych regulacjach dotyczących dostępu do sądu lub dostępu do innych instytucji, które mogą stanowić środek odwoławczy, jeśli obywatel uzna, że jego interesy są zagrożone decyzją administracyjną. Przeważająca w Niemczech tendencja do znoszenia wewnątrzadministracyjnego postępowania odwoławczego

¹⁶ Na temat koncepcji *administrative justice*: Buck, Kirkham, Thompson 2011, 53.

¹⁷ Wstęp do „well publicised and easy to use complaints procedures with independent review wherever possible”. Cel ten został skonkretyzowany kilkakrotnie: Citizens' Charter Unit, Complaints Task Force, Effective Complaints Systems: Principles and Checklist, 1993, Citizens' Charter Unit, Complaints Task Force, Good Practice Guide, 1995, sowie Cabinet Office, Office of Public Service, Complaints Review Arrangements in Public Services, 1997.

doprowadziła do koncentracji ochrony prawnej w sprawach administracyjnych na sądownictwie administracyjnym¹⁸. Biorąc to pod uwagę można stwierdzić, że w wielu innych systemach prawnych różne formy wewnątrzadministracyjnej lub przynajmniej zbliżonej do administracyjnej ochrony prawnej mają o wiele większe znaczenie (szerzej Sydow, Neidhardt 2007).

W zależności od systemu prawnego można wskazać znaczne różnice w zakresie dostępu do sądu i warunków jego dopuszczalności: chodzi tu o dopuszczalność *actio popularis*, np. w celu dochodzenia ponadindywidualnych interesów w prawie ochrony środowiska i klimatu, ale także warunków indywidualnego dostępu do sądu. Wymagania dotyczące stwierdzenia naruszenia podmiotowego prawa publicznego, *locus standi*, ewentualnie *standing* albo *intérêt pour agir* locus standi różnią się znacznie. W tym względzie niemieckie prawo o postępowaniu sądowniczym jest zdecydowanie bardziej restrykcyjne niż w innych państwach i zawsze wymaga stwierdzenia naruszenia prawa publicznego podmiotowego jako podstawowego warunku dostępu do sądu (§ 42 II VwGO).

3. INSTYTUCJONALNO-ORGANIZACYJNY KSZTAŁT SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Pod względem instytucjonalnym i organizacyjnym widoczne są różnice między systemami prawnymi, którym obok sądownictwa powszechnego znane jest odrębne sądownictwo administracyjne (i ewentualnie inne wyspecjalizowane sądownictwo administracyjne) a państwami o jednolitej strukturze sądownictwa, co jest typowe dla systemów *common-law*.

W prawie porównawczym istotne również dla Niemiec rozróżnienie między sądami (powszechnymi) z podstawową ich kompetencją orzeczniczą w sprawach cywilnych i karnych z jednej strony a sądami administracyjnymi z drugiej ma duże znaczenie i długą tradycję. Jak pokazuje analiza porównawcza, sądownictwo administracyjne nigdzie nie powstało poprzez wydzielenie go z sądownictwa powszechnego. Jego powstanie polegało raczej właśnie na tym, że kompetencje sądowe w sprawach administracyjnych zostały wykluczone i przez długi czas zastąpione wyłącznie wewnętrznymi administracyjnymi systemami odwoławczymi: we Francji w 1791 r. w drodze ustawodawstwa, w państwach niemieckich w długotrwałym procesie od XVIII do początku XIX w. Późniejszy wzgląd w konieczność sądowej, a nie tylko wewnętrznej administracyjnej kontroli władczych działań państwa, doprowadził do powstania niezależnego sądownictwa, które we Francji do dziś jest częścią *puissance publique*¹⁹.

¹⁸ Zob. §§ 68 i n. VwGO (ustawa o sądownictwie administracyjnym); w Nadrenii Północnej-Westfalii np. w zw. z § 110 ustawy o sądownictwie Nadrenii Północnej-Westfalii.

¹⁹ Niektóre sprawy z zakresu prawa administracyjnego są przypisane specjalnemu sądownictwu administracyjnemu (np. *Cour nationale du droit d'asile*). Francuski system sądów obejmuje

BIBLIOGRAFIA

- Aris, Reinhold. 1963. „Verwaltungskontrolle in England”. W *Staatsbürger und Staatsgewalt*. Band I. Red. Helmut R. Külz, Richard Naumann. 369–403. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Auby, Jean-Bernard. 2011. „Die Transformation der Verwaltung und des Verwaltungsrechts”. W *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Band III. *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*. Red. Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter M. Huber. Heidelberg: C.F. Müller.
- Buck, Trevor. Richard Kirkham. Brian Thompson. 2011. *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*. Surrey: Ashgate.
- Bühler, Ottmar. 1911. *Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württembergischen Recht und ihre Entwicklung und ihre Entwicklung seit Anfang des 19. Jahrhunderts*. Tübingen: Enke.
- Cassese, Sabino. 2011. „Die Entfaltung des Verwaltungsstaates in Europa”. W *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Band III. *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*. Red. Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter M. Huber. Heidelberg: C.F. Müller.
- Classen, Claus Dieter. 1996. *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Craig, Paul. 2015. *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dicey, Albert Venn. 1908. *Introduction to the study of the law of the constitution*. London: Macmillan.
- Dicey, Albert Venn. 2013. *The Law of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Erwin, Holger. 2009. *Machtsprüche: das herrscherliche Gestaltungsrecht „ex plenitudine potestatis” in der Frühen Neuzeit*. Köln: Böhlau.
- Gaillet, Aurore. 2013. „Le Conseil d’Etat français: histoire d’une exportation difficile en Europe”. *Revue française de droit administratif* 4: 793–804.
- Gneist, Rudolph von. 1860. *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht: Hauptth. Die Heutige Englische Communalverfassung Und Communalverwaltung, Oder, Das System Des Selfgovernment In Seiner Heutigen Gestalt*. Berlin: Springer.
- Grünwald, Ludwig. 1875. *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof, mit Vergleichung des bestehenden Rechts in England, Frankreich, Italien, Baden und Preußen*. Wien: Hügel.
- Held-Daab, Ulla. 1996. *Das freie Ermessen – Von den vorkonstitutionellen Wurzeln bis zur positivistischen Auflösung der Ermessenslehre*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Heyen, Erk Volkmar. Red. 1996. *Verwaltung und Verwaltungsrecht in Frankreich und England (18./19. Jh.)*. Baden-Baden: Nomos.
- Ibler, Martin. 1999. *Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. Zur Kontrolldichte bei wertenden Behördenentscheidungen – vom Preussischen Oberverwaltungsgericht bis zum modernen Gerichtsschutz im Prüfungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Jong, Jeroen P. de. 1990. „Französische und deutsche Einflüsse auf die Ausgestaltung des niederländischen Verwaltungsrechtsschutzes im 19. Jahrhundert”. W *Konfrontation und Assimilation nationalen Verwaltungsrechts in Europa*. Band 2. Red. Erk Volkmar Heyen. Baden-Baden: Nomos.

inne wyspecjalizowane sądownictwo (*juridictions d’exception*), w tym prawa handlowego (*Tribunal de commerce*), prawa pracy (*Conseil de prud’hommes*) i spory z zakresu prawa socjalnego (*Tribunal des affaires de sécurité sociale*), jak również postępowanie w zakresie dzierżawy gruntów (*Tribunal paritaire des baux ruraux*). Wyspecjalizowane sądy karne funkcjonują np. dla wojska oraz w zakresie aktów terroryzmu. Postępowanie przeciwko prezydentowi toczy się przed *Haute Cour*, a wobec ministrów – przed *Cour de justice de la République*.

- Kahr, Gustav. 1879. *Das bayerische Gesetz über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofs und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen. Vom 8. August 1878 nebst dem Einführungsgesetze vom 10. März 1879 und den Vollzugsvorschriften*. Nördlingen: Beck.
- Kischel, Uwe. 2015. *Rechtsvergleichung*. München: C.H.Beck.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Lepsius, Oliver. 1996. *Verwaltungsrecht unter dem Common Law. Amerikanische Entwicklungen bis zum New Deal*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Linder, Otto. 1940. *Die Entstehung der Verwaltungsrechtspflege des Geheimen Rates in Württemberg*. Berlin: Junker und Dünnhaupt.
- Magerl, Horst. 1966. *Verwaltungsrechtsschutz in Württemberg*. Freiburg: Horst Magerl Verlag.
- Mannori, Luca. 1990. „I contenziosi amministrativi degli Stati preunitari italiani e il modello francese. Riflessioni e spunti per un possibile studio comparato”. W *Konfrontation und Assimilation nationalen Verwaltungsrechts in Europa*. Band 2. Red. Erk Volkmar Heyen. Baden-Baden: Nomos.
- Minnigerode, Ludwig von. 1835. *Beitrag zur Beantwortung der Frage: Was ist Justiz- und was ist Administrativ-Sache?* Darmstadt: J.W. Heyer's Hofbuchhandlung, G. Jonghaus.
- Müßig, Ulrike. 2018. W *Control of Supreme Courts in Early Modern Europe*. Red. Ignacio Czeguhn, José Antonio López Nevot, Antonio Sánchez Aranda. Berlin: Duncker & Humblot.
- Neurath, Johann Friedrich Albrecht Constantin von. 1791. *Observationes de cognitione et potestate iudicaria in causis quae politiae nomine veniunt*. Wezlariae: Winckler.
- Pfizer, Carl von. 1828. *Ueber die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Civil-Justiz und über die Form bei Behandlung der Verwaltungsjustiz*. Stuttgart: Cotta.
- Reimold, Klaus. 1985. *Der württembergische Geheime Rat*. Tübingen: Klaus Reimold Verlag.
- Remmert, Barbara. 1995. *Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen des Übermaßverbotes*. Heidelberg: Müller, Jur. Verl.
- Riedel, Eibe H. 1976. *Kontrolle der Verwaltung im englischen Rechtssystem*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Sarwey, Otto von. 1880. *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege*. Tübingen: Laupp.
- Schelhaß, Heinrich von. 1795. *Gerichtsbarkeit der hoechsten Reichsgerichte*. Stuttgart: Erhard u. Löfflund.
- Schick, Matthaeus Joseph. 1802. *Über das reichsständische Instanzen-Recht, deren unerlaubte Vielfältigung, und insbesondere von der sogenannten Cabinets-Instanz*. Gießen: Heyer.
- Schreiber, Georg Christoph. 1739. *De Causarum Politiae Et Earum, Quae Iustitiae Dicuntur, Conflictu Et Differentia*. Göttingen: Vandenhoeck.
- Spoerr, Wolfgang. 1991. „Verwaltungsrechtsschutz in Großbritannien. Entwicklung und Reform”. *Verwaltungsarchiv* 82: 25–53.
- Stahl, Friedrich Julius. 1856. *Staatslehre und Principien des Staatsrechts*. Heidelberg: J.C.B. Mohr.
- Strube, David Georg. 1733. *Gründlicher Unterricht von Regierungs- und Justiz-Sachen*. Hildesheimia: Rudolph Schröder.
- Sydow, Gernot. 2000. *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Eine Quellenstudie zu Baden, Württemberg und Bayern*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Sydow, Gernot. 2001. „Die Revolution von 1848/49: Ursprung der modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit”. *Verwaltungsarchiv* 92: 389–404.
- Sydow, Gernot. 2014. „Unitarisierende Tendenzen in der Landesgesetzgebung im 19. Jahrhundert – zur parallelen Errichtung unabhängiger Verwaltungsgerichtsbarkeiten”. W *Festschrift 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit – Ursprung, Entwicklungslinien und Perspektiven im deutschen und europäischen Kontext*. Red. Verwaltungsgerichtshof Mannheim. Mannheim: Richard Boorberg Verlag.

- Sydow, Gernot. 2018. „Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Band I. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. Heidelberg: Springer.
- Sydow, Gernot. 2020. „Vorbemerkungen zu Art. 92–104 GG”. W *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. Red. Wolfgang Kahl, Christian Waldhoff, Christian Walter. Heidelberg: C.F. Müller.
- Sydow, Gernot. 2021. „Deutsches und ausländisches Verwaltungsrecht”. W *Handbuch des Verwaltungsrechts*. Band I. Red. Markus Ludwigs, Wolfgang Kahl. § 16. Heidelberg: C.F. Müller.
- Sydow, Gernot. Stephan Neidhardt. 2007. *Verwaltungsinterner Rechtsschutz. Möglichkeiten und Grenzen in rechtsvergleichender Perspektive*. Baden-Baden: Nomos.
- Ulbrich, Josef. 1875. *Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Rücksicht auf die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes in Österreich*. Prag: Mercy.
- Ulbrich, Josef. 1884. *Grundzüge des österreichischen Verwaltungsrechts mit Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes*. Prag–Leipzig: F. Tempsky.
- Wahl, Rainer. 2020. W *Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO. Kommentar*. Red. Friedrich Schoch, Jens-Peter Schneider. München: C.H.Beck.
- Weiler, Georg Freiherr von. 1830. *Über Verwaltung und Justiz und über die Gränzlinie zwischen den beiden*. Mannheim: Schwan und Götz.

*Peter Chvosta** <https://orcid.org/0000-0003-1902-4128>

„REFORMA STULECIA” SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W AUSTRII – „NOWA ERA” TAKŻE DLA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W PAŃSTWACH MŁODEJ DEMOKRACJI W EUROPIE?¹

Streszczenie. Celem opracowania jest przedstawienie założeń i skutków reformy sądownictwa administracyjnego w Austrii z 2012 r. (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*). Reformę tę określa się w Austrii mianem „reformy stulecia”, ponieważ była ona wynikiem największej i najdalej idącej zmiany w austriackiej konstytucji od czasu jej wejścia w życie w 1920 r. Reforma ta była długo dyskutowana, jednak ze względu na niechęć polityków austriackich do reform w tej dziedzinie, nie była ona już w istocie ani spodziewana, ani oczekiwana. Pojęcie „reformy stulecia” odzwierciedla również zdumienie szczęśliwym *window of opportunity* w austriackiej polityce, które pozwoliło na wdrożenie tej długo oczekiwanej reformy. Sformułowanie to nie powinno jednak przesłaniać faktu, że reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii nie była w kontekście międzynarodowym szczególnie innowacją: polegała ona raczej na w znacznej mierze spóźnionym dostosowaniu go do standardów międzynarodowych, aktualnych w innych państwach europejskich wiele lat wcześniej. Niemniej jednak reorganizacja systemu ochrony prawnej obejmuje również zmiany, które faktycznie stanowią w Austrii „nowy grunt”. W kolejnych częściach opracowania, po dokonaniu przeglądu rozwoju historycznego oraz podstaw i ram „nowego” sądownictwa administracyjnego pod względem organizacyjnym i proceduralnym, przedstawiono bardziej szczegółowo charakterystyczne cechy obecnego systemu ochrony prawnej w Austrii.

Słowa kluczowe: ochrona prawna w sprawach administracyjnych, sądownictwo administracyjne w Austrii, reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, „reforma stulecia” w Austrii, *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*.

* Sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego w Wiedniu, peter.chvosta@vwgh.gv.at

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

THE “REFORM OF THE CENTURY” OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN AUSTRIA – A “NEW ERA” ALSO FOR THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN EUROPEAN YOUNG DEMOCRACY STATES?

Abstract. The aim of the study is to present the assumptions and effects of the administrative judiciary reform in Austria in 2012 (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*). This reform is referred to in Austria as the “reform of the century” because it was the result of the largest and most far-reaching change to the Austrian constitution since its entry into force in 1920. This reform was long debated, but due to the reluctance of Austrian politicians to reform in this area, it was in fact neither expected nor hoped for. The notion of “reform of the century” also reflects the amazement at the happy “window of opportunity” in Austrian politics, which allowed the implementation of this long-awaited reform. This formulation should not, however, obscure the fact that the reform of administrative judiciary in Austria was not a particular innovation in an international context: rather, it consisted in largely late adaptation to international standards, valid in other European countries many years earlier. Nevertheless, the reorganization of the legal protection system also includes changes which in fact constitute “new ground” in Austria. In the following parts of the study, after reviewing the historical development and the foundations and framework of the “new” administrative judiciary in organizational and procedural terms, the characteristics of the current system of legal protection in Austria are presented in more detail.

Keywords: legal protection in administrative matters, administrative judiciary in Austria, reform of administrative judiciary in Austria, “reform of the century” in Austria, *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*.

1. WSTĘP

Reforma sądownictwa administracyjnego z 2012 r. została określona w Austrii mianem „reformy stulecia”, ponieważ była wynikiem największej i najdalej idącej zmiany w austriackiej konstytucji od czasu jej wejścia w życie w 1920 r. (Gruber 2016, 175). Reforma ta była dyskutowana i opracowywana w ramach licznych projektów przez dziesięciolecia, ale – biorąc pod uwagę niechęć polityków austriackich do reform w tej dziedzinie – nie była już w istocie ani spodziewana, ani oczekiwana.

Pojęcie „reformy stulecia” odzwierciedla również zdumienie niektórych tzw. *window of opportunity* w austriackiej polityce, które pozwoliło na wdrożenie tej długo oczekiwanej reformy. Sformułowanie to nie powinno jednak przesłaniać faktu, że reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii nie była w kontekście międzynarodowym szczególną innowacją: polegała ona raczej na w znacznej mierze spóźnionym dostosowaniu go do standardów międzynarodowych, aktualnych w innych państwach europejskich wiele lat wcześniej. Niemniej jednak reorganizacja systemu ochrony prawnej obejmuje również zmiany, które faktycznie stanowią w Austrii „nowy grunt”.

W opracowaniu, po dokonaniu przeglądu rozwoju historycznego oraz podstaw i ram „nowego” sądownictwa administracyjnego pod względem organizacyjnym i proceduralnym, zostaną bardziej szczegółowo przedstawione szczególne cechy obecnego systemu ochrony prawnej w Austrii.

2. ROZWÓJ HISTORYCZNY

Austriackie sądownictwo administracyjne zostało utworzone w 1875 r. w czasach monarchii austro-węgierskiej, aby kontrolować cesarsko-królewską administrację wielonarodowego państwa (Olechowski 2013, 27). Do tego czasu obserwowany w Europie rozwój rządów prawa zdawał się nie pozostawiać w monarchii habsburskiej nawet śladu: w niektórych państwach europejskich postępowe konstytucje powstały już pod koniec XVIII w., jak np. polska konstytucja majowa z 1791 r. jako pierwsza demokratyczna konstytucja w Europie²; w poszczególnych krajach sąsiadujących z Austrią utworzono już odrębne sądy administracyjne³. W odróżnieniu od tego wszelkie próby ustanowienia konstytucji w Austrii początkowo nie powiodły się ze względu na średniowieczne wartości młodego, ale bardzo konserwatywnego monarchy. Również zasada podziału władzy została przyjęta w Austrii późno, bo dopiero w 1862 r. Z tych powodów, w dyskusji na temat powołania austriackiego Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof*), za niezwykle kontrowersyjne uznawano kwestie rodzaju i zakresu sądowej kontroli administracji (Olechowski 2014, 14). Dyskusję tę zdominowała obawa o utratę „suwerenności” cesarskiej administracji oraz niechęć do „rozmycia” przyjętego, dopiero co, podziału władzy przez kontrolujące administrację sądy.

Biorąc pod uwagę różne modele sądownictwa administracyjnego w państwach niemieckich od połowy XIX w., model austriacki w dużej mierze był zgodny z koncepcją południowoniemiecką. W odróżnieniu do modelu pruskiego, z charakterystyczną dla niego kompleksową i obiektywną (wewnętrzną) kontrolą administracji, model austriacki miał umożliwiać sądom jedynie ochronę podmiotowych praw obywateli (Loebenstein 1976, 251). Trybunał Administracyjny był całkowicie niezależny od administracji i stanowił jedyną instancję jednostopniowego systemu sądownictwa (Jablonek, 2013, 17). Co więcej, była to jedynie kontrola „następcza”, tzn. Trybunał Administracyjny był związany ustalonym przez organy administracji stanem faktycznym i nie miał kompetencji do samodzielnego gromadzenia dowodów. Choć ten jedyny sąd administracyjny nie był uważany za wystarczający dla całej monarchii, wprowadzenie systemu dwuinstancyjnego z sądami administracyjnymi pierwszej instancji na mocy ustawy o Trybunale

² Np. pierwsza konstytucja została uchwalona we Francji we wrześniu 1791 r., a w Holandii w 1814 r.

³ Pierwszy sąd administracyjny w krajach niemieckich powstał w Wielkim Księstwie Badenii w 1863 r.

Administracyjnym z 1875 r. nie uzyskało większości parlamentarnej. Jeden z posłów parlamentu (J. Kopp) z żalem przepowiadał, że „jeszcze dużo wody” musi przepłynąć przez parlament, zanim zostanie wprowadzony dwustopniowy system sądownictwa (*Stenographische Protokolle des Abgeordnetenhauses des Reichsrates*, 8. Sitzung. 1875–1876, 4674).

Przepowiednia okazała się słuszna. Z jednej strony, jednostopniowy model z Trybunałem Administracyjnym jako jedyną instancją sądową działał sprawnie przez dziesięciolecia (Chvosta 2020, 71). Z drugiej strony, gotowość do podjęcia reformy systemu ochrony prawnej w sprawach publicznoprawnych była niezwykle niska nawet wtedy, gdy systemem tym wstrząsnęła Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC), a przede wszystkim orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dopiero nowelizacja konstytucji w 2012 r. przesądziła o gruntownej reorganizacji sądownictwa administracyjnego w Austrii: od 1 stycznia 2014 r. sądy administracyjne pierwszej instancji sprawują sądową kontrolę administracji pod nadzorem Trybunału Administracyjnego, który jako instancja rewizyjna rozstrzyga zasadnicze kwestie prawne i gwarantuje jednolitość orzecznictwa. Zgodnie z wolą ustrojodawcy droga obywatela do sądu administracyjnego miała zastąpić długotrwały administracyjny tok instancji i zapewnić szybko jasność i pewność prawną w sprawie administracyjnej, dlatego istnienie wcześniejszych wielopoziomowych instancji wewnątrzadministracyjnych uznano za (już) niedopuszczalne: od każdej decyzji można natychmiast odwołać się do sądu administracyjnego⁴.

3. ORGANIZACJA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

3.1. Podstawy konstytucyjne

Zgodnie z austriacką konstytucją federalną (*Bundesverfassungsgesetz*; BGBl Nr 1./1930 ze zm.)⁵, sądową kontrolę administracji w krajach związkowych sprawują krajowe sądy administracyjne (*Landesverwaltungsgerichte*), sądową kontrolę administracji federalnej – federalny sąd administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*), a sądową kontrolę aktów federalnej administracji podatkowej i karnoskarbowej – federalny sąd finansowy (*Bundesfinanzgericht*)⁶.

⁴ Jedynym wyjątkiem jest wewnątrzgminne postępowanie administracyjne, kończące się decyzją burmistrza, którą należy zakwestionować odwołaniem do rady gminy, zanim zostanie wniesiona skarga do sądu administracyjnego.

⁵ Konstytucja Republiki Austrii z 1 stycznia 1930 r., BGBl Nr 1./1930 ze zm.

⁶ Art. 129 i 131 konstytucji. Właściwość krajowych sądów administracyjnych obejmuje jednak, poza administracją krajową, także „pośrednią” administrację federalną, czyli akty organów krajowych, które funkcjonalnie działają na rzecz federacji (i są związane poleceniami organów federalnych).

W odróżnieniu od „starszego”, powszechnego sądownictwa (tzn. cywilnego i karnego), kwestie sądownictwa administracyjnego zostały uregulowane w konstytucji bardzo szeroko: konstytucja zawiera wiele przepisów, które szczegółowo normują kwestię organizacji, a nawet klasyczne procesowe zagadnienia sądownictwa administracyjnego, takie jak przedmiot kontroli sądu administracyjnego pierwszej instancji i Trybunału Administracyjnego, warunki powoływania sędziów sądów administracyjnych, jak również legitymację do wniesienia środków odwoławczych. Nawet kompetencja orzecznicza sądu administracyjnego pierwszej instancji jest szczegółowo i jednoznacznie uregulowana. W celu zapewnienia odpowiadającego tym założeniom kształtu postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji konstytucja przewidziała uchwalenie szczególnej ustawy federalnej, której jednolitość została konstytucyjnie zagwarantowana: odstępstwa od treści tej ustawy procesowej w postaci szczególnych zasad proceduralnych dla pewnych kategorii spraw administracyjnych są dopuszczalne tylko wyjątkowo, jeśli są „niezbędne do uregulowania przedmiotu sprawy” (*wenn sie „zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind”* – art. 136 ust. 2 konstytucji). Ma to na celu zapobieżenie dużej liczbie szczególnych przepisów proceduralnych i przeciwdziałanie od samego początku „fragmentacji” prawa procesowego. Zapewnia to jednolitą procedurę dla praktycznie wszystkich dziedzin prawa administracyjnego, i to nie tylko na poziomie postępowania przed organami administracyjnymi, ale również na płaszczyźnie postępowania przed sądami administracyjnymi.

3.2. Podstawy organizacyjne

Organizacja sądów administracyjnych pierwszej instancji i Trybunału Administracyjnego jest szczegółowo regulowana przez ustawy federalne lub krajowe, przy czym ramy tych unormowań są mniej lub bardziej wyraźnie ograniczone przepisami konstytucyjnymi. Jak przewidziano w art. 135 ust. 1 konstytucji, Trybunał Administracyjny orzeka zawsze przez senaty, natomiast sąd administracyjny pierwszej instancji – w składzie jednego sędziego, chyba że prawo przewiduje orzekanie przez senat. Zgodnie z § 11 ustawy o Trybunale Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*; BGBl. Nr. 10/1985), senaty Trybunału zwykle składają się z pięciu sędziów zawodowych (z trzech sędziów zawodowych w sprawach karno-administracyjnych, a także w „prostych” sprawach, takich jak odrzucenie rewizji, umorzenie postępowania czy sprawy z wniosku o przywrócenie terminu). W sądzie administracyjnym pierwszej instancji senat może – w zależności od kategorii sprawy administracyjnej – składać się z trzech sędziów zawodowych lub jednego sędziego zawodowego z dwoma lub nawet czterema ławnikami posiadającymi wiedzę fachową (*fachkundige Laienrichter*). Sądownictwo ławnicze w sferze sądowej kontroli administracji służy przede wszystkim włączaniu do praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych osób o specjalistycznej wiedzy

technicznej, medycznej lub farmakologicznej z określonego zakresu prawa administracyjnego⁷. Ławnicy są powoływani (przez Kanclerza Federalnego lub przez odpowiedni rząd krajowy) na wniosek określonych gremiów, które są bliżej określone w ustawach szczególnych⁸.

4. POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

4.1. Podstawy ustawowe

Postępowanie przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji jest uregulowane w odrębnej ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz*; BGBl. I Nr. 33/2013, dalej: VwGVG). Bardzo szczegółowe przepisy dotyczące tej procedury zawiera konstytucja, dzięki czemu istotne „kamienie węgielne” postępowania sądownoadministracyjnego są konstytucyjnie określone lub zabezpieczone⁹. Ponadto VwGVG odsyła do ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG*; BGBl. Nr. 51/1991)¹⁰, która reguluje postępowanie przed organami administracyjnymi i która także ma subsydiarne zastosowanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym w przypadkach, gdy VwGVG nie stanowi inaczej. Ponieważ szczególne normy proceduralne („niezbędne do uregulowania przedmiotu sporu”) mogą być zawarte również w odpowiednich przepisach prawa materialnego, ustalenie reguł procesu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji wymaga czasem zestawienia regulacji czterech różnych ustaw.

W sprawach podatkowych i karno-skarbowych obowiązuje odrębna ustawa procesowa, a mianowicie ustawa federalna – Ordynacja Podatkowa (*Bundesabgabenordnung – BAO*; BGBl. Nr. 194/1961), która reguluje nie tylko postępowanie przed organami podatkowymi, ale także przed sądami podatkowymi pierwszej instancji (w zakresie, w jakim akty administracyjne organów podatkowych podlegają kontroli sądowej).

⁷ Senaty z udziałem fachowych sędziów niezawodowych (ławników) są przewidziane m.in. w sprawach z zakresu sądowej kontroli zamówień publicznych, dopuszczenia do obrotu leków oraz w sprawach z zakresu prawa socjalnego i osób niepełnosprawnych.

⁸ Wymagania stawiane sędziom niezawodowym są uregulowane w różny sposób w odpowiednich przepisach i obejmują rozmaite warunki, począwszy od ukończenia studiów prawniczych, po posiadanie zwykłej wiedzy fachowej w danej dziedzinie, bez konieczności wykształcenia prawniczego.

⁹ Do tego dochodzą gwarancje proceduralne przewidziane w mającym rangę konstytucyjną art. 6 EKPC.

¹⁰ Chodzi o tekst jednolity ustawy promulgowanej w BGBl. Nr. 172/1950, którą ogłoszono wersję skonsolidowaną ustawy opublikowanej wcześniej w BGBl. Nr. 273/1925.

4.2. Przedmiot sądowej kontroli

Zgodnie z art. 130 ust. 1 konstytucji, sądy administracyjne są właściwe w sprawach ze skarg na decyzje administracji (*gegen Bescheide der Verwaltung*), na akty bezpośredniego nakazu lub przymusu (*gegen Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt*)¹¹, jak również w sprawach ze skarg na opieszałość administracji (*wegen behördlicher Säumnis*). Największą liczbę skarg stanowią skargi na decyzje. Od „klasycznego” postępowania w sprawie ze skargi na decyzję należy odróżnić – ze względu na znacząco odmienne jego ukształtowanie (a w niektórych przypadkach również ujednoczone na poziomie konstytucyjnym) – postępowanie w sprawie kar administracyjnych (*Verfahren über Verwaltungsstrafen*)¹². Szczególną kompetencją sądu administracyjnego pierwszej instancji jest rozstrzygnięcie w sprawach ze skarg na akty dotyczące zamówień publicznych, tj. w sprawach udzielenia zamówienia publicznego w sektorze prywatnym¹³.

Luka w ochronie prawnej udzielanej przez sądy administracyjne w Austrii zawsze tkwiła w tym, że udzielenie tej ochrony, zgodnie z konstytucją, bezwzględnie wymagało formy prawnej decyzji jako indywidualnego aktu władzy, w związku z czym pozostałe czynności „zwykłego” administrowania¹⁴ lub administracji sektora prywatnego zostały wyłączone przez konstytucję z zakresu kontroli sądowej. Z tych powodów nowelizacja konstytucji z 2012 r. wprowadziła w jej art. 130 ust. 2 „klauzulę otwartą”, zgodnie z którą mocą ustawy federalnej lub krajowej można rozszerzyć sądową kontrolę również na inne sprawy. Ponieważ jednak z tego upoważnienia konstytucyjnego dotąd nie skorzystano, ów „tradycyjny” deficyt ochrony prawnej pozostaje *de facto* nadal aktualny.

¹¹ Są to indywidualne, władcze akty, które mają charakter nakazu lub przymusu, ale nie są wydawane w formie decyzji, jak np. zatrzymanie lub aresztowanie przez policję. Ponadto tzw. *Richtlinienbeschwerde* może być również użyta do poddania kontroli sądowej pozostałych czynności organów bezpieczeństwa publicznego, które nie podlegają kwalifikacji jako akty władcze (mieści się ona w pojęciu skargi na zachowanie się – *Verhaltensbeschwerde* – w rozumieniu art. 131 ust. 2 pkt 1 konstytucji).

¹² § 37 i n. VwGVG.

¹³ Ponadto federalny sąd administracyjny orzeka – według art. 130 ust. 1a konstytucji – o zastosowaniu środków przymusu, jak np. kary nakładane na osoby będące źródłem informacji parlamentarnej komisji śledczej (*Beugestrafen*). Kompetencja ta nie ma nic wspólnego z sądową kontrolą administracji w ścisłym tego słowa znaczeniu i powinna być raczej postrzegana jako element sprawowania sądownictwa państwowego (*Staatsgerichtsbarkeit*) tradycyjnie umiejscowionego w Trybunale Konstytucyjnym.

¹⁴ Rozumie się przez to nieformalne zachowanie urzędowe, które może pozostawać w ścisłym związku z władczym aktem administracyjnym: jeśli organ administracyjny ostrzega, obserwuje, zaleca lub prowadzi postępowanie wyjaśniające, żaden akt administracyjny nie jest jeszcze podjęty (nawet jeśli jest przygotowywany). W tym spektrum mieszczą się również tzw. akty prawne realne (*Realakte*), takie jak wydanie nowego paszportu, o który wnioskowano, lub urzędowe ogłoszenia i doręczenia, które nie zostały dokonane po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego (Adamovich, Funk, Holzinger, Frank 2009, Rz 49.014).

4.3. Strony postępowania

Prawo wniesienia skargi (*Beschwerde*) przysługuje każdemu, czyje publiczne prawo podmiotowe zostało naruszone przez zaskarżony akt administracyjny¹⁵. Ogranicza to znacznie ochronę prawną udzielaną przez sądy administracyjne: skarżący nie może powoływać się na każdą możliwą sprzeczność z prawem w związku z zaskarżonym aktem administracyjnym, a jedynie na naruszenie takich jego praw, które zostały mu przyznane przez ustawę i dlatego podlegają prawnej ochronie¹⁶.

Stroną przeciwną wobec skarżącego w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest zwykle ten organ, który wydał zaskarżony akt administracyjny (lub którego opieszałość jest przedmiotem skargi). Dwustronny najczęściej proces sądowoadministracyjny może czasem przerodzić się w „proces wielostronny”, jeśli wynik postępowania ma wpływ na interesy prawne innych stron postępowania: jeśli np. sąsiad złoży skargę na wydane innej osobie pozwolenie na budowę domu, w postępowaniu tym obok organu bierze udział również inwestor, któremu udzielono pozwolenia na budowę, a które to pozwolenie w razie uwzględnienia skargi może zostać uchylone lub zmienione. Liczne ustawy materialne przyznają również status strony pewnym organom lub innym podmiotom (*Amts- oder Legalparteien*), którym *ex lege* przysługuje prawo do wniesienia skargi¹⁷.

4.4. Przedsądowe postępowanie odwoławcze

Obawy ustawodawcy o przeciążenie sądów administracyjnych pierwszej instancji przesądziły o ustanowieniu postępowania przedsądowego, które daje organowi administracji możliwość samokontroli zaskarżonej decyzji – w ciągu dwóch miesięcy od wniesienia skargi – i jej zmiany lub uchylenia w dowolnym kierunku w granicach podstaw zaskarżenia, i to nawet przed przekazaniem skargi do sądu (§ 14 ust. 1 zd. 1 VwGVG). Ta wstępna decyzja odwoławcza (*Beschwerdevorentscheidung*) może doprowadzić do tego, że – zwłaszcza w przypadku uwzględnienia skargi – postępowanie sądowoadministracyjne stanie się zbędne,

¹⁵ Art. 130 ust. 1 konstytucji. W celu ochrony interesu publicznego lub obiektywnego porządku prawnego organom administracji lub innym instytucjom również przysługuje prawo do wniesienia skargi – w przypadkach przewidzianych prawem.

¹⁶ Odpowiedź na pytanie, kiedy podmiotowe prawo publiczne zostało przyznane w ustawie, jest zwykle udzielana w procesie wykładni prawa w nawiązaniu do „teorii norm ochronnych” (*Schutznormtheorie*): wchodzi ona w grę, gdy przepis ma na celu nie tylko ochronę interesu publicznego, ale został on ustanowiony co najmniej również w interesie niektórych (indywidualnych) osób. Np. w postępowaniu o pozwolenie na budowę na sąsiedniej posesji sąsiad może dochodzić swych praw z powodu naruszenia przepisów dotyczących minimalnej odległości między domem a sąsiednim budynkiem lub maksymalnej wysokości projektowanego domu, a nie ze względu na naruszenie przepisów planu zagospodarowania przestrzennego (por. Raschauer 2013, 400).

¹⁷ Np. korporacje zawodowe są stronami postępowań w sprawach z zakresu regulacji gazu i energii elektrycznej.

ponieważ skarżący pożądanego rozstrzygnięcia otrzymał już wprost od organu administracji. Decyzja wstępna może jednak być ponownie negatywna dla skarżącego, np. jeżeli zarzucane w skardze uchybienia procesowe zostaną usunięte przez organ administracji i nie zmieni to wyniku sprawy. Jeżeli skarżący nie zgadza się z decyzją wstępną, może on przez złożenie wniosku o przedłożenie sprawy sądowi (*Vorlageantrag*) zażądać kontroli decyzji wstępnej przez sąd administracyjny pierwszej instancji (§ 15 VwGVG). Jak dowodzi obserwacja praktyki, instytucja decyzji wstępnej jest użytecznym instrumentem ograniczania liczby zbędnych procesów administracyjnych w wielu obszarach prawa administracyjnego.

Inny instrument – wypróbowany i sprawdzony w postępowaniu cywilnym – mający na celu uniknięcie długotrwałych i kosztownych postępowań sądowych ze szkodą dla wszystkich zaangażowanych stron, a mianowicie ugoda (*Vergleich*), nie został przewidziany w postępowaniu sądowoadministracyjnym w Austrii. Ogólnie rzecz ujmując, panujące przekonanie, że zasada legalności oznacza związanie ustawą zarówno organów administracji, jak i sądów administracyjnych, często stoi na przeszkodzie przyjęciu bardziej „pragmatycznych” rozwiązań (Bergthaler 2015, 297)¹⁸. Alternatywne metody rozstrzygania sporów, takie jak postępowanie mediacyjne, są wprawdzie dyskutowane w nauce, ale nie zostały jeszcze przyjęte w obszarze sądownictwa administracyjnego.

4.5. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego

Najpilniejszym powodem reformy sądownictwa administracyjnego w 2012 r. była konieczność utworzenia instancji sądowej, która w każdym przypadku odpowiadałaby gwarancjom przewidzianym w art. 6 EKPC¹⁹. Stosownie do tego gwarancje procesowe, które można wyprowadzić z zasady *fair trial*, stały się głównymi filarami postępowania przed austriackim sądem administracyjnym pierwszej instancji: należy do nich nakaz bezpośredniości (*Unmittelbarkeit*)²⁰, a także zasada jawności (*Öffentlichkeit*), która w związku z prawem stron do wysłuchania (*Recht auf Parteihör*) skutkuje (prawie) bez wyjątku obowiązkiem sądu administracyjnego pierwszej instancji przeprowadzenia ustnej rozprawy.

Jednym z celów reformy sądownictwa administracyjnego z 2012 r. było to, aby utworzenie sądów administracyjnych pierwszej instancji nie miało poważnych (niekorzystnych) skutków dla obywatela w codziennej praktyce: dlatego uznano, że sądy pierwszej instancji powinny generalnie zająć miejsce dotychczasowych administracyjnych organów odwoławczych, a postępowanie przed tym sądem

¹⁸ Sfera swobody działania administracji, pozwalająca na wybór większej liczby opcji w ramach porządku prawnego, jest aktualna przede wszystkim w odniesieniu do decyzji uznaniowych, a także w postępowaniach dotyczących pozwoleń. Czas pokaże, czy ustawodawca zajmie się tą kwestią w najbliższych latach.

¹⁹ Trybunał Administracyjny nie odpowiadał pojęciu „sądu” z art. 6 EKPC, ponieważ sprawował jedynie kontrolę „następczą” i nie mógł z urzędu gromadzić dowodów.

²⁰ Zob. w szczególności § 25 ust. 6 i 7 VwGVG.

powinno – z punktu widzenia poszukujących ochrony prawnej obywateli – być tak dalece, jak to możliwe, zbliżone do postępowania przed organami administracji. Jest to również przyczyna ujęcia w VwGVG jedynie przepisów szczególnych dotyczących postępowania sądoadministracyjnego i odesłania w pozostałym zakresie do AVG, w której uregulowano postępowanie przed organami administracyjnymi (§ 17 VwGVG).

W związku z tym zasada prowadzenia postępowania dowodowego z urzędu (*Amtswegigkeits-* oder *Untersuchungsgrundsatz*), stanowiąca jedną z głównych zasad postępowania administracyjnego, ma zastosowanie również do postępowania przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji: sądy te nie są związane oświadczeniami stron, ale mają raczej – niezależnie od tego – obowiązek zbadania z urzędu prawidłowości ustaleń stanu faktycznego i obowiązek gromadzenia dowodów (zasada prawdy materialnej – *Grundsatz der materiellen Wahrheit*; § 37 VwGVG). Z zasadą prowadzenia postępowania dowodowego z urzędu idzie w parze zasada udzielania pomocy stronom (*Manuduktionspflicht*), co oznacza, że sąd musi pouczyć strony, w szczególności skarżącego, o obowiązku dokonaniu czynności procesowych w niezbędnym zakresie oraz o skutkach prawnych podejmowanych czynności lub ich zaniechania (wyr. Trybunału Konstytucyjnego – VwGH z 26 lutego 2016 r., Ra 2015/12/0042)²¹. Sąd ma przy tym obowiązek prowadzić postępowanie celowo, szybko, prosto i oszczędnie (§ 39 ust. 2 AVG). Nałożony na sąd obowiązek prowadzenia postępowania dowodowego z urzędu jest oczywiście zrównoważony przez obowiązek współpracy strony (*Mitwirkungspflicht*), w szczególności tam, gdzie stan faktyczny może zostać ustalony tylko we współpracy ze stroną, np. gdy sąd nie jest w stanie powziąć z urzędu wiedzy o okolicznościach znanych wyłącznie stronie.

Podobnie jak w przypadku postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie AVG, również postępowanie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji jest naznaczone intencją ustawodawcy zapewnienia obywatelowi możliwie najłatwiejszego dostępu do sądu: w związku z tym w przypadku wniesienia skargi wymagana jest jedynie opłata ryczałtowa w wysokości 30 euro²². Obywatel nie powinien być także zmuszony do ustanawiania adwokata w celu złożenia skargi, dlatego VwGVG nie przewiduje żadnych skomplikowanych warunków formalnych skargi: środek prawny nie musi nawet zawierać określenia „skarga”. Wszelkie braki skargi są usuwalne, tzn. obywatel ma możliwość usunięcia braków wynikających z nieznamości prawa lub w wyniku przeoczenia. Skarżący ma wprowadzić

²¹ Obowiązek pouczenia nie oznacza jednak, że sędzia musi doradzać skarżącemu w kwestiach materialno-prawnych, a nawet informować go, jakie twierdzenia są dla niego korzystne.

²² Zwrot opłaty nie jest przewidziany, nawet jeśli skarżący sprawę przegra. Pewne kategorie skarżących, zazwyczaj o niskich dochodach, jak np. osoby niepełnosprawne, rolnicy czy osoby ubiegające się o azyl, są całkowicie zwolnione z opłaty ryczałtowej. Wyjątek stanowią sprawy z zakresu zamówień publicznych, gdzie zwykle wysoka opłata ryczałtowa podlega zwrotowi na rzecz zamawiającego w razie wygrania przez niego sprawy.

obowiązek m.in. przedstawić podstawy, „na których opiera się zarzut sprzeczności z prawem” (*auf die sich die Behauptung der Rechtswidrigkeit stützt* – § 9 ust. 1 VwGVG), jednak ten warunek należy rozumieć w taki sposób, aby mógł go spełnić przeciętny obywatel, także bez wsparcia profesjonalnego pełnomocnika. Nie można oczekiwać od skarżącego wskazania w skardze wszystkich prawnych podstaw zaskarżenia (wyr. VwGH z 24 kwietnia 2018 r., Ra 2017/17/0895). Powinna być w niej natomiast przejawiona wola skarżącego, że chce on w wyniku wniesienia skargi osiągnąć wynik dla niego korzystniejszy²³. Sąd pierwszej instancji nie jest związany zarzutami skargi, zakres kontroli zaskarżonego aktu wyznaczają raczej „granice sprawy”: sąd może również wytknąć organowi inne niż to wskazał skarżący naruszenia prawa w decyzji. W żadnym przypadku w procesie sądowno-administracyjnym nie powinien mieć miejsca przesadny formalizm (*übertriebener Formalismus*)²⁴. Jednakże kompetencja kontrolna sądu nie jest nieograniczona: jeżeli zaskarżona jest tylko część decyzji składającej się z kilku dających się oddzielić części, sąd nie może dokonać kontroli niezakwestionowanych części decyzji. Ponadto skarżący może dochodzić jedynie naruszenia jego publicznych praw podmiotowych, tak więc sąd nie może zmierzać do ustalenia żadnych innych naruszeń prawa, w tym w szczególności interesów niemających charakteru publicznego²⁵.

4.6. Postępowanie dowodowe

Ponieważ przepisy AVG stosuje się odpowiednio w postępowaniu sądowno-administracyjnym, w postępowaniu tym obowiązuje również zasada swobodnej oceny dowodów (*Grundsatz der freien Beweiswürdigung*): sąd administracyjny ma obowiązek „po dokładnym rozważeniu wyników postępowania dowodowego” ocenić wedle swego uznania, czy dany fakt można uznać za udowodniony, czy też nie (§ 45 ust. 2 AVG w zw. z § 17 VwGVG). Oznacza to, że sąd nie jest związany żadnymi sztywnymi regułami dowodowymi. Zgodnie z zasadą otwartego systemu środków dowodowych (*Grundsatz der Unbeschränktheit der Beweismittel*) za dowód można uznać wszystko, co nadaje się do ustalenia istotnych faktów i jest celowe w danym przypadku²⁶. Decydujące znaczenie ma to, czy można oczekiwać, że dany środek dowodowy przyczyni się do ustalenia stanu faktycznego. W każdym razie jego wartość dowodową ocenia się na podstawie jego rodzaju i właściwości²⁷.

²³ Należy jednak dodać, że ogólne, niemające uzasadnienia kwestionowanie ustaleń organu administracji (bez nawiązania do konkretnych argumentów organu) nie będzie zwykle w stanie podważyć prawidłowości decyzji, co może prowadzić do sytuacji, że środek prawny zostanie oddalony bez konieczności prowadzenia dalszego postępowania.

²⁴ Wyr. VwGH z 2 maja 2018 r., Ra 2017/02/0254.

²⁵ Wyr. VwGH z 26 marca 2015 r., Ra 2014/07/0077.

²⁶ Zob. np. VwGH 15.06.2018, Ra 2018/11/0059.

²⁷ Przepisy §§ 47 i n. AVG dotyczące dokumentów, świadków (i uczestników), biegłych i oględzin mają również subsydiarne zastosowanie w procesie sądowym.

Zasada bezpośredniości (*Unmittelbarkeitsgrundsatz*) wynika z § 25 ust. 6 VwGVG, zgodnie z którym dowody niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia przez sąd muszą być przeprowadzone w toku rozprawy (*Verhandlung*). Ponieważ postępowanie przed sądem musi odpowiadać gwarancjom określonym w art. 6 EKPC, wyprowadza się stąd generalny obowiązek sądu przeprowadzenia rozprawy, od którego można odstąpić tylko wyjątkowo, o ile art. 6 EKPC się temu nie sprzeciwia. Ma to miejsce np. w przypadku, gdy fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy zostały już wyjaśnione na podstawie akt sprawy przesłanych wraz ze skargą (i nie wskazano w niej na istnienie zawilej kwestii prawnej).

4.7. Rodzaje rozstrzygnięć

Regulacje dotyczące kognicji sądu administracyjnego pierwszej instancji stanowią „rdzeń” austriackiej reformy sądownictwa administracyjnego i stanowią największą jej osobliwość w kontekście prawnoporównawczym.

Wysiłki ustawodawcy, aby poprzez nowe ukształtowanie systemu ochrony prawnej nie doprowadzić do żadnych masowych zmian w życiu codziennym obywateli, a tym samym, aby sądy administracyjne pierwszej instancji generalnie zastąpiły dotychczasowe administracyjne organy odwoławcze, doprowadziły również do przeniesienia na sądy uprawnień orzeczniczych organów wyższego stopnia. W związku z tym sąd ma obowiązek (podobnie jak wcześniej organy odwoławcze) samodzielnie – reformatoryjnie – rozstrzygnąć w tej sprawie. Przeciw wariantowi czysto kasacyjnej kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych przemawiał też cel reformy, zorientowany na szybkie osiągnięcie jasności i pewności prawnej poprzez dostępność drogi sądowej w sprawie administracyjnej: dzięki temu, że sąd nie tylko uchyla sprzeczną z prawem decyzję (po czym organ administracji prowadzi ponownie postępowanie i wydaje nową decyzję), ale jednocześnie niezwłocznie udziela objętego wnioskiem zezwolenia, którego wydania organ bezzasadnie odmówił, sąd skraca dalszy bieg postępowania i tym samym zapewnia szybsze i ostateczne zakończenie postępowania.

Jak wynika z art. 130 ust. 4 konstytucji, sąd administracyjny pierwszej instancji jest zobowiązany do orzeczenia reformatoryjnego, gdy istotny dla sprawy stan faktyczny został ustalony albo samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd uzasadnia sprawność postępowania lub jest to związane z istotną oszczędnością kosztów²⁸. Trybunał Administracyjny stoi na stanowisku, że jest to sytuacja typowa, gdyż – w przypadku sprzeczności decyzji z prawem – przekazanie sprawy przez sąd organowi administracji w celu wydania nowej decyzji zawsze wiąże się ze znacznym opóźnieniem w załatwieniu sprawy. Nawet gdy konieczne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego w szerszym zakresie, jak np. istnieje potrzeba uzyskania opinii biegłego, uważa się podjęcie tych czynności

²⁸ Art. 130 ust. 4 konstytucji został powtórzony w § 28 ust. 2 i 3 VwGVG; por. VwGH 26.06.2014, Ro 2014/03/0063.

procesowych przez sąd pierwszej instancji za uzasadnione sprawnością postępowania i oszczędnością kosztów, ponieważ przekazanie sprawy organowi do ponownego rozpatrzenia zawsze otwiera możliwość powtórznego dostępu do sądu²⁹.

W praktyce reformatoryjna kompetencja orzecznicza sądu oznacza, że treść decyzji – przy braku zakazu *reformatio in peius* – może być zmieniana w dowolnym kierunku lub modyfikowana tylko selektywnie (np. w przypadku pozwolenia dla fabryki poprzez rozszerzenie poszczególnych warunków). Jeżeli np. organ administracyjny oddalił wniosek o wydanie paszportu decyzją, sąd powinien w przypadku uwzględnienia skargi – jeżeli nie ma wystarczających środków do wydania takich dokumentów – uchylić decyzję orzeczeniem stwierdzającym (*feststellenden Ausspruch*), że organ ma obowiązek wydać skarżącemu paszport.

Sąd administracyjny pierwszej instancji może orzekać kasacyjnie tylko w pewnych, bardzo ograniczonych przypadkach, tj. może on uchylić sprzeczną z prawem decyzję i przekazać sprawę organowi administracji w celu przeprowadzenia niezbędnych czynności dowodowych, gdy ten zaniechał przeprowadzenia takich czynności, gdy w ramach ustalania stanu faktycznego podjął czynności nieodpowiednie lub przeprowadził je tylko częściowo, albo zaniechał skomplikowanych czynności dowodowych, by następnie zażądać ich przeprowadzenia przez sąd administracyjny³⁰. Wyłącznie merytorycznie, bez żadnego w tym względzie wyjątku, sąd orzeka w sprawach karno-administracyjnych. W przypadku uznaniowych decyzji organów administracji sąd nie ma kompetencji do działania w ramach uznania administracyjnego, jeśli decyzja nie jest sprzeczna z prawem lub nie jest dotknięta uchybieniami formalnymi, wobec czego sąd działa na podstawie własnego uznania tylko w ramach zmiany wadliwej decyzji.

4.8. Prawomocność i wykonalność

Rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji stają się formalnie i materialnie prawomocne z chwilą ich wydania³¹. Powoduje to, że orzeczenia sądu administracyjnego są wiążące dla stron, których dotyczy decyzja, czego nie zmienia nawet zaskarżenie rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji rewizją do Trybunału Administracyjnego lub skargą do Trybunału Konstytucyjnego³².

Z prawomocnością związany jest skutek niezaskarżalności i nieodwołalności rozstrzygnięcia sprawy, w której nie wolno orzekać ponownie (*Wiederholungsverbot*). Wydaniu ponownego orzeczenia w tej samej sprawie stoi na przeszkodzie *res iudicata*³³. Przepisy AVG o wznowieniu postępowania, które przywiązują większą wagę do pewności prawa (*Rechtssicherheit*) niż do możliwej

²⁹ VwGH 26.06.2020, Ra 2020/14/0155.

³⁰ VwGH 26.03.2015, Ra 2014/07/0077.

³¹ VwGH 26.11.2015, Ra 2015/07/0018; 30.08.2018, Ra 2018/21/0111.

³² VwGH 4.10.2019, Ra 2018/05/0268.

³³ VwGH 9.08.2018, Ra 2018/22/0078.

do osiągnięcia następczo zgodności z prawem i są przez to uznawane za „przyjazne prawomocności”, znalazły odzwierciedlenie w szczególnym przepisie VwGVG, zgodnie z którym postępowanie zakończone orzeczeniem sądu administracyjnego może zostać wznowione tylko w przypadku zaistnienia określonych faktów, przy czym wnioski o wznowienie należy złożyć w ciągu dwóch tygodni od powzięcia wiadomości o przyczynie wznowienia³⁴.

Z chwilą powstania prawomocności orzeczenie sądu pierwszej instancji staje się wykonalne: obowiązek wykonania orzeczeń sądu administracyjnego spoczywa na regionalnych organach administracji okręgowej, które np. zapewniają wypłatę świadczeń pieniężnych za pośrednictwem właściwego sądu (cywilnego) zgodnie z przepisami obowiązującymi w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym³⁵.

4.9. Środki odwoławcze od orzeczeń sądu administracyjnego pierwszej instancji

System środków odwoławczych od orzeczeń sądu administracyjnego pierwszej instancji został ukształtowany kompleksowo, ale w sposób niezwykle złożony. Z jednej strony, skarżący może wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego z powodu niezgodności orzeczenia sądu z konstytucją, np. gdy ustawowa podstawa rozstrzygnięcia jest sprzeczna z konstytucją. Z drugiej strony, skarżący (a także organ administracyjny) ma możliwość wniesienia rewizji (*Revision*) do Trybunału Administracyjnego z powodu zarzucanej rozstrzygnięciu sądu sprzeczności z prawem. Skorzystanie z obu tych nadzwyczajnych środków prawnych, które mogą być wniesione jednocześnie lub jeden po drugim, jest obwarowane przymusem adwokackim³⁶.

Forma postępowania rewizyjnego przed Trybunałem Administracyjnym zależy od tego, czy sąd pierwszej instancji uznał w swoim orzeczeniu rewizję za dopuszczalną. Rewizja jest dopuszczalna, jeżeli sąd pierwszej instancji orzekł w kwestii prawnej o zasadniczym znaczeniu, co ma miejsce zawsze wtedy, gdy istnieje brak lub sprzeczne orzecznictwo Trybunału Administracyjnego dotyczące rozstrzygniętej kwestii prawnej lub gdy orzeczenie sądu pierwszej instancji świadomie odbiega od dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Administracyjnego. Stwierdzenie, że rewizja jest dopuszczalna, nie jest wiążące dla Trybunału Administracyjnego, ale jego skutkiem jest obowiązek przeprowadzenia przez

³⁴ Powód wznowienia istnieje, na przykład, jeśli pojawiają się nowe fakty lub dowody, których strona nie mogła powołać w postępowaniu bez swojej winy, a które prowadziłyby do wydania odmiennej decyzji, lub jeśli decyzja została wydana na podstawie sfałszowanego dokumentu lub w wyniku przestępstwa albo na skutek innej podlegającej odpowiedzialności karnej czynności lub w wyniku oszustwa (§ 32 ust. 1 VwGVG).

³⁵ Zob. § 1 i n. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz*).

³⁶ Jeżeli skarżący ma niskie dochody, a postępowanie sądowe nie jest oczywiście niecelowe lub sensowne, może on ubiegać się o pomoc prawną, polegającą na przyznaniu mu bezpłatnie adwokata.

sąd pierwszej instancji wstępnej procedury rewizyjnej (*Revisions-Vorverfahren*), tzn. sąd pierwszej instancji ma obowiązek zbadać warunki dopuszczalności postępowania rewizyjnego i w tym celu wzywa stronę przeciwną do przedłożenia odpowiedzi na rewizję. Jeśli natomiast sąd pierwszej instancji uznał rewizję za niedopuszczalną, strona postępowania nadal może ją wnieść do Trybunału Administracyjnego, musi jednak osobno wyjaśnić, dlaczego – wbrew orzeczeniu sądu pierwszej instancji – w sprawie występuje kwestia prawna o zasadniczym znaczeniu, przy czym postępowanie wstępne prowadzi w takim przypadku sam Trybunał Administracyjny.

W praktyce, od czasu wejścia w życie reformy sądownictwa administracyjnego, rewizje dotyczyły jedynie 4–5% orzeczeń sądów pierwszej instancji, przy czym około jedna czwarta rewizji okazała się skuteczna.

4.10. Quo vadis sądownictwo administracyjne?

Obecnie przedmiotem sądowej kontroli administracji są różne dziedziny życia, począwszy od wysokości zasiłków dla bezrobotnych czy cofnięcia prawa jazdy z powodu prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu, przez udzielanie zamówień publicznych, po pozwolenia dla elektrowni wodnych, lotnisk, autostrad, czy regulowania konkurencji we wrażliwych obszarach gospodarki. Ochrona prawna w sprawach administracyjnych służy zatem nie tylko stworzeniu podstaw dochodzenia sprawiedliwości przez obywatela z jego prawami w stosunku do państwa, ale może mieć ona również pośredni wpływ na dużą część społeczeństwa i warunki dla gospodarki narodowej kraju, jeśli np. duży projekt infrastrukturalny lub koszty funkcjonowania ogólnokrajowej sieci elektroenergetycznej są przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego.

Nawet jeśli w Austrii nie było to dotąd przedmiotem szerszej dyskusji, to biorąc pod uwagę kompetencje sądów administracyjnych pierwszej instancji, jest oczywiste, że tradycyjne państwo administracyjne w Austrii w związku z reformą sądownictwa administracyjnego zostało nieco przesunięte w kierunku państwa sądowiczego (Holoubek 2002, 499). Dotyczy to również obszarów wrażliwych politycznie, z doniosłymi konsekwencjami dla społeczeństwa. Ta strukturalna zmiana nie jest specyficznym dla Austrii rozwinięciem konstytucyjnej struktury władzy, odzwierciedla ona raczej długoterminowe zjawisko, które można zaobserwować w całej Europie: w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat coraz więcej obszarów, które wcześniej były zarezerwowane wyłącznie dla administracji i w których zaniechano w mniejszym lub większym stopniu niezależnej kontroli, zostało poddane kontroli sądowej³⁷. Realne praktyki polityczne, takie jak niechęć decydentów politycznych do podejmowania niepopularnych decyzji (zwłaszcza przed wyborami), w coraz większym stopniu prowadzą do tego, że sądy ponoszą

³⁷ Należy tu jedynie przykładowo wspomnieć o kwestiach przydziału broni i materiałów wojennych w narodowym interesie obronności i bezpieczeństwa państwa.

ostateczną odpowiedzialność za wysoce wrażliwe społecznie kwestie, które dotyczą dużej części społeczeństwa (Henning 1962, 182). To, że niezależność sądów administracyjnych jest szczególnie istotna w decyzjach naznaczonych politycznie i w toku ideologicznych niejednokrotnie debat jest tak samo oczywiste jak to, że w przypadku kontrowersyjnych rozstrzygnięć stanowiących przedmiot doniesień medialnych związanie sądów administracyjnych ustawami jest zwykle dyplomatycznie pomijane, a polityczna odpowiedzialność ustawodawcy za treść stosowanych w konkretnym postępowaniu norm prawnych schodzi na dalszy plan.

Wskazane okoliczności tworzą ramy dla procesu sadowoadministracyjnego, w którym decydenci polityczni, jako najwyższe organy administracji, sami są stroną postępowania sadowoadministracyjnego i w którym zadań sądu administracyjnego nie można już było określić szerzej. Zasada prowadzenia postępowania dowodowego z urzędu zwalnia w znacznym stopniu strony postępowania z odpowiedzialności za ustalenie stanu faktycznego, co wynika również z nie do końca odpowiednio ujętego obowiązku współdziałania stron. Sąd administracyjny nie jest wprawdzie związany oświadczeniami stron, ale musi niwelować skutki niezajomości prawa uczestników postępowania poprzez udzielanie im pomocy prawnej (bez naruszania sprawiedliwości sędziowskiej wobec uczestników postępowania) i zagwarantować stronom wysłuchanie w sprawie wszystkich istotnych wyników postępowania dowodowego, a także przeprowadzić rozprawę i zapewnić policję sesyjną. Wynika z tego, że sąd administracyjny nie tylko sprawuje kontrolę administracji i analizuje kwestie dopuszczalności środka zaskarżenia, ale także rozstrzyga sprawy administracyjne, w których orzekały wcześniej organy administracji – w postępowaniu sadowoadministracyjnym przejmuje te sprawy i sam je załatwia. Sąd administracyjny przejmuje nawet wykonywanie uprawnień dyskrecyjnych, leżących w sferze podstawowych kompetencji administracji, i to nawet w przypadku nieznacznego uchybienia przepisom procedury administracyjnej.

Wielość zadań sędziego administracyjnego w postępowaniu sadowoadministracyjnym należy widzieć na tle coraz bardziej złożonej rzeczywistości, która niesie ze sobą coraz bardziej skomplikowane i kosztowne postępowania (zwłaszcza w wymienionych wyżej sprawach wrażliwych społecznie). Czas trwania postępowania sądowego w ostatnich latach znacznie się wydłużył, m.in. w sprawach dotyczących pozwoleń dla dużych projektów infrastrukturalnych (jak autostrady, tunele drogowe czy farmy wiatrowe), mimo że właśnie realizacja takich projektów była wielokrotnie ważna i pilna z punktu widzenia zaopatrzenia ludności. Nawet jeśli prawidłowy z konstytucyjnego punktu widzenia tok postępowania sadowoadministracyjnego wymaga czasu, zwłaszcza w skomplikowanych kwestiach procesowych, nie można tracić z pola widzenia, że każde postępowanie powinno zostać zakończone w rozsądnym terminie, a wartość i akceptacja orzeczenia sądu obniża się, im dłużej to postępowanie trwa.

W związku z tym należy mieć na uwadze, że przy tworzeniu VwGVG skoncentrowano się z jednej strony na zapewnieniu starannego i dokładnego

dochodzenia do prawdy materialnej, a z drugiej – na pozostawieniu stronom nieograniczonych w dużej mierze uprawnień procesowych. Fakt, że te dwa cele czasami mogą ze sobą kolidować nie wymaga szerszego komentarza. Dotyczy to nie tylko możliwości celowego opóźniania podejmowania czynności procesowych przez strony postępowania, ale generalnie interesów, które zawsze są różne, zwłaszcza w postępowaniu wielostronnym, i zwykle koncentrują się na bezwzględnym dążeniu do osiągnięcia korzystnego wyniku procesowego, a nie na zakończeniu postępowania w rozsądnym terminie. Docelowo zadaniem ustawodawcy jest więc modyfikacja zasad postępowania w taki sposób, by zachować równowagę pomiędzy jakością orzekania, którą cechuje staranność i kompletność w zakresie ustalenia stanu faktycznego, a szybkością postępowania. Biorąc pod uwagę przedmiot spraw poddanych kontroli sądu administracyjnego, nie powinno budzić wątpliwości, że podjęcie tego rodzaju wysiłków legislacyjnych jest niezwykle ważne.

5. WNIOSKI

Wraz z reformą sądownictwa administracyjnego w 2012 r. w Austrii powstał system ochrony prawnej w sprawach administracyjnych, który sądom administracyjnym pierwszej instancji przyznał szeroki zakres uprawnień orzeczniczych. Sąd administracyjny z jego kompetencją do kontroli zaskarżonych aktów administracyjnych, ale także do samodzielnego rozstrzygania w poddanych tej kontroli sprawach, znajduje się – wedle aktualnego ujęcia VwGVG – do pewnego stopnia w „strefie pogranicza” między kontrolą administracji a jej wykonywaniem.

Bez wątpienia tradycyjne rozumienie roli sędziego, który jedynie zapewnia zgodność z prawem zaskarżonego aktu, ulega zauważalnej zmianie w kierunku sędziego czynnego, świadomie wpływającego na działania administracji. Zwiększa to wymagania wobec działalności sędziowskiej, ale jest też logiczną konsekwencją rozwoju ochrony prawnej w sprawach administracyjnych, co niesie ze sobą więcej wyzwań dla sądów administracyjnych, ale też większe możliwości zapewnienia praworządności w działaniach administracji w XXI wieku. Jest rzeczą oczywistą, że w tym rozwoju nie można zapominać o konieczności zapewnienia efektywności ochrony prawnej. W dążeniu do osiągnięcia tego celu prawo procesowe może być wsparciem lub przeszkodą, o czym ostatecznie decyduje ustawodawca.

BIBLIOGRAFIA

- Adamovich, Ludwig K. Bernd-Christian Funk. Gerhart Holzinger. Stefan Leo Frank. 2009. *Österreichisches Staatsrecht IV*. Wien: Verlag Österreich.
- Bergthaler, Wilhelm. 2015. „»Vergleich« vor den Verwaltungsgerichten”. *Zeitschrift für Verwaltungsgerichtsbarkeit* 4: 297–298.

- Chvosta, Peter. 2021. *W Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*. Red. Zbigniew Kmiecik. 71–88. Łódź–Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wolters Kluwer.
- Gruber, Gunther. 2016. „Das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte – erste Klarstellungen durch VwGH und VfGH”. W *Jahrbuch Öffentliches Recht 2016*. Red. Gerhard Baumgartner. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Henning, Rudolf. 1962. „Rechtsstaat und Richterstaat”. W *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 03*. Münster: Regensberg Verlag Münster in Westfalen.
- Holoubek, Michael. 2002. „Verwaltungsreform zwischen Verwaltungsführung und Verwaltungskontrolle”. W *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2001*. Red. Andreas Kohl et al. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Jablonek, Clemens. 2013. „Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867–2012 und darüber hinaus”. W *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*. Red. Michael Holoubek, Michael Lang. Wien: Linde Verlag.
- Kopp, Jozef. 1875–1876. W „Stenographische Protokolle des Abgeordnetenhauses des Reichsrates”. 8. Sitzung.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Loebenstein, Edwin. 1976. „Verwaltungsgerichtsbarkeit – Föderalismus”. W *Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit (Festschrift zum 100jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes)*. Red. Friedrich Lehne, Edwin Loebenstein, Bruno Schimetschek. Wien–New York: Springer-Verlag.
- Olechowski, Thomas. 2013. „Von den Theresianischen Verwaltungsreformen zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012”. W *Handbuch Verwaltungsgerichte*. Red. Albin Larcher. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG.
- Olechowski, Thomas. 2014. „Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich”. W *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Red. Johannes Fischer, Katharina Pabel, Nicolas Raschauer. Wien: Jan Sramek Verlag KG.
- Raschauer, Bernhard. 2013. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 4. Auflage. Wien: Verlag Österreich.

*Bea Éva Barsi-Fodor** <https://orcid.org/0000-0002-8483-9035>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO NA WĘGRZECH¹

Streszczenie. Opracowanie dotyczy reform sądownictwa administracyjnego na Węgrzech, począwszy od lat. 80 XIX do czasów współczesnych. Zasadniczą część rozważań stanowi analiza pierwszej węgierskiej kodyfikacji postępowania sądowniczo-administracyjnego – ustawy nr I z 2017 r. o postępowaniu sądowniczo-administracyjnym, która jest wynikiem częściowo tylko zrealizowanego zamysłu ustawodawcy zmierzającego do stworzenia sądownictwa administracyjnego oddzielnego od sądownictwa powszechnego, wyposażonego we własną procedurę i instytucje. Plany te do dziś nie zostały w pełni urzeczywistnione – sądowa kontrola administracji (tak wcześniej, jak i obecnie) pozostała w rękach sądów powszechnych, a ustawa z 2017 r. zachowała status ustawy tylko częściowo niezależnej od kodeksu postępowania cywilnego, bowiem w licznych kwestiach o charakterze procesowym ustawa ta odwołuje się do przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Obecnie sądowa kontrola administracji jest sprawowana na Węgrzech przez sądy dwóch instancji: w pierwszej instancji orzekają albo sądy wojewódzkie przez izby administracyjne albo, w przypadkach przewidzianych prawem, Kuria. Kuria orzeka w drugiej instancji i we wszystkich sprawach rewizyjnych.

Słowa kluczowe: ochrona prawna w sprawach administracyjnych, sądy administracyjne, reforma sądownictwa administracyjnego na Węgrzech, sądowa kontrola administracji sprawowana przez sądy powszechne, dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN HUNGARY

Abstract. The study deals with the reforms of the administrative judiciary in Hungary from the 1880s to the present day. The main part of the considerations is the analysis of the first Hungarian codification of administrative court proceedings – Act No. I of 2017 on administrative court proceedings, which is the result of only partially implemented intention of the legislator aimed

* Sędzia przewodnicząca Senatu Izby Administracyjnej Sądu Stołecznego w Budapeszcie, fodorbea@birosag.hu

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

at creating an administrative judiciary separate from the common judiciary, equipped with its own procedure and institutions. These plans have not been fully implemented to this day – judicial control of the administration (both before and now) has remained in the hands of common courts, and the 2017 Act retained the status of an act only partially independent of the Code of Civil Procedure, as in many the procedural law, the act refers to the provisions of the Code of Civil Procedure. Currently, judicial control of administration in Hungary is exercised by courts of two instances: in the first instance, they are adjudicated by either provincial courts by administrative chambers or, in cases provided for by law, by the Curia. The Curia adjudicates in second instance and on all matters of revision.

Keywords: legal protection in administrative matters, administrative courts, reform of the administrative judiciary in Hungary, judicial control of administration by common courts, two-instance administrative judiciary.

1. HISTORIA POWSTANIA I ROZWÓJ WĘGIERSKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Historia węgierskiego sądownictwa administracyjnego sięga lat 80. XIX w. (Koi 2019, 13–16; Patyi 2019). Po wejściu w życie ustawy nr XLVIII z 1883 r. od 1 stycznia 1884 r. powołano najpierw finansowy sąd administracyjny, który orzekał w sprawach finansowych, podatków i opłat, a także w niektórych sprawach egzekucyjnych i był obeznany z dotychczasowym *case law*. Od 1 stycznia 1897 r. sąd ten został włączony (ustawą nr XXVI z 1896 r.) do nowego, utworzonego na wzór austriacki Królewskiego Sądu Administracyjnego (Koi 2019, 13–16), który jako jednoinstancyjny sąd szczególnie rozstrzygał w postępowaniu kontradyktoryjnym w licznych, wyczerpująco określonych w prawie sprawach z zakresu prawa administracyjnego. Utworzony na najwyższym szczeblu sądownictwa Królewski Sąd Administracyjny zajmował się zarówno kwestiami prawnymi, jak i faktycznymi, mógł podejmować rozstrzygnięcia merytoryczne i reformatoryjne, a także – wyjątkowo – kasacyjne. Ponadto Królewski Sąd Administracyjny miał pewne cechy sądu konstytucyjnego: choć nie miał bezpośredniego uprawnienia do kontroli norm, to rozporządzenia wydawane przez najwyższe organy administracji (ministrów) należały do jego właściwości, a przez 50 lat jego istnienia wypracował on bogate orzecznictwo w tym zakresie (Pati 2001, 5).

Okres socjalizmu po II wojnie światowej oznaczał koniec Królewskiego Sądu Administracyjnego i początek nowego systemu prawnego opartego na modelu sowieckim, który eksponował jedność władzy państwowej, nie tolerował żadnego wyspecjalizowanego sądownictwa, a już na pewno nie sądu, który miałby umocowanie konstytucyjne (Köbel 2019, 66–93). Po 1949 r., zgodnie z ustawą nr IV z 1957 r. o ogólnych zasadach postępowania administracyjnego, tylko nieliczne akty administracyjne można było kwestionować przed sądem powszechnym (Balogh-Békesi, Pollák, Vértesy 2018, 6 i n.). Zgodnie z ustawą nr I z 1981 r. zakres spraw, które mogły być zaskarżone do sądu, został określony w rozporządzeniu

Rady Ministrów nr 63/1981 (XI.5.). Lista ta, w ostatniej jej obowiązującej wersji, obejmowała 34 zakresy działania administracji (Koi 2019, 13–16). W 1972 r. do „starego kodeksu postępowania cywilnego” (ustawa nr III z 1952 r.) dodano nowy, obejmujący sprawy z zakresu administracji państwowej rozdział.

Po zmianie starej, socjalistycznej konstytucji, aby zapewnić sądowy nadzór nad aktami administracyjnymi Sąd Konstytucyjny uchylił rozporządzenie Rady Ministrów nr 63/1981 z dnia 31 marca 1991 r. (XI.5.), które zawierało wykaz podlegających zaskarżeniu aktów administracji państwowej (wyr. 32/1990. XII. 22. AB). Otworzyło to na nowo drogę do stworzenia ogólnego sądownictwa administracyjnego, ale najpierw doprowadziło do uchwalenia ustawy nr XXVI. z 1991 r. przewidującej sądową kontrolę aktów administracyjnych w szerszym zakresie (Balogh-Békesi, Pollák, Vértesy 2018, 6)².

Liczne, dotyczące prawa administracyjnego interpretacje prawne, stanowiska i decyzje mające na celu zachowanie jedności prawnej oraz orzecznictwo sądu konstytucyjnego pokazały, że koncepcja rozszerzonej kontroli sądowej aktów administracyjnych wykacza poza ramy wyznaczone przez dawne przepisy (Boros, Robotka 2019, 22–45). Również zachodzące dynamicznie zmiany społeczne, gospodarcze i polityczne wymagały ustanowienia nowych, dostosowanych do nowej rzeczywistości unormowań, co doprowadziło do (re)kodyfikacji przepisów postępowania administracyjnego, w tym np. do uchwalenia ustawy nr CXL z 2004 r. o ogólnych zasadach postępowania i usługach organów administracji. Jednak na regulacje dotyczące procesu sądowego, niezwiązane z procesem cywilnym, lecz właściwe dla sądownictwa administracyjnego, trzeba było czekać jeszcze długo, bo aż do 1 stycznia 2018 r., kiedy to weszła w życie obowiązująca do dziś ustawa nr I z 2017 r. o postępowaniu sądowoadministracyjnym (2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról; dalej: TKP)³.

Znanym od lat zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie sądownictwa administracyjnego oddzielonego od sądownictwa powszechnego, które byłoby wyposażone we własną procedurę i instytucje. Te plany fundamentalnych reform nie zostały jednak w pełni zrealizowane: sądowa kontrola administracji pozostała w ramach sądownictwa powszechnego (na szczeblu sądów wojewódzkich – komitackich, z właściwością rejonową)⁴, a TKP zachowała status częściowo tylko niezależnej ustawy, bowiem w licznych kwestiach o charakterze procesowym odwołuje się ona do przepisów (w międzyczasie również nowego) Kodeksu postępowania cywilnego⁵.

² Ustawa nr XX z 1949 r. (stara konstytucja), zmieniona ustawą nr XXXI z 1989 r. Art. 50 ust. 2.

³ Ustawa nr CL z 2016 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról) weszła w życie tego samego dnia.

⁴ Spośród 20 sądów wojewódzkich 8 było właściwych do rozstrzygania sporów administracyjnych.

⁵ Ustawa nr CXXX z 2016 r.

Konstytucyjne podstawy obecnego węgierskiego sądownictwa administracyjnego wynikają z przepisów art. B ust. 1, art. 25 ust. 2 i art. XXVIII ust. 7 węgierskiej ustawy zasadniczej (GG), które przewidują, że „Węgry są niezależnym, demokratycznym państwem prawnym”, gdzie „sądy orzekają w sprawach karnych, w sprawach cywilnych, w innych sprawach określonych ustawami; w sprawach zgodności z prawem decyzji administracyjnych; o zgodności rozporządzeń samorządu z innymi aktami normatywnymi oraz o unieważnieniu takich rozporządzeń; o stwierdzeniu zaniechań przez samorządy lokalne w wykonywaniu obowiązków legislacyjnych”, a „każdy ma prawo do odwołania od orzeczenia sądowego, decyzji władz lub organów administracyjnych, które narusza jego prawo lub uzasadniony interes” (Balogh-Békesi, Pollák, Vértesy 2018, 5–6). Sformułowania te służą zarówno subiektywnej, tj. ochronie interesów jednostki, jak i obiektywnej ochronie prawnej, tj. kontroli legalności funkcjonowania administracji (Paty 2011, 53–62).

Na Węgrzech sądownictwo konstytucyjne i administracyjne są rozdzielone. Podstawę prawną postępowania sędowoadministracyjnego do końca grudnia 2017 r. stanowiły przepisy rozdziału XX starego Kodeksu postępowania cywilnego. W związku z tym sądownictwo administracyjne było częścią sądownictwa powszechnego. Od 1 stycznia 2013 r. do 31 marca 2020 r. funkcjonowało 20 sądów administracyjnych i pracy (po jednym dla każdego komitatu i jeden dla Budapesztu), jednak te sądy specjalne orzekały w większości spraw w pierwszej instancji (w niektórych przypadkach – np. w sprawach dotyczących zamówień publicznych – sąd w Budapeszcie miał wyłączną właściwość do orzekania w pierwszej instancji), natomiast tok instancji (odwołania od orzeczeń sądów administracyjnych i pracy do Sądu Najwyższego, a od orzeczeń Sądu Najwyższego do Kurii) został ponownie włączony do systemu sądownictwa powszechnego (Balogh-Békesi, Pollák, Vértesy 2018, 10).

Obecnie obowiązujące regulacje znajdują się w TKP, która – jak już wspomniano – jest samodzielną regulacją stworzoną specjalnie dla postępowania sędowoadministracyjnego, ale w wielu kwestiach proceduralnych odwołuje się do odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Nowa ustawa, jak podkreślono w jej preambule, została wydana

w uznaniu niezawisłości i odnowienia krajowych tradycji sądownictwa administracyjnego, w uznaniu potrzeby niezależnego systemu sądownictwa, który umożliwi skuteczną, szybką i fachową kontrolę postępowań administracyjnych w celu zapewnienia ochrony prawnej przez sądy administracyjne i środków obrony przed sprzecznymi z prawem aktami administracji, jak również w celu zapewnienia, że organy administracyjne wykonują swoje zadania zgodnie z prawem, a ich działania są zgodne z celami, dla których osiągnięcia zostały powołane, a więc w celu wykonania art. 25 ust. 2 [Ustawy Zasadniczej].

Z dniem 1 kwietnia 2020 r. zlikwidowano sądy administracyjne i pracy i od tego czasu w sprawach administracyjnych orzeka w pierwszej instancji 8 (powszechnych) sądów wojewódzkich o właściwości rejonowej. Według TKP

zadaniem sądu jest zapewnienie skutecznej ochrony prawnej przed naruszeniem prawa przez działanie administracji – na skutek uzasadnionego wniosku w tym zakresie (art. 2 ust. 1 TKP).

Sądowa kontrola administracji jest sprawowana na Węgrzech przez sądy dwóch instancji: w pierwszej instancji orzekają albo sądy wojewódzkie przez izby administracyjne (*a közigazgatási kollégiummal működő törvényszék*) – i tak jest w przypadku zdecydowanej większości spraw, albo w przypadkach przewidzianych prawem, Kuria (*Kúria*)⁶. Kuria orzeka w drugiej instancji i we wszystkich sprawach rewizyjnych (art. 7 TKP).

Oprócz sądownictwa administracyjnego węgierski system prawny przewiduje również wiele instytucji o kompetencjach służących w pewnym stopniu kontroli legalności aktów administracyjnych (Varga Zs. 2019, 11; Varga Zs. 2018, 73–94), które mają charakter uzupełniający względem ochrony sądowej: należy do nich postępowanie uruchamiane przez rzecznika praw obywatelskich oraz kontrola zgodności z prawem zapewniana przez prokuratora (który może wnieść skargę do sądu, jeśli organ administracji nie uczynił zadość wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa).

2. WŁAŚCIWOŚĆ I SKŁAD SĄDU

Kwestię właściwości miejscowej sądów wojewódzkich reguluje art. 13 TKP. Ogólnie rzecz ujmując, w razie braku wyraźnej w prawie przewidzianych przepisów szczególnych właściwość miejscową sądu wojewódzkiego wyznacza miejsce wydania aktu administracyjnego będącego przedmiotem skargi. W przypadku aktu wydanego w wieloinstancyjnym postępowaniu administracyjnym o właściwości sądu decyduje miejsce wydania aktu przez organ pierwszej instancji. Wyłącznie właściwy w niektórych kwestiach prawnych wymienionych wyczerpująco w ustawie jest stołeczny sąd w Budapeszcie.

Sąd bada z urzędu swoją właściwość miejscową i rzeczową, przy czym decydujące w tym względzie znaczenie ma data wniesienia skargi. Jeżeli po tej dacie podstawy właściwości sądu ulegną zmianie, sąd właściwy ma obowiązek stwierdzić swą właściwość do rozstrzygnięcia sprawy (art. 14 TKP). W przypadku zaistnienia pozytywnego lub negatywnego sporu o właściwość, tj. gdy więcej niż jeden sąd uważa się za właściwy w sprawie lub żaden z sądów nie uważa się za właściwy, sąd właściwy do rozstrzygnięcia sprawy wskazuje Kuria (art. 15 TKP).

W sprawach administracyjnych orzekają wyłącznie sędziowie zawodowi, udział ławników jest w tych sprawach niedopuszczalny. Orzeczenie w pierwszej

⁶ Kuria jest pierwszą i ostatnią instancją np. w postępowaniu w sprawie wskazania organu właściwego do rozstrzygnięcia sprawy czy w sprawach dotyczących wolności zgromadzeń, z wyjątkiem ich rozwiązania – szerzej: art. 12 ust. 2 TKP.

instancji sąd wydaje albo w składzie jednego sędziego albo w składzie kolegiálním (art. 8 TKP). Co do zasady sąd orzeka w składzie trzech sędziów zawodowych, jednoosobowo natomiast w przypadkach przewidzianych prawem, np. w sprawach ze skarg na akt administracyjny podjęty w postępowaniu dwuinstancyjnym, czy w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu (zobowiązanie do zapłaty) nie przekracza dziesięciu milionów forintów. System ten jest jednak elastyczny i skład sądu może być zmieniony w obu kierunkach: jeśli sprawa jest prosta pod względem faktycznym i prawnym, skład kolegiálny może zarządzić na posiedzeniu wstępnym, że sąd rozstrzygnie ją jednoosobowo – przez jednego z członków składu, natomiast w sytuacji odwrotnej, gdy sprawa jest szczególnie skomplikowana, sąd w składzie jednego sędziego może zarządzić przed rozprawą, że zostanie ona rozstrzygnięta w składzie kolegiálním. Sąd w składzie jednego sędziego rozstrzyga zawsze sprawy ze skarg na postanowienia. Kuria natomiast wydaje wyroki zwykle w składzie trzech sędziów, jednak sprawy szczególnie skomplikowane lub o dużej doniosłości społecznej mogą być rozpoznane w składzie poszerzonym pięciu sędziów. Jeśli charakter sprawy to uzasadnia, w składzie pięcioosobowym może zasiadać dwóch sędziów, którzy nie byli mianowani jako sędziowie administracyjni (mogą to być np. sędziowie cywilni; dzieje się tak, gdy Kuria musi zdecydować, czy spór ma charakter administracyjno- czy cywilnoprawny – art. 15 ust. 4 TKP).

Bezstronność postępowania gwarantują liczne przepisy o wyłączeniu sędziego (*Kizárás* – art. 10 TKP).

Sędzia jednoosobowo może podejmować wszelkie środki i zarządzenia należące do kompetencji sądu, składu orzekającego lub przewodniczącego izby. Prościej rzecz ujmując, przewodniczący lub sędzia przez niego wyznaczony może podejmować wszelkie czynności poza rozprawą oraz wydawać wszelkie orzeczenia należące do kompetencji sądu, z wyjątkiem wyroku. W trakcie rozprawy przewodniczący może podejmować te środki, które są wyraźnie dlań zastrzeżone w przepisach prawa (art. 9 TKP). W pozostałych sytuacjach sędziowie mają te same uprawnienia: przy wydaniu wyroku mają równe prawo głosu.

W niektórych sprawach w pierwszej instancji asesor sądowy może zająć miejsce jednego sędziego, a w sprawach przewidzianych ustawą lub rozporządzeniem orzeczenia mogą wydawać także, pod kierunkiem i nadzorem sędziego, referendarze sądowi posiadający samodzielne upoważnienie do składania podpisów, z wyjątkiem orzeczeń wymagających przeprowadzenia rozprawy (art. 11 TKP). W obu przypadkach zasady wyłączenia dotyczące sędziów mają zastosowanie również do asesorów sądowych i referendarzy sądowych.

3. OGÓLNE ZASADY POSTĘPOWANIA

Ogólne zasady proceduralne nie są ujęte w preambule ustawy, ale najważniejsze obowiązki stron i sądu, podobnie jak podstawowe prawa procesowe stron, zostały określone w pierwszym rozdziale TKP zatytułowanym „Postanowienia ogólne”. Służą one przede wszystkim zapewnieniu bezstronności i efektywności postępowania, a także ekonomii procesowej, której zapewnienie jest obowiązkiem sądu.

Jak wspomniano, zadaniem sądu jest zapewnienie skutecznej ochrony prawnej przed naruszeniami prawa przez akt administracyjny – na uzasadniony wniosek w tym zakresie (art. 2 TKP). Sąd musi zagwarantować sprawiedliwość proceduralną, a także zapewnić stronom i innym uczestnikom postępowania możliwość korzystania z przysługujących im praw procesowych i wypełnienia ich obowiązków procesowych. Równości broni służy przepis, zgodnie z którym sąd ma obowiązek umożliwić stronom zapoznanie się ze wszystkimi przedłożonymi sądowi w toku postępowania dokumentami, oświadczeniami i dowodami oraz złożenie co do nich wyjaśnień.

Skarżący działający bez pełnomocnika procesowego są uprzywilejowani: muszą zostać poinformowani przez sąd o przysługujących im prawach (m.in. o możliwości uzyskania pomocy prawnej, zwolnienia od kosztów sądowych, ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu) oraz o ich obowiązkach.

Obowiązkiem stron jest działanie w dobrej wierze, składanie oświadczeń o okolicznościach faktycznych i wyjaśnień co do faktów zgodnie z prawdą oraz współpraca z sądem w celu sprawnego zakończenia postępowania (art. 3 TKP)⁷.

Należy podkreślić, że na Węgrzech postępowanie sądownoadministracyjne nie służy ogólnej kontroli legalności działań administracji: sąd jest w pełni związany wnioskami stron (wnioskami skargi i innymi oświadczeniami woli); sąd w wyroku orzeka w granicach skargi, nie wolno mu wykraczać poza ramy wyznaczone przez treść skargi i pisma strony przeciwnej. Wyjątki stanowią nieliczne, taksatywnie wymienione w ustawie okoliczności, które sąd bada z urzędu⁸. Oświadczenia stron są przy tym kwalifikowane nie według ich nazwy, ale według treści. Sąd może zarządzić przeprowadzenie dowodu z urzędu tylko w przypadkach przewidzianych prawem. W typowych przypadkach (gdy nie ma w tym względzie przepisów szczególnych) ustawa wymaga od stron (w szczególności od skarżącego, który zarzuca sprzeczność z prawem aktu administracyjnego) wymienienia

⁷ Jeżeli uczestnik postępowania naruszy zasady dobrej wiary, sąd może nałożyć na niego grzywnę lub skorzystać z innych środków przewidzianych prawem – art. 36 ust. 1 pkt 1 TKP i art. 5 ust. 2 Kodeksu postępowania cywilnego.

⁸ Z urzędu badaniu podlegają: przyczyny nieważności; inne prawem przewidziane podstawy bezskuteczności; wady aktu administracyjnego wskazujące, że jest to akt nieistniejący; okoliczności dotyczące wydania aktu bez właściwej podstawy prawnej; inne okoliczności określone przez prawo – art. 85 ust. 1 i 3 TKP.

i udowodnienia wszystkich faktów i okoliczności, na które zamierza się powołać w toku postępowania.

Spory w postępowaniu sądownoadministracyjnym są rozstrzygane według TKP, przepisy Kodeksu postępowania cywilnego mają zastosowanie tylko wtedy, gdy jest to wyraźnie przewidziane w TKP i w tym przypadku przepisy prawa cywilnego muszą być interpretowane zgodnie z celem i sensem TKP (art. 6 TKP)⁹.

4. PRZEDMIOT SPORU

Przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest zgodność z prawem „działań administracji” (*közigazgatási tevékenység*), które jest pojęciem zbiorczym, obejmującym działania i zaniechania organów administracji „zmierające do zmiany sytuacji prawnej uregulowanej przez prawo administracyjne albo skutkujące naruszeniem praw podmiotowych”. Należą do nich, obok decyzji w sprawach indywidualnych i umów administracyjnych, także przepisy o zastosowaniu ogólnym w indywidualnych przypadkach, które nie są objęte aktem ustawodawczym (art. 4 ust. 1 i 3 TKP).

Droga postępowania przed sądem administracyjnym (proces sądownoadministracyjny) jest otwarta dla „klasycznych” sporów administracyjnych, dla sporów publicznoprawnych, których rozstrzygnięcie zostało ustawowo zastrzeżone dla sądownictwa administracyjnego, dla sporów ze stosunków w służbie publicznej, a także sporów na tle umów administracyjnych oraz dotyczących aktów normatywnych, w których sąd bada, czy uchwałodawcza działalność gminy narusza przepisy prawa, jak również, czy gmina zaniedbała swoje obowiązki w tym zakresie czy też nie (art. 5 TKP). Należy przy tym podkreślić, że warunkiem otwarcia drogi sądowej jest, co do zasady, wyczerpanie przez skarżącego środków przysługujących na drodze administracyjnej.

Jak wynika z powyższego, normatywne pojęcie „aktu administracyjnego” (*közigazgatási cselekmény*) jest bardzo szerokie, a w procesie sądowym można dochodzić kontroli legalności dużej liczby aktów administracji i jej bezczynności. Odpowiednio szeroka jest też ustawowa definicja „organu administracyjnego” (*közigazgatási szerv*), obejmująca nie tylko klasyczne organy administracji państwowej, ale także np. organy uchwałodawcze gmin i innych osób publicznych, a także szkoły wyższe, ich organy i urzędników, a ponadto jednostki organizacyjne władzy publicznej o samodzielnych zadaniach i kompetencjach (art. 4 ust. 7 pkt 1 TKP).

⁹ W postępowaniu sądownoadministracyjnym mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie dotyczącym np. zdolności procesowej, udziału pełnomocników, tłumaczy, terminów, rozstrzygnięć sądu, kosztów procesu czy postępowania dowodowego.

5. STRONY POSTĘPOWANIA

Zdolność procesowa jest cechą, dzięki której dany podmiot może działać jako strona w procesie sądownoadministracyjnym. Według TKP stroną w tym procesie może być osoba, wobec której „na podstawie prawa cywilnego lub administracyjnego mogą przysługiwać prawa i kto może zostać obciążony obowiązkiem, a także organy administracyjne w zakresie ich działania i kompetencji” (art. 16 TKP). Każdy, kto na podstawie przepisów prawa cywilnego ma zdolność do czynności procesowych, albo kto w postępowaniu administracyjnym mógł działać osobiście, również w postępowaniu przed sądem może działać osobiście lub przez pełnomocnika (art. 16 ust. 3 TKP). Reprezentacja prawna jest przy tym wymagana tylko w niektórych przypadkach (art. 26–27 TKP).

Zasadą jest, że skarżącym (*felperes*) może być osoba, której prawo lub uzasadniony interes zostały bezpośrednio naruszone działaniem (aktem) administracji. Do tego dochodzi, pod pewnymi warunkami, udział w postępowaniu prokuratora (lub organu wykonującego zadania nadzorcze lub kontrolne), organu administracji zaangażowanego w wykonanie umowy administracyjnej, a w przypadkach prawem przewidzianych również organizacji społecznych, stowarzyszeń itp. (art. 17 TKP).

Skargę wnosi się przeciwko organowi administracji, których wydał zaskarżony akt administracyjny (*alperes*). W przypadku decyzji wydanych w postępowaniu wieloinstancyjnym skargę należy wnieść przeciwko organowi administracji, który działał w ostatniej instancji, a w sporach dotyczących publicznoprawnych stosunków służbowych – przeciwko organowi działającemu jako pracodawca (art. 18 TKP).

Jeżeli sąd na podstawie treści skargi dojdzie do przekonania, że skarżący błędnie wskazał organ, którego akt jest kwestionowany, koryguje ten błąd z urzędu: o zaistnieniu sporu sąd zawiadamia przez doręczenie skargi (właściwemu) organowi administracji (który wydał zaskarżony akt) i zwalnia od udziału w postępowaniu w sprawie pierwotnie wskazany w skardze organ. Jeżeli postępowanie powinno być wszczęte również przeciwko innemu organowi, zostaje on zawiadomiony o sprawie wraz z doręzeniem mu skargi (art. 25 ust. 2 TKP).

W postępowaniu w sprawie może uczestniczyć kilku skarżących, a także kilka organów, przy czym do postępowania mogą przystąpić również, po zawiadomieniu ich przez sąd, zainteresowani (*Érdekelt*), których praw lub prawnie uzasadnionych interesów dotyczy bezpośrednio sporny akt administracyjny, albo których praw lub interesów może bezpośrednio dotyczyć wydany w postępowaniu wyrok sądu (art. 24 TKP).

6. SKARGA

Proces sądowy uruchamia wniesienie skargi (*kerest*), która powinna zawierać elementy określone w art. 37 TKP. Skargę wnosi się w przepisany prawem terminie (zazwyczaj w ciągu 30 dni od doręczenia kwestionowanego aktu). Składa się ją (co jest typowe dla węgierskiego postępowania sądownoadministracyjnego) do organu¹⁰, a jeśli zaskarżony akt został wydany w postępowaniu wieloinstancyjnym – do organu pierwszej instancji. Organ ten ma obowiązek przekazać skargę – ewentualnie za pośrednictwem organu drugiej instancji – wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (w której organ zajmuje stanowisko co do skargi) do sądu.

Pisma w postępowaniu sądowym składa się elektronicznie, pocztą lub bezpośrednio w sądzie (art. 28 ust. 1 TKP). Obserwacja praktyki pokazuje, że strony coraz częściej korzystają ze środków komunikacji elektronicznej (ta forma komunikacji z sądem jest obligatoryjna w przypadku niektórych kategorii skarżących, jak również osób prawnych, profesjonalnych pełnomocników, a także generalnie organów administracji, których akty zostały zaskarżone do sądu), dlatego „prawdziwe”, papierowe dokumenty (drukowane czy pisane ręcznie) są raczej rzadkością. Akta sprawy administracyjnej wraz z załącznikami (*attachments*) są również przekazywane do sądu drogą zamkniętej, bezpiecznej, szyfrowanej ścieżki elektronicznej. W przypadku kontaktu elektronicznego wszelkie decyzje i inne dokumenty przesyłane przez sąd do stron są również przekazywane drogą elektroniczną.

Skarżący wnoszący skargę osobiście, bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika, mogą skorzystać z określonego prawem formularza urzędowego (art. 39 ust. 2 i art. 155 TKP).

Istnieją cztery rodzaje skarg: skarga o uchylenie aktu administracyjnego, skarga na bezczynność organu, skarga o stwierdzenie istnienia stosunku prawnego lub prawa oraz skarga o zobowiązanie (art. 38 TKP). W pierwszym przypadku kwestionowana jest zgodność z prawem aktu administracyjnego, a skarżący domaga się zmiany, unieważnienia lub uchylenia aktu administracyjnego, ewentualnie ze zobowiązaniem organu do przeprowadzenia ponownego postępowania¹¹. Skarga drugiego rodzaju jest ukierunkowana na stwierdzenie przez sąd, że organ dopuścił się bezczynności w wykonywaniu jego prawem przewidzianych obowiązków. Celem skargi o zobowiązanie jest uzyskanie wyroku zakazującego organowi podejmowania określonych czynności albo nakazującego wykonanie obowiązku wynikającego ze stosunku administracyjnego albo zasądzającego odszkodowanie za szkodę wyrządzoną skarżącemu w związku z administracyjnym stosunkiem umownym lub stosunkiem służbowym, ewentualnie zasądzającego

¹⁰ Od tej zasady istnieją jednak wyjątki, np. skargę na bezczynność organu wnosi się bezpośrednio do sądu.

¹¹ Ten typ skargi stanowi przeważającą większość wnoszonych do sądów administracyjnych skarg.

odpowiednią sumę pieniężną tytułem zadośćuczynienia za poniesione straty. Natomiast skarga, której żądanie dotyczy wyłącznie stwierdzenia naruszenia prawa spowodowanego działaniem administracji lub jakimkolwiek innym, istotnym z punktu widzenia stosunku administracyjnego faktem, jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla ochrony praw skarżącego wobec organu i gdy ze względu na charakter czynności administracyjnej lub stosunku prawnego nie może on wnieść skargi innego rodzaju.

Po wniesieniu skargi sąd bada w ciągu 8 dni (najczęściej przez referendarza), czy skarga spełnia warunki formalne, czy jest konieczne przekazanie skargi do właściwego sądu, a także czy skarga nie ulega odrzuceniu z powodu niedochowania warunków jej wniesienia (np. złożenia jej po upływie terminu)¹².

7. POSTĘPOWANIE PRZED SĄDEM I INSTANCJI

Gdy skarga nie zawiera braków formalnych lub zostały one przez skarżącego usunięte, sąd przystępuje do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej, jeżeli skarga wniosek taki zawiera. Orzeczenie w tym zakresie sąd wydaje w terminie 15-dniowym. Ponieważ orzeczenia organów (drugiej instancji) po ich wydaniu i doręczeniu są ostateczne i podlegają wykonaniu, skarżący korzystają z możliwości zwrócenia się do sądu o udzielenie im ochrony tymczasowej, która może polegać na zawieszeniu skutku zaskarżonego aktu, uchyleniu skutku zawieszającego, zarządzeniu środków tymczasowych lub zabezpieczeniu dowodów (art. 50 TKP).

Jeżeli rozstrzygnięcie sprawy należy do Senatu, w ciągu 15 dni od wniesienia skargi wyznaczane jest wstępne posiedzenie Senatu, na którym omawiane są najważniejsze kwestie w sprawie i (w praktyce) wyznaczany jest sędzia sprawozdawca.

Ustawa nie przewiduje wyznaczenia ustnej rozprawy w każdym przypadku, a jedynie na wyraźne żądanie stron lub zainteresowanych i gdy sąd uzna to za niezbędne (art. 77 ust. 1 TKP). Jednak w praktyce w większości przypadków strony wnoszą o rozpoznanie sprawy na rozprawie, stąd wyjątek jest raczej regułą. Sąd wyznacza rozprawę w ciągu 30 dni, tak aby mogła się odbyć w ciągu 60 dni od dnia wpływu skargi do sądu. Należy podkreślić, że jeżeli skarżący nie stawi się na rozprawie wyznaczonej na jego wniosek, może to mieć poważne dla niego konsekwencje: sąd, przy braku sprzeciwu strony przeciwnej, może umorzyć postępowanie (art. 82 TKP).

Jedną z przewodnich idei nowej kodyfikacji była koncepcja koncentracji procesu sądowego, polegająca na nałożeniu na sąd obowiązku podjęcia wszelkich

¹² Czynności podejmowane przez sąd po otrzymaniu skargi bardziej szczegółowo określają art. 45 i n. TKP.

niezbędnych działań w celu przygotowania rozprawy (np. zarządzenia dowodowe, pozyskanie przed rozprawą dokumentów niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy), tak aby rozstrzygnięcie sprawy było możliwe na jednej rozprawie (art. 57 ust. 1 i art. 61 i n. TKP).

Zakończenie postępowania może nastąpić w drodze ugody między stronami (*egyezség* – art. 64–68 i 72 ust. 4 TKP) albo w drodze prowadzonej przez sąd mediacji (*bírószági közvetítés* – art. 69–70 TKP). Ugoda wchodzi w grę, jeżeli pozwala na to przedmiot sprawy, możliwość jej zawarcia nie jest wyłączona z mocy prawa i z okoliczności sprawy wynika, że istnieją szanse na jej zawarcie w rozsądnym terminie. W tych sytuacjach sąd zachęca strony do zawarcia ugody, ponieważ jest ona niezwykle elastycznym rozwiązaniem: o ile nie prowadzi to do naruszenia przepisu prawa, strony mogą uzgodnić sposób zakończenia postępowania lub rozwiązanie spornej w sprawie kwestii, w tym sposób usunięcia naruszenia prawa spowodowanego przez działanie administracji. Jeżeli ugoda odpowiada prawu, jest zatwierdzana przez sąd postanowieniem, którym również zaskarżony akt podlega uchyleniu, unieważnieniu lub przewidzianej w treści ugody zmianie. Ugoda zatwierdzona przez sąd ma skutki wyroku. Jeżeli natomiast do ugody nie dojdzie, sąd kontynuuje postępowanie na zasadach ogólnych. Mediację z kolei sąd zarządza wtedy, gdy strony i zainteresowani na to się zgodzą. Postępowanie sądowe ulega wówczas zawieszeniu na czas nieprzekraczający dwóch miesięcy. Mediatorem sądowym jest sędzia, który jednak nie może być członkiem izby rozpatrującej sprawę¹³. Jeżeli mediacja zakończy się sukcesem, zawarta w jej ramach ugoda zostaje przedłożona sądowi w celu oceny jej zgodności z prawem. Ugoda zgodna z prawem podlega zatwierdzeniu przez sąd postanowieniem, którego skutki są równoznaczne ze skutkami wyroku.

Rozprawę prowadzi przewodniczący, który ustala m.in. kolejność przeprowadzania dowodów. Przewodniczący lub sprawozdawca wyjaśnia, w razie potrzeby, treść złożonych w sprawie oświadczeń stron (skargi, wniosku obrony itp.) oraz poucza strony o ich prawach i obowiązkach procesowych.

W przepisach o postępowaniu dowodowym zawarte jest odesłanie do Kodeksu postępowania cywilnego z zastrzeżeniem odstępstw przewidzianych w rozdziale XIV TKP. W przypadku braku odmiennych unormowań dowody co do istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych musi przedstawić strona, która jest zainteresowana uznaniem przez sąd jej twierdzenia za słuszne; konsekwencje braku lub nieskuteczności środków dowodowych również ponoszą strony (art. 265 ust. 1 Kodeksu postępowania cywilnego).

Ciężar dowodu w postępowaniu sądowoadministracyjnym spoczywa, co do zasady, na skarżącym, który powinien wykazać, że akt administracyjny jest sprzeczny z prawem w takim sensie, w jakim zostało to przedstawione w skardze.

¹³ Do mediatora sądowego i jego działań stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o mediacji – art. 70 TKP.

W tym celu może korzystać, w szczególności, z dowodów z zeznań świadków, opinii biegłych, dokumentów, nagrań obrazu i dźwięku oraz z innych dowodów rzeczowych. Zgodnie z zasadą swobodnego wyboru środków dowodowych można wykorzystać w postępowaniu wszystkie (nazwane) dowody, które mogą okazać się przydatne dla ustalenia przez sąd faktów istotnych dla sprawy i zostać uwzględnione w ramach sędziowskiej swobodnej oceny (art. 267–268 Kodeksu postępowania cywilnego).

Skarżący może zmienić skargę w zakresie określonym prawem najpóźniej na pierwszej rozprawie. Złożenie wniosku dowodowego lub przedłożenie środka dowodowego jest możliwe, co do zasady, najpóźniej na pierwszej rozprawie, po tej chwili TKP przewiduje taką możliwość jedynie w wąskim zakresie. Fakty i okoliczności, na które skarżący nie powołał się w postępowaniu administracyjnym, również nie mogą być powoływane w postępowaniu przed sądem, chyba że skarżący wykaże, że się na nie powoływał, jednak organ to zignorował, albo że nie wiedział o nich nie z własnej winy – ewentualnie, że nie z własnej winy nie powołał się na nie (art. 78 ust. 1 i 4 TKP).

Ciężar dowodu ulega odwróceniu i to organ administracji obowiązany jest wykazać prawidłowość ustaleń stanu faktycznego, jeżeli postępowanie administracyjne zostało wszczęte z urzędu, a skarżący miał podstawy do przyjęcia, że ustalenia co do stanu faktycznego są nieuzasadnione, niekompletne lub sprzeczne z aktami sprawy (art. 79 ust. 1 TKP). Jak wspomniano, proces sądowno-administracyjny nie służy ogólnej kontroli legalności aktów administracyjnych: sąd jest związany skargą i wnioskami stron. Sąd może zarządzić przeprowadzenie dowodu z urzędu tylko w przypadkach przewidzianych prawem, wymienionych w art. 78 ust. 5 TKP.

W toku rozprawy strony składają wyjaśnienia, a sąd ocenia dowody indywidualnie i kompleksowo, a gdy sprawa dojrzeje do rozstrzygnięcia, po wygłoszeniu przez strony oświadczeń końcowych, rozprawa zostaje zamknięta i sąd ogłasza orzeczenie (wyrok lub postanowienie – art. 76 ust. 1 TKP).

Sąd orzeka w sprawie wyrokiem, a we wszystkich innych kwestiach, które wyniknęły w toku postępowania – postanowieniem (art. 84 ust. 1 TKP). Jeżeli skarga jest nieuzasadniona albo doszło do naruszenia przepisów postępowania, które nie miało wpływu na wynik sprawy, albo nie można stwierdzić bezpośredniego naruszenia prawa lub uzasadnionego interesu skarżącego, skarga podlega oddaleniu (art. 88 TKP). Jeżeli natomiast sąd stwierdzi – na podstawie skargi lub z urzędu – że akt administracyjny jest niezgodny z prawem, akt ten podlega zmianie, jeżeli spełnione zostały warunki przewidziane w art. 90 TKP, albo uchyleniu lub unieważnieniu z mocą wsteczną od jego doręczenia, ewentualnie wyłączone zostaje zastosowanie w tej sprawie przepisu powszechnie obowiązującego. W razie potrzeby sąd może zobowiązać organ do przeprowadzenia nowego postępowania, w którym muszą być uwzględnione wyrażone w orzeczeniu sądu wskazania co do dalszego postępowania w celu usunięcia stwierdzonego przez

sąd naruszenia prawa (art. 89–90 i art. 86 ust. 4 TKP). Sentencja wyroku i jego uzasadnienie są wiążące dla organu (art. 97 ust. 3 i 4 TKP), który powtórne postępowanie ma obowiązek przeprowadzić w ustawowo przepisanych terminach. Wyrok stwierdzający istnienie stosunku prawnego lub prawa (deklaratoryjny) ma charakter subsydiarny w stosunku do wszystkich innych rodzajów wyroków (art. 93 TKP).

Węgierska ustawa przewiduje szczególne przepisy dotyczące wyroków wydawanych w postępowaniu w związku z umową administracyjną lub w postępowaniu w sprawie ze skargi na decyzje Komisji Arbitrażowej ds. Służby Cywilnej (art. 94–95 TKP).

8. ŚRODKI ODWOŁAWCZE

Od wyroku sądu pierwszej instancji można wnieść odwołanie (*fellebbezés*), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (art. 99 TKP). W odwołaniu należy wskazać – z wyraźnym oznaczeniem przepisu ustawy lub orzeczenia Kurii – że zaskarżony wyrok jest niezgodny z prawem lub odbiega od orzeczenia Kurii opublikowanego w urzędowym zbiorze orzeczeń sądowych. Zaskarżony wyrok zostaje utrzymany w mocy, jeżeli nie jest niezgodny z prawem lub dopuszczono się nieznacznych uchybień procesowych, które nie miały istotnego wpływu na wynik sprawy. Jeżeli jednak zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z prawem lub bez przyczyny odbiega od orzeczenia Kurii, sąd ten (jako sąd odwoławczy) może zmienić wyrok sądu pierwszej instancji w całości lub w części, przy czym poszczególne punkty tego wyroku mogą być uznane za skuteczne lub bezskuteczne. W razie potrzeby Kuria przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji w celu ponownego jej rozpoznania i wydania wyroku ze wskazaniem, którymi sąd pierwszej instancji jest związany (art. 109 TKP). Od postanowień sądu pierwszej instancji przysługuje odwołanie tylko w przypadkach przewidzianych prawem (art. 112 TKP).

Węgierska TKP zna dwa nadzwyczajne środki prawne: rewizję (*felülvizsgálat*) i wznowienie postępowania (*perújítás*).

Pierwszy z tych środków można wnieść (o ile spełnione są warunki ustawowe i nie zachodzą przypadki wyłączenia ich dopuszczalności) do sądu rewizyjnego (Kurii) od prawomocnego wyroku, ewentualnie od prawomocnego postanowienia o odrzuceniu skargi lub umorzeniu postępowania sądowego (art. 115–121 TKP). Skarżący musi wykazać, że zaskarżone rozstrzygnięcie jest sprzeczne z prawem lub odbiega od rozstrzygnięcia spornej kwestii w opublikowanym orzecznictwie Kurii. Po złożeniu rewizji najpierw podejmowana jest decyzja o dopuszczalności tego środka prawnego pod kątem warunków przewidzianych w art. 118 ust. 1 TKP. Kuria uzna rewizję za dopuszczalną m.in. wówczas, gdy zarzucane naruszenie prawa mające wpływ na wynik sprawy jest uzasadnione potrzebą zapewnienia jednolitości lub dalszego rozwoju orzecznictwa albo szczególną wagą lub

znaczeniem społecznym spornej kwestii prawnej. Jeżeli Kuria stwierdzi, że zaskarżone rewizją orzeczenie jest sprzeczne z prawem w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy lub że odbiega ono od rozstrzygnięcia spornej kwestii w opublikowanym orzecznictwie Kurii, orzeczenie to podlega uchyleniu w całości lub w części, a w razie potrzeby sprawa kierowana jest do ponownego rozpoznania przez sąd pierwszej lub drugiej instancji. Kuria może też zmienić zaskarżony wyrok, uchylić zaskarżony akt administracyjny i nakazać organowi administracji przeprowadzenie nowego postępowania (art. 121 TKP). Jeżeli rewizja jest nieuzasadniona, zaskarżone orzeczenie zostaje utrzymane w mocy.

Wznowienie postępowania jest możliwe w przypadku spraw zakończonych prawomocnymi wyrokami lub postanowieniami kończącymi postępowanie. Ustawa o postępowaniu sądowniczym odsyła w tym zakresie do Kodeksu postępowania cywilnego (art. 122 TKP i art. 392–404 Kodeksu postępowania cywilnego). Termin na złożenie wniosku o wznowienie postępowania wynosi sześć miesięcy, licząc – z zastrzeżeniem wyjątków – od momentu uzyskania prawomocności zaskarżonego wyroku, końcowy termin to – również z zastrzeżeniem wyjątków – pięć lat od uprawomocnienia się wyroku. Wniosek o wznowienie postępowania należy oprzeć na jednej z pięciu taksatywnie wymienionych w ustawie podstaw (art. 393 Kodeksu postępowania cywilnego), przy czym warunkiem wstępnym jest dopuszczalność wznowienia – o istnieniu ku temu podstaw rozstrzyga się (z wyjątkiem przewidzianym w art. 393 Kodeksu postępowania cywilnego) na rozprawie: wniosek o wznowienie podlega albo oddaleniu, albo zostaje on uznany za dopuszczalny. W tym ostatnim przypadku sąd może, według własnego uznania, niezwłocznie przeprowadzić rozprawę w celu rozpoznania sprawy na nowo. W rezultacie zaskarżony wyrok albo zostaje utrzymany w mocy, albo sąd wydaje nowe orzeczenie przy jednoczesnym uchyleniu w całości lub części zakwestionowanego rozstrzygnięcia.

W kontekście powyższych regulacji odpowiedź na pytanie o moment uprawomocnienia się wyroku nie może być udzielona jednoznacznie, bo zależy to od wielu czynników – od tego, czy orzeczenie sądu podlega zaskarżeniu i czy faktycznie zostało zaskarżone, a także od tego, czy strony zrzekły się prawa do odwołania (Barsi-Fodor 2019, 87–100 i cyt. tam lit.). Co do zasady, jeżeli ustawa wyklucza możliwość wniesienia odwołania, orzeczenie staje się prawomocne z chwilą jego ogłoszenia (lub doręczenia stronom). Jeżeli orzeczenie sądu podlega zaskarżeniu odwołaniem, ale strony z niego nie skorzystały lub jeśli odwołanie zostało prawomocnie oddalone, orzeczenie staje się prawomocne dnia następnego po upływie terminu na wniesienie odwołania. Jeżeli strony zrzekły z prawa do odwołania, orzeczenie staje się prawomocne tego samego dnia; jeśli oświadczenia o zrzeczeniu się wpłynęły do sądu w różnych terminach, orzeczenie staje się prawomocne dnia następnego po otrzymaniu ostatniego z oświadczeń.

Gdy orzeczenie stanie się prawomocne dnia następnego, podlega ono wykonaniu (rozpoczyna się termin jego wykonalności – art. 97 TKP). Sąd może

jednak zarządzić, że wykonanie orzeczenia nastąpi w terminie późniejszym, bądź odwrotnie: może także, zarówno w przypadkach przewidzianych prawem, jak i na wniosek strony (z zachowaniem kryteriów tymczasowej ochrony prawnej) orzec o natychmiastowym wykonaniu nieprawomocnego (jeszcze) orzeczenia (art. 98 TKP).

9. POSTĘPOWANIE UPROSZCZONE

W części V TKP zawarte są regulacje dotyczące niektórych szczególnych postępowań przed sądem administracyjnym i innych procedur sądowych, które różnią się od klasycznych postępowań (wszczętych na skutek wniesienia skargi) i które wymagały odmiennego uregulowania ze względu na wyróżniające je cechy, dotyczące zwykle przedmiotu sporu: np. beczynność czy uczestnicy o szczególnym statusie (rozdziały XXI–XXVII TKP; Barsi-Fodor 2019, 110–126 i cyt. tam lit.). Postępowania te mają charakter „postępowań uproszczonych” (*egyszerűsített per*), w ramach których sąd orzeka w przypadkach przewidzianych prawem, łatwiejszych do rozstrzygnięcia ze względu na przedmiot sporu i których zasady – zorientowane na koncentrację procesu sądowego – są podstawą wielu innych procesów szczególnych. W postępowaniu ze skargi na beczynność (*mulasztási per*) sąd rozstrzyga, czy organ administracji dopuścił się beczynności, a jeśli tak, sąd w wyroku stwierdza beczynność i organ ma obowiązek podjąć czynność, której bezprawnie zaniechał w określonym prawem terminie. Postępowanie o wykonanie zobowiązania (*marasztalási per*) inicjowane jest szczególnym rodzajem skargi, a jego zasady stosuje się również w przypadku zaskarżenia decyzji Komisji Arbitrażowej ds. Służby Cywilnej, a także w sprawie ze skargi organu administracji przeciwko osobom niebędącym organami w celu dochodzenia roszczeń z umowy administracyjnej lub stosunku pracy w służbie publicznej. Inne procesy i procedury specjalne to: proces związany z nadzorem nad korporacją publiczną i zasadami jej postępowania, postępowanie o kontrolę naruszeń w aktach gminnych i niedopełnienia obowiązków uchwałodawczych gmin oraz grupa pozasądowych postępowań administracyjnych, do których zalicza się również postępowania wszczynane na wniosek o wykonanie wyroku uwzględniającego skargę, gdy organ administracji nie dopełnił w terminie ciążącego na nim z mocy prawomocnego orzeczenia sądu obowiązku przeprowadzenia ponownego postępowania albo wydania aktu administracyjnego. Szczególny charakter ma również postępowanie w celu wskazania organu właściwego rzeczowo lub miejscowo.

10. PODSUMOWANIE: AKTUALNE WYZWANIA DLA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Prawo administracyjne stwarza ciągle wyzwania, prawnicy administratywiści nie mogą więc poprzestać na zdobytej lata temu wiedzy. Regulacje poszczególnych działów prawa administracyjnego (prawo podatkowe, prawo gier losowych, prawo azytowe, prawo zamówień publicznych, prawo nieruchomości, prawo oświatowe itp.) stają się coraz bardziej szczegółowe i skomplikowane pod względem faktycznym, co nieuchronnie prowadzi do konieczności specjalizacji sędziów i profesjonalnych pełnomocników. Również globalizacja i postępująca integracja europejska stale pobudzają rozwój prawa i stanowią ciągły impuls dla działań legislacyjnych. Podejmowanym nieustannie wysiłkom, aby uczynić prawo administracyjne jak najbliższym obywatelom i życiu, stoi na przeszkodzie konieczność specjalizacji i niezwykle wysoka aktywność ustawodawcy. Podobny skutek wywołują wyzwania ery cyfrowej: wprawdzie przewidziana prawem komunikacja elektroniczna przyczynia się w dużej mierze do koncentracji procesu sądowego, jego efektywności i ekonomii procesowej, ale ma również wady: oprócz występujących coraz rzadziej, ale wciąż istniejących problemów technicznych, komunikacja elektroniczna nie dla wszystkich jest oczywista i bezproblemowa. Ponadto zapewniona przez system elastyczność czasowa pozwala stronom na składanie nowych dokumentów drogą elektroniczną praktycznie na kilka minut przed rozprawą, co stanowi utrudnienie dla sądu i przeciwnika procesowego. Również programy opracowane w celu cyfryzacji procesu sądowego, e-dostępu do e-akt i ułatwienia w ten sposób pracy sędziów, mimo że zostały już na Węgrzech zakończone, to jednak w praktyce nadal powodują problemy, które – wzięwszy pod uwagę cel tej operacji – wymagają eliminacji lub korekty.

Trzeba wreszcie zauważyć, że węgierska TKP wyznacza sędziom wiele terminów, których np. prawo niemieckie nie zna. Terminów tych, zwykle określonych w dniach, bardzo trudno dotrzymać, a ze względu na liczbę i złożoność spraw w praktyce często jest to niemożliwe, bo np. nie ma już wolnych terminów rozpraw w danym miesiącu. Byłoby więc wskazane, aby – być może wzorem niemieckim – ustawodawca okazał sędziom większe zaufanie i zniósł część terminów ograniczających codzienną ich pracę, co dałoby sędziom większą swobodę w kształtowaniu procesów sądowych.

BIBLIOGRAFIA

- Balogh-Békesi, Nóra. Kitti Pollák. László Vértesy. 2018. *A közigazgatási bírászkodás alapjai*. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- Barsi-Fodor, Bea. 2019. W *A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei*. Red. Boros Anita. Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.

- Boros, Anita. Imre Robotka. 2019. „A 21. századi önálló magyar közigazgatási bíróság felállításának kihívásai”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 4: 22–45.
- Koi, Gyula. Bea Barsi-Fodor. 2019. W *A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei*. Red. Anita Boros. Budapest: Nemzeti Közszołgálati Egyetem.
- Köbel, Szilvia. 2019. „Az állam és a nép érdekében fogok eljárni” – a közigazgatási bíróság 1949-ben történt megszüntetésének körülményei és következményei”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 3: 66–93.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Patyi, András. 2001. *Közigazgatási Bírászkodásunk modelljei (Múlt, jelen, jövő)*. Thesen des Autors PhD Dissertation. Budapest.
- Patyi, András. 2011. „A bírói kontroll kihívásai”. *Jog – Állam – Politika* 4: 53–62.
- Patyi, András. 2019. *A Magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története*. Budapest: Dialóg Campus.
- Varga Zs., András. 2018. *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- Varga Zs., András. 2019. W *A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei*. Red. Boros Anita. Budapest: Nemzeti Közszołgálati Egyetem.

Pavel Kandalec*

 <https://orcid.org/0000-0001-8856-3016>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W CZECHACH¹

Streszczenie. Obecny kształt sądownictwa administracyjnego w Czechach jest wynikiem zdarzeń sprzed 1 stycznia 2003 r., kiedy powstał obecny Naczelny Sąd Administracyjny. Data ta jest kluczowa, a wszystko, co wydarzyło się przed nią, należy postrzegać jako elementy historycznego rozwoju tego sądownictwa. W związku z tym w opracowaniu wyróżniono dwa okresy w historii rozwoju czeskiego sądownictwa administracyjnego: 1) działalność czechosłowackiego Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1918–1952 oraz 2) działalność sądownictwa administracyjnego w latach 1992–2002. W kolejnej części opracowania przedstawiono obecny stan czeskiego sądownictwa administracyjnego, eksponując znaczenie działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz poczynań ustawodawcy zmierzających do likwidacji problemu przeciążenia tego sądu. Wynikiem tych działań ustawodawcy była reforma przeprowadzona w 2021 r., polegająca na ograniczeniu dostępu do sądu drugiej instancji w niektórych sprawach.

Słowa kluczowe: ochrona prawna w sprawach administracyjnych, sądownictwo administracyjne, reforma sądownictwa administracyjnego w Czechach, skarga kasacyjna, dostęp do sądu drugiej instancji.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN THE CZECH REPUBLIC

Abstract. The present shape of the administrative judiciary in the Czech Republic is the result of events before January 1, 2003, when the present Supreme Administrative Court was established. This date is crucial, and everything that happened before it should be seen as elements of historical development of the administrative judiciary. Therefore, the study distinguishes two periods in the history of the development of the Czech administrative judiciary: 1) the activity of the Czechoslovak

* Uniwersytet Masaryka w Brnie, pavel.kandalec@law.muni.cz

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

Supreme Administrative Court in 1918–1952 and 2) the activity of the administrative judiciary in 1992–2002. The next part of the study presents the current state of the Czech administrative judiciary, highlighting the importance of the judicial activity of the Supreme Administrative Court and the actions of the legislator aimed at eliminating the problem of overloading this court. The result of these actions by the legislator was the reform carried out in 2021, consisting in limiting access to the court of second instance in certain cases.

Keywords: legal protection in administrative matters, administrative judiciary, reform of the administrative judiciary in the Czech Republic, cassation appeal, access to a court of second instance.

1. HISTORIA ROZWOJU CZESKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

W strukturze sądownictwa administracyjnego w Czechach eksponowane miejsce zajmuje Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten ma siedzibę w Brnie, tylko około 100 m od Sądu Konstytucyjnego i tylko około 1000 m od Sądu Najwyższego. Taką bliskość geograficzną wszystkich trzech najwyższych sądów Republiki Czeskiej można uznać za symbol ich dziejów. Uwadze nie powinny, w szczególności, umknąć związki Naczelnego Sądu Administracyjnego z pozostałymi dwoma sądami najwyższymi.

Obecny kształt sądownictwa administracyjnego w Czechach jest wynikiem zdarzeń zachodzących przed 1 stycznia 2003 r., kiedy powstał obecny Naczelny Sąd Administracyjny. Data ta jest kluczowa, a wszystko, co wydarzyło się przed nią należy postrzegać jako elementy historycznego rozwoju tego sądownictwa. Należy w nim wyróżnić dwa okresy: 1) działalność czechosłowackiego Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1918–1952 oraz 2) działalność sądownictwa administracyjnego w latach 1992–2002.

Czechosłowacki Naczelny Sąd Administracyjny (1918–1952) był sądem jednoinstancyjnym, a jego składy orzekające liczyły na ogół pięciu, później trzech członków. Miał on wówczas siedzibę w Pradze i od momentu jego powstania w 1918 r. kontynuował działalność austriackiego Trybunału Administracyjnego, przejmując także prawo procesowe z czasów Austro-Węgier. Naczelny Sąd Administracyjny był w okresie tzw. I Republiki, czyli od 1918 do 1938 r., bardzo aktywny, a jego ówczesne orzecznictwo było często inspiracją lub punktem wyjścia dla rozstrzygnięć obecnego Naczelnego Sądu Administracyjnego po 2003 r. Z drugiej strony obecny Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśniał, w których kwestiach orzecznictwo to uważa za nieaktualne².

W odniesieniu do roli Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym okresie należy poczynić dwie uwagi. Po pierwsze, sądownictwo administracyjne było

² Np. w kwestii kontroli decyzji odmawiających nabycia obywatelstwa. Podczas gdy Naczelny Sąd Administracyjny I Republiki uznawał te sprawy za wyraz łaski państwa, w związku z czym wykluczał możliwość sądowej ich kontroli, o tyle obecny Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko odmienne (szerzej: Molek, Šimíček 2005, 137; Šimíček 2009, 362).

jednoinstancyjne, choć intencja ustawodawcy była inna – jego celem było powołanie sądów administracyjnych pierwszej instancji, co się ostatecznie nie udało (Mazanec 2006). Jednoinstancyjność doprowadziła wkrótce do przeciążenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (co ma miejsce również obecnie). Po drugie, w tym okresie Naczelny Sąd Administracyjny chronił prawa jednostki, które obecnie są objęte ochroną w postępowaniach w sprawie indywidualnych skarg konstytucyjnych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Oczywiście, zbyt śmiałe i nieprecyzyjne byłoby twierdzenie, że Naczelny Sąd Administracyjny zastępował wówczas Trybunał Konstytucyjny. Należy jednak podkreślić, że pozycja Trybunału Konstytucyjnego była wówczas marginalna – czy to ze względu na wąsko określone kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w tamtym czasie, czy też dlatego, że skład Trybunału Konstytucyjnego przez wiele lat nie był obsadzony i w związku z tym nie funkcjonował. Uwaga na temat relacji między ówczesnym Naczelnym Sądem Administracyjnym a Trybunałem Konstytucyjnym jest o tyle istotna, że w latach 90. XX w. sytuacja uległa odwróceniu – niefunkcjonalne sądownictwo administracyjne zostało faktycznie zastąpione funkcjonalnym sądownictwem konstytucyjnym, a przywrócenie sądownictwa administracyjnego w Republice Czeskiej w 2003 r. było wynikiem interwencji Trybunału Konstytucyjnego, o czym poniżej.

Po 1945 r. znaczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Czechosłowacji spadło. Łabędzim śpiewem jego działalności było przeniesienie siedziby tego sądu do Bratysławy w 1949 r., a następnie jego zniesienie pod koniec 1952 r.

Trwający do 1989 r. czas rządów komunistycznych nie sprzyjał idei sądownictwa administracyjnego. Przywrócenie tego sądownictwa nastąpiło dopiero w 1992 r. Okres od 1992 do 2002 r. był jednak okresem wielu jego deficytów – nie istniały odrębne regulacje proceduralne (włączone do Kodeksu postępowania cywilnego nowe postanowienia części piątej, obejmujące § 244 i n. obowiązywały tylko przejściowo), nie było wyodrębnionych sądów administracyjnych. Orzeczenia podejmowały istniejące senaty administracyjne w sądach powszechnych, w praktyce głównie w sądach rejonowych i dwóch sądach wyższych (w Pradze i Ołomuńcu). Sądowa kontrola administracji była jednak sprawowana nadal – przez każdy z rzeczowo i miejscowo właściwych sądów – w postępowaniu jednoinstancyjnym. Braki występowały również w zakresie sprawowanej kontroli – ograniczała się ona jedynie do badania zgodności z prawem rozstrzygnięć organów administracji, w związku z czym prowadzenie postępowania dowodowego przez sąd było wykluczone. Poza tym niektóre działania organów administracji państwowej były wyłączone spod kontroli sądowej – jak np. bezczynność organu lub działania nieprzybierające formy decyzji administracyjnej. Istotnym deficytem ówczesnej formy sądownictwa administracyjnego był wreszcie podział w systemie sądownictwa. Aspekt ten miał jednocześnie bezpośredni wymiar konstytucyjny. Konstytucja Republiki Czeskiej od 1993 r. przewidywała mianowicie istnienie Naczelnego Sądu Administracyjnego – jej art. 91 stanowił: „System sądowniczy

obejmuje Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, sądy wyższe, jak również sądy okręgowe i rejonowe”. Naczelnego Sądu Administracyjnego nadal jednak nie utworzono.

Ten stan rzeczy zakwestionował wkrótce Trybunał Konstytucyjny (co z dzisiejszego punktu widzenia należy uznać za słuszne i celowe). Sądownictwo konstytucyjne w niepodległej Republice Czeskiej funkcjonowało w pełni od 1993 r., zapewniając w postępowaniu ze skarg konstytucyjnych m.in. ochronę prawną przed naruszeniem konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki (termin ten jest używany jako zbiorcze określenie praw podstawowych/konstytucyjnych, dlatego może on się również odnosić do grupy osób fizycznych lub osób prawnych). W latach 90. Trybunał Konstytucyjny często zastępował nieistniejący Naczelny Sąd Administracyjny. Było to widoczne np. w obszarze orzecznictwa podatkowego, które za sprawą działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zostało ujednoczone. Trybunał wywodził podstawy swej aktywniejszej roli w tych sprawach z braku istnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednak ujednoczanie orzecznictwa sądów administracyjnych przez Trybunał Konstytucyjny było dlań nie tylko nietypowe i wykraczające poza zakres obowiązków sądownictwa konstytucyjnego, ale także sprzeczne z jego koncepcją – do Trybunału Konstytucyjnego mogły się mianowicie zwracać tylko jednostki, które zarzucały naruszenie ich konstytucyjnie gwarantowanych praw, nie mogły tego natomiast uczynić organy administracji. Brak Naczelnego Sądu Administracyjnego, wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 91 Konstytucji Republiki Czeskiej, był z czasem coraz bardziej dotkliwy, a zmiana tego stanu rzeczy wymagała stanowczych kroków. Podjął je Trybunał Konstytucyjny, który orzeczeniem z dnia 27 czerwca 2001 r. (AZ Pl.ÚS 16/99), ze skutkiem od 31 grudnia 2002 r., uchylił całą piątą część Kodeksu postępowania cywilnego, eliminując w ten sposób wszelkie podstawy proceduralne ówczesnego sądownictwa administracyjnego. Skutek uchylecia odroczony o półtora roku dał ustawodawcy wystarczająco dużo czasu na dokonanie koniecznych zmian. Doprowadziło to do powstania niezależnego najwyższego organu sądownictwa administracyjnego – Naczelnego Sądu Administracyjnego (*Nejvyšší správní soud*) z siedzibą w Brnie (Rigel 2010, 1–6).

2. OBECNY STAN SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Konstytucyjna podstawa sądownictwa administracyjnego została ujęta w sposób skrótowy – wymóg jego istnienia wynika z art. 36 ust. 2 Karty Podstawowych Praw i Wolności (*Listina základních práv a svobod*)³ w brzmieniu: „Kto twierdzi,

³ Karta jest częścią porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej (Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, Usnesení č. 2/1993 Sb.).

że jego prawa zostały ograniczone przez decyzję organu administracji publicznej, może zwrócić się do sądu o zbadanie zgodności z prawem takiej decyzji, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Kontrola decyzji, które mogą dotyczyć podstawowych praw i wolności nie może być wyłączona spod kompetencji sądu”. Obowiązek powołania Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikał z cytowanego już art. 91 Konstytucji Republiki Czeskiej. Podstawowe zasady postępowania przed tym sądem zostały ujęte w ustawie z dnia 21 marca 2002 r. – Kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi (*soudní řád správní – Zákon č. 150/2002 Sb.*; dalej: SŘS).

Należy zauważyć, że sądownictwo administracyjne w Republice Czeskiej jest formalnie oddzielone od sądownictwa powszechnego jedynie poprzez instytucję Naczelnego Sądu Administracyjnego. W niższych instancjach sądownictwo administracyjne stanowią wydziały administracyjne sądów powszechnych w postaci sądów rejonowych. W Pradze sąd ten nosi nazwę Sądu Miejskiego w Pradze (*Městský soud v Praze*). Hybrydowy stan tego sądownictwa jest prawdopodobnie jednym z powodów, dla których rola Naczelnego Sądu Administracyjnego była od początku tak ważna. Inne przyczyny wynikały z zasad postępowania przed tym sądem. Należy do niego orzekanie w wielu niezależnych obszarach (np. sprawy z zakresu prawa wyborczego czy partii politycznych). Jednak podstawowym jego zadaniem jest orzekanie w sprawach ze skarg kasacyjnych, w których Naczelny Sąd Administracyjny jest „drugą” instancją od orzeczeń sądów rejonowych. Odgrywa on więc kluczową rolę w ujednocianiu orzecznictwa sądów administracyjnych. Jednolitość orzecznictwa w ramach samego Naczelnego Sądu Administracyjnego zapewnia tzw. skład rozszerzony (*rozšířený senát*) składający się z siedmiu członków, orzekający w sprawach stanowiących odstępstwo od dotychczasowego orzecznictwa (Rigel 2010, 162–166).

3. SKARGA DO SĄDU REJONOWEGO

Typowym postępowaniem przed sądem administracyjnym jest postępowanie w sprawie ze skargi na rozstrzygnięcie (decyzję) organu administracji (*žaloba na rozhodnutí*). Kontrola decyzji administracyjnych w „pierwszej” instancji jest zwykle dokonywana przez sąd w składzie kolegialnym trzech członków (w niektórych przypadkach w składzie jednego sędziego) sądu rejonowego, będących sędziami zawodowych (§ 65 SŘS). Innym rodzajem postępowania jest postępowanie w sprawie ze skargi na bezczynność organu (§ 79 SŘS) oraz postępowanie przeciwko bezprawnej ingerencji organu administracyjnego (§ 82 SŘS). Poniżej przedstawione zostaną bliżej kwestie związane z pierwszym rodzajem skargi – tj. skargą na decyzję organu administracji.

Stronami postępowania są: skarżący – osoba, której publiczne prawa podmiotowe zostały naruszone decyzją, oraz organ administracji – z reguły organ

administracji drugiej instancji (np. w sprawach podatkowych jest to zwykle Odwoławcza Dyrekcja Finansowa z siedzibą w Brnie – *Odvolací finanční ředitelství*).

Pierwotnie właściwość miejscowa sądu rejonowego była ustalana według siedziby organu, który wydał decyzję. Ponieważ jednak siedziba takiego organu, czyli organu administracyjnego drugiej instancji, znajduje się zwykle w Pradze (a w przypadku Odwoławczej Dyrekcji Finansowej w Brnie), stwierdzono, że właściwość miejscowa sądu nie powinna mieć związku z siedzibą organu drugiej instancji, lecz z siedzibą organu pierwszej instancji. Jednak nawet to rozwiązanie nie usunęło jednego z głównych problemów obecnego sądownictwa administracyjnego – przeciążenia Sądu Miejskiego w Pradze.

Skargę na decyzję należy wnieść w ciągu dwóch miesięcy od doręczenia ostatniej (zwykle drugoinstancyjnej) decyzji organu administracji (§ 65 SŘS). Sądowa kontrola jest ściśle skoncentrowana na zgłoszonych zarzutach – sąd administracyjny nie może rozpatrywać zarzutów zgłoszonych po upływie tego dwumiesięcznego terminu. Sąd może prowadzić postępowanie dowodowe. Rozstrzygając sprawę, może on jednak wyłącznie uchylić zaskarżoną decyzję, a tylko wyjątkowo ją zmienić – np. w przypadku kar pieniężnych (grzywien), które sąd może obniżyć (tzw. miarkowanie). Szczególny przepis dotyczy skarg na decyzję o odmowie udostępnienia informacji na podstawie ustawy nr 106/1999 Sb. o swobodnym dostępie do informacji – w tym przypadku sąd może nakazać organowi udzielenie żądanych przez skarżącego informacji.

Sądy rejonowe sprawujące sądową kontrolę administracji są co do zasady zobowiązane do przeprowadzenia rozprawy. Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy zarówno skarżący, jak i organ oświadczą, że nie wnoszą o przeprowadzenie rozprawy. Jeżeli żadna ze stron nie złoży takiego wniosku w ciągu dwóch tygodni od doręczenia wezwania na rozprawę, uznaje się, że nie zgłosili sprzeciwu wobec rozpoznania sprawy bez rozprawy (§ 51 SŘS). Wymóg rozprawy ustnej odzwierciedla pełną jurysdykcję sądu administracyjnego. Należy jednak zauważyć, że skarga w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest wysoce sformalizowana, a jej podstawy są rozpatrywane tylko w zakresie, w jakim zostały podniesione w terminie do wniesienia skargi (tj. dwa miesiące od doręczenia zaskarżonej decyzji). Sąd rozpatruje sprawę zwykle znacznie później, co zmniejsza szanse na to, że przebieg rozprawy w jakikolwiek sposób wpłynie na wynik sprawy. W praktyce rozprawa odbywa się zazwyczaj tylko na wyraźne żądanie skarżącego. Jako że zwykle nie wnosi ona do sprawy nic nowego, adwokaci zalecają swoim klientom odstąpienie od rozprawy.

Wyrok sądu rejonowego w sprawie administracyjnej jest prawomocny z chwilą doręczenia uczestnikom.

4. SKARGA KASACYJNA

Od prawomocnego wyroku sądu rejonowego w sprawie administracyjnej przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (*kasační stížnost*). Zakres zarzutów skargi kasacyjnej jest jednak ograniczony przez subsydiarność tego środka prawnego – nie można podnosić nowych zarzutów, które mogły być podniesione w skardze i w terminie dwumiesięcznym na jej wniesienie, ale nie zostały podniesione. Poza tym skargę kasacyjną można złożyć tylko z powodów wymienionych w § 103 ust. 1 SŘS. Przyczyny te można ująć w następujący sposób: a) bezprawność polegająca na błędnej ocenie zagadnienia prawnego przez sąd; b) uchybienia proceduralne, których dopuścił się organ administracji; c) nieważność postępowania sądowego (m.in. brak warunków dopuszczalności orzekania, orzekanie przez sędziego podlegającego włączeniu lub w składzie sprzecznym z prawem); d) niesprawdzalność polegająca na niezrozumiałości lub braku uzasadnienia orzeczenia albo na innej wadzie postępowania przed sądem; e) niezgodność z prawem orzeczenia sądu o odrzuceniu skargi lub umorzenia postępowania.

Chociaż skarga kasacyjna jest formalnie nadzwyczajnym środkiem prawnym, rzeczywistość jest inna. Interpretacja podstaw kasacyjnych, o których mowa w § 103 ust. 1 lit. a) do e) SŘS, rozwinęła się w praktyce od czasu przyjęcia przez Naczelną Sąd Administracyjny, że skarga kasacyjna jest faktycznie klasycznym środkiem odwoławczym od „pierwszoinstancyjnych” orzeczeń sądu rejonowego w sprawach administracyjnych. Naczelną Sąd Administracyjny rozstrzyga samodzielnie obecnie około 2/3 wszystkich skarg kasacyjnych (Šimka 2020). Zbyt często jednak zajmuje się on kwestiami dotyczącymi stanu faktycznego – np. czy podatnik w świetle dokumentów i zeznań świadków udowodnił swe prawo do zwrotu VAT czy też nie.

Koncepcja szerokiego rozumienia podstaw skargi kasacyjnej, która pierwotnie nie mieściła się w sferze zamierzeń ustawodawcy, rozwinęła się siłą rzeczy już na początku funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2003 r. Ówczesny stan sądownictwa administracyjnego był zdecydowanie niewystarczający. Wiele kwestii musiało być rozstrzygnięte jednolicie. Trzeba było odpowiedzieć na liczne pytania i ujednoczyć praktykę. Naczelną Sąd Administracyjny stał się organem, który zaoferował i oferuje skuteczny środek odwoławczy i jako taki zdobył zaufanie uczestników postępowania. Zaufanie to zostało jeszcze wzmocnione od czasu jego powstania przez niespotykaną wówczas przejrzystość i dostępność jego orzecznictwa – doskonała strona internetowa, regularne publikowanie ważnych orzeczeń w zbiorach orzeczeń, publikacje z przeglądem orzecznictwa (Molek, Stránská, Přehled 2015, 746).

Osobnego omówienia wymaga kwestia obsady kadrowej i zasad wewnętrznego funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Chociaż w momencie

jego powstania wszyscy sędziowie istniejącego sądownictwa administracyjnego w sądach wyższych (w Pradze i Ołomuńcu) otrzymali możliwość automatycznego przejścia na stanowiska sędziów najwyższego sądu administracyjnego, to jednak nie wszyscy skorzystali z tej możliwości. Do grona sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego dołączyły więc niektóre osobistości ze środowiska akademickiego oraz praktycy – zarówno adwokaci, jak i np. eksperci podatkowi.

Podsumowując, można stwierdzić, że Naczelny Sąd Administracyjny w toku swojej działalności nie bez powodu zdobył szacunek i zaufanie uczestników.

Jednak ten sukces Naczelnego Sądu Administracyjnego jest także jego największym obciążeniem. W zasadzie stało się normą, że strona, która przegrała sprawę w postępowaniu przed sądem rejonowym, składa skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Takie działanie skarżących nie jest zaskakujące, podobnie jak działanie organów administracji, które zwykle składają skargi kasacyjne. Wśród urzędników administracji państwowej panuje nawet przekonanie, że jeśli nie złożą skargi kasacyjnej, zaniedbali swoje obowiązki i naraziliby się na odpowiedzialność odszkodowawczą. Przykładowo, jak wynika z moich doświadczeń, Odwoławcza Dyrekcja Finansowa prawie zawsze składa skargę kasacyjną w przypadku niepowodzenia w postępowaniu przed sądem rejonowym.

Sąd administracyjny zmaga się obecnie z dużym przeciążeniem. Jeden z sędziów, Karel Šimka, podsumował to, podając konkretne liczby:

Dziesięć lat temu, w 2010 r., mieliśmy 2213 skarg kasacyjnych. W 2015 r. było to 2886, w 2017 r. 3902, a w ubiegłym 2019 r. mieliśmy pokaźną liczbę 4261 skarg kasacyjnych. W ciągu dziesięciu lat liczba ta prawie się podwoiła (dokładniej do 192,5%). W 2010 r. mieliśmy dziewięć senatów i około 27 sędziów, dziś mamy 10 senatów i około 30 sędziów (Šimka 2020).

5. REFORMA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Dyskutowany od pewnego czasu problem reformy czeskiego sądownictwa administracyjnego dotyczył głównie wspomnianego wcześniej przeciążenia Naczelnego Sądu Administracyjnego przy rozpatrywaniu skarg kasacyjnych. Wynikiem tej dyskusji była dokonana ze skutkiem od 1 kwietnia 2021 r. zmiana brzmienia § 104a ust. 1 SŘS, co miało znaczenie fundamentalne dla funkcjonowania całego sądownictwa administracyjnego.

Przepis § 104a ust. 1 SŘS w nowym brzmieniu przewiduje możliwość odmowy przyjęcia do rozpoznania – z powodu tzw. niedopuszczalności (*neprijatelnost*) – skarg kasacyjnych skierowanych przeciwko orzeczeniom sądu rejonowego wydanym w składzie jednego sędziego. Dotyczy to szacunkowo 40% wszystkich skarg kasacyjnych. Są to sprawy wymienione w § 31 ust. 2 SŘS, czyli w uproszczeniu sprawy z zakresu prawa emerytalnego, ubezpieczeń społecznych, wykroczeń administracyjnych (z możliwością wymierzenia grzywny w wysokości do 100 000 CZK) oraz prawa cudzoziemców (w tym z zakresu prawa azylowego).

W tych przypadkach, zgodnie z § 104a ust. 1 SŘS, można obecnie odrzucić skargę kasacyjną z powodu jej niedopuszczalności, jeżeli „jej znaczenie nie przekracza znacząco własnych interesów skarżącego” (*svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele*).

Sformułowanie „przekroczenie własnych interesów skarżącego” nie wymagało zdefiniowania w orzecznictwie, gdyż ustalenia w tym zakresie zostały w nim wypracowane począwszy od 2005 r. Dokonana wówczas nowelizacja, która weszła w życie 13 października 2005 r., wprowadziła możliwość odrzucenia skarg kasacyjnych w sprawach ochrony międzynarodowej (azyłu). Już wtedy nowelizacja była odpowiedzią na przeciążenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w pierwszych latach jego działalności, wywołane dużą liczbą skarg kasacyjnych w sprawach z zakresu prawa azylowego. Pojęcie „przekroczenia własnych interesów skarżącego” zostało szczegółowo wyjaśnione w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2006 r. (GZ 1 Azs 13/2006–39), w którym stwierdzono, że pojęcie to dotyczy przypadków, w których: 1) występuje kwestia prawna nierozstrzygnięta dotąd w pełni w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego; 2) kwestia prawna była dotąd odmiennie rozstrzygana przez sądy rejonowe; 3) zachodzi konieczność interwencji orzeczniczej oraz 4) orzeczenie sądu rejonowego jest dotknięte zasadniczymi brakami, które mogłyby poważnie pogorszyć sytuację prawną skarżącego.

Podczas gdy pierwsze trzy powody stanowią w istocie zwykle przyczyny dopuszczalności lub przyjęcia środka prawnego do rozpoznania przez sądy najwyższe, o tyle czwarta podstawa pozostawia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu pole do rozstrzygnięcia co do orzeczeń oczywiście niesprawiedliwych. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że wprowadzona w 2005 r. instytucja odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (wtedy tylko w zakresie prawa azylowego) nigdy nie przekształciła się w formalistyczne odrzucanie skarg kasacyjnych (w przeciwieństwie do Sądu Najwyższego, który od dawna praktykuje to w swoim orzecznictwie). Dowodem na to jest fakt, że korzystanie z tej instytucji nie spotkało się dotąd z krytyką Trybunału Konstytucyjnego (w odróżnieniu od postępowania Sądu Najwyższego, którego praktyka w tym zakresie była wielokrotnie kwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny).

Oczywiście, dopiero czas pokaże, jak opisana wyżej reforma sprawdzi się w praktyce. Pierwotny zamiar twórców nowelizacji, aby instytucja odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania dotyczyła wszystkich skarg kasacyjnych, nie został zrealizowany. W związku z tym ok. 60% skarg kasacyjnych nadal będzie rozpatrywanych bez ograniczeń ich dopuszczalności i nadal będzie to czynił Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd ostatniej instancji, orzekając na podstawie konkretnego stanu faktycznego, np. czy podatnik wykazał prawo do zwrotu VAT.

Wspomniana nowelizacja nie rozwiązuje jednak innego długotrwałego problemu sądownictwa administracyjnego w Czechach, jakim jest przeciążenie sądu miejskiego w Pradze (i w mniejszym stopniu sądu rejonowego w Brnie).

Na rozstrzygnięcie sądu miejskiego w Pradze w standardowej sprawie należy czekać około 3 lat! Ze względu na obszar właściwości tego sądu w sprawach administracyjnych jest on niezwykle obciążony. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka. Najbardziej oczywista wynika z faktu, że wiele firm ma siedzibę w Pradze i dlatego spory podatkowe zaczynają się właśnie tutaj, trafiając do sądu administracyjnego. Innym powodem jest fakt, że w niektórych sprawach właściwym organem pierwszej instancji jest minister, a wszystkie ministerstwa mają siedzibę w Pradze. Fakt ten nabrał jeszcze większego znaczenia w ostatnim roku w związku z licznymi decyzjami Ministra Zdrowia powiązanych z pandemią COVID-19 i wniesionymi na te decyzje skargami.

6. INNE ZADANIA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Na koniec warto wspomnieć o kilku innych kategoriach spraw, które podlegają sądowej kontroli w Republice Czeskiej. Przykładem nietypowej dla sądownictwa administracyjnego kategorii poddanych jego kognicji spraw są w pierwszej kolejności postępowania dyscyplinarne wobec sędziów. O przewinieniach dyscyplinarnych sędziego orzeka w pierwszej i jedynej instancji Senat Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego. W jego skład wchodzi jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeden sędzia Sądu Najwyższego i jeden sędzia innego sądu oraz trzech członków składu, po jednym z kręgu prokuratorów, adwokatów i przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Sprawy te zostały powierzone Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w 2008 r. najpewniej jako odpowiedź na wyrazy niezadowolenia z prowadzenia niektórych spraw dyscyplinarnych przez Sąd Najwyższy, który dotąd się nimi zajmował (Koudelka 2008, 6–8). Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny orzeka również w sprawach przewinień dyscyplinarnych popełnionych przez prokuratorów i komorników. Rozstrzygnięcie we wszystkich tych sprawach dyscyplinarnych w jednej instancji było kwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym z powodu zarzucanego naruszenia art. 2 Protokołu nr 7 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje prawo do odwołania się od orzeczeń w sprawach karnych. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że nie jest to postępowanie karne w rozumieniu Konwencji i dlatego nie zachodzi tu stan niezgodności z Konstytucją (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 2010 r., Pl. ÚS 33/09).

Naczelny Sąd Administracyjny orzeka również o rozwiązaniu partii politycznych. Orzecznictwo w tym zakresie ma charakter czysto administracyjny, rozwiązywane są bowiem nieaktywne partie polityczne. Naczelny Sąd Administracyjny może jednak orzec również o rozwiązaniu partii politycznej na tej podstawie, że stanowi ona realne zagrożenie dla demokracji. Kwestia ta jest przedmiotem dyskusji na temat demokracji w Czechach (Blažek 2009, 4–13; Filip 2009, 14–20). Jak dotąd, tylko raz w historii Czech – w 2010 r. – doszło do rozwiązania

prawicowej ekstremistycznej partii politycznej o nazwie Partia Robotnicza – *Dělnická strana* (wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lutego 2010 r., GZ Pst 1/2009–348). Naczelnny Sąd Administracyjny nie ma jednak uprawnień do nakładania ograniczeń na osoby czynne w ramach takiej partii. Nic powinno zatem dziwić, że główne postacie Partii Robotniczej utworzyły później nową partię polityczną o nazwie Partia Robotnicza na rzecz Sprawiedliwości Społecznej (*Dělnická strana sociální spravedlnosti*), która regularnie bierze udział w wyborach parlamentarnych – choć z niewielkim powodzeniem.

Sądownictwu administracyjnemu w Republice Czeskiej powierzono także sprawy z zakresu prawa wyborczego. Postępowanie w tych sprawach jest zawsze jednoinstancyjne – w zależności od tego, o jakie wybory chodzi, rozstrzyga w nich albo właściwy sąd rejonowy (w przypadku wyborów gminnych i okręgowych) albo Naczelnny Sąd Administracyjny (wybory prezydenckie i parlamentarne, w tym wybory do Parlamentu Europejskiego). W przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawy wyborcze rozstrzyga tzw. senat wyborczy, czyli senat składający się z siedmiu członków. Z uwagi na fakt, że w sprawach wyborczych postępowanie przed sądem administracyjnym jest zawsze tylko jednoinstancyjne oraz ze względu na oczywistą przynależność tej do prawa konstytucyjnego, sąd konstytucyjny jest zazwyczaj w tych sprawach bardziej aktywny.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym działa również tzw. senat specjalny, w skład którego wchodzi trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i trzech sędziów Sądu Najwyższego. Zadaniem tego senatu jest rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi i powszechnymi (ustawa Nr. 131/2002 Sb. o rozstrzyganiu określonych konfliktów kompetencyjnych – *Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporu*).

Wreszcie sądownictwu administracyjnemu powierzono także rozstrzyganie o tzw. aktach o charakterze ogólnym (np. zarządzenie ogólne, który w praktyce często jest planem rozwoju). Ostatnio przyznano sądom administracyjnym kompetencję do orzekania co do środków przewidzianych w uchwalonej niedawno tzw. ustawie o pandemii, obowiązującej od 27 lutego 2021 r. (ustawa Nr. 94/2021 Sb. o środkach nadzwyczajnych w epidemii COVID-19 – *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19*). Wnioski składane do sądu w tym zakresie są rozstrzygane w pierwszej kolejności. Orzecznictwo w tych sprawach odegra w najbliższej przyszłości bez wątpienia ważną rolę. Jego ocena wymaga jednak czasu.

BIBLIOGRAFIA

- Blažek, Tomáš. 2009. „Schmittovské kořeny konceptu obranyschopné demokracie?” *Jurisprudence* 7: 4–13.
- Filip, Jan. 2009. „Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem”. *Jurisprudence* 7: 14–20.

- Koudelka, Zdeněk. 2008. „Kárné řízení v justici”. *Státní zastupitelství* 9: 6–8.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Mazanec, Michal. 2006. *Nejvyšší správní soud před rokem 2003*, http://www.nssoud.cz/dokumenty/Publikace/Strana_1-60.pdf [dostup: 1.06.2021].
- Molek, Pavel. Jitka Stráská. 2015. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví 2003–2013*. Praha: C.H.Beck.
- Rigel, Filip. 2010. „Judikatura Nejvyššího správního soudu: vztah NSS a Ústavního soudu”. *Soudní rozhledy* 1: 1–6.
- Rigel, Filip. 2010. „Judikatura NSS: Rozšířený senát”. *Soudní rozhledy* 5: 162–166.
- Šimíček, Vojtěch. 2009. „Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik – Ausgewählte Probleme”. *Jahrbuch für Ostrecht* 2: 347–372.
- Šimíček, Vojtěch. Pavel Molek. 2005. „Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení”. *Právník* 2: 137–156.
- Šimka, Karel. 2020. „Rozšíření principu nepřijatelnosti není revolucí, ale evolucí. Advokátní deník”, <https://advokatnidenik.cz/2020/02/05/soudce-nss-karel-simka-rozsireni-principu-neprijatelnosti-neni-revoluci-ale-evoluci/> [dostup: 1.06.2021].

*Slavica Banić** <https://orcid.org/0000-0002-4275-9379>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W CHORWACJI¹

Streszczenie. Celem opracowania jest wykazanie, że reforma chorwackiego sądownictwa administracyjnego z 2010 r. nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Nastąpiła wówczas zmiana charakterystycznej cechy sądowej kontroli administracji – w miejsce rozstrzygania sporów prawnych co do legalności aktu administracyjnego wprowadzono nieograniczoną kompetencję orzeczniczą sądów administracyjnych. W wyniku reformy wprowadzono też nowe instytucje, takie jak: kontrola legalności aktów ogólnych, umów administracyjnych, ochrona sądowa przed czynnościami i bezczynnością administracji itp. Ponadto, sądownictwo administracyjne zorganizowano po raz pierwszy jako dwuinstancyjne. Jednakże, pomimo wprowadzenia pełnych kompetencji orzeczniczych (jurysdykcji nieograniczonej), chorwackie sądownictwo administracyjne pozostało w okowach sporu o legalność, a sposób interpretacji przepisów przez sądy w nowym stanie prawnym w dużej mierze nawiązuje do wzorców wcześniejszego ustroju socjalistycznego – jest on wąski, formalistyczny i czysto literalny, bez uwzględnienia kontekstu czy szczególnych okoliczności danego przypadku. Główną tego przyczyną jest nieodpowiednie wykształcenie i dokształcanie sędziów, brak ich specjalizacji oraz niechęć samego Naczelnego Sądu Administracyjnego do zmiany ustalonych, aktualnych w dawnych warunkach ustrojowych wzorców i praktyk, do zaakceptowania swojej nowej pozycji i interpretacji przyznanych mu uprawnień w ramach nowego, zmienionego stanu prawnego.

Słowa kluczowe: ochrona prawna w sprawach administracyjnych, sądownictwo administracyjne, reforma sądownictwa administracyjnego w Chorwacji, spory administracyjne, uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych.

* Redaktor naczelny czasopisma prawniczego *Novi informator d.o.o.* (Zagrzeb, Chorwacja), slavica.banich@gmail.com

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN CROATIA

Abstract. The purpose of this study is to show that the 2010 Croatian administrative judiciary reform did not bring the expected results. As a result of the reform, the characteristic feature of judicial control of administration has changed – instead of resolving legal disputes as to the legality of an administrative act, unlimited judicial competence of administrative courts has been introduced. As a result of the reform, new institutions were introduced, such as: control of the legality of general acts, administrative contracts, judicial protection against actions and inactivity of the administration, etc. Moreover, the administrative judiciary was organized for the first time as two-instance. However, the Croatian administrative judiciary, despite introducing its full jurisprudence (unlimited jurisdiction), is still content with controlling the legality of administrative acts, and the way the courts interpret the provisions in the new legal status largely follows the patterns of the former socialist system – it is narrow, formalistic and purely literal, without taking into account the context or the specific circumstances of a given case. The main reason for this is the inadequate education and training of judges, the lack of their specialization and the reluctance of the Supreme Administrative Court itself to change the established patterns and practices valid in the old system conditions, to accept its new position and interpret the powers granted to it under the new, changed legal status.

Keywords: legal protection in administrative matters, administrative judiciary, reform of administrative judiciary in Croatia, administrative disputes, judicial powers of administrative courts.

1. WSTĘP

Sądownictwo administracyjne w Chorwacji istnieje od XIX w. Przetrwowało ono czasy różnych systemów politycznych i prawnych, aż do uzyskania niepodległości w 1991 r. Po oderwaniu się od byłej Socjalistycznej Federalnej Republiki Jugosławii (SFRJ) Chorwacja – jedna z sześciu jednostek federalnych (republika socjalistyczna) byłej SFRJ – przyjęła jugosłowiańską ustawę z 1977 o sporach administracyjnych (Zakon o uspravnim sporovima 1977, Službeni list SFRJ br. 4/1977, 36/1977, Narodne novine (NN) br. 53/1991, 9/1992, 77/1992, 20/201; dalej: ZUS z 1991 r.). Chorwacja przyjęła zatem tę samą formę organizacyjną sądownictwa administracyjnego, co w byłej republice socjalistycznej, a mianowicie sąd administracyjny jako wyspecjalizowany organ sądowy powołany do rozstrzygnięcia sporów administracyjnych, który również powstał w 1977 r. Odpowiednio zmieniona ZUS z 1991 r. została dostosowana do nowo ustanowionego porządku konstytucyjnego i obowiązywała do 2012 r., kiedy to przeprowadzono ważną reformę sądownictwa administracyjnego wraz z wejściem w życie nowej ustawy o sporach administracyjnych z 2010 r. (Zakon o uspravnim sporovima 2010, NN 20/10; dalej: ZUS z 2010 r.). Główna cecha sądowej kontroli administracji do 2012 r. w postaci rozstrzygnięcia sporów prawnych co do legalności aktu administracyjnego została wówczas zniesiona na rzecz sądownictwa administracyjnego o nieograniczonej kompetencji orzeczniczej. Ustawa z 2010 r. wprowadziła nowe instytucje, takie jak kontrola legalności aktów ogólnych, umów administracyjnych, ochrona sądowa

przed czynnościami i beczynnością administracji (*ocjena zakonitosti općih akata, upravni ugovori, sudska zaštita protiv postupanja i propuštanja javnopravnih tijela*) itp. Jeśli chodzi o kształt organizacyjny, sądownictwo administracyjne zorganizowano po raz pierwszy jako dwuinstancyjne. Jako sądy pierwszej instancji orzekają odtąd sądy administracyjne (*upravni sudovi*), a sądem drugiej instancji jest Naczelny Sąd Administracyjny (*Visoki upravni sud Republike Hrvatske*). Reforma jest wdrażana od 2012 r., kiedy to rozpoczęły działalność cztery sądy administracyjne pierwszej instancji, a dotychczasowy sąd administracyjny przekształcono w Naczelny Sąd Administracyjny. Ustawa z 2010 r. była nowelizowana już trzykrotnie.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, że reforma z 2010 r., mimo długiej obecności sądownictwa administracyjnego w historii Chorwacji oraz konstytucjonalizacji zasady praworządności i ochrony sądowej w sprawach administracyjnych, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Chorwackie sądownictwo administracyjne, pomimo wprowadzenia pełnych jego kompetencji orzeczniczych (jurysdykcji nieograniczonej), pozostało w okowach sporu o legalność, a sposób interpretacji przepisów przez sądy w nowym stanie prawnym w dużej mierze nawiązuje do wzorców wcześniejszego ustroju socjalistycznego – jest on wąski, formalistyczny i czysto literalny, bez uwzględnienia kontekstu czy szczególnych okoliczności danego przypadku. Główną tego przyczyną jest nieodpowiednie wykształcenie i doksztalcanie sędziów, brak ich specjalizacji oraz niechęć samego Naczelnego Sądu Administracyjnego do zmiany ustalonych, aktualnych w dawnych warunkach ustrojowych wzorców i praktyk, do zaakceptowania swojej nowej pozycji i interpretacji przyznaných mu uprawnień w ramach nowego, znacząco zmienionego stanu prawnego.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej części dokonano przeglądu historycznego sądownictwa administracyjnego w Chorwacji do czasu uzyskania przez nią niepodległości. Druga część dotyczy sądownictwa administracyjnego w niepodległej Chorwacji do czasu jego reformy w 2010 r. W części trzeciej przedstawiony zostanie przebieg reformy, cechy sądownictwa administracyjnego w nowym stanie prawnym oraz zmiany w ZUS z 2010 r. W czwartej części ukazano główne problemy sądownictwa administracyjnego w Chorwacji i propozycje zmian w tym zakresie.

2. HISTORIA POWSTANIA I ROZWÓJ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO DO 1991 R.

2.1. Monarchia austro-węgierska

Do 1918 r. Chorwacja należała do monarchii austro-węgierskiej, której system prawny miał dwojaką naturę i sądowa kontrola administracji wyglądała tam inaczej. Właściwość wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego (utworzonego

w 1875 r.) rozciągała się na tereny chorwackie znajdujące się pod nadzorem austriackiej części monarchii, Dalmacji i Istrii. W kontynentalnej Chorwacji, która należała do węgierskiej części monarchii, sądowa kontrola administracji była zróżnicowana w zależności od ówczesnego statusu prawnego terytoriów chorwackich w tej części monarchii. W 1883 r. chorwacko-węgierski parlament powołał Finansowy Sąd Administracyjny z siedzibą w Budapeszcie. Jednak od 1896 r. sąd ten został zastąpiony przez Królewski Sąd Administracyjny, którego jurysdykcja dla Królestwa Chorwacji i Sławonii została ograniczona do sporów administracyjnych dotyczących zarządzania kolejami, podatków, opłat i uposażeń oraz emerytur urzędników państwowych (Medvedović 2003, 317), podczas gdy w innych regionach Królewski Sąd Administracyjny dysponował właściwością nieograniczoną.

2.2. Okres 1918–1945

Wkrótce po upadku monarchii austro-węgierskiej, poprzez przystąpienie do nowego państwa – Królestwa Serbów, Chorwatów i Słowenów (późniejsze Królestwo Jugosławii), Chorwacja została poddana jurysdykcji sądownictwa administracyjnego dawnego Królestwa Serbii (które funkcjonowało pod wpływami francuskimi) z Conseil d'État na czele, której właściwość została rozszerzona na całe nowo powstałe państwo, choć w ograniczonym zakresie. Na mocy ustawy o Conseil d'État i sądach administracyjnych z 1922 r. Conseil d'État stała się najwyższym sądem administracyjnym i działała jako sąd administracyjny pierwszej i drugiej instancji (Medvedović 2003, 322). Ustawa przewidziała również utworzenie sądów administracyjnych w sześciu innych miastach, w tym dwóch w Chorwacji. Sądy administracyjne rozstrzygały spory administracyjne dotyczące zgodności z prawem aktów prawnych, a ich właściwość określono metodą klauzuli generalnej uzupełnionej enumeracją negatywną (Medvedović 2003, 325).

Porozumienia polityczne dotyczące statusu Chorwacji w Królestwie Jugosławii od 1939 r. doprowadziły do utworzenia Banowiny Chorwackiej jako autonomicznej prowincji w Królestwie, w której ustanowiono Sąd Administracyjny w Zagrzebiu (ponownie). Sąd ten przejął uprawnienia królewskiej Conseil d'État. Sąd Administracyjny w Zagrzebiu miał dość szeroko określoną właściwość, co znalazło odzwierciedlenie w jego kompetencjach do uchylania spornych aktów administracyjnych.

Sąd Administracyjny w Zagrzebiu (Królestwa Jugosławii) działał nadal podczas drugiej wojny światowej w niepodległym państwie Chorwacji – faszystowskim państwie marionetkowym, do czasu przekształcenia go w 1942 r. w Sąd Administracyjny. Obok niego funkcjonowały, jako odrębne sądy administracyjne, Trybunał Obrachunkowy, Inwalidzki Sąd Administracyjny oraz Najwyższy Sąd Ubezpieczeń i Pracy (Medvedović 2003, 339).

2.3. Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii

Podczas II wojny światowej chorwackie siły rewolucyjne zdecydowały się na utworzenie wspólnoty jugosłowiańskiej składającej się z sześciu krajów związkowych. Jako jedna z republik federalnych Chorwacja musiała respektować ogólne komunistyczne podejście do sądownictwa administracyjnego, zgodnie z którym sądownictwo to uznawano za zbędne i sprzeczne z ideami państwa socjalistycznego. W utworzonym w 1945 r. państwie rozwiązano zarówno Conseil d'État, jak i inne sądy administracyjne, a kontrola zgodności z prawem aktów administracyjnych była sprawowana w ograniczonym zakresie przez sądy powszechne (Held 2019, 565).

Ze względu na rosnącą niepewność prawną w sferze sądownictwa i administracji ówczesny rząd podjął starania w kierunku zapewnienia sądowej kontroli aktów administracji państwowej. Efektem tych starań była federalna ustawa o sporach administracyjnych z 1952 r. (Zakon o upravnim sporovima 1952; dalej: ZUS z 1952 r.). Ustawa ta, zmieniona tylko raz w 1965 r., obowiązywała do 1977 r.

Ustawa z 1952 r. dotyczyła wyłącznie sporów o zgodność z prawem indywidualnych aktów administracyjnych. Celem tego sporu była ochrona praw jednostki, ale także samej zgodności z prawem (Ivančević 1958, 10). Zgodnie z ustawą postępowanie w ramach jurysdykcji nieograniczonej było możliwe w pięciu kategoriach spraw (Ivančević 1958, 25).

Sądowa kontrola zgodności z prawem aktów administracyjnych w dawnej SFRJ została zagwarantowana w Konstytucji Federalnej z 1963 r., która wprowadziła zasadę, że o zgodności z prawem ostatecznych decyzji w sprawach indywidualnych wydawanych przez organy administracji lub jednostki państwowe rozstrzyga sąd w postępowaniu sporno-administracyjnym (Medvedović 2003, 307).

Wraz z decentralizacją organizacji sądownictwa na poziomie republik w Chorwacji ustanowiono w 1977 r. chorwacki Sąd Administracyjny². Zbiegło się to z uchwaleniem nowej federalnej ustawy o sporach administracyjnych z 1977 r. (Zakon o upravnim sporovima 1977; dalej: ZUS z 1977 r.). Ustawa z 1977 r. była w istocie zbieżna treściowo z ustawą z 1952 r. – w centrum zainteresowania sądownictwa administracyjnego pozostawała nadal kwestia zgodności z prawem aktu administracyjnego.

Chorwacki Sąd Administracyjny orzekał w sprawach ze skarg na indywidualne akty administracyjne i w innych sprawach przewidzianych prawem. Pełnił on funkcję sądu pierwszej i ostatniej instancji. Od decyzji organów federalnych można się było odwołać tylko wtedy, gdy przewidywały to wyraźnie przepisy szczególne. Istniała również możliwość skorzystania z nadzwyczajnych środków prawnych (wniosek o ochronę praworządności, wniosek o rewizję nadzwyczajną orzeczenia sądu, wniosek o wznowienie postępowania).

² Poza Chorwacją jedynie Bośnia i Hercegowina ustanowiła sąd administracyjny jako sąd wyspecjalizowany – inne republiki utrzymały sądową kontrolę administracji w ramach wydziałów specjalnych w najwyższych sądach powszechnych.

3. SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W NIEPODLEGŁEJ CHORWACJI (1991–2010)

Konstytucja nowopowstałej Republiki Chorwacji z 1990 r. (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/1990) proklamowała wśród zasad konstytucyjnych zasadę zgodności z prawem indywidualnych aktów administracji państwowej i organów władzy publicznej, gwarantując sądową kontrolę w tym zakresie³. Oznacza to, że prawo jednostki do kontroli sądowej indywidualnych aktów administracyjnych stało się prawem konstytucyjnym (podstawowym).

Nowo utworzony system prawny przejął byłą federalną ZUS z 1977 r., która po przejściu procesu legislacyjnego stała się prawem wewnętrznym Republiki Chorwacji (dalej: ZUS z 1991 r.). W ramach reformy zmieniono wiele przepisów ZUS z 1977 r. w celu dostosowania ich do nowego porządku konstytucyjnego i ustawowego. W art. 5 ustawy o przejściu ustawy o sporach administracyjnych przez Republikę Chorwacji (Zakon o preuzimanju zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, NN 53/199) zastrzeżono jednocześnie, że spory administracyjne rozstrzyga chorwacki Sąd Administracyjny.

Sąd Administracyjny pozostał więc jedynym sądem właściwym w sprawach sporów administracyjnych, pełniąc funkcję sądu pierwszej i ostatniej instancji. Orzeczenia sąd wydawał w składzie kolegialnym. Wraz ze zmianami legislacyjnymi w 1991 r. zniesiono prawo do odwołania i wniosek o rewizję nadzwyczajną orzeczenia sądu. Prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego można było zakwestionować tylko na dwa sposoby: przez złożenie wniosku o ochronę legalności oraz o wznowienie postępowania.

Prawo do złożenia wniosku o ochronę legalności, jako nadzwyczajnego środka prawnego, należało do prokuratora, który mógł zwrócić się do Sądu Najwyższego, będącego najwyższym sądem w Republice Chorwacji, o zbadanie, czy prawomocne orzeczenie Sądu Administracyjnego narusza ustawę, określone zasady prawne lub system prawny.

Co do zasady kontrola zgodności z prawem pozostała głównym zadaniem sądownictwa administracyjnego, przy czym Sąd Administracyjny mógł nadal działać jako sąd orzekający w ramach pełnej jurysdykcji. Z możliwości tej jednak nie korzystano. Jak stwierdziła B. Britvić-Vetma, przyczyną takiego podejścia mogła być niejasna regulacja prawna kompetencji Sądu Administracyjnego do orzekania w pełnym zakresie, niechęć organów administracyjnych do akceptacji ocen prawnych sądu oraz kontrowersyjne poglądy, że rola sądu w postępowaniu sądowniczym polega na orzekaniu o kontroli zgodności z prawem zaskarżonych rozstrzygnięć, a nie na rozstrzyganiu bezpośrednim itp. (Britvić-Vetma 2011, 392).

³ Przepis art. 19 Konstytucji Chorwacji stanowi, że akty administracji państwowej i organów władzy publicznej muszą być oparte na prawie, a Konstytucja gwarantuje ich sądową kontrolę.

Oprócz tej znamiennej cechy sądownictwa administracyjnego w Chorwacji, również stosowanie nowej-starej ZUS z 1991 r. było naznaczone tymi samymi trudnościami, co przed 1991 r. Brak zdefiniowania sprawy administracyjnej jako warunku wstępnego dopuszczalności kontroli legalności aktu administracyjnego miało poważne konsekwencje dla działalności sądownictwa administracyjnego. Jak zauważył D. Đerđa, w praktyce orzeczniczej Sądu Administracyjnego zapadło wiele orzeczeń dotyczących pytania, czy poddana kontroli sądu sprawa jest sprawą administracyjną czy też nie (Đerđa 2008, 11). Orzecznictwo to uzupełniały orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Republiki Chorwacji, które jednak często były sprzeczne z oceną Sądu Administracyjnego, ponieważ przesądzały, że pewne akty prawne korzystają z ochrony sądowej, jako że dotyczą spraw administracyjnych (Đerđa 2008, 11).

Brak drogi odwoławczej od orzeczeń Sądu Administracyjnego był kolejnym mankamentem, który absorbował uwagę przedstawicieli nauki i praktyki. Twierdzili oni zgodnie, że ochrona sądowa w sprawach administracyjnych powinna być zorganizowana na nowo przez objęcie nią zarówno decyzji organów wyższego stopnia, jak i ustanowienie środków zaskarżenia orzeczeń sądu administracyjnego (Koprić 2006, 232).

Niezdolność Sądu Administracyjnego do orzekania w pełnym zakresie najlepiej ilustrują okoliczności ratyfikacji w 1997 r. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Chorwacja zgłosiła wówczas zastrzeżenie w akcie ratyfikacyjnym w odniesieniu do prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPC. Treść zastrzeżenia brzmiała następująco:

Republika Chorwacji nie może zagwarantować prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy przed sądem, kiedy sąd administracyjny rozstrzyga o zgodności z prawem indywidualnych aktów organów administracyjnych. W takich przypadkach sąd ten orzeka co do zasady na posiedzeniu niejawnym (art. 4 ustawy o ratyfikacji EKPC, NN 18/1997).

Chodziło tu o art. 34 ust. 1 ZUS z 1991 r., który stanowił, że sąd administracyjny rozstrzyga spory administracyjne na posiedzeniu niejawnym. Krótko po zgłoszeniu tego zastrzeżenia Trybunał Konstytucyjny potwierdził w toku kontroli konstytucyjności ustawy wyłączeniowej, że odpowiednie przepisy postępowania wyłączeniowego są zgodne z art. 6 EKPC, ale pod warunkiem, że sąd administracyjny będzie sądem orzekającym w ramach pełnej jurysdykcji. Ponieważ sąd administracyjny nie spełnił dwóch podstawowych warunków uznania go za sąd orzekający w ramach pełnej jurysdykcji Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność poddanych jego kontroli norm, gdyż nie mogły one zagwarantować odpowiedniej ochrony sądowej przed indywidualnymi aktami organów administracji (wyr. TK z 8 listopada 2000 r., nr U-I-745/1999, NN 112/2000).

Ocenę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w okresie od 1991 do 2012 r. najlepiej oddaje pogląd J. Omejec, która przy okazji analizy sposobu działania chorwackiej administracji trafnie podsumowała również stan sądowej kontroli administracji. Stwierdziła ona, że ramy normatywne ZUS

z 1977 r. (i z 1991 r.) spowodowały, że sądowa kontrola administracji pozostała na takim poziomie, jaki istniał w momencie upadku dawnego państwa, to zaś z powodu niezwykle wąskiej definicji sprawy administracyjnej (przedmiotu kontroli i postępowania przed sądem), niezapewniającej gwarancji rzetelnego procesu w rozumieniu art. 29 ust. 1 Konstytucji⁴. Zdaniem J. Omejec ramy prawne procesu sądownoadministracyjnego przyczyniły się do nadmiernego formalizmu tego postępowania, który utrzymuje się do dziś (Omejec 2016, 115).

4. REFORMA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W 2010 R.

4.1. Przebieg reformy

W raportach Komisji Europejskiej na temat postępów Chorwacji na drodze do członkostwa w UE regularnie stwierdzano, że chorwacki Sąd Administracyjny nie jest sądem o pełnej jurysdykcji w rozumieniu art. 6 EKPC i że sąd ten nie jest w stanie poradzić sobie z obciążeniem orzecznictwem przy rozstrzyganiu spraw ze skarg na decyzje administracyjne (Croatian 2007 Progress Report, COM (2007) 663 final).

W dokumencie strategicznym dotyczącym opracowania nowej ustawy o sporach administracyjnych (ZUS), który został opracowany w ramach projektu CARDS 2004 w celu wsparcia programu bardziej przejrzystego, efektywnego i nowoczesnego sposobu funkcjonowania Sądu Administracyjnego Republiki Chorwacji⁵ wyznaczono trzy cele reformy sądownictwa administracyjnego. Pierwszym celem było dostosowanie ZUS do *acquis communautaire*, w szczególności do art. 6 EKPC, drugim celem było skrócenie czasu trwania postępowań sądowych i redukcja zaległości w rozpoznawaniu spraw, a trzecim zwiększenie efektywności pracy sędziów.

Na podstawie dokumentu strategicznego oraz wytycznych do projektu nowej ZUS grupa robocza projektu CARDS przygotowała projekt ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która w wielu aspektach nawiązywała do rozwiązań niemieckich i austriackich⁶. Jak stwierdził D. Medvedović, projekt ustawy został sformułowany poprawnie, mimo że w zbyt wielu miejscach odsyłał do kodeksu postępowania cywilnego (Medvedović 2012, 28–29). Niemniej, jak

⁴ Art. 29 ust. 1 Konstytucji Republiki Chorwacji przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą o jego prawach lub obowiązkach albo o wniesionych przeciwko niemu zarzutach karnych.

⁵ Strategy Paper for drafting a new Law on Administrative Disputes, <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/cards-2004> [dostęp: 11.04.2021].

⁶ Grupa robocza powołana do przygotowania projektu ustawy składała się z sędziów i profesorów prawa administracyjnego z Niemiec i Austrii.

podkreślił, autorzy projektu ustawy „nie zawsze mieli na uwadze nasze standardy i przepisy Konstytucji Republiki Chorwacji” (Medvedović 2012, 28–29).

Projekt ustawy nie został skierowany pod obrady parlamentu, ponieważ Ministerstwo Sprawiedliwości powołało nową grupę roboczą w celu sporządzenia nowego projektu ustawy, złożoną z krajowych ekspertów, naukowców i sędziów⁷. Grupa robocza „krajowa” przedstawiła projekt ustawy o zupełnie innej strukturze i ujęciu sądownictwa administracyjnego, niż uczyniono to w poprzednim projekcie.

Projekt ten został uchwalony w 2010 r. jako ustawa o sporach administracyjnych (Zakon o uspravnim sporovima, NN 20/2010; dalej: ZUS z 2010 r.). Po upływie dwuletniego okresu *vacatio legis* ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Przewidziała ona utworzenie czterech sądów administracyjnych pierwszej instancji oraz przekształcenie dotychczasowego sądu administracyjnego w Naczelny Sąd Administracyjny. Ustawę zmieniano trzykrotnie – w 2012, 2014 i 2017 r.

4.2. Cechy charakterystyczne ZUS z 2010 r.

Główną cechą ZUS z 2010 r. było określenie celu sądowej kontroli administracji w Chorwacji, którym jest „zapewnienie sądowej ochrony praw i interesów prawnych jednostek” (art. 2 ustawy). Temu celowi została podporządkowana cała regulacja postępowania sądownoadministracyjnego. Ochrona obiektywnego porządku prawnego znalazła się na drugim planie i jest realizowana pośrednio w ramach ochrony praw podmiotowych jednostki.

4.2.1. Organizacja sądownictwa administracyjnego i przedmiot kontroli sądowej

Sądy administracyjne stanowią część sądownictwa w ramach porządku konstytucyjnego Republiki Chorwacji i są zorganizowane jako sądy wyspecjalizowane⁸. Według art. 12 ust. 1 ZUS z 2010 r. sądownictwo administracyjne jest dwuinstancyjne: sądami pierwszej instancji są sądy administracyjne, natomiast sądem odwoławczym – Naczelny Sąd Administracyjny, który jest jednocześnie sądem pierwszej instancji w sprawach dotyczących sporów o charakterze obiektywnym.

Sądy administracyjne orzekają w sprawach ze skarg na indywidualne akty organów administracji publicznej i czynności tych organów, bezczynność organów

⁷ W opracowaniu „Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima” (Đerđa, Pičuljan 2014) autorzy wyjaśnili, że proces opracowania projektu ustawy przeszedł trzy fazy: pierwszą związaną z projektem CARDS 2004, drugą – obejmującą prace grupy ekspertów zagranicznych, którzy przygotowali projekt ustawy o postępowaniu przed sądem administracyjnym z komentarzem i zaleceniami dotyczącymi przyszłej struktury sądu i wewnętrznej organizacji sądów administracyjnych, oraz trzecią fazę, po zakończeniu prac ekspertów zagranicznych, których stanowisko zostało przekazane Ministerstwu Sprawiedliwości, które następnie powołało grupę ekspertów krajowych do prac nad projektem nowej ustawy o sporach administracyjnych.

⁸ W Republice Chorwacji władzę sądowniczą sprawują sądy powszechne, wyspecjalizowane oraz Sąd Najwyższy (art. 14 ust. 3 ustawy o ustroju sądownictwa, NN nr 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020).

polegającą na niepodjęciu w terminie aktu lub czynności, w sprawach sporów wynikłych z umów administracyjnych i ich wykonania oraz w innych przypadkach przewidzianych prawem. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga o odwołaniach od orzeczeń sądów administracyjnych i tych postanowień sądów administracyjnych, od których przysługuje odwołanie, a także o zgodności z prawem aktów ogólnych, o sporach o właściwość między sądami administracyjnymi oraz w innych przypadkach przewidzianych prawem (art. 12 ust. 2 i 3 ZUS z 2010 r.).

Przedmiotem sądowej kontroli jest – jak wynika z art. 3 ZUS z 2010 r. – ocena zgodności z prawem: indywidualnego aktu administracyjnego (*upravni akt*) i czynności organów administracji publicznej, bezczynności organów w tym zakresie, umów administracyjnych (*upravni ugovor*), a także aktów administracyjnych o charakterze powszechnie obowiązującym (*opći akt*). Nie obejmuje ona spraw, dla których przewidziano inną drogę sądową, spraw z zakresu uprawnień dyskrecjonalnych administracji, z wyjątkiem kontroli decyzji uznaniowych pod względem dochowania granic uprawnień dyskrecjonalnych oraz celu, w jakim uprawnienia te zostały udzielone. Ponadto kontroli sądowej nie podlegają decyzje procesowe organów administracji publicznej, które mogą być zaskarżone w drodze skargi na decyzję w sprawie głównej, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 4 ZUS z 2010 r.).

4.2.2. Skład sądu

Sądy administracyjne pierwszej instancji orzekają w składzie jednego sędziego, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny – w składzie trzech sędziów, z tym że w sprawach dotyczących kontroli legalności aktów prawnych o charakterze ogólnym sąd ten orzeka jako sąd pierwszej i ostatniej instancji w radzie pięciu sędziów (art. 14 ZUS z 2010 r.)⁹.

4.2.3. Przebieg postępowania

Wśród podstawowych zasad postępowania sądownoadministracyjnego ZUS z 2010 r. wymienia: zasadę praworządności (art. 5), prawo strony do wysłuchania (art. 6), zasady jawności rozprawy (art. 7), sprawności (art. 8), udzielania pomocy prawnej stronom (art. 9), mocy wiążącej orzeczeń sądowych (art. 10) oraz zasadę prowadzenia postępowania w urzędowym języku chorwackim i przy użyciu alfabetu łańciskiego, a gdy strona nie rozumie lub nie mówi w języku urzędowym – z możliwością używania przez nią swojego języka w obecności upoważnionego tłumacza (art. 11).

Stronami postępowania są: skarżący (*tužitelj*), pozwany organ administracji publicznej, którego działania lub zaniechania dotyczy skarga (*tuženik*) oraz zainteresowana osoba trzecia (*zainteresirana osoba*). Skarżącym może być jednostka nieposiadająca osobowości prawnej lub grupa osób, których prawa zostały

⁹ Przepis znowelizowany w 2012 r.

naruszone przez indywidualny akt administracyjny lub czynność organu administracji publicznej. Skarżącym może być też organ administracji publicznej, który brał udział lub powinien brać udział w wydaniu decyzji, zawarciu lub wykonaniu umowy administracyjnej (art. 17 ZUS z 2010 r.). Stroną przeciwną jest organ administracji publicznej, który wydał lub nie wydał decyzji, działał lub zaniechał działania lub który jest stroną umowy administracyjnej (art. 18 ZUS z 2010 r.).

Postępowanie sądowe uruchamia wniesienie skargi, w której skarżący może dochodzić: uchylenia lub stwierdzenia nieważności indywidualnego aktu administracyjnego, podjęcia decyzji, która nie została podjęta mimo upływu przewidzianego prawem terminu, dokonania czynności, stwierdzenia nieważności lub wykonania umowy administracyjnej. W przypadku żądania uchylenia lub stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego oraz w przypadku skargi na bezczynność organu skarżący może także domagać się rozstrzygnięcia przez sąd o jego prawach, obowiązkach lub interesach prawnych (art. 22 ZUS z 2010 r.).

Sądowa kontrola administracji ma w Chorwacji charakter *ex post*, skargę do sądu można zatem wnieść dopiero po wyczerpaniu wszystkich dostępnych w postępowaniu administracyjnym zwyczajnych środków prawnych. Skarga nie ma skutku zawieszającego, chyba że ustawa to przewiduje. W wyjątkowych przypadkach sąd może wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu, jeżeli zachodzą przewidziane w ustawie warunki (art. 26 ZUS z 2010 r.).

Pierwszym etapem postępowania sądowego jest postępowanie wstępne. W jego ramach sąd bada swą właściwość, warunki formalne skargi i warunki jej dopuszczalności (art. 27 ZUS z 2010 r.). Sąd rozpoznaje sprawę na rozprawie, która ma charakter obligacyjny. Przepisy dotyczące rozprawy były wzorowane na przepisach postępowania cywilnego, które mają odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do przeprowadzania dowodów w ramach ustalania przez sąd stanu faktycznego (art. 33 ust. 5 ZUS z 2010 r.). Bez rozprawy sąd może rozstrzygnąć sprawę tylko wyjątkowo, w określonych ustawą przypadkach (art. 7 ust. 2 i art. 36 ZUS z 2010 r.).

Sąd orzeka o żądaniu skargi w drodze wyroku (*presuda*), w którym odnosi się do głównego i dodatkowych wniosków skargi. Sąd wydaje wyrok w imieniu Republiki Chorwacji, orzekając na podstawie swej swobodnej oceny i po rozważeniu wszystkich kwestii prawnych i faktycznych. Wyrok może być oparty wyłącznie na faktach i dowodach, co do których strony miały możliwość wypowiedzenia się (art. 55 ZUS z 2010 r.).

Skarga podlega oddaleniu, jeżeli sąd uzna ją za bezzasadną. To samo dotyczy sytuacji, gdy sąd stwierdzi, że decyzja została wydana w postępowaniu przeprowadzonym z naruszeniem przepisów postępowania, ale nie miało to wpływu na treść zaskarżonej decyzji. Sąd może również oddalić skargę, gdy uzna, że zaskarżone rozstrzygnięcie jest zgodne z prawem, jednak z powodów innych niż w nim podane (art. 57 ZUS z 2010 r.). Jeśli natomiast sąd stwierdzi, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem, uwzględnia skargę, uchyla zaskarżoną decyzję

i samodzielnie rozstrzyga sprawę, z wyjątkiem sytuacji, gdy nie może tego uczynić ze względu na charakter sprawy lub dlatego, że organ działał w ramach uznania administracyjnego. To samo odnosi się do rozstrzygnięcia w sprawie ze skargi na bezczynność organu (art. 57 ZUS z 2010 r.).

Strony postępowania sądowego mogą zawrzeć ugodę sądową (*sudska nagodba*), jednak tylko co do roszczeń, którymi mogą dysponować. Można zawrzeć także ugodę częściową. Do ugody stosuje się odpowiednio przepisy o wyrokach (art. 89 ZUS z 2010 r.).

4.2.4. Postępowanie odwoławcze i nadzwyczajne środki prawne

Strona niezadowolona z wyroku może wnieść odwołanie (*žalba*) do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu istotnego naruszenia zasad postępowania sądowego, ustalenia stanu faktycznego w sposób błędny lub niekompletny lub z powodu niewłaściwego zastosowania prawa materialnego. Odwołanie wstrzymuje wykonanie zaskarżonego wyroku (art. 66 ZUS z 2010 r.). Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga w przedmiocie odwołania w granicach podniesionych w nim zarzutów. Orzeka on w składzie trzech sędziów bez przeprowadzania rozprawy, z tym że może zarządzić rozprawę, jeśli uzna to za konieczne (art. 73 ZUS z 2010 r.).

W chorwackim postępowaniu sądoadministracyjnym przewidziano dwa nadzwyczajne środki prawne: wniosek o wznowienie postępowania (art. 76 i n. ZUS z 2010 r.) oraz wniosek o nadzwyczajną rewizję wyroku (art. 78 ZUS z 2010 r.). Powodem wniesienia pierwszego z nich jest m.in. sytuacja, w której zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym orzeczono o naruszeniu podstawowego prawa lub wolności człowieka w inny sposób niż przejęto w wyroku sądu administracyjnego. Z kolei wniosek o rewizję prawomocnego wyroku sądu administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego może wnieść wyłącznie prokurator, zarówno z inicjatywy stron, jak i z urzędu. Wniosek składa się do Sądu Najwyższego Republiki Chorwacji jako najwyższego sądu w Chorwacji, co zapewnia jednolite stosowanie prawa i równość wszystkich wobec prawa. Sąd Najwyższy orzeka w składzie pięciu sędziów. Może on odrzucić wniosek albo uwzględnić go i w wyniku tego uchylić lub zmienić wyrok sądu administracyjnego.

Wykonanie wyroku sądu administracyjnego następuje w postępowaniu administracyjnym. Obowiązek wykonania spoczywa na organie, którego akt lub czynność była przedmiotem skargi, lub właściwym organie egzekucyjnym. Ma on obowiązek wykonać wyrok w ciągu 60 dni od uprawomocnienia się wyroku, będąc związanym oceną prawną sądu i wskazaniami co do dalszego postępowania. Jeżeli tego nie uczyni lub wykona orzeczenie odmiennie od oceny zawartej w wyroku, skarżący może zwrócić się do sądu pierwszej instancji o wykonanie orzeczenia lub stwierdzenie niedopuszczalności wykonania. Postanowienie sądu uwzględniające wniosek o wykonanie lub stwierdzenie niedopuszczalności wykonania wyroku doręcza się również organowi, który sprawuje nadzór nad organem

zobowiązaniem do wykonania wyroku. W przypadku powstania szkody w wyniku niewykonania wyroku skarżącemu przysługuje odszkodowanie, które może być dochodzone przed właściwym sądem (art. 81 ZUS z 2010 r.).

4.2.5. Spory o charakterze obiektywnym i postępowanie pilotażowe

Po raz pierwszy w historii sądowej kontroli administracji w Chorwacji ustawodawca wprowadził w 2010 r. kategorię „sporu obiektywnego”, rozumianą jako kompetencja Naczelnego Sądu Administracyjnego do kontroli aktów ogólnych wydawanych przez organy samorządu lokalnego i regionalnego oraz osoby prawne prawa publicznego. Postępowanie może być wszczęte na wniosek osoby fizycznej, osoby prawnej lub grupy osób (wnioskodawca – *podnositelj*), jeżeli indywidualny akt administracyjny oparty na tym ogólnym (normatywnym) akcie prowadzi do naruszenia ich praw lub interesów. Wniosek składa się w terminie 30 dni od doręczenia decyzji (art. 83 ZUS z 2010 r.). Postępowanie może być również wszczęte z urzędu przez Naczelnego Sąd Administracyjny na podstawie zawiadomienia pochodzącego od obywateli, rzecznika praw obywatelskich oraz na wniosek sądu (niezależnie od rodzaju, powszechnego lub wyspecjalizowanego). Kontrola legalności aktu ogólnego dokonywana jest na posiedzeniu niejawnym, jednak sąd może przeprowadzić rozprawę doradczą, jeśli uzna to za konieczne do wydania wyroku (art. 86 ust. 2 ZUS z 2010 r.). Jeśli Naczelnego Sąd Administracyjny uchyli kwestionowany akt, na którym opiera się akt indywidualny, wnioskodawca ma prawo zażądać zmiany podjętej w jego sprawie decyzji.

Postępowanie pilotażowe (*ogledni spor*) prowadzi się z kolei w przypadku, gdy przedmiot zaskarżenia w dziesięciu lub więcej postępowaniach sądowych w pierwszej instancji miał ten sam charakter faktyczny i prawny. Sąd może zdecydować, która sprawa zostanie rozstrzygnięta wyrokiem pilotażowym. Postępowanie w sprawach pozostałych podlega wówczas zawieszeniu. Na podstawie prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu pilotażowym sąd może rozstrzygnąć spór wszczęty po uprawomocnieniu się orzeczenia bez przeprowadzania rozprawy, ale po umożliwieniu stronom wyrażenia swojej opinii (art. 48 ZUS z 2010 r.).

5. NOWELIZACJE ZUS Z 2010 R.

5.1. Nowelizacja z 2012 r.

Zaledwie pięć miesięcy po wejściu w życie ZUS z 2010 r. rząd w 2012 r. uznał, że istnieje potrzeba jej zmiany w zakresie składu sądu i kosztów postępowania¹⁰. Przyjęta pierwotnie zasada orzekania przez sąd administracyjny

¹⁰ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. P.Z.94, <https://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=24366> [dostęp: 11.04.2021].

w składzie kolegiальnym, z zastrzeżeniem wyjątków na rzecz orzekania przez sąd jednoosobowo, została zmieniona na rzecz orzekania przez sąd w składzie jednego sędziego we wszystkich sprawach. Zmiana ta była wzorowana na przepisach kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym w sprawach cywilnych sąd orzeka w składzie jednego sędziego bez względu na wartość przedmiotu sporu i stopień skomplikowania sprawy. W nauce i praktyce ostro krytykowano takie podejście, zarzucając mu zignorowanie faktu, że spór przed sądem administracyjnym toczy się z udziałem organu administracji publicznej i ma na celu zapewnienie zgodności z prawem jego działań (Rostaš-Beroš 2013, 475), tzn. że spory te obejmują też ochronę interesu publicznego, podczas gdy w postępowaniu cywilnym to prawa stron mają pierwszorzędne znaczenie (Šikić, Staničić 2014, 383). Krytyka ta została jednak przez ustawodawcę zignorowana.

Druga istotna zmiana dotyczyła przepisu o kosztach postępowania, zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę ponosi koszty postępowania. Rząd zmienił go na rzecz ponoszenia własnych kosztów przez każdą ze stron, stwierdzając (w uzasadnieniu projektu ustawy – przyp. A.K.), że w ten sposób „system prawny zostaje ujednoczony” i że „ten przepis (pierwotnie ustanowiona zasada) bezkrytycznie został przeniesiony z ustawy o postępowaniu cywilnym, a jego stosowanie pokazało (na podstawie doświadczeń praktyki), że nie może on być w pełni odniesiony do instytucji postępowania sądownoadministracyjnego”. Podobnie jak w przypadku zmiany przepisów o składzie sądu, również co do tej zmiany w literaturze wyrażono sprzeciw, wskazując, że proponowany przepis wpływa bezpośrednio na prawo jednostki do rzetelnego procesu sądowego, ponieważ może uniemożliwić wielu skarżącym dochodzenie ochrony sądowej z powodu nadmiernych obciążeń finansowych, które później – w przypadku wygranej – nie będą mogły być zwrócone, co pokazuje prawdziwy cel zmiany – ochronę budżetu państwa (Šikić, Turudić 2013, 855).

5.2. Nowelizacja z 2014 r.

Druga zmiana legislacyjna ZUS miała miejsce w 2014 r.¹¹ w wyniku stwierdzenia, że sądy pierwszej instancji rzadko korzystają ze swoich kompetencji reformatorskich¹², a kontrola legalności nadal odgrywa dominującą rolę w orzecznictwie sądowym, przy czym postępowanie odwoławcze przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest w tym przypadku ograniczone. Zdaniem rządu prowadziło to do odmiennego orzecznictwa sądów pierwszej instancji, co zagrażało pewności prawa. Zmiany prawne umożliwiły otwarcie drogi odwoławczej, chyba

¹¹ Prijedlog Zakona o izmjjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. P.Z.690, <https://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=26424> [dostęp: 11.04.2021].

¹² Uprawnienia reformacyjne sądu administracyjnego są uprawnieniami sądu do zmiany aktu administracyjnego, tzn. zmiany jego treści wyrokiem.

że zaskarżony akt administracyjny został uchylony, a sprawa po raz pierwszy została przekazana organowi do ponownego rozpatrzenia (art. 66a ZUS).

Istotnej zmiany dokonano w zakresie sądowej kontroli aktów ogólnych. Rozszerzono mianowicie określone dotąd wąsko prawo kwestionowania tych aktów tylko przez osoby, których własne prawa indywidualne zostały naruszone przez ów akt. Zmiana ta była postrzegana jako dostosowanie regulacji ZUS do konwencji z Aarhus.

5.3. Nowelizacja z 2017 r.

Ostatnia zmiana ZUS z 2010 r. miała miejsce w 2017 r.¹³ w związku z koniecznością wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uchylił przepisy o kosztach postępowania, czyli wprowadzoną do ZUS w 2012 r. zasadę, że każda ze stron ponosi koszty wywołane własnym udziałem (wyr. TK z 27 września 2016 r., U-I-2753/2012, Amtsblatt Nr. 94/2016). Powołując się na prawo do rzetelnego procesu sądowego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nowelizacja z 2012 r. dotycząca kosztów sądowych nie miała „uzasadnionego celu”, lecz wyłącznie ochronę interesów finansowych państwa. W wyniku dostosowania ustawy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego przywrócono pierwotny przepis ZUS z 2010 r., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę powinna ponieść jej koszty. Niemniej jednak rząd uzupełnił ów przepis o określenie wartości przedmiotu sporu, zabezpieczając w ten sposób w możliwie największym stopniu interesy państwa.

6. CHORWACKIE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE – ZMIANA CO DO FORMY, ALE NIE CO DO ISTOTY

Dziewięć lat po reformie chorwackie sądownictwo administracyjne funkcjonuje w zmienionej formie, ale jego istota prawie się nie zmieniła. Wymagania, które zapoczątkowały reformę, zostały spełnione, ale sam jej przebieg i aktualna praktyka stosowania ZUS z 2010 r. skłaniają do postawienia pytania o respektowanie zasad legalności, pewności prawa i skutecznej ochrony praw człowieka jako nieodłącznych elementów praworządności.

Na pierwszy plan wysuwa się problem decyzji dotyczących przebiegu reformy i wprowadzonych nią zmian, u podstaw których tkwiły błędne założenia. Przebieg reformy i kolejne zmiany ustawy dają wystarczające podstawy do przyjęcia, że rząd podjął się reformy jedynie w celu wypełnienia obowiązku spełnienia wymagań akcesji do Unii Europejskiej, a nie w celu zorganizowania sądownictwa administracyjnego z korzyścią dla obywateli i całego społeczeństwa. Główny problem polega na tym, że nie było zorganizowanego programu szkoleń i staży dla

¹³ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. P.Z.112, <https://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=2021403> [dostęp: 11.04.2021].

pracowników sądownictwa administracyjnego i administracji publicznej, co pozwoliłoby zaakceptować nowy model sądowej kontroli administracji i pracować nad jego rozwojem według przyjętych w nim zasad. Zaniedbania instytucjonalne sprawiły, że nie udało się wyeliminować typowych dla dotychczasowej praktyki orzeczniczej dwóch negatywnych jej cech: kontroli zgodności z prawem jako dominującego typu sporu administracyjnego oraz nadmiernego formalizmu w interpretacji prawa.

6.1. Dominacja sporu o kontrolę zgodności z prawem nad sporem w ramach jurysdykcji nieograniczonej

Spór dotyczący zgodności z prawem aktu indywidualnego stanowił sedno sądowej kontroli administracji w Chorwacji w całej jej historii prawnej. W ramach takich sporów sąd ocenia i określa stosunek indywidualnego aktu administracyjnego do ustawy oraz sposób zastosowania jej przepisów (Britvić Vetma 2011, 389). Przedmiotem sporu prawnego jest stan zgodności z prawem indywidualnego aktu administracyjnego, czyli jego zgodność z normą prawną, na której się opiera i z której się wywodzi.

Do czasu wejścia w życie ZUS z 2010 r. działania ustawodawcy były zorientowane na zmianę kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych na rzecz sporów sądowych rozstrzyganych w ramach jurysdykcji pełnej, gdzie sąd rozstrzyga nie tylko o zgodności aktu z prawem, ale także sam rozstrzyga sprawę administracyjną. Przedmiotem takiego sporu jest indywidualna sytuacja prawna, o której musi orzec sąd (Krbek 2003, 230). Podczas gdy wiele krajów uregulowało pełną jurysdykcję sądownictwa administracyjnego przy użyciu klauzuli generalnej z wyliczeniem negatywnym, ustawodawca chorwacki postąpił odwrotnie. Niemniej intencją ustawodawcy było to, aby ten typ sporu stał się zasadą, z kilkoma wyjątkami dotyczącymi kontroli zgodności z prawem (Vezmar Barlek, Đerđa 2020, 21). Przejawem dążenia do takiego ujęcia tej kwestii było zawarte w ZUS do 2014 r. zastrzeżenie, że tylko rozstrzygnięcia w sprawie dokonane samodzielnie przez sąd kwalifikują sprawę do postępowania odwoławczego przed Naczelny Sąd Administracyjny.

Ten zamiar ustawodawcy nie został jednak w pełni zrealizowany. Jednym z powodów tego stanu rzeczy jest ujęcie w przepisach ustawy dość daleko idącego zastrzeżenia, wyrażającego się w sformułowaniu „charakter sprawy” jako przesłanki kwalifikującej spór do rozstrzygnięcia w ramach pełnej jurysdykcji. Sądowi nie wolno bowiem samodzielnie orzekać w sprawie, jeśli „charakter sprawy” tego zabrania. Ponieważ ustawa posługuje się takim określeniem, sąd nie jest bezwzględnie obowiązany do orzekania w sprawie w ramach jurysdykcji nieograniczonej. Ponadto sąd samodzielnie ocenia, czy charakter sprawy pozwala mu na samodzielne jej rozstrzygnięcie (Britvić Vetma, Ljubanović 2013, 436).

Okazało się, że wspomniane zastrzeżenie przekształciło się w koło ratunkowe dla nieprzygotowanych i przeszkolonych sędziów, nieradzących sobie z rozstrzygnięciem sporu w ramach pełnej jurysdykcji, które wymagało innego podejścia do zaskarżonego aktu administracyjnego. Zwiększająca się liczba spraw ograniczonych do kontroli zgodności z prawem zagrażała pewności prawa, ponieważ duża liczba rozstrzygnięć nie nadawała się do postępowania odwoławczego (które było otwarte tylko dla rozstrzygnięć wydanych na podstawie samodzielnie dokonanych przez sąd ustaleń), co prowadziło do rozbieżności w orzecznictwie. Stwierdziwszy, że „w praktyce okazało się, że sądy pierwszej instancji rzadko korzystają ze swoich uprawnień do orzekania reformatoryjnego, a spór administracyjny nadal sprowadzany jest do kontroli zgodności z prawem aktu administracyjnego, co skutkuje wydaniem wyroku kasacyjnego lub wyroku oddalającego skargę, od których odwołanie jest niedopuszczalne” (Britvić Vetma, Ljubanović 2013, 39), ustawodawca zdecydował się „otworzyć” drogę odwoławczą dla wszystkich spraw, umożliwiając tym samym zakorzenienie się sporu o zgodność z prawem w praktyce stosowania ZUS z 2010 r. W praktyce oznaczało to zanik rozstrzygnięcia sporów w ramach pełnej jurysdykcji, co było sprzeczne z celem ustawy.

Wprawdzie wyrażane są czasem poglądy, że pełna jurysdykcja jako zasada jest obecna w praktyce sądów administracyjnych, ale, jak twierdzi A. Rajko, praktyka ta nie jest widoczna z powodu rzadkiego korzystania przez sądy ze swoich uprawnień reformatoryjnych, ponieważ duża liczba skarg jest w tym postępowaniu oddalana (Rajko 2017). Z poglądem tym nie sposób się zgodzić z dwóch powodów: po pierwsze, dopóki sądom pozostawi się swobodną ocenę co do tego, czy ze względu na charakter sprawy spór powinien zostać rozstrzygnięty w ramach pełnej jurysdykcji czy też nie, spór o zgodność z prawem będzie miał co najmniej taką samą rangę, a po drugie, katalog najczęstszych naruszeń prawa do rzetelnego procesu, które dostrzegł Trybunał Konstytucyjny w związku z nadmiernym formalizmem przy wydawaniu orzeczeń sądów administracyjnych, uzasadniania przekonanie, że spór o zgodność z prawem nadal dominuje w praktyce.

6.2. Pewność prawa a nadmierny formalizm w interpretacji prawa

Jak już wcześniej zaznaczono, rozstrzygnięcie sporu przez sąd administracyjny w ramach sporu o kontrolę zgodności z prawem zaskarżonego aktu jest najczęściej wynikiem nadmiernie formalistycznego podejścia sędziów. Wniosek taki wynika przede wszystkim z przeglądu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których stwierdza się, że sądy, dokonując jedynie kontroli aktu pod względem zgodności z prawem, czyniły to nie biorąc pod uwagę „szczególnych okoliczności sprawy” (m.in. wyr. TK: z 9 października 2019 r., U-III-1415/2018; z 23 lutego 2018 r., NU-III-3497/2018; z 27 kwietnia 2017 r., U-III-306/3014; z 20 kwietnia 2017 r., U-III-6045/2016, <http://www.usud.hr>). W wyroku U-III-5989/2013 Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że w sprawie chodzi o „przykład

zakazanego konstytucyjnie nadmiernego formalizmu, który ogólnie rzecz ujmując nadal obciąża pracą organy państwa i władz publicznych, ale także właściwe sądy krajowe przy orzekaniu o prawach i obowiązkach uczestników postępowania” (wyr. TK z 9 lutego 2016 r., U-III-5893/2013). Podobny pogląd wyrażono w orzeczeniu U-III-4670/2017, w którym Trybunał Konstytucyjny

musiał przypomnieć, że spór administracyjny nie jest już obecnie sporem o legalność aktu administracyjnego. Z chwilą wejścia w życie ZUS z 2010 r. [...] zmieniła się zasadniczo koncepcja sądowej kontroli administracji, oparta dotąd głównie na kontroli zgodności z prawem aktu administracyjnego [...]. Odtąd sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny zostały obowiązane do rozstrzygania sporów w ramach jurysdykcji nieograniczonej, do samodzielnego ustalania faktów, do prowadzenia ustnych i kontradiktoryjnych rozpraw oraz do rozstrzygania spraw co do meritum. Przeprowadzenie jawnej i kontradiktoryjnej rozprawy jest podstawową zasadą postępowania sądowoadministracyjnego (wyr. TK z 9 października 2019 r., U-III-4670/2017).

W odróżnieniu od ETPC, który w odniesieniu do dostępu do sądu w ramach art. 6 EKPC uważa, że sądy krajowe przy wykładni przepisów postępowania powinny unikać zarówno nadmiernego formalizmu, jak i nadmiernej elastyczności (wyr. ETPC z 8 grudnia 2016 r., *Frida, LLC v. Ukraina*, 24003/07, pkt 33), Trybunał Konstytucyjny dodatkowo uznaje za nadmierny formalizm również automatyczną, wąską lub czysto gramatyczną wykładnię prawa materialnego, niezależnie od kontekstu sprawy.

Źródeł nadmiernego formalizmu w interpretacji prawa dokonywanej przez sądy administracyjne należy upatrywać w niedostatecznym wykształceniu pierwszych powołanych sędziów, którzy podążali za dotychczasowym modelem sądowej kontroli administracji, tak często krytykowanym przez Trybunał Konstytucyjny za nadmierny formalizm jeszcze przed wejściem w życie ZUS z 2010 r. Jednak sam Naczelny Sąd Administracyjny jest kolejnym motorem nadmiernego formalizmu, gdyż nie zmienił jeszcze „sposobu myślenia” dawnego sądu administracyjnego przy korzystaniu z nadanych mu uprawnień. Łatwo zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny z trudem przyjmuje rolę sądu odwoławczego i nierzadko wraca do roli byłego sądu administracyjnego, zajmując się kontrolą zgodności z prawem aktu administracyjnego, zamiast oceną zaskarżonego wyroku. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wyraża oceny prawne w niektórych kwestiach prawnych poprzez „wnioski”¹⁴, które zwykle same w sobie są niezwy-

¹⁴ Zgodnie z art. 40 ustawy o ustroju sądów (NN nr 28/2013 do 130/20), izby sądów wyższych instancji (w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego) mogą przyjmować opinie prawne w kwestiach związanych ze stosowaniem prawa. Są one wyrażane przez Naczelny Sąd Administracyjny w formie „wniosków”. Jeden z wniosków z posiedzenia Izby Finansów i Pracy Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 września 2016 r. brzmi następująco: „Decyzja organów podatkowych o sprzeczności wobec terminu przedawnienia. Wniosek: Organ podatkowy nie jest uprawniony do wyłączenia sprzeczności co do terminu przedawnienia wyrażonego w odwołaniu i rozstrzygnięcia go jako odrębnego wniosku”, http://www.sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2020-10/ZsIlo_20160930.pdf [dostęp: 22.04.2021].

kle formalistyczne. Wydawane są bez rozstrzygnięcia problemu i bez wyjaśnienia, dlaczego taka ocena prawna została wyrażona. Wreszcie, sędziowie sądów administracyjnych stosują wiele różnych, złożonych aktów prawnych, wymagających szczególnej wiedzy, jednak obecnie orzekanie przez sędziego w danej sprawie jest często wynikiem osobistych preferencji sędziego, ponieważ nie ma instytucjonalnego podejścia do specjalizacji sędziowskiej. W związku z tym jest bardzo prawdopodobne, że nadmierny formalizm jest efektem obiektywnej niemożności opanowania przez jednego sędziego problematyki z szerokiego zakresu ustaw wchodzących w grę w poszczególnych przypadkach.

6.3. Propozycje modyfikacji

Jak wynika z powyższych rozważań, brak zorganizowanego kształcenia i szkolenia sędziów i całej administracji publicznej w zakresie prawidłowego stosowania ZUS z 2010 r. zahamował rozwój sądowej kontroli administracji. Kształcenie sędziów, ich szkolenie i doksztalcanie opiera się w Chorwacji na zasadzie dobrowolności, co nie przyczynia się do efektywności i jakości sądownictwa administracyjnego. Kształcenie w ramach Akademii Sądowej¹⁵ koncentruje się głównie na procesowych aspektach postępowania sądownoadministracyjnego, natomiast szkolenia z zakresu prawa materialnego pozostają w tyle. Ponadto pod ręczniki mają charakter czysto teoretyczny i są tworzone przez autorów niemających doświadczenia w stosowaniu prawa administracyjnego lub wywodzących się z Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego obecna obsada nigdy nie opowiedziała się w praktyce za potrzebą rozstrzygnięcia sporów administracyjnych w ramach nieograniczonej jurysdykcji.

Jednym z czynników poprawy obecnej sytuacji może być utworzenie Centrum Szkolenia Sędziów, które prowadziłoby licencjonowane kształcenie i szkolenie w kierunku uwzględniania norm konstytucyjnych i międzynarodowych w orzecznictwie sądowym, a także warsztaty dotyczące metod i technik interpretacyjnych przy redagowaniu wyroków. Inna możliwość sprowadza się do specjalizacji sędziów w niektórych dziedzinach prawa. Rozległość niektórych dziedzin prawa, takich jak prawo podatkowe, rachunkowość, prawo ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, wymaga przeanalizowania możliwości reorganizacji wewnętrznej obsady sądów administracyjnych, co mogłoby przyczynić się do rzetelnego i prawidłowego stosowania prawa.

¹⁵ Zgodnie z ustawą o Akademii Sądowej (NN nr 52/2019) Akademia Sądowa jest instytucją publiczną, która zapewnia kształcenie zawodowe i doksztalcanie sędziów. Szkolenia i kursy nie są obowiązkowe, ale są brane pod uwagę w przypadku awansu zawodowego. W dotychczasowych programach Akademii tematami przewodnimi były: cechy szczególne sporu w ramach pełnej jurysdykcji, szczególne zasady procesowe w postępowaniach z zakresu ubezpieczeń społecznych i społecznych, analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu rozwoju miast, itp.

7. PODSUMOWANIE

Sądownictwo administracyjne istnieje w Chorwacji od XIX w., początkowo w ramach różnych wspólnot politycznych, do których Chorwacja należała do 1991 r., a następnie w ramach niepodległego państwa. Uznanie potrzeby wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych w byłej Jugosławii oraz konstytucjonalizacja zasady praworządności i prawa do sądowej kontroli indywidualnych aktów prawnych stanowiły w nowym państwie solidną podstawę rozwoju sądownictwa administracyjnego w kierunku wyższego poziomu ochrony praw człowieka i wolności obywateli. Ze względu na to reforma sądownictwa administracyjnego z 2010 r. przesunęła punkt ciężkości ze sporów sądowych dotyczących kontroli zgodności z prawem na spory rozstrzygane w ramach jurysdykcji nieograniczonej, z czym wiązało się oczekiwanie, że sądownictwo administracyjne będzie podążać za nowoczesnymi tendencjami w tym zakresie, a co najważniejsze, że takie ujęcie będzie spełniać wymagania art. 29 chorwackiej Konstytucji i art. 6 EKPC. Pomimo tych oczekiwań sądownictwo administracyjne w Chorwacji nadal preferuje rozstrzyganie sporów prawnych w ramach kontroli zgodności z prawem, co często jest wynikiem nadmiernego formalizmu w interpretacji prawa. Przyczyny tego stanu rzeczy leżą w nieuwzględnieniu potrzeby kształcenia i szkolenia sędziów, ale także w tym, że sędziowie nadal postępują zgodnie z odziedziczonymi wzorcami formalnego podejścia do wykładni prawa. Poprawa tego stanu rzeczy może nastąpić poprzez spójne, obowiązkowe, licencjonowane kształcenie sędziów, przy czym specjalizację należy traktować jako warunek wstępny prawidłowego stosowania prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Britvić Vetma, Bosiljka. 2011. „Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010”. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1: 381–402.
- Britvić Vetma, Bosiljka, Boris Ljubanović. 2013. „Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 2: 429–441.
- Đerđa, Dario. 2008. „Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reform”. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 29: 111–147.
- Đerđa, Dario, Zoran Pičuljan. 2014. „Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima”. W *Europeizacija upravnog sudovanja*. Red. Ivan Koprić. 93–122. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Held, Mateja. 2019. „Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 4: 553–587.
- Ivančević, Velimir, Milivoj Ivčić, Antun Lalić. 1958. *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*. Zagreb: Narodne novine.
- Koprić, Ivan. 2006. „Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije”. *Hrvatska javna uprava* 1: 223–239.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.

- Krbek, Ivo. 2003. „O upravnem sporu”. W *Hrestomatija upravnog prava*. Red. Vinko Krišković, Ivo Krbek, Velimir Ivančević, Ivo Borković, Dragan Medvedović. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Medvedović, Dragan. 2003. „Upravno sudstvo u Hrvastkoj – prilog za povijesni pregled”. W *Hrestomatija upravnog prava*. Vinko Krišković, Ivo Krbek, Velimir Ivančević, Ivo Borković, Dragan Medvedović. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Medvedović, Dragan. 2012. „Novi sustav upravnog sudovanja”. W *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Red. Dario Đerđa, Marko Šikić. Zagreb: Novi Informator.
- Omejec, Jasna. 2016. „Hrvatska uprava – od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti”. W *Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava Journées juridiques et administratives franco-croates. Miscellanea I – partie générale: L'administration publique*. 99–141. Split–Paris: Faculté de droit de Split, Université Panthéon-Assas (Paris II), Conseil d'État de France.
- Rajko, Alen. 2017. „Što označava pojam upravnog spora pune jurisdikcije?” <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/28923> [dostęp: 22.04.2021].
- Rostaš Beroš, Lidija. 2013. „Dileme u primjeni novog zakona o upravnim sporovima”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 2: 473–481.
- Šikić, Marko. Frane Staničić. 2014. „Sastav suda u upravnem sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 2: 363–391.
- Šikić, Marko. Marko Turudić. 2013. „Troškovi upravnog spora”. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 2: 841–857.
- Vezmar Barlek, Inga. Dragan Đerđa. 2020. *Specifičnosti spora pune jurisdikcije i vještačenje u upravnem sporu. Priručnik za polaznike*. Zagreb: Pravosudna akademija.

Ratko Radošević*

 <https://orcid.org/0000-0002-5011-0748>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W SERBII¹

Streszczenie. Sądowa kontrola administracji w Serbii ma długą, ponad 150-letnią tradycję. Początkowo kontrolę tę sprawowała Rada Stanu, zorganizowana według wzorów francuskich. Po II wojnie światowej wszelkie przejawy sądownictwa administracyjnego zniesiono, by przywrócić je już w 1952 r., kiedy to kompetencję do rozstrzygania sporów administracyjnych powierzono sądom powszechnym, które w tych sprawach orzekały w ramach specjalnych izb. Ostatnia faza rozwoju sądownictwa administracyjnego rozpoczęła się na nowo wraz z utworzeniem sądownictwa wyspecjalizowanego, a mianowicie z chwilą powołania w 2010 r. sądu administracyjnego. Sąd ten nie jest już częścią administracji, tak jak miało to miejsce przed II wojną światową, lecz częścią systemu sądownictwa. Sądowa kontrola administracji opiera się na konstytucyjnie gwarantowanym prawie do rzetelnego procesu sądowego. Oznacza to, że sąd administracyjny orzeka w rozsądnym terminie na podstawie prawa i faktów ustalonych w toku publicznej rozprawy, a jego wyrok może zostać wydany w ramach jurysdykcji ograniczonej (czego skutkiem jest wyrok kasacyjny) lub jurysdykcji pełnej (w ramach której sąd sam rozstrzyga w sprawie). Ta faza rozwoju sądowej kontroli administracji nie jest jednak zakończona, bowiem sądownictwo administracyjne w Serbii ma jednostopniową strukturę, a w związku z tym postępowanie sądownoadministracyjne jest zawsze jednoinstancyjne. Rodzi to potrzebę dalszych reform, mających na celu wprowadzenie dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego oraz zwiększenie jego efektywności.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne w Serbii, reforma sądownictwa administracyjnego, jednostopniowe sądownictwo administracyjne, ograniczona i pełna jurysdykcja sądów administracyjnych.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN SERBIA

Abstract. Judicial control of the administration in Serbia has a long tradition of over 150 years. Initially, this control was exercised by the Council of State, organized according to French models. After World War II, all forms of administrative judiciary were abolished and reinstated as early

* Uniwersytet w Nowym Sadzie, R.Radošević@pf.uns.ac.rs

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

as 1952, when the competence to resolve administrative disputes was entrusted to common courts, which adjudicated these cases in special chambers. The last phase of the development of administrative judiciary began anew with the creation of specialized judiciary, namely with the establishment of an administrative court in 2010. This court is no longer part of the administration, as it was before World War II, but part of the judicial system. Judicial control of administration is based on the constitutionally guaranteed right to a fair trial. This means that the administrative court decides within a reasonable time on the basis of the law and facts established in the course of a public hearing, and its judgment may be delivered in limited jurisdiction (resulting in a cassation judgment) or full jurisdiction (where the court itself decides the case). This phase of the development of judicial control of the administration is not finished, however, as the administrative judiciary in Serbia has a single-stage structure, and therefore administrative court proceedings are always one-instance. This raises the need for further reforms aimed at introducing two-tier administrative judiciary and increasing its efficiency.

Keywords: administrative judiciary in Serbia, reform of administrative judiciary, one-tier administrative judiciary, limited and full jurisdiction of administrative courts.

1. HISTORYCZNY ROZWÓJ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

W serbskim systemie prawnym sądownictwo administracyjne jest rozumiane jako szczególna forma sądowej kontroli administracji, określana mianem „sporu administracyjnego” (*upravni spor*). W ramach owej kontroli badana jest zgodność z prawem działań administracji.

Sądowa kontrola administracji w Serbii ma długą, ponad 150-letnią tradycję. Jej rozwój jest bardzo interesujący i można go przedstawić w kilku podstawowych fazach. W każdej z tych faz sądownictwo administracyjne znacznie się zmieniało. Zmiany były tak duże, że dotyczyły nawet systemu sądowej kontroli administracji (Radošević 2013, 462–467).

Sądownictwo administracyjne zostało wprowadzone w Serbii przez konstytucję z 1869 r. Na początku, wzorem Francji, spory administracyjne rozstrzygała Rada Stanu. Jako część administracji, a nie sądownictwa, Rada Stanu orzekała pierwotnie we wszystkich tego typu sporach. Po I wojnie światowej wprowadzono także sądy administracyjne I instancji.

W nowych warunkach ustrojowych po II wojnie światowej zniesiono Radę Stanu i sądy administracyjne. Wtedy początkowo sądzono, że sądy nie powinny kontrolować administracji. Uważano, że kontrola sprawowana przez wyższe władze administracyjne jest wystarczająca. Sytuacja ta nie mogła jednak trwać długo: sądownictwo administracyjne zostało przywrócone już w 1952 r., ale nie, jak wcześniej, wedle wzorca francuskiego. Nie reaktywowano ani Rady Państwa, ani sądów administracyjnych. Zamiast tego kompetencję do rozstrzygania sporów administracyjnych powierzono sądom powszechnych, które w tych sprawach orzekały w ramach specjalnych izb.

Ostatnia faza rozwoju sądownictwa administracyjnego w tym czasie zaczęła się na nowo wraz z utworzeniem sądownictwa wyspecjalizowanego, a dokładniej

wraz z powołaniem w 2010 r. sądu specjalnego – sądu administracyjnego (*Upravni sud*). Dzisiejszy sąd administracyjny nie jest częścią administracji, jak przed II wojną światową. System sądowej kontroli administracji uległ przeobrażeniu: dzisiejszy sąd administracyjny jest częścią sądownictwa, podobnie jak austriackie i niemieckie sądy administracyjne (Radošević 2014, 415–418).

2. PODSTAWY KONSTITUCYJNE

W prawie serbskim sądownictwo administracyjne zostało przewidziane w konstytucji z 2006 r., ale tylko fasadowo. Konstytucja zakłada jedynie generalną możliwość prowadzenia sporu administracyjnego – sąd bada zgodność z prawem ostatecznych indywidualnych aktów prawnych dotyczących określonego prawa, obowiązku lub interesu prawnego, o ile prawo w konkretnym przypadku nie przewiduje innej ochrony sądowej (art. 198 ust. 2 konstytucji – Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, 98/2006).

W związku z tym spór administracyjny rozpatrywany jest przede wszystkim z punktu widzenia zgodności z prawem działań administracji. Przepis konstytucyjny gwarantujący obywatelom prawo do rzetelnego procesu sądowego ma zastosowanie również do sporów administracyjnych: każdy ma prawo do rozstrzygnięcia o jego prawach i obowiązkach przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, w sprawiedliwym procesie, z zachowaniem jawności i w rozsądnym terminie (art. 32 ust. 1 konstytucji).

3. PODSTAWY USTAWOWE

Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego zostały uszczegółowione w ustawach: w ustawie o ustroju sądów z 2008 r. (Zakon o uređenju sudova. Službeni glasnik Republike Srbije, 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – zmiana, 78/2011 – zmiana, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – zmiana, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – wyr. Trybunału Konstytucyjnego, 87/2018 i 88/2018 – wyr. Trybunału Konstytucyjnego) oraz w ustawie o sporach administracyjnych z 2009 r. (Zakon o upravnim sporovima. Službeni glasnik Republike Srbije, 111/2009; dalej: ZUS). Wskazane ustawy wprowadziły ważne innowacje. Przede wszystkim, jak już wspomniano, po długim czasie przerwy ponownie funkcjonuje w Serbii wyspecjalizowane sądownictwo administracyjne.

Ustawa o ustroju sądów ustanowiła sąd administracyjny jako sąd właściwy do rozstrzygania sporów administracyjnych (art. 11 ust. 4 i art. 29 ust. 1). Postępowanie przed tym sądem zostało uregulowane w ustawie o sporach administracyjnych (art. 1). Dokładniej rzecz ujmując, ustawa o sporach administracyjnych reguluje tylko niektóre specyficzne i typowe dla tego postępowania zagadnienia.

W pozostałych, nieuregulowanych w tej ustawie kwestiach, stosuje się odpowiednio przepisy postępowania cywilnego (art. 74 ZUS).

Ustanowieniu szczególnego sądu administracyjnego towarzyszyły także inne ważne zmiany przepisów o rozstrzyganiu sporów administracyjnych. Najważniejsze modyfikacje dotyczyły rozszerzenia zakresu spraw podlegających sądowej kontroli, rozpraw sądowych i możliwości wstrzymania wykonania aktu administracyjnego.

4. STRUKTURA I ORGANIZACJA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Spory administracyjne rozstrzyga sąd szczególny – sąd administracyjny (art. 8 ust. 1 ZUS). Sąd ten jest częścią jednolitego systemu sądownictwa. Jest on dziś w Serbii jedynym sądem, który ma kompetencję do rozstrzygania wszystkich sporów administracyjnych. Innymi słowy, Serbia posiada wyspecjalizowane sądownictwo administracyjne, ale obejmuje ono tylko jeden sąd administracyjny, właściwy dla terytorium całego kraju. Siedziba sądu administracyjnego znajduje się w Belgradzie, jednak poza jego siedzibą mogą być tworzone wydziały (art. 13 ustawy o ustroju sądów). Obecnie istnieją trzy wydziały zamiejscowe: w Nowym Sadzie, Niszu i Kragujevacu (Lončar 2013, 544). Sąd administracyjny składa się z prezesa i 50 sędziów.

Oznacza to, że sądownictwo administracyjne ma jednostopniową strukturę. Ponieważ istnieje tylko jeden sąd administracyjny, postępowanie sądownoadministracyjne jest zawsze jednoinstancyjne. Pewną rolę w tym postępowaniu odgrywa jednak także najwyższy sąd powszechny w Serbii, jakim jest Najwyższy Sąd Kasacyjny (*Vrhovni kasacioni sud*) – rozpoznaje on jeden z nadzwyczajnych środków prawnych w sporze administracyjnym, a mianowicie wniosek o kontrolę orzeczenia sądu administracyjnego (art. 9 ust. 1 ZUS).

5. WŁAŚCIWOŚĆ SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I PRZEDMIOT SĄDOWEJ KONTROLI

Mimo istotnych zmian, jakie towarzyszyły rozwojowi sądownictwa administracyjnego w Serbii, jego przedmiot niezmiennie dotyczy wyłącznie aktów administracyjnych. Jednak od 2009 r. przedmiot sporów administracyjnych wydatnie rozszerzono. W oparciu o europejskie zasady prawne i podstawy konstytucyjne kontrolą sądową objęto inne indywidualne akty prawne (Lončar 2013, 545). Ponadto, w postępowaniu sądownoadministracyjnym można orzekać o bezczynności administracji, a także o zwrocie przedmiotu i odszkodowaniu.

Podstawowym i najczęstszym przedmiotem sporu administracyjnego pozostaje kwestia zgodności z prawem ostatecznego aktu administracyjnego. Zgodnie

z systemem klauzuli generalnej sądową kontrolą objęte są wszystkie akty administracyjne, z wyjątkiem tych, dla których przewidziano inną drogę sądową (art. 3 ust. 1 ZUS). Akt administracyjny (*upravni akt*) to indywidualny akt prawny, poprzez który właściwy organ bezpośrednio stosuje przepisy i rozstrzyga o określonym prawie lub określonym obowiązku osoby fizycznej, prawnej lub innej osoby w sprawie administracyjnej (art. 4 ZUS).

Akt administracyjny jest ostateczny, jeżeli nie może być już zaskarżony za pomocą zwykłych środków prawnych w postępowaniu administracyjnym. Jako że postępowanie administracyjne jest co do zasady dwuinstancyjne, przedmiotem sądowej kontroli są zwykle akty administracyjne organu drugiej instancji. Wyjątkowo, gdy odwołanie w postępowaniu administracyjnym jest niedopuszczalne, skargę do sądu administracyjnego można wnieść także na akt administracyjny pierwszej instancji, który w tym przypadku uważany jest za ostateczny (art. 14 ZUS).

W postępowaniu sądownoadministracyjnym badana jest jedynie zgodność z prawem aktów administracyjnych. Weryfikacja legalności obejmuje wszystkie kwestie prawne i faktyczne. Sprzeczny z prawem akt administracyjny podlega uchynieniu ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*).

Sądowa kontrola nie obejmuje badania aktów administracyjnych pod względem celowości. Sąd administracyjny nie może również kontrolować działania w ramach uznania administracyjnego. Uznaniowe akty administracyjne mogą być zakwestionowane tylko wtedy, gdy zostały wydane z przekroczeniem granic ustawowych uprawnień organu lub uprawnienia te nie zostały wykorzystane do osiągnięcia prawem określonego celu (art. 24 ust. 1 pkt 5 ZUS).

Przepisy dotyczące aktów administracyjnych mają również zastosowanie pod pewnymi warunkami do innych ostatecznych indywidualnych aktów prawnych, których zgodność z prawem można badać w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Ze względu na owe warunki akty te można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza kategoria obejmuje te indywidualne akty administracyjne, w których rozstrzygnięto o prawach, obowiązkach lub interesach prawnych, ale przeciwko którym nie przewidziano żadnej innej ochrony sądowej; ochrona prawna w postępowaniu przed sądem administracyjnym ma wówczas charakter pomocniczy. W przypadku drugiej kategorii indywidualnych aktów prawnych możliwość ochrony prawnej przed sądem administracyjnym jest wyraźnie przewidziana przez ustawy szczególne (art. 3 ust. 2–4 ZUS).

Pod pewnymi warunkami sądowa kontrola może obejmować bezczynność administracji. Bezczynność administracji zachodzi wtedy, gdy właściwy organ nie wydał aktu administracyjnego na wniosek strony lub na skutek jej odwołania w przepisany prawem terminie (art. 15 ZUS).

Wreszcie, w postępowaniu sądownoadministracyjnym może również zapaść rozstrzygnięcie o obowiązku zwrotu rzeczy i zapłaty odszkodowania, ale tylko jako postanowienie dodatkowe w orzeczeniu o zgodności z prawem zaskarżonego aktu (art. 16 ZUS). W sporze administracyjnym kwestie te mają charakter

uboczny, jeżeli wynikają z wykonania zaskarżonego aktu. Zwykle owe kwestie rozstrzygane są w postępowaniu cywilnym, natomiast sąd administracyjny może o nich orzekać tylko wtedy, gdy ustalony stan faktyczny stanowi ku temu podstawę. W przeciwnym razie sąd administracyjny pouczy skarżącego o możliwości dochodzenia jego praw majątkowych w postępowaniu cywilnym (art. 45 ZUS).

6. SKŁAD SĄDU

Sąd administracyjny orzeka zwykle w składzie kolegialnym złożonym z trzech sędziów (art. 8 ust. 2 ZUS). Wszyscy członkowie składu są sędziami zawodowymi – ławnicy nie biorą udziału rozstrzyganiu sporów administracyjnych (Milkov 2019, 64).

Sąd w składzie jednego sędziego tylko wyjątkowo wykonuje czynności w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Może on podejmować jedynie określone decyzje procesowe – o odrzuceniu skargi i umorzeniu postępowania (art. 25, 26, 28 ZUS). Nigdy natomiast nie może on samodzielnie rozstrzygnąć sporu administracyjnego.

W składzie trzech sędziów zawodowych orzeka również Najwyższy Sąd Kasacyjny w sprawie ze skargi o kontrolę orzeczenia sądu administracyjnego (art. 9 ust. 2 ZUS).

7. POSTĘPOWANIE PRZED SĄDEM

Sądowa kontrola administracji opiera się na konstytucyjnie gwarantowanym prawie do rzetelnego procesu sądowego. Oznacza to, że sąd administracyjny orzeka w rozsądnym terminie na podstawie prawa i faktów ustalonych w toku publicznej rozprawy (art. 2 ZUS). Istota sądowej kontroli administracji znajduje wyraz z jednej strony w ochronie legalności, a z drugiej – w ochronie praw stron procesu.

Postępowanie sadowoadministracyjne jest uruchamiane zawsze na wniosek – przez złożenie skargi, nigdy zaś z urzędu. Serbskie prawo nie przewiduje jednak różnych rodzajów skarg: skarga jako taka jest uregulowana w jednolity sposób. Wprawdzie żądania skarg mogą się różnić w zależności od przedmiotu sporu, nie oznacza to jednak, że określony spór może być uruchomiony na podstawie określonego rodzaju skargi. Skargę wnosi się zawsze na tych samych zasadach, natomiast to, czego domaga się skarżący jest zupełnie inną sprawą. Tylko przy składaniu skargi na bezczynność administracji istnieją pewne szczególne zasady, wynikające ze specyfiki tego rodzaju sporu. Wydaje się jednak, że to za mało, by mówić o różnych rodzajach skarg.

Skarga z reguły nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu (nie ma skutku zawieszającego). Wyjątkowo sąd może wstrzymać wykonanie aktu

administracyjnego, ale tylko wtedy, gdy domaga się tego skarżący i są spełnione określone warunki ustawowe. W szczególnych przypadkach sąd może wstrzymać wykonanie aktu administracyjnego jeszcze przed wszczęciem postępowania sądowego (art. 23 ZUS).

W postępowaniu przed sądem zawsze biorą udział co najmniej dwie strony: skarżący i organ administracji. Oprócz nich stroną może być również osoba zainteresowana (art. 10–13 ZUS). Wszystkie strony mają przed sądem administracyjnym równe prawa, co dotyczy również organu administracji.

Skarżącym (*tužilac*) jest osoba fizyczna lub prawna, która twierdzi, że jej prawa lub interesy prawne zostały naruszone przez zaskarżony akt administracyjny. Organizacje i jednostki nieposiadające osobowości prawnej mogą inicjować postępowanie sądownoadministracyjne, jeśli mogą być podmiotem praw i obowiązków, o których orzeczono w postępowaniu administracyjnym. Postępowanie przed sądem może również zostać wszczęte przez prokuratora, jeżeli akt administracyjny narusza prawo ze szkodą dla interesu publicznego. Jeżeli prawa majątkowe i interesy Republiki, prowincji autonomicznej lub gminy zostały naruszone aktem administracyjnym, skarżącym może być również właściwy prokurator.

Stroną przeciwną wobec skarżącego (*tuženi*) jest organ, który wydał zaskarżony akt, a w postępowaniu ze skargi na bezczynność administracji – organ, który nie wydał aktu administracyjnego w przewidzianym prawem terminie. Jako strona przeciwna działa zwykle organ państwowy, ale może to być również organ niepaństwowy, któremu prawo powierzyło publiczno-prawne kompetencje.

Zainteresowanym jest osoba, dla której uchylenie zaskarżonego aktu administracyjnego byłoby bezpośrednio niekorzystne. Chodzi tu o podmiot mający szczególny interes w postępowaniu sądownoadministracyjnym: w przypadku uchylenia zaskarżonego aktu administracyjnego osoba ta utraciłaby prawo nabyte uprzednio na mocy tego aktu (Milkov 2019, 68).

Postępowanie sądownoadministracyjne jest, podobnie jak skarga, uregulowane w sposób jednolity: ustawa nie przewiduje różnych rodzajów postępowania. Postępowanie to jest zawsze wszczynane i prowadzone według tych samych zasad, niezależnie od przedmiotu sporu administracyjnego i konkretnej sprawy. Obejmuje ono dwa podstawowe etapy: postępowanie wstępne i postępowanie zwyczajne (w celu ustalenia stanu faktycznego).

W postępowaniu wstępnym sąd bada, czy zostały spełnione formalne warunki konieczne do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy – jeśli nie, skarga podlega odrzuceniu (art. 25 i 26 ZUS). Elementem postępowania wstępnego jest również doręczenie skargi organowi oraz osobom zainteresowanym w celu przedłożenia przez nich odpowiedzi na skargę. W terminie przepisany do wniesienia odpowiedzi na skargę organ jest obowiązany do przedłożenia sądowi akt sprawy oraz ustosunkowania się do żądania skargi (art. 30 ZUS).

Stan faktyczny podlega ustaleniu przez sąd podczas rozprawy ustnej. Na tej podstawie sąd wydaje rozstrzygnięcie w sprawie. Jednak w wyjątkowych

przypadkach sąd może rozstrzygnąć spór bez rozprawy, a mianowicie, gdy sprawa nie wymaga bezpośredniego wysłuchania stron, ani odrębnego ustalania faktów, albo za udzieloną w sposób wyraźny zgodą stron. W każdym takim przypadku sąd musi wskazać w uzasadnieniu, dlaczego rozprawa nie została przeprowadzona (art. 33 ZUS).

Oprócz tego w ustawie wskazano szczególne przypadki, w których przeprowadzenie rozprawy jest bez żadnych wyjątków obligatoryjne. I tak, przeprowadzenie rozprawy jest wymagane zawsze wtedy, gdy sprawa ma skomplikowany charakter, dla potrzeb bardziej dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz gdy organ wbrew obowiązkowi nie przedłożył sądowi akt sprawy, a także wtedy, gdy w postępowaniu administracyjnym (w którym został wydany zaskarżony akt administracyjny) uczestniczyło kilka stron o sprzecznych interesach. Rozprawę trzeba przeprowadzić również, gdy sąd ma ustalić stan faktyczny nie tyle w celu orzeczenia kasacyjnego, ale w celu wydania rozstrzygnięcia merytorycznego – w ramach pełnej jurysdykcji (art. 34 ZUS).

Rozprawa ustna jest zwykle jawna. Jednakże publiczność rozprawy może zostać wyłączona w całości lub w określonej części: jeżeli jest to konieczne ze względu na ochronę interesów bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego i moralności, interesów nieletnich lub prywatności uczestników postępowania. Sąd administracyjny wydaje szczególne postanowienie o wyłączeniu jawności, które wymaga uzasadnienia i ogłoszenia (art. 35 ZUS).

Ustawa o sporach administracyjnych zawiera kilka przepisów dotyczących zasad prowadzenia rozprawy (co do zarządzenia i przeprowadzenia rozprawy, sporządzenia protokołu, przebiegu rozprawy i nieobecności stron – art. 36–39 ZUS). Jak już wspomniano, w innych kwestiach stosuje się odpowiednio przepisy postępowania cywilnego. Dotyczy to, w szczególności, zasad prowadzenia postępowania dowodowego, jako że ustawa o sporach administracyjnych nie zawiera żadnych szczególnych przepisów w tym zakresie.

Żadnych szczególnych unormowań nie ma też co do możliwości polubownego zakończenia sporu administracyjnego i zawarcia ugody sądowej. Niektórzy autorzy przekonują, że również w tym zakresie w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy stosować zasady postępowania cywilnego (Tomić 2010, 458–460). Wątpliwe jest jednak, czy i w jakim zakresie przepisy te podlegają zastosowaniu w postępowaniu przed sądem administracyjnym, nawet odpowiednio. Aby zawrzeć ugodę, strony muszą swobodnie rozporządzać swoimi roszczeniami. Natomiast w sporze administracyjnym jedną ze stron jest organ, który wydał akt administracyjny. Czy organ ten rzeczywiście ma swobodę dysponowania swoimi roszczeniami?

Ustawa o sporach administracyjnych przewiduje jedynie możliwość uwzględnienia żądania skargi przez organ. Wymaga to wydania innego aktu administracyjnego o zmianie lub uchyleniu aktu zaskarżonego do sądu. Z drugiej strony, uwzględnienie żądania skargi może również oznaczać, że organ wydał akt

administracyjny w trakcie trwania procesu sądowego w sprawie ze skargi na bezczynność administracji. W obu przypadkach skarżący powinien wypowiedzieć się co do (nowego) aktu administracyjnego. Jeżeli oświadczy, że jest nim usatysfakcjonowany lub nie wypowie się wcale, postępowanie sądowe podlega umorzeniu. Jeśli natomiast oświadczy, że jest z nowego aktu niezadowolony, postępowanie przed sądem administracyjnym będzie kontynuowane (art. 29 ZUS).

8. RODZAJE ROZSTRZYGNIEŃ I ICH CHARAKTER

W postępowaniu sądo-administracyjnym wyróżnia się dwa rodzaje orzeczeń: wyroki i postanowienia. Wyrokiem sąd rozstrzyga spór administracyjny, natomiast postanowienie jest orzeczeniem proceduralnym.

Wyrokiem sąd skargę uwzględnia, albo ją oddala jako nieuzasadnioną. Sąd administracyjny jest związany granicami skargi i kontroluje legalność zaskarżonego aktu jedynie w tych granicach. Nie jest on jednak związany jej zarzutami, akt administracyjny może więc zostać uchylony z innego powodu niż wskazany przez skarżącego. Podstawy nieważności aktu administracyjnego podlegają badaniu przez sąd z urzędu (art. 41 ZUS).

W zależności od charakteru kompetencji orzeczniczej sądu wyrok może zostać wydany w ramach ograniczonej lub pełnej jurysdykcji (*u sporu ograničene/pune jurisdikcije*). W postępowaniu o jurysdykcji ograniczonej zaskarżony akt jest jedynie uchylany, a sąd w razie potrzeby przekazuje sprawę organowi właściwemu do ponownego rozpatrzenia (art. 42 ZUS). Ograniczona jurysdykcja oznacza zatem jedynie kompetencje kasacyjne sądu administracyjnego.

W postępowaniu pełnej jurysdykcji uchylenie aktu administracyjnego jest tylko pierwszym krokiem sądu administracyjnego. Po uchyleniu aktu administracyjnego sąd administracyjny sam rozstrzyga w sprawie administracyjnej, ale tylko wtedy, gdy pozwala na to charakter sprawy i ustalenia stanu faktycznego dają ku temu wystarczającą podstawę. Wyrok sądu administracyjnego zastępuje wówczas całkowicie uchylony akt administracyjny. Na tych samych zasadach sąd administracyjny może orzekać w ramach pełnej jurysdykcji, nawet jeśli spór administracyjny dotyczy bezczynności administracji.

Co do zasady sąd administracyjny nie jest zobowiązany do rozstrzygnięcia sporu administracyjnego w ramach pełnej jurysdykcji. Obowiązek taki istnieje tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy przekazanie sprawy właściwemu organowi do ponownego rozpatrzenia powodowałoby po stronie skarżącego trudną do naprawienia szkodę. Kolejnym warunkiem zaistnienia tego obowiązku jest samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd administracyjny. Jeżeli skarżący domagał się rozstrzygnięcia sporu w ramach pełnej jurysdykcji, a sąd żądania tego nie uwzględnił, musi on osobno uzasadnić powody odmowy uwzględnienia tego żądania.

W niektórych przypadkach orzekanie w ramach pełnej jurysdykcji jest niedopuszczalne. Ustawa wyklucza to w przypadku kontroli aktów uznaniowych: ocena celowości wydania aktu leży bowiem wyłącznie w gestii organów administracyjnych, a więc sąd administracyjny nie może poddać aktu kontroli w tym zakresie. Możliwość rozstrzygnięcia sporu w ramach pełnej jurysdykcji w niektórych sprawach może być też wyraźnie wykluczona przez przepisy szczególne (art. 43 i 44 ZUS).

9. ŚRODKI ZASKARŻENIA

Postępowanie sądownoadministracyjne jest zawsze jednoinstancyjne. Ustawa nie przewiduje zwyczajnych środków odwoławczych: nie można więc się odwołać od wyroku sądu administracyjnego. Można jedynie skorzystać z nadzwyczajnych środków prawnych: wniosku o kontrolę orzeczenia sądu administracyjnego lub wniosku o wznowienie postępowania.

Wniosek o kontrolę orzeczenia (*zahtev za preispitvanje sudske odluke*) przysługuje od prawomocnych orzeczeń sądu administracyjnego (wyroków i postanowień). Stanowi on środek prawny ze skutkiem dewolutywnym, który podlega rozpoznaniu przez Najwyższy Sąd Kasacyjny. Mogą go wnieść strony postępowania administracyjnego i właściwy prokurator w trzech przypadkach: 1) gdy wymaga tego prawo (ustawa o sporach administracyjnych lub przepisy szczególne); 2) jeżeli sąd administracyjny rozstrzygnął spór administracyjny w ramach pełnej jurysdykcji; 3) jeżeli możliwość wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym była wyłączona. Podstawą złożenia wniosku nie mogą być wątpliwości natury faktycznej, a jedynie kwestie prawne: zarówno naruszenie prawa materialnego, jak i istotne naruszenie prawa procesowego, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy (art. 49 ZUS).

Wniosek o wznowienie postępowania (*ponavljanje postupka*) stanowi nadzwyczajny środek prawny, o którym rozstrzyga sam sąd administracyjny (art. 58 ZUS). Strony mogą żądać wznowienia, jeżeli sprawa została zakończona prawomocnym orzeczeniem (wyrokiem lub postanowieniem) i z przyczyn enumeratywnie wskazanych w ustawie (art. 56 ZUS). Przyczyny te dotyczą głównie nowych faktów i okoliczności: postępowania sądownoadministracyjne są z reguły wznowiane właśnie dlatego, że pewne fakty i okoliczności stały się stronom znane lub wyszły na jaw dopiero później (Milkov 2019, 112).

10. PRAWOMOCNOŚĆ I WYKONALNOŚĆ

Ponieważ od wyroku sądu administracyjnego nie przysługuje odwołanie, jest ono od razu prawomocne i wiążące. Jednocześnie zyskuje ono przymiot wykonalności (art. 7 i 68 ZUS). Każdy wyrok sądu administracyjnego jest więc natychmiast prawomocny, wiążący i wykonalny.

Wyrok jest wiążący dla organu, który wydał zaskarżony akt administracyjny. Ma on obowiązek wykonania wyroku sądu administracyjnego, ale tylko wtedy, gdy wyrok został wydany w ramach ograniczonej jurysdykcji. Jeżeli natomiast wyrok został wydany w ramach pełnej jurysdykcji nie jest konieczne żadne dalsze działanie organu, bowiem sąd administracyjny sam rozstrzygnął sprawę administracyjną. Dalsze czynności organu są wymagane tylko w przypadku sporów rozstrzygniętych w ramach jurysdykcji ograniczonej, gdzie sąd jedynie uchyla zaskarżony akt i przekazuje sprawę organowi do ponownego rozpatrzenia (Milkov 2019, 117).

Jeżeli w miejsce uchylonego aktu administracyjnego konieczne jest wydanie innego aktu administracyjnego, właściwy organ ma obowiązek wydania tego nowego aktu. Musi on wydać ten akt niezwłocznie lub najpóźniej w ciągu 30 dni – w zależności od oceny prawnej wyrażonej przez sąd administracyjny (art. 69 ZUS).

Niewykonanie wyroku sądu przez właściwy organ wywołuje określone prawem konsekwencje. Zależą one od tego, w jakim zakresie wyrok nie został wykonany. Może być tak, że organ wydał nowy akt administracyjny, ale niezgodnie z oceną prawną sądu administracyjnego, ale może być i tak, że organ w ogóle nie wydał nowego aktu w wyznaczonym terminie. W obu przypadkach skarżący może ponownie wystąpić do sądu administracyjnego. Warunki i forma ponownej skargi są różne, ale konsekwencje niewykonania orzeczenia są w zasadzie takie same: orzeczenie sądu administracyjnego wydane w ramach pełnej jurysdykcji (o ile pozwala na to charakter sprawy, a możliwość orzekania w ramach pełnej jurysdykcji nie jest prawnie wyłączona); możliwość nałożenia grzywny na kierownika właściwego organu; powiadomienie organu nadzorczego oraz prawo skarżącego do odszkodowania (art. 70, art. 71, art. 72 i art. 75 ust. 2 i 3 ZUS).

11. WSPÓLCZESNE WYZWANIA I PROBLEMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Przywrócenie wyspecjalizowanego sądownictwa administracyjnej uznaje się za krok naprzód w rozwoju sądowej kontroli administracji w Serbii. Zmiana ta miała jednak również negatywne konsekwencje. Wraz z ustanowieniem jednego sądu administracyjnego powołanego do rozstrzygania wszystkich sporów administracyjnych w Serbii nie powstała pełna organizacja sądownictwa administracyjnego. Biorąc pod uwagę ustalenia prawnoporównawcze, rozwiązanie takie należy uznać za wyjątek. W związku z tym w serbskim postępowaniu sądowno-administracyjnym nie urzeczywistniono w pełni pewnych ważnych europejskich zasad prawnych, w szczególności prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do skutecznego środka odwoławczego (Radošević 2020, 1102–1105). Zasady te są również zagwarantowane w konstytucji Serbii.

W każdym razie sąd administracyjny jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą. Nie wystarczy to jednak, by urzeczywistnić w pełni prawo do rzetelnego procesu sądowego w sprawach administracyjnych. Jeden sąd administracyjny z niewielką liczbą sędziów nie może rozstrzygnąć wielu spraw w rozsądnym terminie, zwłaszcza na rozprawie, która jest również częścią prawa do rzetelnego procesu sądowego. Wprawdzie rozprawa ustna jest przewidziana w ustawie o sporach administracyjnych jako zasada, jednocześnie jednak od zasady tej istnieje tak wiele odstępstw, że rozprawa ustna jest w praktyce wyjątkiem. To samo dotyczy rozstrzygania sporów administracyjnych w ramach pełnej jurysdykcji: pomimo szeroko zakreślonych możliwości rozstrzygania sporu administracyjnego w ten sposób, w praktyce jest on wykorzystywany niezmiernie rzadko.

Rosnąca liczba spraw w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest jedną z konsekwencji rozszerzania zakresu sądowej kontroli administracji. Rozszerzenie to zostało dokonane nie tylko bezpośrednio w ustawie o sporach administracyjnych, ale także pośrednio – za sprawą ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik Republike Srbije, 18/2016 i 95/2018, art. 147 ust. 1, w zw. z art. 149 ust. 1 i art. 16 ust. 1 i 2) poprzez rozszerzenie zakresu spraw, w których wydawane są akty administracyjne (w związku z umowami administracyjnymi, czynnościami administracyjnymi i usługami publicznymi). Dla wszystkich tych spraw administracyjnych jeden sąd administracyjny zdecydowanie nie wystarczy.

Utworzenie tylko jednego sądu administracyjnego przesądziło również o tym, że postępowanie przed nim jest bez wyjątków jednoinstancyjne. W postępowaniu sądownoadministracyjnym nie przewidziano możliwości wnoszenia zwyczajnych środków prawnych, dopuszczając jedynie środki nadzwyczajne, co również czyni wątpliwym urzeczywistnienie prawa do skutecznego środka odwoławczego. Brak pełnej organizacji sądownictwa administracyjnego uniemożliwia ostatecznie dalszą specjalizację sądownictwa administracyjnego w niektórych obszarach działania administracji (Radošević 2020, 419).

12. O KONIECZNEJ I PLANOWANEJ REFORMIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Przywrócenie sądu administracyjnego jest krokiem naprzód w rozwoju sądowej kontroli administracji w Serbii. Jest to jednak dopiero pierwszy krok w tym rozwoju. Oczywiście jest, że reforma sądownictwa administracyjnego w Serbii jeszcze się nie skończyła – wręcz przeciwnie, dopiero się rozpoczęła i istnieją co do niej dalsze plany.

O potrzebie dalszych reform i eliminacji dostrzeżonych braków mówią nie tylko serbscy autorzy zajmujący się tą problematyką. Na istniejące w tym zakresie problemy i konieczność dalszych zmian zwraca się uwagę także w dokumentach

rządowych. W projekcie Strategii Rozwoju Wymiaru Sprawiedliwości na lata 2019–2024 (Ministarstvo pravde Republike Srbije 2019) stwierdzono, że sąd administracyjny jest najbardziej obciążonym sądem w Serbii. Dlatego szczególną uwagę należy zwrócić na poprawę warunków jego pracy (Strategija razvoja pravosuđa 2020, 27)².

W ramach Strategii przewidziano różne środki mające na celu poprawę efektywności sądownictwa administracyjnego. Najważniejsza jest tu kwestia powołania większej liczby sądów administracyjnych (kilku sądów pierwszej instancji i jednego sądu drugiej instancji), wyboru wymaganej liczby sędziów, wprowadzenia dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz specjalizacji w niektórych obszarach administracyjnych. W związku z nową organizacją sądownictwa administracyjnego, ale także z nową ustawą o ogólnym postępowaniu administracyjnym, powinna również zostać uchwalona nowa ustawa o sporach administracyjnych (Strategija razvoja pravosuđa 2020, 29–30).

Gdyby plany te zostały zrealizowane, Republika Serbii miałaby nową i kompleksową organizację sądownictwa administracyjnego, w ramach której podstawowe cele sądowej kontroli administracji byłyby realizowane w sposób pełniejszy i bardziej spójny. Oczywiście, nie oznacza to, że realizacja zaplanowanych działań jest prosta. Reforma jest wprawdzie uzasadniona, ale trzeba ją przeprowadzać ostrożnie. Współczesna nauka ma tendencję do patrzenia na europejskie zasady prawne w sposób dogmatyczny i bezkrytyczny. Dotyczy to również dwu- lub wielostopniowego sądownictwa administracyjnego, a także ustnych rozpraw w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Trudno oprzeć się wrażeniu, że sprawę administracyjną postrzega się tak samo, jak każdą inną sprawę sądową. Tymczasem zasady prawa, przewidziane pierwotnie dla spraw karnych i cywilnych, nie powinny być literalnie i zbyt dosłownie stosowane w sprawach administracyjnych. Charakter prawny sprawy administracyjnej różni się bowiem znacznie od charakteru pozostałych spraw sądowych.

Skuteczna reforma sądownictwa administracyjnego nie będzie możliwa, jeśli europejskie zasady prawne będą ślepo akceptowane i dosłownie kopiowane z tradycyjnych postępowań sądowych. Tylko uwzględnienie natury prawnej sporu administracyjnego i cech, które czynią go wyjątkowym i odróżniającym od zwykłych sporów prawnych, może prowadzić do pomyślnego wdrożenia zmian (Radošević 2020, 1121). Dla powodzenia reformy najważniejsze są następujące cechy szczególne sporu administracyjnego: organizacja sądownictwa administracyjnego musi być dostosowana do przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego (sprawa sądowoadministracyjna); postępowania sądowoadministracyjne i administracyjne muszą być postrzegane jako jedność; spór administracyjny nie jest

² Od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2019 r. do sądu administracyjnego wpłynęło 222 274 spraw, orzekł on w 183 505 sprawach, pozostało 38 769 nierozstrzygniętych spraw (Ivanović 2019, 184, 186).

klasycznym sporem sądowym (nie jest klasycznym sporem między stronami); postępowanie przed sądem administracyjnym jest tylko jednym z etapów ochrony prawnej strony (Radošević 2020, 1107–1116).

BIBLIOGRAFIA

- Ivanović, Jelena. 2019. „Upravni sud Republike Srbije [2010–2019]”. *Arhiv za pravne i društvene nauke* 3–4: 181–206.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Lončar, Zoran. 2013. „Primena evropskih standarda u upravnom sporu u Srbiji”. *Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije* 1: 541–560.
- Milkov, D. 2003. *Upravno pravo III: kontrola uprave*. Novi Sad: Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost.
- Ministarstvo pravde Republike Srbije. 2019. *Strategija razvoja pravosuđa za period 2019–2024. Radni tekst*. Lipiec 2019, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/25076/nova-verzija-radnog-teksta-strategije-razvoja-pravosudja-za-period-2019-2024-godine-jul-2019godine.php> [dostęp: 22.06.2020].
- Radošević, Ratko. 2013. „Sistemi sudske kontrole uprave”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3: 459–473.
- Radošević, Ratko. 2014. „Organizacija upravnog sudstva”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3: 407–425.
- Radošević, Ratko. 2020. „Reforma upravnog spora: novi pokušaj – stari problemi”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3: 1101–1121.
- Tomić, Zoran. 2010. *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik.

*Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė** <https://orcid.org/0000-0002-3643-6928>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO NA LITWIE¹

Streszczenie. Opracowanie dotyczy reform sądownictwa administracyjnego na Litwie, począwszy od okresu międzywojennego i znaczenia w tym okresie myśli prof. Mykolasa Römerisa, po czasy współczesne. Litewski model ochrony prawnej przed działaniami administracji publicznej opiera się na art. 111 ust. 2 litewskiej konstytucji, który przewiduje możliwość powołania sądów wyspecjalizowanych do rozpatrywania spraw administracyjnych. Od 2001 r. sądownictwo to jest dwuinstancyjne: składa się z okręgowych sądów administracyjnych jako sądów pierwszej instancji i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest ono elementem systemu sądownictwa, ale jest oddzielone od sądownictwa powszechnego i konstytucyjnego.

Litewskie sądownictwo administracyjne uchodzi obecnie za bardzo nowoczesne, uwzględniające postępowe tendencje europejskie. Jego cechą charakterystyczną są m.in. rozbudowane formy alternatywnego załatwiania sporów publicznoprawnych, takie jak postępowania przedsądowe, ugoda, czy mediacja. Ustawodawca litewski nie ustaje jednak w wysiłkach jego dalszej modernizacji. Przedmiotem aktualnej dyskusji jest reforma postępowania odwoławczego, zakładająca zwiększenie efektywności tego postępowania poprzez wprowadzenie mechanizmu filtrowania skarg wnoszonych do sądu drugiej instancji.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne na Litwie, reforma sądownictwa administracyjnego, dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, alternatywne metody zakończenia sporów sądowych, ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN LITHUANIA

Abstract. The study concerns the reforms of the administrative judiciary in Lithuania, starting from the interwar period, and the importance of prof. Mykolasa Römeris, to modern times. The Lithuanian model of legal protection against actions of public administration is based on Art. 111 sec. 2 of the Lithuanian Constitution, which provides for the possibility of establishing specialized

* Uniwersytet Wileński, pauzaite@gmx.de

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

courts to hear administrative cases. Since 2001, this judiciary has two instances: it consists of district administrative courts as courts of first instance and the Supreme Administrative Court. It is part of the judicial system but is separate from the common and constitutional courts.

The Lithuanian administrative judiciary is now considered to be very modern, taking into account progressive European trends. Its characteristic features are, among others extensive forms of alternative settlement of public law disputes, such as pre-trial proceedings, settlement or mediation. The Lithuanian legislator, however, continues efforts to modernize it further. The subject of the current discussion is the reform of the appeal procedure, assuming an increase in the effectiveness of this procedure by introducing a filtering mechanism for complaints brought to the court of second instance.

Keywords: administrative judiciary in Lithuania, reform of administrative judiciary, two-instance administrative judiciary, alternative methods of resolving court disputes, restriction of access to a court of second instance.

Sąd administracyjny – jest jedną z najpoważniejszych instytucji państwowych, na których opiera się praworządność, ponieważ bez sądu administracyjnego nie ma państwa prawnego: jest tylko państwo policyjne

(Römeris 1994, 35).

1. WPROWADZENIE

Litewskie sądownictwo administracyjne jest najmłodszym sądownictwem w litewskim systemie sądownictwa, a przy tym jest obecnie uważane jest za jedno z najbardziej radykalnych i postępowych w Europie Środkowo-Wschodniej (Paužaitė-Kulvinskienė 2016, 343). Dzisiejsze sądownictwo administracyjne zostało zbudowane według wzorów postępowej europejskiej dogmatyki ochrony prawnej obszaru prawnego *ius publicum europaeum*, którego przykładem są niemieckie i francuskie modele sądownictwa administracyjnego. Jak pokazała europejska retrospektywa różnych doświadczeń, doktryna sądowej kontroli administracji doczekała się całego wachlarza interpretacji: od absolutnego zaprzeczenia do ścisłego wymagania ustanowienia drogi sądowej w celu rozstrzygnięcia sporów między państwem a jednostką. Nowoczesne sądownictwo administracyjne w Europie było skutkiem historycznego kompromisu polityczno-prawnego (Paužaitė-Kulvinskienė 2005, 223), ale w wielu krajach postsowieckich stanowiło ono wynik reform systemu prawnego w związku z ich staraniami o wejście do Unii Europejskiej pod koniec lat 90. ubiegłego wieku. Ostatecznie każdy kraj wybrał model kontroli administracji publicznej, który najlepiej odpowiadał ówczesnym warunkom polityki społecznej, gospodarczej i prawnej. Na Litwie, po odzyskaniu przez nią niepodległości 11 marca 1990 r., opracowanie i wdrożenie modelu

sądownictwa administracyjnego zgodnego ze współczesnymi standardami konstytucyjnymi zajęło blisko dziewięć lat. Z dzisiejszego punktu widzenia (ponad 20 lat później) można go postrzegać jako stabilny filar krajowego systemu prawnego, który zawiera wszystkie niezbędne „klasyczne” elementy każdego wymiaru sprawiedliwości: skuteczne instytucjonalne i proceduralne regulacje rozstrzygnięcia sporów administracyjnych. System ochrony prawnej przed administracją publiczną został stworzony przez ustawę o utworzeniu sądów administracyjnych, ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawę o przedsądowym rozwiązywaniu sporów administracyjnych oraz ustawę o ustroju sądów. Również członkostwo w UE i standardy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wpływają na rozwój modelu ochrony prawnej na Litwie.

2. HISTORYCZNY ROZWÓJ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO NA LITWIE

2.1. Znaczenie nauki prof. Mykolasa Römerisa w dążeniu do utworzenia sądownictwa administracyjnego w okresie międzywojennym

Istnienie publicznoprawnych stosunków administracyjnych na dawnym terytorium Litwy potwierdzają listy Wielkiego Księcia Litewskiego Giedymina wysłane do papieża Jana XXII (1322–1324). Zaprosił on na Litwę kupców, ustanowił dla nich zwolnienie z podatków i ułatwił członkom ich rodzin możliwość wjazdu na terytorium państwa litewskiego (Deviatnikovaitė 2021, 7). O ile jednak w Europie wzmianki o prawie administracyjnym i nauce prawa administracyjnego sięgają XVII–XVIII w., o tyle na Litwie wykłady z prawa administracyjnego na uniwersytecie odbyły się dopiero sto lat temu – w 1922 r. (Deviatnikovaitė 2021, 66).

W okresie międzywojennym (1918–1940) nie utworzono sądów administracyjnych, ustanowiono natomiast wtedy ich podwaliny konstytucyjne. W art. 68 litewskiej konstytucji z 1922 r. (Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100–799) znalazło się stwierdzenie, że „sąd orzeka o legalności zarządzeń administracyjnych”. Przepis art. 1 ówczesnego Kodeksu postępowania cywilnego (Lietuvos Respublikos civilinės teisės įstatymas, Valstybės žinios, 1938 01 01) przewidywał, że „sąd przy rozstrzygnięciu powierzonych mu spraw może oczywiście zbadać legalność zarządzenia administracyjnego zgodnie z § 68 konstytucji i nie zastosować go, ani nie przypisać mu żadnych konsekwencji prawnych”. Przepisy te miały być doprecyzowane przez ustawę o sądach administracyjnych, jednak w związku z okupacją sowiecką w 1940 r. ustawy niestety nie uchwalono. W praktyce brak ten miała rekompensować powołana w 1928 r. Rada Państwa (Römeris 1929, 33–34), utworzona na wzór Francji, Szwajcarii i Finlandii. Rada Państwa była zobowiązana do powiadomienia rządu o niezgodnym z prawem akcie administracyjnym, natomiast osoby fizyczne nie mogły na niego wnieść bezpośredniej skargi. Nawiasem mówiąc, od 1920 r.

w okręgu kłajpedzkim (Memel) istniał sąd administracyjny, ale ze względu na ograniczone uprawnienia nie mógł być uznany za organ władzy sądowniczej. Według Mykolasa Römerisa w okresie międzywojennym „funkcje sądownictwa administracyjnego można było u nas dostrzec pod mikroskopem” (Römeris 1940, 561).

W doktrynie Mykolasa Römerisa uważany był za autorytet ówczesnej nauki prawa administracyjnego (Römeris 1928, 1). On sam był wielkim orędownikiem sądownictwa administracyjnego na wzór Francji, Niemiec, Austrii i innych krajów Europy Zachodniej i Środkowej, gdzie powołano sądy administracyjne. Jak podkreślał, „bez sądownictwa administracyjnego nie ma praworządności, jest tylko państwo policyjne” (Römeris 1994, 35). Głoszone przez niego tezy stworzyły fundamenty prawa konstytucyjnego i administracyjnego, jednak zostały one rozpowszechnione dopiero po odzyskaniu przez Litwę niepodległości. Nie akceptował on np. określenia właściwości sądów administracyjnych metodą „enumeratywną” (Römeris 1994, 10–11), zakładającą dopuszczalność kontroli przez sąd administracyjny tylko tych działań administracji, które kontroli takiej zostały wyraźnie poddane przez przepis prawa. Ostatecznie, w okresie międzywojennym powstał projekt ustawy o sądach administracyjnych, a ściślej kilka projektów (dokładna liczba nie jest znana – Deviatnikovaitė 2018, 27–49), które w kwietniu 1940 r. były nawet przedmiotem obrad w Sejmie, ale okupacja państwa przerwała ten proces legislacyjny (Paužaitė-Kulvinskienė 2004, 8).

2.2. Idea ochrony prawnej w sprawach administracyjnych na obszarze postsowieckim

Szczególnie negatywny wpływ na ideę powołania sądów administracyjnych miała doktryna sowieckiego prawa administracyjnego (1940–1990; Paužaitė-Kulvinskienė 2004, 24), oparta na monistycznym pojęciu (rozumieniu) prawa administracyjnego, w którym nie istniało rozróżnienie na materialne i procesowe stosunki administracyjne (np. Jusupov 1985, 7; Jelistratov – zob. Paužaitė-Kulvinskienė 2005, 31). Takie podejście uniemożliwiało uznanie samodzielności przepisów proceduralnych w zakresie prawa administracyjnego. Ponadto, takie rozumienie odpowiadało ówczesnej ideologii politycznej, która opierała się na przekonaniu, że spory z organami państwowymi mogą być rozstrzygane wyłącznie przez specjalne organy administracyjne, a nie przez sądy. Należy jednak zauważyć, że mimo politycznej i ideologicznej postawy doktryny prawa sowieckiego w latach 80. XX w. została zapoczątkowana ważna faza „odwilży”, która objęła również naukę (Lapinskas, Petkevičius 1980, 24), w związku z czym otworzyło się pole do dyskusji na temat ochrony prawnej przed działaniami administracji i kontroli ich zgodności z prawem. Na tej podstawie Kodeks postępowania cywilnego został uzupełniony o dział „Właściwość w sprawach ze stosunków prawnych administracyjnych” (art. 257–269) i rozstrzygnięcie sporów na tym tle zostało powierzony sądom powszechnym.

Patrząc z perspektywy historycznej, można stwierdzić, że idea sądowej ochrony prawnej okresu międzywojennego, mimo skomplikowanego ustroju ówczesnego systemu prawnego i aneksji państwa, która wymusiła 50-letnią przerwę w rozwoju jego prawa, przetrwała i została ponownie przyjęta w latach 90. XX w. (Lapinskas 2000, 27; Maksimaitis 2001, 199; Andruškevičius 2010, 25–37; Paužaitė-Kulvinskienė 2005, 25–27), wywierając znaczący wpływ na kształt współczesnego litewskiego sądownictwa administracyjnego.

3. UTWORZENIE WSPÓŁCZESNEGO LITEWSKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Sądownictwo administracyjne jest ważnym czynnikiem urzeczywistniania praworządności, a ponadto stwarza efektywne ramy instytucjonalne dla postępu gospodarczego, społecznego, środowiskowego itp. rozwoju państwa. Litewski model ochrony prawnej przed działaniami administracji publicznej opiera się na art. 111 ust. 2 konstytucji Republiki Litewskiej (Lietuvos Respublikos Konstitucija) z dnia 25 października 1992 r. (Valstybės žinios, 1992, Nr. 33–1014), który przewiduje możliwość powoływania sądów wyspecjalizowanych do rozpatrywania spraw administracyjnych.

3.1. Pakiet reform w celu zmiany postsowieckiego dziedzictwa prawnego

Przedłużająca się debata polityczna i naukowa na temat kształtu wyspecjalizowanych sądów administracyjnych utrudniała utworzenie sądownictwa administracyjnego. Okres od 1992 r. do 1999 r. był etapem przygotowawczym, ponieważ po odzyskaniu przez Litwę niepodległości postsowieckie ustawodawstwo zostało automatycznie przejęte w wielu dziedzinach prawa. W zakresie dotyczącym reform prawa procesowego zaproponowano jako priorytet opracowanie nowego Kodeksu postępowania cywilnego (Valstybės žinios, 2002, Nr. 36–1340), przy czym w pierwszych jego projektach przyjęto model kontroli działań organów państwowych według założeń sowieckiego Kodeksu postępowania cywilnego (Kučonis, Nekrošius 2000, 87). Stanowisko nauki prawa procesowego cywilnego oznaczało, że bez stworzenia samodzielnych regulacji procesowych dla sporów administracyjnych nie ma również podstaw do powołania wyspecjalizowanych sądów administracyjnych w sensie instytucjonalnym. Z kolei konstytucjoniści (np. Lapinskas, zob. Grigonytė 1999, 23) podkreślali, że konieczność powołania sądów administracyjnych i uchwalenia nowego prawa procesowego wynika ze specyfiki prawa publicznego. Mimo dwóch radykalnie odmiennych poglądów w doktrynie istniała wola polityczna ze strony ustawodawcy, aby przekształcić system prawny z postsowieckiego na nowoczesny, odpowiadający zasadom demokracji i rządów prawa. Również krytyka organizacji międzynarodowych (UE,

Rady Europy), które corocznie oceniały postępy w rozwoju litewskiego systemu prawnego ze względu na dążenie Litwy do uzyskania członkostwa w tych organizacjach międzynarodowych, przyczyniła się do przyjęcia przez Litwę w ramach pakietu reform (Valstybės žinios, 1998, Nr. 70–1311) rozwiązania zakładającego rozstrzyganie sporów administracyjnych przez sądy powszechne. Projekt reformy przewidywał również wprowadzenie obowiązkowego ogólnego jednostopniowego postępowania wstępnego, ale dopiero po otwarciu drogi procesu sądowego. Politycy postrzegali wówczas pomysł powołania sądów administracyjnych jako „projekt ryzykowny”.

3.2. Pilotażowy (przejściowy) etap tworzenia sądów administracyjnych

W tekście konstytucji nie zostało użyte pojęcie „sądów administracyjnych” w takim właśnie brzmieniu (Butkevičius 2012, 54). W związku z tym przyjmuje się, że ustawodawcy pozostawiono wybór, jakie sądy wyspecjalizowane utworzyć i czy nowy system sądownictwa powinien być autonomiczny względem sądów powszechnych (Butkevičius 2012, 54). Nie budziło przy tym wątpliwości, że jeśli jednak ustawodawca zdecyduje się na utworzenie sądów wyspecjalizowanych, muszą one być ustanowione ustawą. W dniu 14 stycznia 1999 r. Sejm uchwalił „pakiet” ustaw o utworzeniu sądów administracyjnych: ustawę o utworzeniu sądów administracyjnych (Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas, Valstybės žinios, 1999–02–03, Nr. 13–309), ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, Valstybės žinios, 1999–02–03, Nr. 13–308; dalej: ABTI), ustawę o przedsądowym rozwiązywaniu sporów administracyjnych (Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas, Valstybės žinios, 1999–02–03, Nr. 13–310) oraz nowelizację ustawy o ustroju sądów (Lietuvos Respublikos teismų įstatymo papildymo 18(1) straipsniu ir 9, 14, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, Valstybės žinios, 1999–02–03, Nr. 13–311). W dniu 3 maja 1999 r. rozpoczęły działalność sądy administracyjne pierwszej instancji i sąd odwoławczy: 5 okręgowych sądów administracyjnych²; jeden Wyższy Sąd Administracyjny; jeden Wydział Spraw Administracyjnych Sądu Apelacyjnego w ramach sądownictwa powszechnego. Wyższy Sąd Administracyjny był sądem odwoławczym dla okręgowych sądów administracyjnych, a Wydział Spraw Administracyjnych Sądu Apelacyjnego był sądem odwoławczym od orzeczeń Wyższego Sądu Administracyjnego. Takie rozdzielenie instancji odwoławczej na dwa sądy nie pozostało bez wpływu na jednolitość orzecznictwa w sprawach administracyjnych.

Celem tej trwającej zaledwie półtora roku fazy nie było doprowadzenie do stworzenia niezależnego instytucjonalnie systemu sądów administracyjnych,

² Okręgowe sądy administracyjne zostały utworzone we wszystkich pięciu okręgach sądowych: w Wilnie, Kownie, Kłajpedzie, Poniewieżu i Szawle.

dlatego określana jest ona jako „faza pilotażowa” lub „przejściowa” (Lapinskas 2000, 31). Sądy administracyjne pozostały instytucjonalnie i proceduralnie częściowo zależne od sądów powszechnych i Kodeksu postępowania cywilnego, co oznacza, że istniał wtedy niezależny system wyspecjalizowanego sądownictwa. Model pilotażowy został wybrany nie tylko ze względów politycznych, ale także ekonomicznych (Grigonytė 1999, 23)³. Ponadto chciano sprawdzić, czy sędziowie sądów powszechnych bez specjalizacji (Kuconis 2000, 87) są w stanie skutecznie rozstrzygać spory administracyjne. W rezultacie art. 111 ust. 2 konstytucji nie został w pełni zrealizowany.

3.3. Struktura i organizacja samodzielnego, wyspecjalizowanego sądownictwa administracyjnego od 2001 r.

Model pilotażowy spotkał się z uzasadnioną krytyką i po zaledwie półtora roku poddano go reorganizacji⁴. W miejsce wydziału spraw administracyjnego Sądu Apelacyjnego i Wyższego Sądu Administracyjnego utworzono jeden Naczelny Sąd Administracyjny, który rozpoczął działalność od 1 stycznia 2001 r.

W odróżnieniu od sądów funkcjonujących w systemie sądownictwa powszechnego system sądów administracyjnych ma strukturę dwustopniową: pierwszą instancję i sąd odwoławczy. W sprawach administracyjnych nie ma rewizji, Naczelny Sąd Administracyjny zajmuje się w postępowaniu odwoławczym zarówno kwestiami prawnymi, jak i faktycznymi. Sąd ten odpowiada również za jednolite orzecznictwo w sprawach administracyjnych.

Sądy administracyjne nie są odizolowane od innych sądów, ale stanowią autonomiczną część całego systemu sądownictwa. Pomędzy trzema systemami sądownictwa (sądami powszechnymi, administracyjnymi i sądownictwem konstytucyjnym) istnieją istotne powiązania, ale każdy system sądownictwa jest od siebie organizacyjnie i administracyjnie oddzielony. W orzecznictwie konstytucyjnym (orzeczenie litewskiego Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r., 12/06, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta214/content> [dostęp: 13.12.2021]) nie odnajdziemy zasady „jednolitego wymiaru sprawiedliwości”. Wręcz przeciwnie, nie zabrania się różnorodności w strukturze sądownictwa. Litewskie sądy administracyjne jako niezależne sądy wyspecjalizowane opierają się na dwóch założeniach: a) są instytucjonalnie oddzielone od pierwszej do najwyższej instancji; b) posiadają wyłączną kompetencję w odniesieniu do „sporów w zakresie administracji publicznej” i nie mogą oceniać politycznej lub ekonomicznej celowości działań administracji publicznej.

³ Szacunkowy koszt utworzenia i działania niezależnych sądów administracyjnych wyniósł 12 mln LT (3,47 EUR), ale otrzymano jedynie 1,1 mln LT (300.000 EUR).

⁴ W dniu 1 stycznia 2001 r. weszły w życie zmiany w ustawie o utworzeniu sądów administracyjnych – art. 2–6 (Valstybės žinios, 2000, Nr. 85–2567).

Wraz z przyjęciem w 2001 r. nowego brzmienia ABTI została wzmocniona niezależność procesowa postępowania sądowoadministracyjnego względem postępowania cywilnego. Dla porównania można stwierdzić, że struktura organizacyjna litewskiego sądownictwa administracyjnego odpowiada postępowym tradycjom europejskim (OECD, SIGMA 2002, 9). Reforma z 2001 r. miała również trwały skutek, ponieważ do dziś system sądownictwa administracyjnego nie zmienił się zasadniczo.

W 2003 r. pojawiły się inicjatywy polityczne mające na celu zbadanie efektywności sądów administracyjnych, zaproponowano nawet drastyczne zmiany – zniesienie sądów administracyjnych i przeniesienie ich właściwości na sądy powszechne. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zauważyła jednak, że bez koniecznej potrzeby kwestionowanie niezależności sądownictwa administracyjnego byłoby niebezpieczne. Po wielu debatach grupa robocza⁵ odrzuciła propozycję zniesienia sądów administracyjnych, wskazując, że ogólne zalety niezależnego sądownictwa administracyjnego przeważają nad potrzebą zmian strukturalnych.

4. DUALNY MODEL ROZSTRZYGANIA SPORÓW ADMINISTRACYJNYCH Z FAZĄ PRZEDSĄDOWEGO POSTĘPOWANIA WSTĘPNEGO

Akt administracyjny przed zaskarżeniem go do sądu administracyjnego pierwszej instancji może być przedmiotem rozpoznania: 1) przed tym samym lub wyższym organem administracji publicznej⁶ (w tzw. postępowaniu odwoławczym – niem. *Widerspruchsverfahren*) lub 2) przed niezależną *quasi*-sądową komisją. Taka podwójna procedura rozstrzygania sporów z fazą przedsądową i sądową umożliwia skarżącemu skorzystanie z prawa do skutecznej, taniej i sprawnej ochrony naruszonych praw.

Należy zauważyć, że praktyczne znaczenie procedury odwoławczej jest niewielkie ze względu na niski poziom zaufania społecznego i brak bezstronności organów administracji, natomiast *quasi*-sądowe niezależne komisje cieszą się stałym zainteresowaniem ustawodawcy, który w wyniku kolejnych reform nadaje im kształt wyspecjalizowanych, niezależnych organów powołanych do prowadzenia postępowania wyjaśniającego i rozstrzygania spornych spraw. Obecnie litewska Komisja ds. Sporów Administracyjnych z czterema wydziałami zamiejscowymi działa jako *quasi*-sąd o właściwości ogólnej. Ponadto, istnieją wyspecjalizowane instytucje przedsądowego rozwiązywania sporów administracyjnych: komisja

⁵ Wnioski sejmowej grupy roboczej z dnia 7 maja 2003 r. zostały opublikowane w tygodniku *Seimas* „*Seimas kronika*” z dnia 26 maja 2003 r., nr 16 (256).

⁶ Procedura uregulowana jest w dziale III ustawy o postępowaniu administracyjnym. Organy administracyjne pełnią funkcję organów odwoławczych, jeżeli również tę funkcję przypisuje im prawo, np. urząd ochrony konkurencji, urząd zamówień publicznych.

do spraw podatkowych, komisja do spraw społecznych, komisja do spraw medycyny pracy, rada państwowego ubezpieczenia społecznego itp. Litewska ABTI przewiduje obowiązkowe i fakultatywne przedsądowe środki odwoławcze w sporach administracyjnych. W przypadku obligatoryjnego postępowania przedsądowego skargę do sądu administracyjnego można złożyć dopiero po wyczerpaniu wszystkich innych dostępnych środków odwoławczych. Ustawodawca stale poszerza listę sporów, w których przewidziane jest obowiązkowe postępowanie wstępne: sprawy podatkowe, sprawy rejestrowe, spory z zakresu ubezpieczeń społecznych, roszczenia odszkodowawcze wobec organów władzy publicznej, sprawy cudzoziemców, spory z zakresu prawa urzędniczego itd.

Dualny model rozstrzygnięcia sporów administracyjnych z fazą przedsądową odpowiada standardom europejskim, wynikającym z rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2001)9 z dnia 5 września 2001 r. w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów między administracją publiczną a podmiotami prywatnymi, w której wskazuje się, że proces sądowy nie jest najlepszym sposobem rozstrzygnięcia sporu administracyjnego. Zaletami pozasądowego dochodzenia roszczeń publicznoprawnych są: prostsze i bardziej elastyczne procedury rozstrzygnięcia sporów, szybsze i bardziej opłacalne dla stron rozstrzygnięcie, większy zakres uznania administracyjnego i możliwość weryfikacji celowości, a nie tylko zgodności z prawem aktu administracyjnego. Zapatrywanie to znajduje wsparcie w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2004)20 z 15 grudnia 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, zgodnie z którym obligatoryjna procedura wstępna w prawie krajowym nie jest sprzeczna z zasadą skutecznej ochrony prawnej.

Litewska doktryna prawa konstytucyjnego stoi na stanowisku, że instytucje *quasi*-sądowe nie należą do sądownictwa, choć z funkcjonalnego punktu widzenia przyczyniają się do rozstrzygnięcia sporów administracyjnych (Pranevičienė 2002, 16). Pogląd ten różni się od stanowiska Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁷ (wyr. z 30 marca 1993 r., C24/92 *Corbiau*, ECLI:EU:C:1993:118; wyr. z 17 września 1997 r., C-54/96 *Dorsch Consult*, ECLI:EU:C:1997:413), zgodnie z którym wyspecjalizowany organ pozasądowy, powołany do rozstrzygnięcia sporów w postępowaniu wstępnym, można uznać za „sąd”, mimo że w prawie krajowym nie ma on statusu sądu w ścisłym znaczeniu tego słowa.

W orzecznictwie konstytucyjnym (orzeczenia TK: z 2 lipca 2002 r., 32/2000⁸; z 4 marca 2003 r., 27/01–5/02–01/03⁹, z 7 lutego 2005 r., 9/02¹⁰, z 13 grudnia 2004 r., 51/01–26/02–19/03–22/03–26/03–27/03¹¹), wypracowano pewne standardy postępowania przedsądowego. Po pierwsze, ochrona sądowa musi pozostawać

⁷ Obecnie Trybunał Sprawiedliwości UE.

⁸ <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta306/content> [dostęp: 13.12.2021].

⁹ <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta279/content> [dostęp: 13.12.2021].

¹⁰ <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta234/content> [dostęp: 13.12.2021].

¹¹ <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta275/content> [dostęp: 13.12.2021].

stawać podstawową formą ochrony prawnej (orzeczenie TK z 4 marca 2003 r. 27/01–5/02–01/03). Postępowanie przedsądowe nie może zastępować postępowania sądowego, ani stanowić dla niego alternatywy. Obligatoryjne postępowanie przedsądowe: 1) musi być przewidziane wyłącznie w przepisie rangi ustawowej, a nie w żadnym innym przepisie prawnym; 2) po decyzji komisji ds. przedsądowego rozstrzygnięcia sporów musi być w każdym przypadku zapewniona droga sądowa; 3) postępowanie poprzedzające wniesienie skargi nie może sztucznie ograniczać lub utrudniać dostępu do wymiaru sprawiedliwości, tzn. zabronione jest wprowadzanie obligatoryjnego wielostopniowego postępowania przedsądowego. Postępowanie takie może być uzasadnione jedynie w wyjątkowych przypadkach, np. w przypadku sporów administracyjnych na gruncie ustawy o obronie narodowej, sporów na tle zatrzymania, sporów o wydanie pozwoleń na broń, o ile jest to konieczne w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego.

5. IZBA SPORÓW KOMPETENCYJNYCH – MECHANIZM OSIĄGNIĘCIA KOMPROMISU W KWESTII WŁAŚCIWOŚCI RZECZOWEJ OGÓLNEGO I SPECJALNEGO SYSTEMU SĄDOWNICTWA

Po rozpoczęciu działalności sądów administracyjnych podział właściwości między sądy powszechne i administracyjne nie zawsze był jasny. W celu rozstrzygnięcia sporów na tym tle powołana została działająca *ad hoc* specjalna izba sędziów (tzw. Izba Sporów Kompetencyjnych – art. 22 ABTI). Składa się ona w równych częściach z dwóch sędziów Sądu Najwyższego i dwóch sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, przy czym stanowisko przewodniczącego Izby zajmuje zawsze sędzia Sądu Najwyższego.

Każdy sąd ma prawo na każdym etapie postępowania zgłosić do izby sporów kompetencyjnych wnioski o rozgraniczenie właściwości rzeczowej, który rozstrzygany jest *ad hoc* w formie pisemnej i w krótkim terminie (najczęściej w ciągu 10–14 dni), aby spór o właściwość nie wpłynął na bieg postępowania sądowego. Niedopuszczalne jest zakończenie postępowania cywilnego lub administracyjnego lub pozostawienie skargi bez rozpoznania tylko dlatego, że spór nie podlega jurysdykcji danego sądu. W takim przypadku sąd ma obowiązek zwrócić się do ww. Izby. Pełni ona ważną rolę procesową, ponieważ ma prawo uchylić wydane wyroki, jeżeli zostały one zaskarżone do sądu odwoławczego lub kasacyjnego z powodu naruszenia zasad dotyczących właściwości sądu. Orzeczenie Izby w tej sprawie jest ostateczne (art. 21 ABTI, art. 36 Kodeksu postępowania cywilnego). W pierwszym roku po utworzeniu sądów administracyjnych do izby sporów kompetencyjnych kierowano corocznie 200–300 wniosków. Obecnie jest to tylko do 20 spraw rocznie, ponieważ orzecznictwo wypracowało jasne kryteria rozgraniczenia właściwości rzeczowej sądów.

6. SĘDZIA SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I SKŁAD SĄDU

„[...] do rozstrzygania spraw ze skarg na akty administracyjne potrzebna jest specjalistyczna wiedza z zakresu prawa publicznego, której nie wymaga się od sędziego cywilnego” (Deviatnikovaitė 2021, 90). Jak wynika z art. 51 ustawy o ustroju sądów, wymagania stawiane sędziom sądów powszechnych i administracyjnych są podobne: nieposzlakowana opinia, posiadanie obywatelstwa, wyższego wykształcenia prawniczego, prawa dostępu do tajemnicy państwowej, zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia, co najmniej pięcioletniej praktyki prawniczej oraz zdanie egzaminu sędziowskiego. Doktorzy i doktorzy habilitowani nauk społecznych są zwolnieni z egzaminu sędziowskiego. Kandydaci na sędziów sądów administracyjnych nie muszą posiadać specjalnych kwalifikacji z zakresu prawa publicznego.

Naczelny Sąd Administracyjny (*Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas*) składa się z Prezesa, Wiceprezesów i sędziów tego sądu. Sąd ten jest jeden dla całego kraju i ma swoją siedzibę w Wilnie. Okręgowy sąd administracyjny (*Apygardos administracinis teismas*) składa się z prezesa, wiceprezesów i innych sędziów tego sądu.

Liczbę sędziów w sądach administracyjnych określa Prezydent na wniosek kolegium sędziów (w przypadku okręgowych sądów administracyjnych) lub na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (w przypadku tego Sądu). Tak więc liczba sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i Sądu Najwyższego jest określana bez udziału kolegium sędziów.

Okręgowe sądy administracyjne orzekają zwykle w składzie kolegiальnym trzech sędziów. W składzie jednoosobowym rozstrzygane są sprawy, które wyraźnie wskazano w ABTI: roszczenia odszkodowawcze, sprawy podatkowe, sprawy urzędnicze, zgodność z prawem orzeczeń wydanych w postępowaniu wstępnym. Naczelny Sąd Administracyjny orzeka co do zasady kolegiальnie w składzie trzech sędziów, jednak na wniosek prezesa Izby skład sądu może być w konkretnej sprawie *ad hoc* poszerzony do pięciu lub siedmiu sędziów lub, w wyjątkowych przypadkach, sprawa może być przekazana do rozpoznania na posiedzeniu pełnego składu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 46 ABTI).

Potrzeba specjalizacji sędziowskiej wynika z rosnącej liczby i coraz większej złożoności spraw dotyczących stosowania prawa UE. Od 2009 r. obowiązek specjalizacji sędziowskiej został wprowadzony w niektórych dziedzinach zarówno w okręgowych sądach administracyjnych, jak i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Udział ławników w składach orzekających, stanowiący spuściznę postsowieckiego systemu prawnego, jest wykluczony od 1994 r. zarówno przez ABTI, jak i kodeksy postępowania cywilnego i karnego. Niemniej propozycje włączenia ławników do orzekania podnoszone są czasu do czasu w dyskusjach

politycznych, przy założeniu, że ławnicy jako przedstawiciele społeczeństwa zwiększyliby zaufanie społeczne do litewskiego sądownictwa. W 2016 r. Sejm przyjął koncepcję udziału ławników w postępowaniu sądowym, która została opracowana przy uwzględnieniu opinii sędziów, prokuratorów, adwokatów i notariuszy. Badania pokazują, że 37% środowiska prawniczego kategorycznie odrzuca koncepcję jakiegokolwiek udziału przedstawicieli społeczeństwa w orzecznictwie sądowym. Podkreśla się nie tylko postsowiecki rodowód tej tradycji, ale także ryzyko zwiększenia nakładu czasu i środków finansowych w związku z wprowadzeniem ławników do orzekania. Istnieje też obawa, że ich decyzje mogą być nieprzewidywalne, ponieważ ławnicy mogą je podejmować wyłącznie w oparciu o swoje subiektywne poczucie prawa. Dopuszczalność zmian prawa w tym zakresie dopuszcza się warunkowo, z wprowadzeniem owej konstrukcji najpierw w ramach projektów pilotażowych w sprawach cywilnych i pracy, ale z wyłączeniem takiej możliwości w sprawach administracyjnych i karnych. Byłaby tu konieczna również zmiana konstytucji, bowiem jej art. 109 ust. 1 wyraźnie stanowi, że wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie sądy, co w orzecznictwie konstytucyjnym oznacza, że sąd powinien składać się wyłącznie z sędziów zawodowych.

7. WŁAŚCIWOŚĆ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I PRZEDMIOT SĄDOWEJ KONTROLI

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ABTI sądy administracyjne gwarantują ochronę publicznych praw podmiotowych osób fizycznych i prawnych. Sądy te zazwyczaj orzekają nie tylko w sprawach ze skarg na rozstrzygnięcia organów administracji lub na bezprawną ingerencję organów administracji w sferę praw podmiotowych jednostki, ale także w innych sprawach określonych ustawą, w tym ze skarg na bezczynność organów administracji. Ponadto, zgodnie z art. 17 APTI, sądy kontrolują także legalność aktów prawnych o charakterze ogólnym (tzw. kontrola norm), a także orzekają w sprawach wyborczych, w sprawach dotyczących funkcjonowania organów samorządowych, w sprawach dotyczących partii politycznych, ruchów politycznych i stowarzyszeń.

Od czasu powstania sądów administracyjnych należały do nich także sprawy naruszeń przepisów porządkowych, które jednak od 2011 r. zostały przekazane z powrotem sądom powszechnym. Sądy powszechne nie orzekają wprawdzie w sprawach sporów administracyjnych, mogą one jednak orzec o legalności danego aktu administracyjnego w ramach konkretnej, zawisłej przed nimi sprawy. Tam jednak, gdzie zachodzi konieczność oceny zgodności z prawem przepisu o charakterze generalnym sąd powszechny musi złożyć wniosek o kontrolę normy do właściwego sądu administracyjnego.

8. LEGITYMACJA SKARGOWA I ZAKRES SĄDOWEJ KONTROLI

Przepis art. 5 ust. 3 ABTI nie używa wprawdzie pojęcia „skargi”, lecz posługuje się zwrotem „wniosek” lub „wystąpienie”, jednak jest ono tym samym co skarga administracyjna (art. 37 ust. 3 ABTI). W art. 46 ABTI zdefiniowano pojęcia „strony postępowania” i „strony sporu”. Zgodnie z art. 46 ust. 2 ABTI stronami w postępowaniu sądownoadministracyjnym są: wnioskodawca (*pareiškėjas*), przeciwnik wniosku (*atsakovas*) oraz zainteresowane osoby trzecie (*tretejį suinteresuoti asmenys*). Przeciwnikiem wniosku może być instytucja, organ lub urzędnik, którego akty lub czynności są kwestionowane. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ABTI prawo wystąpienia na drogę sądową ma każda zainteresowana osoba, której prawa lub chronione prawem interesy zostały naruszone. Pod pojęciem „osoby” należy rozumieć wszystkie osoby fizyczne i prawne prawa prywatnego i publicznego. Naruszenie publicznych praw podmiotowych jest jednym z warunków legitymacji skargowej. Wymóg ten służy wyłączeniu możliwości wniesienia skargi powszechnej, chociaż zgodnie z art. 55 ABTI w przypadkach przewidzianych prawem ochrony interesu publicznego przed sądem administracyjnym może dochodzić również prokurator, stowarzyszenie, osoba fizyczna lub organ administracji publicznej. Co do zasady mają oni taki sam status prawny jak inne strony postępowania.

Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje *numerus clausus* typów skarg, w związku z tym wchodzi w grę typowe ich rodzaje. Skarga na decyzję ma na celu uchylenie zaskarżonego aktu. Skarga o zobowiązanie jest ukierunkowana na zobowiązanie organu do wydania aktu w sytuacji, gdy organ odmówił lub zaniechał jego wydania (skarga na odmowę i na bezczynność). Ustawa nie przewiduje możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa.

Zakres kontroli sądowej w sprawach administracyjnych obejmuje zasadniczo badanie zgodności z prawem działania administracji. Korzystanie z uprawnień dyskrecyjnych również musi być zgodne z prawem, dlatego akty uznaniowe podlegają kontroli sądowej. Przepis art. 3 pkt 2 ABTI nie pozwala jednak sądowi administracyjnemu na kontrolowanie politycznej lub gospodarczej celowości działań władzy publicznej. W art. 91 ust. 1 ABTI rozróżnia się materialne i formalne podstawy kontroli. Typowym przykładem niezgodności z prawem aktu administracyjnego jest sytuacja, gdy jego treść jest sprzeczna z ustawą (art. 91 ust. 1 pkt 1 ABTI). Formalne podstawy kontroli legalności ograniczają się do zbadania, czy zaskarżony akt administracyjny został wydany przez właściwy organ (art. 91 ust. 1 pkt 2 ABTI). Drugą podstawą kontroli legalności jest przestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego (art. 91 ust. 1 pkt 3 ABTI). Przez takie zasady postępowania należy rozumieć przepisy, które służą ocenie stanu faktycznego i uzasadnieniu decyzji administracyjnej. Przepis art. 91 ust. 2 ABTI

daje sądowi administracyjnemu możliwość uchylecia aktu administracyjnego także z innych ważnych powodów (które nie są wymienione w ABTI). Z drugiej strony, w doktrynie podkreśla się możliwość ograniczonej tylko kontroli sądowej korzystania przez organ z uznania administracyjnego. Oznacza to, że sądy przy orzekaniu o zgodności z prawem decyzji administracyjnej nie mogą oceniać politycznych i gospodarczych aspektów skorzystania przez organy administracji z przysługującego im uznania administracyjnego. W przeciwnym razie naruszona zostałaby zasada podziału władz.

Przepis art. 88 ABTI przewiduje pięć rodzajów rozstrzygnięć sądu administracyjnego: 1) o oddaleniu skargi jako bezzasadnej; 2) o uwzględnieniu skargi i uchyleniu aktu administracyjnego (lub części aktu administracyjnego) albo zobowiązaniu organu administracji do usunięcia naruszenia prawa lub wykonania innego zalecenia sądu; 3) o uwzględnieniu skargi i zobowiązaniu organu samorządu terytorialnego do wykonania innego aktu prawnego; 4) o uwzględnieniu skargi i rozstrzygnięciu sporu w inny sposób przewidziany prawem; 5) o uwzględnieniu skargi i zasądzeniu odszkodowania zgodnie z art. 6.271 kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 90 ABTI organ administracji może zostać zobowiązany do pojęcia aktu administracyjnego albo wykonania innego zalecenia sądu w określonym terminie, ponieważ sąd nie może wstąpić w miejsce organu i wydać aktu administracyjnego.

9. MEDIACJA I UGODA SĄDOWA

Od 2013 r. na podstawie art. 52 ABTI istnieje możliwość zawarcia ugody w postępowaniu sądowym, również przed sądem administracyjnym. O tym, czy ugoda może zostać zawarta, przesądza rodzaj sporu. Nie można jej zawrzeć w postępowaniu sądowym o kontrolę norm, w sporach wyborczych, a także w sporach z organami samorządu terytorialnego z powodu nadużycia władzy. Ugoda nie może być sprzeczna z obowiązującymi normami prawa i interesem publicznym oraz nie może naruszać praw i interesów osób trzecich. Od 2019 r. wprowadzono do ABTI również postępowanie mediacyjne, podczas gdy wcześniej mediacja mogła być prowadzona wyłącznie przez sędziego sądu administracyjnego (art. 79 ust. 1 ABTI). Ustawa daje wiele korzyści proceduralnych stronom, które zechcą skorzystać z procedury mediacji, jak niższe koszty sądowe (art. 40 ust. 4 ABTI), czy zapewnienie poufności dowodów (danych) uzyskanych podczas mediacji w postępowaniu administracyjnym (art. 56 ust. 1 ABTI). Od 2021 r. weszły w życie zmiany ABTI, które wprowadziły mediację również na etapie przedsądowym, a także rozszerzyły krąg osób mogących być mediatorami, przyznając prawo do działania w tym charakterze każdej osobie wpisanej do listę zatwierdzoną przez Ministra Sprawiedliwości. Perspektywy rozwoju mediacji w sporach administracyjnych są obiecujące, gdyż regulacje prawne dotyczące ugód sądowych i mediacji w sporach administracyjnych są stale modernizowane.

10. POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE I AKTYWNA ROLA SĘDZIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POSTĘPOWANIU DOWODOWYM

W ABTI obowiązuje zasada zakładająca czynną rolę sędziego w postępowaniu sądownoadministracyjnym (art. 10 ust. 11, art. 56 ust. 4 ABTI). Wymaga ona aktywnego działania sędziego z urzędu w zakresie badania materiału dowodowego oraz, w razie potrzeby, na wniosek uczestników postępowania lub z własnej inicjatywy, przeprowadzania dowodów. Jeżeli więc w konkretnej sprawie okaże się, że ustalenie wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności i wszechstronna obiektywna kontrola zaskarżonego aktu wymaga przeprowadzenia dodatkowych dowodów, sąd może z urzędu podjąć określone czynności procesowe, np. zażądać niezbędnych dokumentów, wezwać świadków i zarządzić ich przesłuchanie, wezwać biegłego (art. 56 ust. 4, art. 67 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 80 ust. 1 ABTI).

Należy zaznaczyć, że zasada śledcza nie oznacza, że sąd administracyjny ma obowiązek uwzględnić wszystkie wnioski dowodowe stron postępowania w zakresie przeprowadzenia dowodów, wyznaczenia biegłego czy przesłuchania świadków. Sąd musi jednak w każdym przypadku rozpatrzyć wnioski stron postępowania i odpowiednio orzec co do nich, tzn. uwzględnić je lub oddalić z uzasadnieniem swego stanowiska. Sąd administracyjny nie może również wykroczyć poza granice skargi, chyba że wymaga tego interes publiczny lub niewykroczenie poza te granice istotnie naruszałoby prawa innych osób (art. 80 ust. 1 ABTI).

Oprócz zasady śledczej ABTI ustanawia również zasadę swobodnej oceny dowodów, co oznacza, że żaden dowód nie ma z góry określonej wagi, a sąd ocenia dowody według swego wewnętrznego przekonania w oparciu o wszechstronnie zbadane okoliczności sprawy, zgodnie z prawem oraz kryteriami sprawiedliwości i racjonalności (art. 56 ABTI). Interpretacja dowodów przedstawionych przez strony postępowania nie jest dla sądu wiążąca.

11. ŚRODKI ZASKARŻENIA I TOK INSTANCJI

Sądownictwo administracyjne składa się zasadniczo z dwóch instancji: pierwszej instancji i instancji odwoławczej. Okręgowe sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji rozstrzygają spory publicznoprawne na podstawie art. 3 ust. 1 ABTI, w tym spory wyborcze, oraz sprawują kontrolę norm zawartych w aktach administracyjnych administracji publicznej na szczeblu samorządowym (art. 20 ABTI). Naczelný Sąd Administracyjny jest, zgodnie z art. 21 ABTI, sądem pierwszej instancji właściwym do kontroli norm zawartych w aktach administracyjnych administracji publicznej szczebla centralnego. Jako sąd odwoławczy orzeka on w sprawach ze skarg odwoławczych od wyroków i postanowień okręgowych sądów administracyjnych. Skargę odwoławczą wnosi się w terminie

14 dni od ogłoszenia orzeczenia w postępowaniu ustnym lub doręczenia orzeczenia w postępowaniu pisemnym, bezpośrednio lub za pośrednictwem sądu, którego orzeczenie jest kwestionowane. Prawo do złożenia skargi odwoławczej mają wszyscy uczestnicy postępowania sądowego. Naczelny Sąd Administracyjny odpowiada również za jednolitość orzecznictwa sądowego. Ponieważ w sporach administracyjnych nie przewidziano rewizji, Naczelny Sąd Administracyjny orzeka także w określonych przypadkach o wznowieniu zakończzonego postępowania.

12. OGRANICZENIE DOSTĘPU DO SĄDU ODWOŁAWCZEGO JAKO AKTUALNE WYZWANIE W DZIAŁANIACH REFORMATORSKICH OCHRONY PRAWNEJ W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH

Obecnie na Litwie najważniejszą kwestią jest reforma postępowania odwoławczego – a ściślej przejście od modelu odwołania nieograniczonego do modelu odwołania ograniczonego (Ambrasaitė 2006a, 41–47; Ambrasaitė 2006b, 13–20). Postępowanie odwoławcze w Naczelnym Sądzie Administracyjnym trwa obecnie od 16 do 18 miesięcy, przy czym w Europejskim Barometrze Sprawiedliwości Litwa, obok Niemiec, Holandii, Francji i Hiszpanii, znajduje się w „złotym środku” pod względem szybkości postępowań sądowych prowadzonych przez sądy administracyjne. Niemniej od 2019 r. trwają dyskusje nad projektem ustawy dotyczącym wprowadzenia art. 138¹ ust. 2 ABTI, który przewidywałby ograniczenia w dostępie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dopuszczalność skargi odwoławczej ma być uzależniona od wyczerpania w pewnych sprawach obowiązkowego postępowania przedsądowego prowadzonego przez *quasi*-sądową komisję. Podstawową zaletą filtrowania odwołań jest niewątpliwie zwiększenie sprawności wymiaru sprawiedliwości. Ograniczony model odwoławczy objąłby nawet do 70% postępowań toczących się obecnie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, co oczywiście istotnie zredukowałoby liczbę postępowań przed tym sądem.

Proponowany model filtrowania odwołań rodzi na Litwie problem zgodności z konstytucją. Do tej pory orzecznictwo konstytucyjne interpretowało prawo do odwołania jako bezwzględne i nieograniczone prawo do wysłuchania, tzn., że każda ze stron ma prawo do co najmniej raz odwołać się do sądu wyższej instancji. Wprawdzie komisje *quasi*-sądowe w postępowaniu przedsądowym rozstrzygają spory w sposób bezstronny i obiektywny, jednak nie mają instytucjonalnego statusu „sądu” w rozumieniu konstytucji.

W projekcie ustawy proponuje się również wprowadzenie zakazu składania nowych dowodów do sądu pierwszej instancji, jeżeli z nieuzasadnionych powodów nie zostały one przedstawione w *quasi*-sądowym postępowaniu wstępnym. Później uznano, że jest to sprzeczne z zaleceniem Rady Europy nr R (95) 5 2a, zgodnie z którym strony powinny mieć możliwość przedstawienia przed sądem wszelkich możliwych zarzutów, faktów i dowodów. W przeciwnym razie może

bowiem dojść do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądowego środka odwoławczego (wyr. ETPC z 12 listopada 2002 r., *Lundevall v. Sweden*, 38629/97).

Projekt nowelizacji ABTI przewiduje *numerus clausus* podstaw dopuszczalności odwołania, tj.: spór był rozstrzygnięty w ramach obowiązkowego postępowania przedsądowego i Naczelny Sąd Administracyjny widzi potrzebę skorygowania swojego orzecznictwa, gdyż sąd pierwszej instancji w zaskarżonym orzeczeniu odszedł od utrwalonego orzecznictwa albo strona udowodni, że w pierwszej instancji dopuszczono się „oczywistego naruszenia prawa”, przy czym ciężar dowodu spoczywa na wnoszącym odwołanie. Wprowadzenie wymogu „oczywistego naruszenia prawa” koncentruje się na ekonomii procesowej (wyr. ETPC z 2 października 2014 r., *Hansen v. Norwegen*, 15319/09), czyli dążeniu do dopuszczenia do postępowania odwoławczego jak najmniejszej liczby spraw w miejsce zagwarantowania jednostkom prawa do ochrony prawnej we wszystkich sprawach. Zaproponowano również alternatywę – zastosowanie „elastycznego” (otwartego) katalogu przesłanek dopuszczalności odwołania obejmującego wszystkie przypadki, w których dopuszczalność odwołania byłaby uzasadniona względami ogólnej konieczności, bez ograniczenia do oczywistego naruszenia prawa¹².

Podsumowując, zasada skutecznej ochrony prawnej powinna być zawsze na pierwszym planie, nawet w przypadku przejściowo większego, z krajowego punktu widzenia, obciążenia sądownictwa administracyjnego. Intensywność zmian konstytucyjnie określonego modelu ochrony prawnej może być zaś uzasadniona tylko wtedy, gdy nie da się osiągnąć równowagi między optymalną szybkością a wysoką jakością wymiaru sprawiedliwości.


BIBLIOGRAFIA

- Ambrasaitė, Goda, 2006a. „Apeliacija administraciniam procese: teisės kreiptis į Lietuvos vyriausiąją administracinį teismą ribojimo galimybės”. *Jurisprudencija* 6(84): 41–47.
- Ambrasaitė, Goda, 2006b. „Apeliacija Lietuvos administraciniam procese: pagrindinės reformos kryptys”. *Jurisprudencija* 4(82): 13–20.
- Andruškevičius, Arvydas. 2010. „Profesoriaus Mykolo Romerio de lege ferenda nuostatos administracinio teismo klausimu ir jų atspindys dabartinėje Lietuvos teisėje”. *Jurisprudencija* 3(121): 25–37.
- Butkevičius, Lauras. Egidijus Kūris. 2012. „Administraciniai teismai”. W *Lietuvos teisinės institucijos: Vilniaus universiteto vadovėlis*. Red. Egidijus Kūris. 125–146. Vilnius: Registrų centras.
- Deviatnikovaitė, Ieva. 2018. „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje”. *Teisė* 109: 27–49.
- Deviatnikovaitė, Ieva. 2021. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: MRU leidykla.
- Deviatnikovaitė, Ieva. 2021. „Reikalavimai pretendentes ir administracinių teismų teisėjams ir pretendentų atrankos aspektai”. *Teisė* 1180: 90–110.

¹² Podobne sformułowanie można znaleźć w szwedzkiej ustawie o postępowaniu sądowo-administracyjnym („istnieją poza tym nadzwyczajne podwoły do złożenia odwołania”) – wyr. ETPC z 12 kwietnia 2012 r., *Eriksson v. Sweden*, 60437/08.

- Grigonytė, Irma. 1999. „Ar reikia Lietuvai administracinių teismų?“ *Justitia* 2: 23–24.
- Jusupov, Vitaliy Andreyevich. 1985. *Teoriya administrativnogo prava*. Moskva: Juridicheskaya literatura.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Kuconis, Pranas. Vytautas Nekrošius. 2000. *Teisės saugos institucijos*. Vilnius: Justitia.
- Lapinskas, Kęstutis. 2000. „Römeris ir administracinė justicija Lietuvoje“. W *Mykolas Römeris ir šiandiena*. Red. Mindaugas Maksimaitis. 27–37. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
- Lapinskas, Kęstutis. Pranas Petkevičius. 1980. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis.
- Maksimaitis, Mindaugas. 2001. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918–1940 metais*. Vilnius: Justitia.
- OECD. SIGMA. 2002. *Lithuania. Public service and the administrative framework assessment*, <http://www.sigmaweb.org/data/occdl41146/54988175.pdf> [dostęp: 13.12.2021].
- Paužaitė-Kulvinskienė, Jurgita. 2004. *Administracinės justicijos ypatumai Lietuvoje. Doktorarbeit*. Vilnius: Vilniaus universitetas.
- Paužaitė-Kulvinskienė, Jurgita. 2005. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia.
- Paužaitė-Kulvinskienė, Jurgita. 2016. „Administracinio proceso modelio paieškos Lietuvos teisėje“. W *Ketvirtis amžiaus tiriant ir reformuojant Lietuvos teisės sistemą*. Red. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, Petras Ragauskas. Vilnius: Akademine knyga.
- Pranevičienė, Birutė. 2002. *Kvaziteismai administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės ir administracinių ginčų nagrinėjimo sistemoje. Daktaro disertacijos santrauka*. Vilnius: Vilniaus universitetas.
- Römeris, Mykolas. 1928. *Administracinis teismas*. T. 4. Kn. 2. Kaunas: Lietuvos Universiteto Teisių fakulteto darbai.
- Römeris, Mykolas. 1929. „Valstybės Taryba“. *Teisė* 16: 23–36.
- Römeris, Mykolas. 1940. „Administracinio teismo įstatymo projektas“. *Židinys* 5–6: 561–576.
- Römeris, Mykolas. 1994. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija.

Larysa Zuieva*

 <https://orcid.org/0000-0001-5092-3012>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W UKRAINIE¹

Streszczenie. Historia powstania sądownictwa administracyjnego w Ukrainie sięga XIX w., jednak dopiero po odzyskaniu niepodległości rozpoczął się właściwy proces jego rozwoju. Sądy administracyjne, jako niezależne organy wymiaru sprawiedliwości, zostały przewidziane w ukraińskiej Konstytucji dopiero od 2016 r., a obecny system tych sądów obejmuje: Sąd Najwyższy, apelacyjne i rejonowe sądy administracyjne. Postępowanie przed sądami administracyjnymi reguluje Kodeks sądownictwa administracyjnego Ukrainy z 2005 r. Celem opracowania jest ukazanie wyzwań stojących przed ukraińskim sądownictwem administracyjnym oraz sformułowanie postulatów mających na celu poprawę jego funkcjonowania. Do najważniejszych z nich należy zapewnienie jednolitości orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz unowocześnienie przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Słowa kluczowe: sądy administracyjne, sądownictwo administracyjne w Ukrainie, trójstopniowe sądownictwo administracyjne, reforma sądownictwa administracyjnego.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN UKRAINE

Abstract. The history of the establishment of administrative judiciary in Ukraine dates back to the 19th century, but only after regaining independence did the process of its development begin. Administrative courts have only been envisaged in the Ukrainian Constitution as independent judicial organs since 2016, and the current system of these courts includes: the Supreme Court, appellate courts and district administrative courts. Proceedings before administrative courts are governed by the Code of Administrative Judiciary of Ukraine of 2005. The aim of the study is to present the challenges facing the Ukrainian administrative judiciary and to formulate postulates aimed at improving its functioning. The most important of these include ensuring the uniformity of the case law of the Supreme Court and modernizing the provisions on administrative proceedings.

* Sędzia Apelacyjnego Sądu Administracyjnego w Odessie, 378653@gmail.com

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

Keywords: administrative courts, administrative judiciary in Ukraine, three-tier administrative judiciary, reform of administrative judiciary.

1. HISTORIA POWSTANIA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Początek XXI w. naznaczony był powszechną nadzieją, że nowy wiek będzie erą praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Dwadzieścia lat temu świat przeżywał triumfalny okres w historii rozwoju demokratycznego konstytucjonalizmu. Na kilka lat przed upadkiem Związku Radzieckiego nowe państwa Europy Środkowo-Wschodniej wybrały drogę rozwoju demokratycznego, uchwaliły nowe konstytucje i wprowadziły demokratyczne procedury. W innych częściach świata zachodziły podobne zdumiewające zmiany.

Jednakże teraz możemy mówić o erze końca. Nowa era relatywizmu to era konstytucjonalizmu emocjonalnego. Kryzys legitymacji, rozprzestrzenianie się populizmu politycznego i upadek władzy stają się coraz bardziej widoczne w wielu dziedzinach życia publicznego. Wartości eksponowane po zakończeniu zimnej wojny, liberalna demokracja, konstytucjonalizm i prawa człowieka są teraz zagrożone.

Współczesny świat przechodzi fundamentalną transformację. „Nie widzieliśmy czegoś takiego od dziesięcioleci. Nie wiemy, dokąd nas to zaprowadzi. Nie wyobrażamy sobie, jak poważne jest to wszystko” (Vodyannikov 2020). Te słowa najtrafniej oddają niepokój panujący wśród badaczy procesów politycznych i prawnych na świecie.

Zjawisko kryzysu, które obserwujemy w wielu obszarach nowoczesnego państwa, daje okazję do przemyślenia wielu postaw, idei i koncepcji, które wcześniej postrzegano jako pewne lub niepodważalne. Musimy porzucić uniwersalną koncepcję prawa jako obiektywnego, sprawiedliwego i racjonalnego systemu regulacji stosunków społecznych. Bardzo ważne jest, aby rozpoznać elementy ideologiczne i polityczne w rozwoju prawa zachodniego, aby zobaczyć, że sprawiedliwość nie jest ślepa, ponieważ nasze koncepcje sprawiedliwości zmieniają się w czasie, a siła ekonomiczna wiąże się z wartościami społecznymi i moralnymi, odczuciami, które nie są uniwersalne, apolityczne czy statyczne.

Artykuł 3 Konstytucji Ukrainy z 1996 r. (Konstytutsiya Ukrainy – Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 1996, № 30, st. 141) stanowi: „Prawa i wolności człowieka oraz ich gwarancje określają treść i kierunek działalności państwa. Egzekwowanie i ochrona praw i wolności człowieka stanowią główny obowiązek państwa”. Naiwnością byłoby sądzić, że państwo natychmiast i dobrowolnie zrezygnuje z praktyki administracji woluntarystyczno-biurokratycznej i przejdzie na tory dominacji prawa i humanizmu. Deklaracje ujęte w konstytucji stają się rzeczywistością dopiero wtedy, gdy społeczeństwo jako całość i każdy obywatel skłaniają do tego państwo poprzez aktywne zachowanie.

Konstytucja zapewnia obywatelom wszelkie niezbędne ku temu środki: od prawa do wolnych wyborów po prawo do odwołania się do odpowiednich międzynarodowych organów sądowych. Moim zdaniem najskuteczniejszym z nich jest skarga do sądu administracyjnego. Sądy administracyjne orzekają co roku o setkach tysięcy roszczeń obywateli przeciwko państwu i mają dzięki temu wyjątkową okazję korygowania praktyki administracji państwowej.

Ukraina ma własny model sądowej kontroli administracji, choć – co trzeba zaznaczyć – przeszła dość skomplikowaną drogę do sądownictwa administracyjnego w obecnym kształcie.

Za datę powstania rodzimego sądownictwa administracyjnego należy uznać lata 70. XIX w., kiedy to zdecydowana większość ziem ukraińskich należała do Imperium Rosyjskiego. W tym czasie w każdej guberni utworzono organ sądowniczy do rozstrzygania sporów między obywatelami a władzami publicznymi. Rolę najwyższej władzy sądowniczej wobec tych instytucji pełnił Wydział I Senatu Imperium Rosyjskiego. W maju 1917 r. udostępniono obywatelom system sądownictwa administracyjnego – w każdym okręgu Imperium Rosyjskiego rozpoczął pracę sędzia administracyjny. Po ogłoszeniu przez Ukrainę niepodległości w styczniu 1918 r. utrzymano ustrój sądów administracyjnych, a funkcje instancji odwoławczej pełnioną wcześniej przez Senat Cesarstwa Rosyjskiego przejął Naczelny Sąd Administracyjny Ukraińskiej Republiki Ludowej.

Ustanowienie reżimu bolszewickiego w Ukrainie oznaczało zakończenie funkcjonowania systemu sądownictwa administracyjnego, a w jego miejsce stopniowo wprowadzono instytucje prawne, które znacznie ograniczały możliwości ochrony praw jednostki.

Dopiero po uzyskaniu niepodległości przywrócono sądy administracyjne w Ukrainie. Już w 1992 r. parlament Ukrainy w programie reformy sądownictwa i prawa podkreślał, że jednym z najważniejszych celów tej reformy powinno być wprowadzenie sądownictwa administracyjnego. Konstytucja Ukrainy z 1996 r. potwierdziła ten kierunek reform prawa, stanowiąc, że ustrój sądów powszechnych powinien być oparty na zasadzie specjalizacji.

Ustawa o ustroju sądownictwa Ukrainy z dnia 7 lutego 2002 r. (Pro sudoustruy Ukrainy – Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 2002, № 27–28, st. 180) przewidziała utworzenie w Ukrainie następującego systemu sądów administracyjnych: 1) sądy pierwszej instancji z jednej strony na poziomie miasta lub obwodu w ramach sądów lokalnych (powszechnych), z drugiej strony na poziomie terytoriów, miasta Kijów i Sewastopol jako sądy powiatowe; 2) w drugiej instancji administracyjne sądy apelacyjne, których właściwość obejmowała kilka (od dwóch do czterech) dziedzin; 3) Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) Ukrainy jako sąd rewizyjny; 4) Izba Spraw Administracyjnych Sądu Najwyższego Ukrainy, która rozpatrywała sprawy administracyjne w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa samego NSA, a także zgodności orzecznictwa NSA z orzecznictwem pozostałych sądów rewizyjnych.

Wspomniana ustawa przewidywała, że system sądów administracyjnych powinien powstać do 1 czerwca 2005 r. Jednak w okresie tym, zgodnie z dekretem Prezydenta Ukrainy z dnia 1 października 2002 r. (Ukaz Prezydenta Ukrainy № 889/2002 „Pro Apelyatsiynny sud Ukrainy, Kasatsiynny sud Ukrainy ta Vyschyy administratyvnyy sud Ukrainy”), utworzono jedynie Naczelny Sąd Administracyjny. We wrześniu 2005 r. powstała Izba Administracyjna Sądu Najwyższego Ukrainy. Powstanie systemu administracyjnych sądów rejonowych i apelacyjnych zostało natomiast opóźnione o cztery lata. Głównym powodem było to, że organy administracji publicznej sprzeciwiały się stworzeniu warunków, w których ich działalność podlegałaby niezależnej kontroli sądów administracyjnych.

Postępowanie przed sądami administracyjnymi w Ukrainie reguluje Kodeks sądownictwa administracyjnego Ukrainy z 2005 r. (Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy – Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 2005, № 35–36, № 37, st. 446; dalej: CAS). Zgodnie z jego art. 19 sądom administracyjnym podlegają wszystkie spory publicznoprawne, z wyjątkiem tych, które podlegają jurysdykcji Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Sądy administracyjne rozstrzygają m.in. spory z zakresu prawa wyborczego, podatkowego, służby publicznej oraz spory dotyczące państwowej regulacji działalności gospodarczej.

Kolejnym etapem reform w Ukrainie była przyjęta w 2016 r. nowelizacja Konstytucji oraz uchwalenie ustawy o systemie sądownictwa i statusie sędziów (Pro sudoustriy i status suddiv – Vidomosti Verkhovnoyi Rady 2016, № 31, st. 545), a także zmiana struktury Sądu Najwyższego.

Zgodnie z art. 125 znowelizowanej Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Ukrainie opiera się na zasadach terytorialności i specjalizacji i jest ustanawiany ustawą. Sądy tworzy, reorganizuje i likwiduje ustawa, której projekt przedstawia Prezydent Ukrainy po konsultacjach z Najwyższą Radą Sądownictwa Ukrainy. Najwyższym sądem w systemie sądownictwa Ukrainy jest Sąd Najwyższy (*Верховний Суд*). Zgodnie z ustawą w Ukrainie mogą działać sądy wyspecjalizowane. Zabrania się natomiast tworzenia sądów nadzwyczajnych i specjalnych. W celu ochrony praw, wolności i interesów jednostek w sferze prawa publicznego działają sądy administracyjne (*адміністративні суди*).

Jak wynika z powyższego, sądy administracyjne jako niezależne organy wymiaru sprawiedliwości zostały przewidziane Konstytucji dopiero od 2016 r. Jednocześnie, przyjęta w 2016 r. ustawa o sądownictwie i statusie sędziów przewidywała restrukturyzację czy też przebudowę Sądu Najwyższego, który obecnie nosi nazwę „Sądu Najwyższego”, a nie, jak dotąd, „Sądu Najwyższego Ukrainy”. Było to związane z faktem, że dotychczasowe najwyższe sądy wyspecjalizowane (Naczelny Sąd Administracyjny, Najwyższy Sąd Gospodarczy, Sąd Najwyższy w Sprawach Cywilnych i Karnych) zostały rozwiązane i włączone w struktury nowego Sądu Najwyższego jako cztery sądy kasacyjne (w sprawach cywilnych, karnych, gospodarczych i w sprawach administracyjnych).

W pierwszej instancji, a także w instancji odwoławczej, oprócz sądów powszechnych, zachowano sądy gospodarcze i sądy administracyjne jako sądy wyspecjalizowane. Wszyscy sędziowie musieli poddać się rygorystycznemu procesowi selekcji, co miało gwarantować wysokie kwalifikacje i uczciwość przyszłych sędziów sądów wyższych instancji. Wszystko to uczyniono w związku z postulatami wysuwanymi przez społeczeństwo obywatelskie w ramach Rewolucji Godności 2013/2014 (*Революція гідності*). Społeczeństwo zostało również zaangażowane w proces selekcji sędziów w ramach Społecznej Rady Uczciwości (*Громадська рада доброчесності*). Owa Społeczna Rada Uczciwości sprzeciwiła się powołaniu niektórych kandydatów. W dniu 11 listopada 2017 r. zaprzyszczono 114 sędziów (z przewidzianych początkowo 120 etatów, po 30 na każdy sąd kasacyjny). W dłuższej perspektywie w Sądzie Najwyższym mają powstać kolejne stanowiska sędziowskie.

Oprócz Sądu Najwyższego (złożonego z czterech zintegrowanych sądów kasacyjnych) ustawa o systemie sądownictwa i statusie sędziów ustanowiła ponadto dwa wyższe sądy wyspecjalizowane: Wyższy Sąd ds. Własności Intelektualnej i Wyższy Sąd Antykorupcyjny.

Obecny system sądów administracyjnych Ukrainy obejmuje: Sąd Najwyższy (*Верховний Суд*), osiem apelacyjnych sądów administracyjnych (*апеляційні адміністративні суди*) i rejonowe sądy administracyjne we wszystkich 24 obwodach Ukrainy i mieście wydzielonym Kijów (*місьцеві адміністративні суди*).

2. ZADANIA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Głównym zadaniem sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw i uzasadnionych interesów jednostek w sporach publicznoprawnych przed naruszeniami ze strony władz państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz ich funkcjonariuszy. Sądy administracyjne rozstrzygają wszelkie spory z udziałem osób fizycznych lub prawnych, które mogą odwołać się od decyzji, działań lub zaniechań władzy publicznej. Ponadto sądy administracyjne orzekają w sprawach związanych ze służbą publiczną oraz wykonywaniem uprawnień organów administracji. Szczególną kategorię spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne stanowią sprawy związane z procesem wyborczym i referendum.

Skład sądu w postępowaniu pierwszej instancji jest zwykle jednoosobowy, natomiast w wyższych instancjach – kolejalny: w postępowaniu odwoławczym złożony z trzech sędziów, a w postępowaniu przed Sądem Najwyższym z pięciu sędziów (art. 32–33 CAS).

W Ukrainie ochrona prawna dotyczy jednostek w stosunkach z organami administracji. Ochrona prawna udzielana przez sądy administracyjne nie ma na celu karania działań niezgodnych z prawem, ale przywracanie stanu zgodnego

z prawem. Priorytetem sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw obywatela, a nie państwa, co ma wzmacniać zaufanie do sądownictwa.

Sądy administracyjne rozstrzygają sprawy zgodnie z Konstytucją Ukrainy i umowami międzynarodowymi oraz ustawami, w tym ustawą o systemie sądownictwa i statusie sędziów, CAS i innymi aktami normatywnymi (art. 7 CAS).

Wprowadzenie sądownictwa administracyjnego w Ukrainie stanowiło wykonanie normy konstytucyjnej, która gwarantuje każdemu prawo do sądowej kontroli decyzji, działań lub zaniechań organów państwowych (art. 55 Konstytucji Ukrainy). Ponieważ treść i tryb sądowej kontroli administracji są obecnie uregulowane ustawowo, praktycznego znaczenia nabrała ujęta w art. 3 Konstytucji Ukrainy zasada, że państwo odpowiada wobec jednostki za swoje działania.

Z punktu widzenia jakości prawa ochrona udzielana w postępowaniu sądoadministracyjnym powinna mieć formę rzetelnego, bezstronnego i terminowego rozstrzygnięcia sporów administracyjnych w celu skutecznej ochrony praw, wolności i interesów jednostki. W związku z tym w sprawach dotyczących odwołań od decyzji, działań lub zaniechań podmiotów władzy publicznej sądy administracyjne mają obowiązek zbadać, czy zostały one podjęte: 1) na podstawie, w granicach uprawnień i w trybie określonym w Konstytucji i ustawach Ukrainy; 2) z wykorzystaniem upoważnienia w celu, dla którego upoważnienie to zostało przewidziane; 3) w sposób uzasadniony, tj. uwzględniający wszystkie okoliczności istotne dla sprawy; 4) bezstronnie; 5) w dobrej wierze; 6) rozważnie; 7) z poszanowaniem zasady równości wobec prawa, przeciwdziałając wszelkim formom dyskryminacji; 8) proporcjonalnie, w szczególności z zachowaniem niezbędnej równowagi między wszelkimi niekorzystnymi skutkami dla praw, wolności i interesów osoby a celami, dla których wydana została decyzja; 9) z uwzględnieniem prawa jednostki do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji; 10) terminowo, tj. w rozsądnym terminie (art. 2 ust. 2 CAS).

Bardzo pozytywnie należy ocenić wprowadzenie możliwości polubownego zakończenia sporu z udziałem sędziego (art. 184 CAS). Możliwe jest również zawarcie ugody, z tym że jej warunki wymagają zatwierdzenia przez sąd (art. 190 CAS). Ukraina aktywnie rozwija również instytucję mediacji, która może być wykorzystana jako alternatywa dla sądowego rozstrzygnięcia sporów, prowadzona przez neutralnych mediatorów w ramach procesu sądowego.

Jeśli chodzi o jawność procesu sądowego, Ukraina ma znaczące w tym względzie osiągnięcia od czasu Rewolucji Godności w 2013 r. Każdy, kto nie jest uczestnikiem postępowania może uczestniczyć w rozprawie jako publiczność, nagrywać proces telefonem lub kamerą video. W sprawach istotnych społecznie sądy prowadzą publiczną transmisję internetową, która jest udostępniana nieograniczonej liczbie osób (art. 10 CAS).

Rozwój ukraińskiej nauki prawa administracyjnego i rewizja jego istoty doprowadziła do rozszerzenia treści stosunków prawnych poddanych regulacji prawa administracyjnego oraz powstania nowych, nieznanych dotąd

instytucji i dziedzin tego prawa. Rozpoczęło się w związku z tym również formowanie się oraz badanie charakteru i treści nowego obszaru prawa postępowania sądowniczoadministracyjnego.

Na zakończenie analizy zadań współczesnego ukraińskiego sądownictwa administracyjnego warto wyciągnąć pewne wnioski co do perspektyw jego rozwoju.

3. PERSPEKTYWY ROZWOJU SĄDOWEJ KONTROLI ADMINISTRACJI

Najważniejsze zadania sądownictwa administracyjnego w Ukrainie nie są jeszcze w pełni rozumiane przez władzę publiczną, w związku z czym jej obecne działania nie zawsze prowadzą do pożądaných rezultatów.

Z przyczyn obiektywnych (np. niedoskonałość prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przeciążenie sądów administracyjnych, brak ustabilizowanego orzecznictwa w niektórych kategoriach spraw administracyjnych) dochodzenie przez jednostki ich praw, wolności i prawnie chronionych interesów przed sądami administracyjnymi jest nader utrudnione.

Czas pokazał, że nowy Sąd Najwyższy, z którym wiązano wiele nadziei, okazał się nieskuteczny w działaniach zmierzających do ujednoczenia orzecznictwa. Po raz pierwszy w Ukrainie prawnicy i pracownicy naukowci, którzy nigdy nie pracowali jako sędziowie i mają zaledwie 10 lat doświadczenia prawniczego, otrzymali prawo do objęcia stanowiska sędziego w Sądzie Najwyższym. Rozbieżne oceny prawne formułowane przez obecnych sędziów Sądu Najwyższego prowadzą do rozbieżności orzecznictwa, w tym w wyniku ciągłego odstępowania od wyrażonych uprzednio własnych ocen prawnych, co znacznie utrudnia dochodzenie ochrony swych interesów przez obywateli Ukrainy.

Jak powinni postępować sędziowie sądów administracyjnych, stosując art. 2 ust. 1 CAS? Powinni oni pamiętać, by w swoim orzecznictwie bardziej aktywnie i odważnie powoływać się na zasadę praworządności. Zasada ta pozwala sędziom nie stosować tych przepisów prawnych, które ograniczają prawa, wolności i interesy prawne uczestników postępowania sądowego.

Należy też zwrócić uwagę, że instytucja odwołania administracyjnego i samo postępowanie administracyjne są przestarzałe. Jak dotąd większość postępowań w sprawach między władzą publiczną a obywatelami albo nie była w ogóle uregulowana przez prawo albo była uregulowana w aktach wykonawczych. Stwarza to niezwykle szerokie pole dla uznaniowych działań administracji, co jest podstawową przyczyną jej arbitralności. Nadzwyczaj ważne jest zatem natychmiastowe przygotowanie i uchwalenie Kodeksu postępowania administracyjnego, który określałby precyzyjnie procesowe gwarancje praw jednostek, w tym: prawo jednostki do wysłuchania przed wydaniem aktu administracyjnego, prawo dostępu do dokumentów, na podstawie których wydano decyzję, obowiązek uzasadnienia aktu administracyjnego, prawo jednostki do pomocy prawnej i reprezentacji

w postępowaniu administracyjnym, prawo do pouczenia jednostki o możliwości zaskarżenia aktu administracyjnego i zapewnienia środków ochrony prawnej w związku z tym aktem. Kodeks powinien również określić wymagania stawiane aktom administracyjnym, wymienione w art. 2 CAS, ale wyjaśnione tam tylko ogólnikowo. Znaczenia tych wymagań dla sądowej kontroli administracji publicznej nie sposób przecenić: stanowią one skuteczne kryteria oceny, czy organ przekroczył granice swoich uprawnień czy nadużył władzy.

Celowe byłoby także ujęcie w Kodeksie postępowania administracyjnego zasad dotyczących ważności i skutków aktu administracyjnego jako gwarancji procesowych, a mianowicie: określenia podstaw nieważności aktu administracyjnego, warunków jego zgodności z prawem, przesłanek jego cofnięcia lub uznania go za bezskuteczny, wznowienia postępowania na podstawie nowych okoliczności faktycznych itp. W mojej ocenie przepisy te przyczyniłyby się do wyeliminowania aktualnych przypadków arbitralnego (nieuzasadnionego) uchylania lub zmiany wydanych aktów administracyjnych.

W Kodeksie warto także zawrzeć rozdział poświęcony wykonaniu aktów administracyjnych. Taka regulacja powinna zapobiegać przypadkom, w których uprawnione organy uchylają się od wykonania aktu administracyjnego z powodu niejasności prawa, jak również przypadkom nieuzasadnionej zwłoki w wykonaniu aktu, którego wykonanie musi w związku z tym zapewnić sąd administracyjny.

Niewątpliwym sukcesem Ukrainy na drodze do wprowadzenia zasad demokratycznych i państwa sprawiedliwego społecznie było utworzenie własnego systemu sądów administracyjnych. Wzmocnienie roli i znaczenia sprawiedliwości administracyjnej, zapewnianej przez wymiar sprawiedliwości, z pewnością odegra ważną rolę w zakresie poszanowania praw człowieka w Ukrainie.

BIBLIOGRAFIA

Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.

Vodyannikov, Oleksandr. 2020. „Demokratiya i konstytutsiya: prykhovani paradoksy, Aktual’ni problemy derzhavy i prava”. UDK 342.34 + 321.72, <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i87.2795> [dostęp: 1.06.2021].

Akty prawne

Konstytutsiya Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (BBP), 1996, № 30, st. 141.

Pro sudoustriyi Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (BBP), 2002, № 27–28, st. 180.

Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (BBP), 2005, № 35–36, № 37, st. 446.

Pro sudoustriyi i status suddiv, Vidomosti Verkhovnoyi Rady (BBP), 2016, № 31, st. 545. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 889/2002 „Pro Apelyatsiynny sud Ukrainy, Kasatsiynny sud Ukrainy ta Vyshchy administratyvny sud Ukrainy”.

*Bidzina Sturua** <https://orcid.org/0000-0001-6975-6437>

UTWORZENIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W GRUZJI¹

Streszczenie. Opracowanie dotyczy gruzińskiego sądownictwa administracyjnego, które zostało ukształtowane pod wpływem wzorców europejskich. Inaczej jednak niż w większości państw europejskich, w Gruzji nie utworzono odrębnych sądów administracyjnych – sądowa kontrola administracji jest sprawowana przez sądy powszechne. Struktura tych sądów jest trójstopniowa i obejmuje sądy rejonowe (miejskie), apelacyjne i kasacyjne, w których funkcjonują wyspecjalizowane w sprawach administracyjnych składy orzekające. Orzekają one według zasad określonych w uchwalonym w 1999 r. – Kodeksie postępowania administracyjnego Gruzji, w którym eksponuje się znaczenie praworządnych zasad postępowania sądowniczoadministracyjnego, takich jak zasada ustności postępowania oraz równości wobec prawa, niezawisłości i bezstronności sądownictwa.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne w Gruzji, sądowa kontrola administracji sprawowana przez sądy powszechne, europeizacja sądownictwa administracyjnego, praworządny proces sądowy, trójstopniowe sądownictwo administracyjne.

THE ESTABLISHMENT OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN GEORGIA

Abstract. The study concerns the Georgian administrative judiciary, which was shaped under the influence of European patterns. However, unlike in most European countries, Georgia has not established separate administrative courts – judicial control of the administration is exercised by common courts. The structure of these courts is three-tier and includes district (city) courts, courts of appeal and cassation courts, with adjudicating panels specialized in administrative cases. They adjudicate according to the principles set out in the Code of Administrative Procedure of Georgia adopted in 1999, which emphasizes the importance of the lawful rules of administrative

* Sędzia sądu miejskiego w Mccheta, bsturua@yahoo.com

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

court proceedings, such as the principle of impartiality of proceedings and equality before the law, independence and impartiality of the judiciary.

Keywords: administrative judiciary in Georgia, judicial control of administration exercised by common courts, Europeanization of administrative judiciary, lawful court process, three-tier administrative judiciary.

1. GENEZA I ROZWÓJ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W GRUZJI

Utworzenie gruzińskiego sądownictwa administracyjnego jest ściśle powiązane z przywróceniem Gruzji niepodległości (1991 r.). Sowiecki porządek prawny nie wpłynął ani na kierunek ustawodawstwa gruzińskiego prawa administracyjnego, ani na podstawy tworzenia i rozwoju nauki tego prawa. Przedstawiciele radzieckiej nauki prawa administracyjnego podkreślali, że władzę należy rozumieć jednolicie i unikać prób jej definiowania. Pomiędzy organy państwowe zostały podzielone tylko te funkcje, które zostały skonsolidowane (ugruntowane) w konstytucji. Jedność władzy ustawodawczej i wykonawczej sama w sobie nie oznaczała zniesienia granic między tymi władzami i mieszania ich funkcji. Organami administracyjnymi, podobnie jak innymi przedsiębiorstwami państwowymi i społecznymi, kierowała Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego, która przejęła zadania organów administracji państwowej i wydawała polecenia (instrukcje). To ona tworzyła i delegowała kadrę urzędniczą, podobnie jak wyznaczała określone zadania organizacji państwowych i społecznych oraz kontrolowała ich realizację (Eremov 1973, 6). Jedną z osobliwości państwa sowieckiego było to, że nie było ono czysto administracyjne, nie tylko zapewniało utrzymanie porządku publicznego, egzekwowanie opłat itp., ale obejmowało jednocześnie kierownictwo gospodarcze i polityczne. Oznaczało to, że aparat państwowy wraz z kierownictwem politycznym organizował równoległe systematyczny plan dystrybucji produktów (za dziesiątki milionów), kontrolował realizację planów gospodarczych państwa itd. (Eremov 1973, 9).

Prawo sowieckie odrzucało koncepcję praw człowieka, chociaż formalnie uznano część tego typu praw, zapewniając prawne gwarancje ich ochrony. W dyskusji na temat radzieckiego prawa państwowego autorzy radzieccy wspominali, że normy prawne regulujące działania wykonawcze i dyspozycyjne państwa w celu rozstrzygania sporów prawnych oraz stosowanie środków o skutku konstytucyjnym – zostały nazwane proceduralnymi normami państwowymi i że ich jedność tworzyła proceduralne prawo państwowe, które w związku z tym było mniej rozwinięte niż dziedzina prawa procesowego karnego i cywilnego (Eremov 1973, 196).

Od 1 stycznia 2000 r. obowiązuje w Gruzji ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. – Ogólny kodeks administracyjny (Sakartvelos zogadi administ'ratsiuli k'odeksi

– SSM, 32(39), 15.07.1999)² oraz ustawa z dnia 23 lipca 1999 r. – Kodeks postępowania administracyjnego Gruzji (Sakartvelos administ’ratsiuli sap’rotseso k’odeksi – SSM, 39(46), 6.08.1999³; dalej: KPA). Ogólny kodeks administracyjny zawiera regulacje dotyczące organów administracyjnych, dostępu do informacji publicznej, aktów administracyjnych i umów administracyjnych, skargi administracyjnej i egzekucji administracyjnej. Z kolei KPA określa zasady postępowania w sprawach rozstrzygania sporów administracyjnych przez sądy powszechne, samodzielnie regulując tylko te kwestie, które są typowe dla postępowania w sprawach administracyjnych, a w kwestiach w nim nieuregulowanych odsyła do przepisów o postępowaniu cywilnym (art. 1 ust. 2). W kolejnych rozdziałach KPA określone są pewne kategorie spraw, które sąd rozpoznaje w trybie postępowania administracyjnego. Należą do nich sprawy kontroli działalności przedsiębiorstwa, przemocy wobec kobiet i/lub przemocy w rodzinie, umieszczenia osoby w szpitalu w celu przymusowego leczenia psychiatrycznego, zbycia przez organ podatkowy zajętego mienia podatnika, ochrony międzynarodowej lub udzielenia azylu, przyznania odszkodowania osobie uznanej za ofiarę represji politycznych, umieszczenia nieletniego w placówce dla nieletnich, wydalenia cudzoziemca, uzyskania przez organ podatkowy informacji poufnych o osobie z banku komercyjnego, przyznanie odszkodowania osobie, wobec której dopuszczono się naruszeń Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Idea kodyfikacji prawa administracyjnego zrodziła się pod wpływem Rady Europy, która wezwała Gruzję do przyjęcia praworządnych form działania administracji. Ponieważ Gruzja obiecywała sobie wzrost solidarności z Zachodem, a tym samym wzrost stabilności w regionie od momentu przyjęcia do Unii Europejskiej, prace od samego początku toczyły się pod presją czasu, która osiągnęła punkt kulminacyjny jesienią 1999 r., ponieważ wybory parlamentarne miały się odbyć w październiku tego roku, a skład starego parlamentu gwarantował bezproblemowe uchwalenie ustaw. W związku z tym obie ustawy zostały opracowane w czasie krótszym niż 2 lata (Winter 2010, 411).

Projekty ustaw zostały przygotowane w oparciu o wzorce zachodnie. Prace nad nimi zapoczątkowano na seminarium Rady Europy w Hadze w październiku 1997 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele rządu gruzińskiego oraz doradcy z Holandii, Francji, Polski, USA i Niemiec. Na seminarium rozważano poszczególne kwestie związane z reformą prawa administracyjnego. Drugie takie seminarium odbyło się w Strasburgu w maju 1998 r. Właściwe projekty tekstu Ogólnego kodeksu administracyjnego były przedmiotem projektu niemieckiej Agencji Współpracy Technicznej (*German Technical Cooperation – GTZ*), we współpracy z Centrum Międzynarodowej Współpracy Prawnej (*Center for International Legal Cooperation – CILC*) oraz Agencją Stanów Zjednoczonych

² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270?publication=38> [dostęp: 1.06.2021].

³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16492?publication=83> [dostęp: 1.06.2021].

ds. Rozwoju Międzynarodowego (*U.S. Agency for International Development – USAID*) (Winter 2010, 411).

Profesor Gerd Winter, który stał na czele zespołu powołanego do utworzenia gruzińskiego prawa administracyjnego, wspominał, że ciężar pracy nad projektem spoczął na barkach dwóch gruzińskich prawników, ekspertów komisji parlamentarnej. Obaj zapoznali się z holenderskim i niemieckim prawem administracyjnym, a także – w węższym zakresie – z prawem amerykańskim, omówili poszczególne przepisy z zagranicznymi doradcami, a następnie przełożyli je na język gruziński. Bardzo pomocny był ich kilkutygodniowy pobyt w Groningen i Bremie, gdzie mieli stały kontakt z zagranicznymi konsultantami. Tak powstały projekt przełożono na język angielski i poddano pod dyskusję na seminariach zorganizowanych w Gruzji. W ich wyniku pierwotny zamysł został zrewidowany przez szefa zespołu i obu twórców projektu (Winter 2010, 412).

Prace nad projektem KPA przebiegały jednak nieco inaczej niż prace nad projektem Ogólnego kodeksu administracyjnego. Zmarnowano wiele czasu z tego powodu, że autorzy projektu opracowali go początkowo wyłącznie w oparciu o wzorce holenderskie, mimo że przystawały one do obowiązującego w Gruzji procesu cywilnego tylko w wąskim zakresie, ignorując przy tym fakt, że w Gruzji nie utworzono odrębnych sądów administracyjnych. Za radą Profesora Gerda Wintera przyjęto prostsze rozwiązanie, polegające na odesłaniu do Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach nieuregulowanych w projektowanej ustawie. On sam opracował następnie projekt ustawy zawierający jedynie 35 artykułów, ponieważ niewiele pozostało czasu do terminu posiedzenia parlamentu (Winter 2010, 412).

Ogólny kodeks administracyjny Gruzji opiera się na rozwiązanych funkcjonujących dotąd w gruzińskim systemie prawnym, ale także na regulacjach przyjętych w porządkach obcych, głównie Niemiec, USA i Holandii. Nie bez racji więc gruzińską procedurę administracyjną określa się mianem „eksperymentu prawnego”, którego sens sprowadza się do ujęcia w ramy prawa gruzińskiego rozwiązań wyrosłych w kręgu innej kultury prawnej, niemających korzeni w rodzimych tradycji i zwyczajach (Kubiak, Tskhadadze 2006, 60; Kubiak 2015, 199).

W rozdziale I tego aktu ujęto podstawowe zasady postępowania administracyjnego, będące odzwierciedleniem zasad wypracowanych przez Radę Europy, a wywodzących się z tradycji państw członkowskich. Przedmiotem regulacji w rozdziałach VI-XI uczyniono kwestie praworządnego i sprawiedliwego wydawania aktów administracyjnych, opierając się w tym względzie na tradycjach anglo-amerykańskich, które z czasem stały się elementem zachodnioeuropejskich systemów prawnych. Mając na względzie wspomniany cel wprowadzono tryby postępowania administracyjnego – uproszczony, formalny i publiczny. Rozdział III dotyczący wolności informacji i udostępniania informacji publicznej stanowi recepcję modelu amerykańskiego. Z kolei rozdział IV, określający definicje i zasady wydawania aktów administracyjnych, odpowiada rozwiązaniom przyjętym w systemach europejskich. Wiele przepisów kodeksu zostało przejętych wprost

z prawa niemieckiego. Należą do nich regulacje ujęte w rozdziale VI, poświęcone umowie administracyjnej, wykształconej w systemie francuskim i rozwiniętej w prawie niemieckim. Model niemiecki stanowił także wzór dla gruzińskiej koncepcji egzekucji indywidualnego aktu administracyjnego (rozdział XII), a także – z pewnymi modyfikacjami – nieważności i uchylecia aktu administracyjnego. Ten sam wzór wykorzystano przy tworzeniu przepisów o współdziałaniu organów administracji (rozdział II). Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody wyrządzone przez organy administracji i ich urzędników (rozdział XIV) ukształtowano wedle wzorców niemieckich i francuskich. Z kolei przepisy o wydawaniu indywidualnych aktów administracyjnych przez niezależne organy (rozdział XI) zaprojektowano w oparciu o wzorce angielskie. Na rozwiązaniach amerykańskich bazowano natomiast przy opracowywaniu przepisów dotyczących wydawania normatywnych aktów administracyjnych (nieobowiązujący już obecnie rozdział XV). Przepisy holenderskiej procedury administracyjnej stanowiły z kolei podstawę gruzińskiej koncepcji postępowania odwoławczego (rozdział XIII).

Kolejny, trwający do dziś etap europeizacji gruzińskiego prawa administracyjnego, rozpoczął się z chwilą podpisania w dniu 27 czerwca 2014 r. w Brukseli Układu Stowarzyszeniowego między Unią Europejską a Gruzją. Układ ten wszedł w życie 1 lipca 2016 r. Zastąpił on umowę o partnerstwie i współpracy podpisaną w 1996 r. i stworzył nowe ramy prawne współpracy między Gruzją a Unią (Winter, Kalichava 2019, 277). Można w związku z tym stwierdzić, że gruzińskie prawo administracyjne rozwija się już dwie dekady. Wcześniejsze, wywodzące się z epoki sowieckiej doświadczenia w tym względzie nie miały w tym kontekście żadnej wartości. Gruzja wybrała europejską drogę do demokracji i demokratyzacji prawa administracyjnego, czego dowodzi wykorzystanie europejskich doświadczeń przy tworzeniu gruzińskich aktów prawa administracyjnego procesowego i czego skutkiem jest podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej z Unią Europejską.

2. ORGANIZACJA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W GRUZJI

Do dalszego rozwoju gruzińskiego prawa administracyjnego przyczyniło się także orzecznictwo sądowe, przede wszystkim poprzez definiowanie nowych instytucji prawa administracyjnego i wyjaśnianie ich prawnej natury. Znaczenie szczególne w tym kontekście miały wypracowane w orzecznictwie ustalenia dotyczące kryteriów rozróżnienia spraw administracyjnych i cywilnych. Jest to niezwykle istotne, bowiem w systemie gruzińskim nie przewidziano odrębnych sądów administracyjnych – sądową kontrolę administracji w Gruzji sprawują sądy powszechne. Jak wynika z przepisów rozdziału szóstego gruzińskiej konstytucji, sądownictwo jest niezależne i jest sprawowane przez Sąd Konstytucyjny Gruzji oraz sądy powszechne (art. 59 ust. 1). Sąd Konstytucyjny jest sądowym organem

kontroli konstytucyjnej (art. 59 ust. 2), natomiast wymiar sprawiedliwości sprawują sądy powszechne. Sądy wyspecjalizowane mogą być tworzone tylko w systemie sądów powszechnych. Sprawy w sądach powszechnych są rozpoznawane z udziałem sędziów przysięgłych w przypadkach przewidzianych prawem i w ustalonym tam trybie. Ustrój, właściwość i zasady działania sądów powszechnych określa prawo organiczne (art. 59 ust. 3). Dlatego konstytucja zawiera tylko ogólne postanowienia dotyczące wymiaru sprawiedliwości, nie regulując, w szczególności, kwestii odnoszących się do sądownictwa administracyjnego.

Zasady organizacji sądownictwa administracyjnego zostały ujęte w ustawie organicznej o sądach powszechnych. W jej art. 1 ust. 2 przewidziano, że wymiar sprawiedliwości jest jedną z form wykonywania władzy sądowniczej, którą sprawują sądy cywilne w postępowaniu cywilnym, administracyjnym i karnym. Struktura sądów powszechnych jest trójstopniowa i obejmuje sądy rejonowe (miejskie), apelacyjne i kasacyjne.

Sąd rejonowy (miejski) to sąd pierwszej instancji, który rozpoznaje sprawy w ramach swojej właściwości zgodnie z zasadami prawa procesowego, jednoosobowo lub, w przypadkach przewidzianych w ustawie, kolegialnie, w zespołach orzekających (art. 29 ust. 1). Właściwość sądów rejonowych (miejskich) określa Najwyższa Rada Sądownictwa Gruzji (art. 27 ust. 2), która ustala też liczbę sędziów tych sądów (28 ust. 2), a także liczbę sędziów w zespołach orzekających i obsadę tych składów (art. 30 ust. 3). Kolegialne składy orzekające są tworzone według kategorii spraw (do spraw karnych, cywilnych i administracyjnych). Jeżeli sędzia składu orzekającego w sprawach administracyjnych uzna, że sprawa powinna zostać rozpatrzona przez sędziego cywilnego, sprawa zostaje przekazana do składu orzekającego w sprawie cywilnej na podstawie orzeczenia sądu. Natomiast w sądach rejonowych, w których nie utworzono zespołów orzekających, sędziowie rozstrzygają różne kategorie spraw w sposób określony przez Najwyższą Radę Sądownictwa Gruzji. Zgodnie z zasadą specjalizacji sędziego, któremu sprawę przydzielono, określa tryb jej rozpoznania, a w razie stwierdzenia, że sprawa nie należy do jego właściwości, przekazuje ją sędziemu właściwemu w danej sprawie.

W gruzińskim systemie sądownictwa istnieją także dwa sądy odwoławcze – Sąd Apelacyjny i będący sądem kasacyjnym Sąd Najwyższy. W każdym z tych sądów utworzono wyspecjalizowane Izby Spraw Cywilnych, Karnych i Administracyjnych. W związku z tym od decyzji sądu pierwszej instancji w sprawie administracyjnej wnosi się odwołanie do Izby Spraw Administracyjnych Sądu Apelacyjnego, a od orzeczenia Sądu Apelacyjnego – do Izby Spraw Administracyjnych Sądu Najwyższego Gruzji.

Akty podlegające sądowej kontroli w postępowaniu administracyjnym wymienia art. 2 KPA. Zgodnie z jego treścią przedmiotem sporu administracyjnego przed sądem może być: a) zgodność aktu administracyjnego z prawem Gruzji; b) zawarcie, wykonanie lub rozwiązanie umowy administracyjnej; c) zobowiązanie organu administracyjnego do naprawienia szkody, wydania

aktu administracyjnego lub podjęcia innej czynności; d) uznanie roszczenia, ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. Sprawy umieszczenia osoby w szpitalu w celu przymusowej pomocy psychiatrycznej oraz sprawy przymusowej izolacji osoby na podstawie ustawy o zwalczaniu gruźlicy w Gruzji również są rozpatrywane przez sąd zgodnie z przepisami postępowania administracyjnego, podobnie jak inne sprawy ze stosunków prawnych z zakresu prawa administracyjnego. Sąd jest obowiązany do zbadania swojej właściwości na początkowym etapie postępowania.

Warunkiem uruchomienia postępowania sądowego jest złożenie pozwu przez uprawnioną osobę. Niedopuszczalne jest wniesienie pozwu przez organ administracji właściwy w danej sprawie. Natomiast strona postępowania administracyjnego może złożyć pozew po wyczerpaniu środków obrony przysługujących na drodze administracyjnej – niewniesienie skargi administracyjnej zgodnie z przepisami Ogólnego kodeksu administracyjnego przesądza o odrzuceniu pozwu (art. 2 ust. 4 i 5 KPA).

Pozew składa się do sądu właściwego do rozpoznania sporu, a w przypadku wniesienia pozwu do sądu niewłaściwego, sąd ten kieruje sprawę do sądu właściwego (art. 26 ust. 1 i 2 KPA). W razie zaistnienia sporu o właściwość między sądami, który może dotyczyć właściwości rzeczowej, miejscowej lub instancyjnej, spór taki rozstrzyga Sąd Najwyższy (art. 26 ust. 3 KPA). Właściwość miejscowa w sprawach administracyjnych nie została uregulowana w KPA. W tym zakresie znajdują więc zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (przede wszystkim art. 15–24). Powództwo dotyczące aktu administracyjnego i roszczeń z tym związanych wytacza się przed sąd właściwy dla miejsca, w którym ma siedzibę organ administracji publicznej. Zgodnie z art. 31 ustawy organicznej o sądach powszechnych właściwość sądu rejonowego i właściwość sędziego pokoju określa ustawa. Sędzią pokoju jest sędzia sądu rejonowego (miejskiego) sprawujący władzę sądowniczą w jednostce administracyjnego podziału państwa podlegającej właściwości sądu rejonowego (miejskiego). Liczbę sędziów pokoju i ich skład w sądzie rejonowym (miejskim) określa Rada Najwyższa Sądownictwa Gruzji (art. 28 ust. 3 ustawy organicznej o sądach powszechnych). Zgodnie z art. 5 KPA sąd rejonowy (miejski) rozpatruje sprawy administracyjne zastrzeżone dla sądu pierwszej instancji, z wyjątkiem spraw powierzonych sędziom pokoju, określonych w art. 6 tego Kodeksu (m.in. z zakresu prawa wykroczeń, ochrony socjalnej, wykonaniem orzeczeń sądowych, zatrudnienia w służbie publicznej, kontroli działalności przedsiębiorcy czy umieszczenia osoby w szpitalu w celu przymusowego leczenia psychiatrycznego). Sąd rejonowy (miejski) rozpatruje sprawy administracyjne w tych jednostkach podziału terytorialnego kraju, w których nie powołano sędziów pokoju. Orzeczenie sędziego pokoju jest orzeczeniem sądu pierwszej instancji i przysługuje od niego odwołanie do sądu drugiej instancji. W związku z ustanowieniem sędziów pokoju, obok sporów o właściwość między sądami orzekającymi w sprawach cywilnych i administracyjnych pojawia się też problem

sporów między sędziami pokoju a sądami rejonowymi (miejskimi) właściwymi m.in. w sprawach administracyjnych. Ponieważ takie spory zachodzą w obrębie jednej gałęzi ujednoczonego systemu sądownictwa, zaleca się ich zażegnanie na tym poziomie przez wzgląd na potrzebę zapewnienia ekonomii procesowej i uniknięcia komplikacji co do przedmiotu sporu.

Zasadą jest, że sąd rejonowy (miejski) rozpoznaje sprawy w pierwszej instancji w składzie jednego sędziego. Sądy wyższych instancji orzekają co do zasady w składach trzech sędziów, z wyjątkiem przypadków rozpoznania sprawy przez Wielką Izbę Sądu Najwyższego. Jak wynika z art. 16 ust. 3 KPA, Sąd Najwyższy (Izba tego Sądu) działający jako sąd kasacyjny może przekazać sprawę Wielkiej Izbie w celu wydania orzeczenia, jeżeli: a) przedmiotem sprawy jest szczególnie złożony problem prawny; b) skład Izby nie podziela oceny prawnej wyrażonej uprzednio przez inny skład tej Izby. Wielka Izba rozpoznaje sprawę w składzie dziewięciu sędziów, rozprawie przewodniczy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes jednej z Izb tego Sądu. Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu Wielkiej Izby wiąże sądy wszystkich instancji (art. 17 KPA).

Z kolei w postępowaniu apelacyjnym możliwe jest odstępstwo od zasady orzekania w składzie trzyosobowym na rzecz składu jednoosobowego w przypadkach odwołań od orzeczeń sądu pierwszej instancji w sprawach: a) przewidzianych w art. 6 Kodeksu (powierzonych sędziom pokoju); b) udostępniania informacji publicznej; c) wpisu do rejestru publicznego; d) prywatyzacji mieszkania; e) sporów wynikających z umów administracyjnych; f) sporów ze stosunków z zakresu prawa budowlanego; g) ze stosunków egzekucyjnych; h) o odszkodowania od organów administracji publicznej; i) o uznanie własności działek używanych przez osoby fizyczne i prawne prawa prywatnego, a ponadto w sprawach ze skarg prywatnych i odwołań od orzeczeń wydanych w sprawach sporów rozstrzyganych w postępowaniach administracyjnych szczególnych, określonych w rozdziale VII¹⁸-VII²¹ Kodeksu (art. 34 ust. 1¹ KPA). Poza tym, Sąd Apelacyjny może orzec bez rozprawy, a więc rozpoznać odwołanie na posiedzeniu niejawnym, jeżeli: a) w odwołaniu zarzucono tylko naruszenie przepisów prawa materialnego i rozstrzygnięcie sprawy wymaga kontroli zaskarżonego orzeczenia tylko z prawnego punktu widzenia; b) zachodzą bezwzględne podstawy uchylecia orzeczenia przewidziane w art. 394 Kodeksu postępowania cywilnego; c) pozwany organ uznał roszczenie (art. 34 ust. 1² KPA).

3. ZASADY ROZSTRZYGANIA SPORÓW ADMINISTRACYJNYCH

W regulacjach prawnych procesu sądowego w sprawach administracyjnych eksponuje się znaczenie praworządnych zasad tego procesu. Zalicza się do nich zasady: dyspozycyjności, inkwizycyjności, sporności, ustności i bezpośredniości

procesu administracyjnego, równości wobec prawa, niezawisłości i bezstronności sądownictwa.

Zasada dyspozycyjności została ujęta w art. 3 KPA, który przyznaje stronom procesu prawa i obowiązki wynikające z art. 3 Kodeksu postępowania cywilnego, tj. mają one prawo do rozporządzania prawami materialnymi według własnego uznania. Strony same wnoszą pozew do sądu, działając osobiście lub przez pełnomocnika, same określają przedmiot sporu, w tym o zmniejszeniu lub zwiększeniu wartości przedmiotu sporu. Same też określają zakres postępowania dowodowego. Zgodnie z zasadą dyspozycyjności sąd nie może wykroczyć poza zakres żądania, zmienić jego przedmiotu i podstawy, ani zasądzić ponad żądanie. Zasada dyspozycyjności daje też stronom możliwość polubownego załatwienia sprawy – powód ma prawo cofnięcia pozwu, a pozwany – uznania roszczenia. Do stron należy także decyzja co do skorzystania z prawa odwołania się od orzeczenia sądu, a także co do cofnięcia apelacji lub skargi kasacyjnej.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 KPA organ administracji uczestniczący w postępowaniu administracyjnym jest uprawniony do polubownego załatwienia sprawy, odrzucenia roszczenia lub jego uznania, o ile nie jest to sprzeczne z prawem. Czynności dyspozycyjne organu doznają jednak ograniczeń – są one bowiem dokonywane pod kontrolą sądu, który jest obowiązany do zbadania legalności odmowy przez organ uznania żądania pozwu lub jego uznania lub zgody na polubowne załatwienie sprawy. Wynika to z zasady praworządności przewidującej, że wszelkie działania organu administracji muszą mieć podstawę prawną (art. 5 Ogólnego kodeksu administracyjnego). Organ nie może więc podejmować działań niezajdujących oparcia w przepisie prawa. W związku z tym w przypadku odrzucenia roszczenia przez organ lub w przypadku uznania roszczenia lub załatwienia sprawy polubownie sąd bada, czy odpowiada to ustanowionym przez prawo ogólnym kompetencjom organu do podjęcia tego typu czynności. Jest to obowiązek sądu, a nie tylko jego uprawnienie.

Zgodnie z ujętą w art. 4 KPA zasadą kontradyktoryjności w toku rozpoznania przez sąd sprawy administracyjnej, stronom przysługują prawa i obowiązki wynikające z art. 4 Kodeksu postępowania cywilnego. Ten ostatni przewiduje, że strony mają równe prawa w zakresie dowodzenia swoich roszczeń i obalania twierdzeń strony przeciwnej. Strony same decydują, jakie fakty powinny stanowić podstawę ich roszczeń i jakie dowody mają uzasadniać te fakty. Z art. 4 KPA wynika ponadto, że sąd ma prawo z własnej inicjatywy zarządzić przedstawienie dodatkowych informacji lub dowodów. Treść tego przepisu stanowi przejaw zasady inkwizycyjności, stanowiącej przeciwieństwo zasady postępowania kontradyktoryjnego. Zakłada ona aktywną rolę sędziego w postępowaniu administracyjnym, który z własnej inicjatywy bada stan faktyczny sprawy i decyduje o konieczności przedstawienia dodatkowych informacji lub dowodów (art. 20 KPA). Wprowadzenie zasady inkwizycyjności do procesu administracyjnego wynika z tego, że w sporze administracyjnym należy uwzględniać interes publiczny i dlatego nie tylko

do stron może należeć inicjatywa dowodowa. Aktywna rola sądu w postępowaniu sądowym w sprawach administracyjnych przejawia się również w tym, że sąd sam rozstrzyga w kwestii wezwania osoby trzeciej, jeżeli pozostaje ona w spornym stosunku prawnym, o którym sąd może orzec tylko wspólnie (art. 16 KPA). Sąd nie jest związany opiniami stron w tej sprawie. Gruziński KPA zakłada zatem współistnienie zasad kontradyktoryjności i inkwizycyjności w postępowaniu sądowym w sprawach administracyjnych, co sąd musi respektować, tak by swą nadmierną aktywnością nie naruszać praw uczestników.

Zasada równości wobec prawa wynika z art. 4 Ogólnego kodeksu administracyjnego Gruzji. Zgodnie z jego treścią wszyscy są równi wobec prawa i administracji. Niedopuszczalne jest ograniczanie lub utrudnianie wykonywania praw i wolności jakiegokolwiek strony stosunku administracyjno-prawnego, ingerowanie w jej słuszne interesy, a także udzielanie jej świadczeń nieprzewidzianych przez prawo oraz podejmowanie jakichkolwiek działań dyskryminacyjnych. Jeżeli okoliczności sprawy są identyczne, niedopuszczalne jest podejmowanie odmiennych decyzji wobec różnych osób, chyba że istnieją ku temu przesłanki przewidziane prawem. Zasada równości wobec prawa wywodzi się z art. 11 gruzińskiej konstytucji i jest ogólną zasadą prawa publicznego. W postępowaniu administracyjnym zakłada ona równość powoda i pozwanego, co w tym procesie jest szczególnie istotne, gdyż spory administracyjne z natury dotyczą stosunków zawiązanych w warunkach nadrzędności organu i podporządkowania jednostki. Na etapie postępowania sądowego prawo zrównuje sytuację obu stron tego stosunku, dając im równe środki procesowe w celu ochrony ich interesów.

Postępowanie sądowe w sprawie administracyjnej jest ustne, chyba że prawo stanowi inaczej. Zgodnie z tą zasadą decyzja sądowa musi opierać się na faktach będących przedmiotem rozprawy i do których strony mogły się ustnie ustosunkować. Zasada ustności w procesie administracyjnym ma zapewnić obiektywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Dlatego też podczas rozprawy strony mają możliwość bezpośredniego uzasadnienia swoich argumentów w wypowiedziach ustnych równoległe ze składaniem pism procesowych. Wyjątek od zasady ustności wprowadzono w art. 27 KPA, zgodnie z którym rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej może nastąpić w sposób uproszczony, co oznacza rozpoznanie sprawy pod nieobecność stron bez rozprawy. Taki sposób rozpoznania sprawy dopuszczalny jest jednak tylko na pisemny wniosek stron.

Zasada ustności ma związek z zasadą bezpośredniości postępowania sądowego w sprawach administracyjnych. Jego treścią jest obowiązek podjęcia rozstrzygnięcia przez sąd w składzie obecnym na rozprawie wyznaczonej w celu przeprowadzenia dowodów. Za naruszenie zasady bezpośredniości uważa się przypadki wydania orzeczenia na podstawie dowodów, których podczas rozprawy nie przeprowadzono, a także wydania orzeczenia z udziałem sędziego, który nie brał udziału w rozprawie.

Zasada jawności z kolei oznacza, że postępowanie przed sądem powinno mieć charakter publiczny i otwarty. W związku z tym w rozprawie mogą brać udział nie tylko strony i inne osoby wezwane na rozprawę, ale także inne zainteresowane osoby, w tym osoby postronne.

Postępowanie sądowe uruchamia wniesienie pozwu, który w zależności od przedmiotu zaskarżenia może mieć charakter pozwu o uchylenie, o zobowiązanie lub o ustalenie. Pozwem pierwszego typu jest przewidziany w art. 22 KPA pozew z wnioskiem o uchylenie aktu administracyjnego lub stwierdzenie jego nieważności. O ile prawo nie stanowi inaczej, roszczenie takie jest dopuszczalne, jeżeli akt administracyjny lub jego część bezpośrednio i indywidualnie narusza prawo lub interesy powoda lub bezprawnie ogranicza jego prawo. Jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej, powództwo wnosi się w terminie miesiąca od ogłoszenia aktu administracyjnego lub decyzji wydanej na skutek skargi administracyjnej, a także w terminie 3 miesięcy od upływu terminu do wydania przez organ decyzji w sprawie ze skargi administracyjnej. W przypadku powództwa o stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego niedopuszczalne jest wniesienie powództwa wzajemnego. Pozew tego rodzaju można wnieść także przeciwko dowolnej części aktu administracyjnego.

Odmianą tego typu pozwu jest pozew z wnioskiem o stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego, o którym mowa w art. 32 ust. 2 KPA. Zgodnie z jego treścią, jeżeli zaskarżony akt administracyjny został wykonany przed wydaniem orzeczenia sądu, sąd w wyroku wskazuje sposób uchylenia wykonania aktu (przywrócenia stanu sprzed jego wykonania). W tym przypadku sąd, oprócz rozstrzygnięcia o uchyleniu aktu lub stwierdzeniu jego nieważności, ma obowiązek orzec również o obowiązku podjęcia przez organ działań naprawczych w celu przywrócenia stanu pierwotnego, który istniał przed podjęciem aktu. Roszczenie o przywrócenie stanu pierwotnego wchodzi w grę także w przypadku przewidzianym w art. 32 ust. 3 Kodeksu. Zgodnie z tym przepisem, sąd może na wniosek strony stwierdzić nieważność aktu w przypadku stwierdzenia jego nieważności przez organ przed wydaniem orzeczenia sądu, jeżeli strona ma w tym interes.

Drugim rodzajem powództwa jest powództwo o zobowiązanie. Do tej grupy należy przede wszystkim powództwo o wydanie aktu administracyjnego przewidziane w art. 23 KPA. Zgodnie z jego treścią postępowanie sądowe może być wszczęte na skutek pozwu z wnioskiem o wydanie aktu administracyjnego. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, powództwo jest dopuszczalne, gdy odmowa organu administracji wydania aktu administracyjnego bezpośrednio i indywidualnie narusza prawo lub interesy powoda. O ile przepisy prawa nie stanowią inaczej, pozew wnosi się do sądu w terminie miesiąca od odmowy wydania aktu administracyjnego. W przypadku wniesienia pozwu o wydanie aktu administracyjnego nie można wnieść powództwa wzajemnego. W razie uwzględnienia powództwa sąd zobowiązuje organ administracyjny do wydania aktu administracyjnego, który dotąd nie został podjęty. Innym rodzajem powództwa o zobowiązanie jest

przewidziane w art. 24 Kodeksu powództwo o podjęcie lub zaniechanie czynności innej niż wydanie aktu administracyjnego. Również i to powództwo jest dopuszczalne, jeżeli czynność lub zaniechanie organu bezpośrednio i indywidualnie naruszają prawa lub interesy powoda. Może ono przybrać postać powództwa prewencyjnego, które jest dopuszczalne także wtedy, gdy nadal można spodziewać się bezprawnych działań organu administracyjnego. W takim przypadku sąd bierze pod uwagę interes wnioskodawcy, który nie musi doznać bezpośrednio naruszenia na skutek spodziewanych, sprzecznych z prawem działań lub zaniechań organu. Do grupy powództw zobowiązujących należą również pozwy o odszkodowanie.

Z kolei powództwem o ustalenie jest przewidziane w art. 25 KPA powództwo o nieuznanie czynności, ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. Jest ono dopuszczalne, gdy powód ma w tym uzasadniony interes, nie można go jednak wnieść w razie wytoczenia powództwa na podstawie przepisów art. 22–24 Kodeksu (o uchylenie lub stwierdzenie nieważności aktu, o wydanie aktu, o dokonanie lub zaniechanie czynności).

W razie stwierdzenia przez sąd, że zaskarżony akt administracyjny lub jego część narusza prawo oraz bezpośrednio lub pośrednio (indywidualnie) narusza prawo powoda lub jego interesy lub bezprawnie ogranicza jego prawo, sąd uchyla zaskarżony akt (art. 32 ust. 1 Kodeksu). Jeżeli jednak sąd uzna, że akt został wydany bez zbadania i oceny istotnych dla sprawy okoliczności, może uchylić zaskarżony akt bez rozstrzygnięcia spornej kwestii i nakazać organowi wydanie nowego aktu po zbadaniu i ocenie tych okoliczności. Sąd uczyni to, gdy istnieje pilny interes prawny strony w uchyleniu aktu administracyjnego (art. 32 ust. 4 Kodeksu). W przypadku pozwu o wydanie aktu, gdy sąd uzna, że odmowa ta jest sprzeczna z prawem lub przekroczono terminy wydania aktu, co bezpośrednio lub pośrednio (indywidualnie) narusza prawo lub interes powoda, sąd nakazuje wydanie aktu, a na wniosek powoda wyznacza termin tego wydania (art. 33 ust. 1 Kodeksu). Sąd jest przy tym uprawniony do samodzielnego rozstrzygnięcia spornej sprawy wyrokiem, jeżeli powód domagał się wydania aktu administracyjnego, stan faktyczny sąd uzna za ustalony, a sprawa nie należy do sfery uznania organu administracji. Orzeczenie takie nie podlega zaskarżeniu na zasadach przewidzianych w Kodeksie dla zaskarżania aktów administracyjnych (art. 33 ust. 2).

Od orzeczenia sądu pierwszej instancji można wnieść apelację do sądu apelacyjnego w terminie 14 dni od doręczenia orzeczenia stronie, a od orzeczenia sądu apelacyjnego można wnieść skargę kasacyjną do sądu kasacyjnego w terminie 21 dni. W odniesieniu do wznowienia postępowania KPA nie zawiera odrębnych norm i w związku z tym zastosowanie mają odpowiednie przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

Orzeczenie sądu staje się prawomocne po upływie terminu do wniesienia odwołania. Jeżeli strony złożą w sądzie oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do odwołania, orzeczenie staje się prawomocne przed upływem terminu do wniesienia

odwołania. Prawomocne orzeczenie sądu podlega wykonaniu. W tym celu sąd wydaje odpis prawomocnego orzeczenia, które strona składa do właściwego organu administracyjnego, a jeżeli w celu wykonania możliwe jest złożenie wniosku do organu egzekucyjnego, sąd wraz z odpisem prawomocnego orzeczenia wydaje tytuł egzekucyjny, który osoba uprawniona może skierować do egzekucji.

BIBLIOGRAFIA

- Eremov, G. 1973. *Sowjetisches Verfassungsrecht*. s. 1.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Kubiak, Agnieszka. 2015. „Gruzja”. W *Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Zbigniew Kmieciak. 198–218. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kubiak, Agnieszka. Ketewan Tskhadadze. 2006. „Ogólny kodeks administracyjny Gruzji”. *Samorząd Terytorialny* 5: 61–73.
- Winter, Gerd. 2010. „Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens”. *Verwaltungsarchiv* 101: 408–436.
- Winter, Gerd. Koba Kalichava. 2017. „Rechtstransfer und Eigendynamik in Transformationsländern: Das Beispiel der Verwaltungsrechtsentwicklung in Georgien”. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 79: 273–324.

*Aiyem Shajachmetova** <https://orcid.org/0000-0001-8223-2822>

REFORMA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W KAZACHSTANIE¹

Streszczenie. Opracowanie dotyczy reformy sądownictwa administracyjnego w Kazachstanie, polegającej na organizacyjnym wyodrębnieniu sądów administracyjnych i ukształtowaniu ich jako systemu sądów o trójstopniowej strukturze. Zmianie tej towarzyszyła kodyfikacja postępowania sądownoadministracyjnego, która – odmiennie od metody regulacji prawnej w europejskich porządkach prawnych – polegała na uregulowaniu postępowania sądownoadministracyjnego łącznie z postępowaniem administracyjnym w jednym akcie prawnym: Kodeksie postępowania administracyjnego z 29 czerwca 2020 r. (obowiązującym od 1 lipca 2021 r.). Do cech charakterystycznych kazachskiego postępowania sądownoadministracyjnego należy dążenie sądu do jak najszybszego merytorycznego załatwienia sprawy. W tym celu ustanowiono zasadę aktywnej roli sądu z szerokimi jego obowiązkami w zakresie postępowania dowodowego i kontroli sądowej wykonania wyroku przez organ administracji. W obrębie procedury sądownoadministracyjnej widoczne są inspiracje niemiecką ustawą o sądownictwie administracyjnym. Dotyczy to, w szczególności, typów skarg oraz metod polubownego zakończenia sporu sądowego. Z uwagi na rozwijające się dopiero w Kazachstanie zasady sądowej kontroli administracji sąd został wyposażony w daleko idące środki przymusu procesowego. Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że kazachski kodeks odpowiada utrwalonym w Europie standardom proceduralnym i z pewnością przyczyni się on do ugruntowania zasad praworządności w rozwijającym się dopiero od niedawna w tym kierunku kazachskim systemie prawnym.

Słowa kluczowe: ochrona prawna w sprawach administracyjnych, reforma sądownictwa administracyjnego w Kazachstanie, organizacyjne wyodrębnienie sądownictwa administracyjnego trójstopniowa struktura sądownictwa administracyjnego, europeizacja sądownictwa administracyjnego.

* Sędzia sądu rejonowego okręgu Yesilsky, Nur-Sultan, Kazachstan, shag.13@inbox.ru

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY'S REFORM IN KAZAKHSTAN

Abstract. The study concerns the reform of administrative judiciary in Kazakhstan, consisting in the organizational separation of administrative courts and shaping them as a system of courts with a three-tier structure. This change was accompanied by the codification of administrative court proceedings, which – unlike the method of legal regulation in European legal orders – consisted in regulating administrative court proceedings together with administrative proceedings in one legal act: the Code of Administrative Procedure of June 29, 2020 (effective from July 1, 2021). The characteristic features of Kazakh administrative court proceedings are the court's efforts to resolve the matter as quickly as possible. To this end, the principle of an active role of the court was established with its broad obligations as regards the taking of evidence and judicial review of the execution of a judgment by an administrative authority. Within the court-administrative procedure, there are visible inspirations from the German act on administrative judiciary. This applies in particular to types of complaints and methods of amicable settlement of a court dispute. Due to the fact that the rules of judicial control of the administration were only developing in Kazakhstan, the court was equipped with far-reaching coercive measures. The presented analysis leads to the conclusion that the Kazakh code corresponds to the procedural standards established in Europe and it will certainly contribute to the consolidation of the rule of law in the Kazakh legal system which has only recently developed in this direction.

Keywords: legal protection in administrative matters, reform of administrative judiciary in Kazakhstan, organizational separation of administrative judiciary, three-tier structure of administrative judiciary, Europeanization of administrative judiciary.

1. KODYFIKACJA POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 Konstytucji Republiki Kazachstanu z dnia 30 sierpnia 1995 r.,² Kazachstan jest demokratycznym, świeckim, praworządnym i społecznym państwem, którego najwyższymi wartościami są człowiek, jego życie, prawa i wolności. Przepis ten legł u podstaw licznych reform zmierzających do unowocześnienia kazachskiego ustawodawstwa procesowego, w tym kodyfikacji postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Idea ta została wyrażona w „Koncepcji polityki prawnej Republiki Kazachstanu na lata 2010–2020”, przyjętej dekretem Prezydenta Republiki z dnia 24 sierpnia 2009 r.³ i powtórzona w wygłoszonym w dniu 2 września 2019 r. orędziu prezydenta Kasyma-Żomarta Tokajewa, który postawił sobie za cel włączenie w ramy kazachskiego systemu prawnego, obok postępowania administracyjnego, również praworządnego sądownictwa administracyjnego.⁴ W toku prac nad reformą opracowano projekt Kodeksu postępowania administracyjnego, który został

² http://www.akorda.kz/kz/official_documents/constitution [dostęp: 10.06.2021].

³ <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U090000858> [dostęp: 10.06.2021].

⁴ http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana [dostęp: 10.06.2021].

pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wenecką (Opinion No. 931/2018)⁵. Kodeks postępowania administracyjnego Republiki Kazachstanu (*Қазақстан Республикасының әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі*, dalej: KPA)⁶, po jego uchwaleniu w dniu 29 czerwca 2020 r., wszedł w życie 1 lipca 2021 r. Zastąpił on obowiązującą dotychczas ustawę z dnia 27 listopada 2000 r. o postępowaniu administracyjnym⁷ i stworzył podstawy działania utworzonych po raz pierwszy w Kazachstanie odrębnych od sądownictwa powszechnego sądów administracyjnych. W celu wzmocnienia ochrony praw obywateli powstało 21 nowych sądów administracyjnych, 17 z nich w okręgach administracyjnych i dodatkowe 4 w miastach: Kaskelen, Semey, Zhezkazgan, Ekibastus.

Przedmiot regulacji kazachskiego KPA nie jest typowy dla europejskich porządków prawnych. Kazachski ustawodawca, w odróżnieniu od metod regulacji procedur administracyjnych w państwach europejskich, przyjął założenie o potrzebie uregulowania postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi w jednym akcie prawnym. Stąd też w kazachskim KPA uregulowano zarówno postępowanie administracyjne, jak i postępowanie sądownoadministracyjne.

Odzwierciedleniem przyjętej metody regulacji jest ujęcie definicji legalnych we wspólnym słowniczku ustawowym (art. 4). Zdefiniowano w nim pojęcia typowe dla postępowania administracyjnego (takie jak: „wnioskodawca”, „organ administracji”, „akt administracyjny”, „odwołanie”), jak i sądownoadministracyjnego („skarżący”, „skarga”, „sędzia przewodniczący”).

Jednolite są też zasady ogólne postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Należą do nich zasady zaliczane do europejskich standardów postępowania administracyjnego, a ich naruszenie – zgodnie z art. 6 ust. 4 Kodeksu – może prowadzić, w zależności od wagi naruszenia, do uznania aktów administracyjnych, czynności (bezczynności) za niezgodne z prawem, a także do uznania za nieważne aktów podjętych w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Zgodnie z zasadą praworządności (art. 7 KPA), zarówno organ administracji, jak i sąd administracyjny, mają obowiązek przestrzegania Konstytucji i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Sąd w razie stwierdzenia, że ustawa lub inny akt prawny normatywny narusza konstytucyjne prawa i wolności, ma obowiązek zawiesić postępowanie sądowe i zwrócić się do Rady Konstytucyjnej o uznanie tego aktu za niekonstytucyjny. Postępowanie sądowe zostaje podjęte dopiero po otrzymaniu orzeczenia Rady w tej sprawie.

Zasada sprawiedliwości (art. 8) zakłada, że w toku rozpatrywania sprawy administracyjnej zarówno organ administracji, jak i sąd administracyjny są obowiązane, zachowując obiektywizm i bezstronność, zapewnić każdemu z uczestników

⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)020-e) [dostęp: 10.06.2021].

⁶ <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K2000000350> [dostęp: 10.06.2021].

⁷ <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z000000107> [dostęp: 10.06.2021].

postępowania równe szanse i warunki wykonywania ich prawa do wszechstronnego i pełnego zbadania okoliczności sprawy.

Prawo do postępowania administracyjnego i dostępu do sądu gwarantuje zasada ochrony praw, wolności i uzasadnionych interesów (art. 9). Wynika z niej, że każdy ma prawo do drogi administracyjnej i sądowej, a zrzeczenie się prawa do odwołania się do organu administracyjnego, urzędnika lub sądu jest nieważne. Prawo to obejmuje także prawo organów państwowych w ramach ich kompetencji, osób fizycznych i prawnych zwrócenia się do sądu ze skargą w celu ochrony naruszonych lub spornych uzasadnionych interesów innych osób lub nieokreślonego kręgu osób, a także prawo prokuratora do złożenia skargi w czyjejś sprawie. Elementem tej zasady jest także obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia na drodze administracyjnej, jeżeli środki te przysługiwały skarżącemu.

Zasada proporcjonalności (art. 10) odnosi się tylko do organów administracji, które mają obowiązek zapewnienia równowagi między interesami uczestnika postępowania administracyjnego i społeczeństwa. Wyłącznie do sądu adresowana jest z kolei zasada aktywnej roli sądu w postępowaniu sądownoadministracyjnym (art. 16). Przewiduje ona obowiązek sądu badania wszystkich istotnych okoliczności faktycznych sprawy, w tym gromadzenia dowodów z urzędu lub na wniosek uczestników postępowania. Sąd powinien przy tym rozstrzygnąć spór w rozsądnym terminie (art. 17). Przy ustalaniu granic rozsądnego terminu bierze się pod uwagę takie okoliczności, jak: prawna i faktyczna złożoność sprawy, zachowanie uczestników procesu, przejawiające się w korzystaniu z uprawnień procesowych i wypełnianiu obowiązków proceduralnych, skuteczność działań sądu w celu szybkiego rozpatrzenia sprawy. Na wypadek niewykonania poleceń sądu ma on w związku z tym możliwość stosowania środków przymusu procesowego (art. 18).

W ramach ogólnych postanowień kodeksowych uregulowano też zakres podmiotowy postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Do podmiotów postępowania administracyjnego należą, obok organu administracji, strona (wnioskodawca) i osoba zainteresowana (art. 21). Stroną jest osoba, która skierowała podanie do organu administracji lub wobec której został podjęty akt administracyjny albo czynność (bezczynność), natomiast zainteresowanym – osoba, na której prawa, wolności lub uzasadnione interesy wpływa lub może wpłynąć akt administracyjny albo czynność lub bezczynność (art. 23). Podmiotami postępowania sądownoadministracyjnego są natomiast: skarżący, pozwany organ, osoba zainteresowana oraz prokurator (art. 26).

Zarówno skarżący, jak i pozwany organ mają określone w ustawie uprawnienia procesowe, w tym prawo do czynnego udziału w rozprawie i postępowaniu dowodowym. Do ich obowiązków procesowych należy przede wszystkim podanie w sposób pełny i zgodny z prawdą informacji o sprawie, w tym dowodów na poparcie ich twierdzeń (art. 28–29). Uchybienie obowiązkowi procesowym i poleceniom sądu w tym zakresie pociąga za sobą możliwość uruchomienia środków dyscyplinujących, z nałożeniem kary pieniężnej włącznie (art. 127).

Osoba zainteresowana może, do chwili wydania wyroku w I instancji, przystąpić do sprawy po stronie skarżącego lub pozwanego organu, jeżeli może to mieć wpływ na ich prawa, obowiązki i uzasadnione interesy. Zainteresowane strony mogą uczestniczyć w sprawie administracyjnej z inicjatywy sądu lub na wniosek uczestników postępowania sądowego (art. 30).

Silną pozycję procesową wśród uczestników postępowania sądowoadministracyjnego ma prokurator. W Kazachstanie, inaczej niż państwach europejskich, sprawuje on nadzór nad zgodnością z prawem czynności sądowych i może w związku z tym przystąpić do sprawy w celu wydania opinii o sprawie albo wnieść do sądu skargę o przywrócenie naruszonych praw i ochronę interesów: 1) osób, które ze względu na okoliczności fizyczne, psychiczne i inne nie mogą samodzielnie wykonywać swego prawa do obrony, a także 2) jednostki, społeczeństwa i państwa, jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia nieodwracalnym skutkom dla życia, zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa Republiki Kazachstanu. W tym drugim przypadku prokurator może wystąpić do sądu niezależnie od stanowiska strony, w tym pierwszym zaś musi uzyskać zgodę strony na dochodzenie przez niego roszczeń. Prokurator, który wniósł skargę, wykonuje wszystkie uprawnienia i obowiązki procesowe powoda, z wyjątkiem prawa do zawarcia ugody, przystąpienia do mediacji lub rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu partycypacyjnym. Odmowa prokuratora wniesienia skargi w obronie interesów innej osoby nie pozbawia tej osoby prawa do żądania rozpoznania sprawy przez sąd po uiszczeniu opłaty sądowej (art. 31).

2. POSTĘPOWANIE PRZED SĄDEM PIERWSZEJ INSTANCJI

Istotną częścią Kodeksu (sekcja 4) są przepisy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi. Obecnie spory administracyjne między osobami fizycznymi a organami państwowymi rozpatrywane są przez sądy powszechne zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, natomiast spory między osobami prawnymi i organami państwowymi – przez specjalne sądy administracyjne. Jednocześnie sądy te rozpatrują sprawy o wykroczenia administracyjne. Stan ten uległ zmianie z chwilą wejścia w życie KPA. Odtąd wszelkie spory ze stosunków publicznoprawnych należą do wyspecjalizowanych sądów rejonowych i administracyjnych. Zgodnie z regulacją kodeksową, jeżeli na terenie podziału terytorialnego kraju nie zostanie utworzony wyspecjalizowany rejon z odpowiadającym mu sądem administracyjnym, sprawy administracyjne przekazane do jego właściwości będzie rozpoznawał sąd rejonowy (miejski) w sposób określony w kodeksie (art. 102). W II instancji natomiast będą właściwe sądy okręgowe i im równoważne (art. 104).

Do podstawowych zasad postępowania sądowoadministracyjnego należy zasada jawności i bezpośredniości. Rozprawa odbywa się ustnie, a sąd musi zetknąć

się z dowodami bezpośrednio. Postępowanie dowodowe prowadzi on z urzędu, a jeśli dowody przedstawione przez strony uzna za niewystarczające ma obowiązek uzupełnić je z własnej inicjatywy. Uczestnicy mają jednak obowiązek współpracy z sądem przy ustalaniu stanu faktycznego (art. 130). Sąd wysłuchuje wyjaśnień stron i innych uczestników postępowania, przesłuchuje świadków i biegłych, bada dowody rzeczowe, zapoznaje się z dowodami pisemnymi i dokumentami, wysłuchuje nagrań dźwiękowych i ogląda nagrania wideo, filmy, zdjęcia, a także podejmuje inne działania w celu zbadania dowodów. Jedynie wyjątkowo, gdy niemożliwe jest bezpośrednio odebranie ustnych wyjaśnień od uczestników postępowania, sąd ma prawo odczytać ich zeznania uzyskane w toku postępowania administracyjnego. Sąd ma także prawo zasięgać opinii biegłych i specjalistów. Na podstawie tak zebranych dowodów wydaje on rozstrzygnięcie kończące postępowanie w sprawie – może ono być oparte wyłącznie na dowodach, które zostały bezpośrednio przeprowadzone na rozprawie, z wyjątkiem dokumentów zawierających tajemnicę państwową lub inną tajemnicę ustawowo chronioną (art. 110). Zasadą jest też niezmiennosc składu sędziowskiego; w razie niemożności prowadzenia postępowania przez wyznaczonego sędziego zastępuje go inny sędzia, ale postępowanie w sprawie musi być przeprowadzone od początku (art. 111).

Do zasad postępowania sądowego należy też zasada sprawności tego postępowania. Postępowanie przed sądem powinno zakończyć się w rozsądnym terminie, nie dłuższym niż 3 miesiące od wniesienia skargi i tylko wyjątkowo, w skomplikowanych sprawach, może być przedłużone przez sąd na okres nieprzekraczający 3 miesięcy (art. 146). W tym samym terminie powinna być rozpatrzona sprawa na posiedzeniu niejawnym, jeżeli na rozpoznanie sprawy w ten sposób zgodzą się strony (art. 148).

Postępowanie sądowe jest uruchamiane na podstawie skargi. Ustawa wyróżnia cztery rodzaje skarg, a wśród nich: 1) skargę o uchylenie obciążającego aktu administracyjnego, którą wnosi się w przypadku naruszenia praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów skarżącego; 2) skargę o podjęcie korzystnego dla skarżącego aktu administracyjnego bądź niepodejmowanie czynności na podstawie obciążającego aktu administracyjnego; 3) skargę o zobowiązanie do podjęcia określonej czynności albo zaniechanie czynności nieprowadzącej do wydania aktu administracyjnego; 4) skargę o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa (art. 131–135).

Skargę wnosi się do sądu w terminie miesiąca od dnia doręczenia orzeczenia wydanego w administracyjnym postępowaniu odwoławczym, a jeżeli prawo nie przewiduje tego postępowania albo nie ma organu wyższego stopnia – w terminie miesiąca od dnia doręczenia aktu administracyjnego. Skargę o podjęcie czynności wnosi się w ciągu miesiąca od dnia, w którym skarżący dowiedział się o czynności lub od upływu terminu na jej podjęcie, natomiast skargę o uznanie stosunku prawnego lub prawa – w ciągu pięciu lat od chwili nawiązania stosunku prawnego. Osobie, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, której prawa,

wolności i interesy prawne narusza akt administracyjny, przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu w terminie miesiąca od dnia, w którym dowiedziała się lub mogła się dowiedzieć o podjęciu aktu administracyjnego, ale nie później niż rok od dnia jego podjęcia. Z kolei osoba, która złożyła odwołanie w postępowaniu administracyjnym, którego nie rozpatrzono, może złożyć skargę do sądu w terminie miesiąca od upływu terminu do rozpatrzenia odwołania (art. 136).

Uczestnicy postępowania mają – co do zasady – obowiązek udziału w rozprawie. Obligatoryjny jest udział pozwanego organu, w razie jego niestawiennictwa sąd odracza rozprawę i może nałożyć na organ karę pieniężną. Jedynie gdy nie stoi to w sprzeczności z pełnym, obiektywnym i wszechstronnym rozpatrzeniem sprawy, sąd może dopuścić przeprowadzenie rozprawy pod nieobecność pozwanego organu. Skarżący ma prawo uczestnictwa w rozprawie, z tym że jego niestawiennictwo z powodów niezastługujących na uwzględnienie nie stanowi przeszkody w rozpoznaniu sprawy (art. 112). Sąd może jednak nakazać każdej osobie, której udział uzna za niezbędny, osobiste stawiennictwo w sądzie. Uczestnikom postępowania z kolei przysługuje prawo zwrócenia się do sądu o rozpatrzenie sprawy pod ich nieobecność i doręczenie im kopii wyroku (art. 114).

W celu sprawnego przeprowadzenia postępowania, sąd wyposażono w środki przymusu procesowego, które mogą być stosowane zamiennie i wielokrotnie. Należą do nich: upomnienie, które stanowi ustne ostrzeżenie wobec osoby naruszającej porządek na sali rozpraw, usunięcie z sali rozpraw, stanowiące konsekwencję braku reakcji na upomnienie, oraz nałożenie kary pieniężnej (art. 123). Ten ostatni środek sąd może zastosować wobec osoby, która nadużywa uprawnień procesowych lub nie wykonuje obowiązków procesowych, w tym dotyczących przedstawienia dowodów, terminowego wykonania zarządzeń sądu bez uzasadnionej przyczyny, jeżeli doprowadziło to do opóźnienia w rozpatrzeniu sprawy. Kara ta może być nałożona za obrazę sądu, a także za niezastosowanie się do orzeczenia sądu o zatwierdzeniu ugody (art. 127).

3. ROZSTRZYGNIECIA SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Podobnie jak w polskim systemie prawnym, sąd administracyjny orzeka w granicach skargi, nie będąc związany jej podstawą ani oświadczeniami i wnioskami skarżącego. Sąd służy skarżącemu pomocą w formułowaniu żądania skargi lub jej zmianie, udzielając mu wyjaśnień na temat konsekwencji prawnych tego żądania lub jego zmiany (art. 116). Sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem, a w kwestiach procesowych wydaje postanowienia. Orzeczenie wydane po przeprowadzeniu rozprawy sporządza się w odrębnym dokumencie i ogłasza się niezwłocznie po zamknięciu rozprawy (art. 117).

Rodzaj wyroku, jaki zapada w sprawie, determinuje żądanie skargi. Sąd oddala skargę w każdym przypadku, gdy uzna zaskarżony akt lub czynność

za zgodne z prawem (art. 155). W razie uwzględnienia skargi o uchylenie – sąd uchyla zaskarżony akt, a jeżeli akt ten jest wykonywany lub został już wykonany, zobowiązuje organ do zaniechania wykonania i (lub) przywrócenia stanu poprzedniego (art. 156). Uwzględnienie skargi o wydanie aktu uprawniającego, jeżeli brak podjęcia aktu administracyjnego wynikający z odmowy wydania lub bezczynności organu był sprzeczny z prawem lub spowodował naruszenie praw, wolności i uzasadnionych interesów skarżącego, pociąga za sobą orzeczenie o obowiązku podjęcia aktu przez organ administracji. Sąd może także – jeżeli takie było żądanie skargi – orzec o obowiązku niepodejmowania czynności na podstawie obciążającego aktu administracyjnego. W wyroku sąd może określić treść i termin wydania aktu administracyjnego, a także wskazać na inne okoliczności istotne dla sprawy, z wyjątkiem rozstrzygnięcia kwestii celowości. Takie orzeczenie sądu zastępuje akt administracyjny do czasu jego wydania (art. 157). W razie uwzględnienia skargi o podjęcie czynności administracyjnej sąd zobowiązuje organ do dokonania określonej czynności i wyznacza termin jej wykonania, a jeżeli skarga dotyczyła zaniechania czynności – sąd zakaże organowi dokonania określonej czynności w przyszłości (art. 158). Uwzględniając skargę o ustalenie, sąd stwierdza istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego (prawa) lub jego treści, może też uznać za niezgodny z prawem obciążający akt administracyjny, który utracił już moc wiążącą, który został cofnięty lub uchylony, jeżeli uzna to za niezbędne do przywrócenia naruszonych praw skarżącego (art. 159).

Postępowanie przed sądem administracyjnym może się też zakończyć, podobnie jak w większości europejskich systemów prawnych, w drodze porozumienia stron. Czyniąc sobie wzajemne ustępstwa, mogą one zakończyć spór sądowy w drodze porozumienia o skierowaniu sprawy do mediacji lub przez ugodę – na wszystkich etapach postępowania sądowego, w tym odwoławczego i kasacyjnego. Formy pojednawcze są jednak dopuszczalne tylko wtedy, gdy pozwany organ działa w ramach uznania administracyjnego. Sąd powinien wykazać w tym zakresie aktywność, zachęcając strony do polubownego zakończenia sporu. Ten sposób jego zażegnania podlega kontroli sądu, podobnie jak wykonanie zawartych skutecznie porozumień. Skuteczność tych form zakończenia sporu zależy od ich zatwierdzenia przez sąd, który odmówi takiego zatwierdzenia, jeżeli warunki porozumień są sprzeczne z prawem lub naruszają prawa, wolności i uzasadnione interesy innych osób. Natomiast w razie niewykonania zawartych skutecznie umów pojednawczych sąd, na wniosek osoby będącej stroną umowy, wydaje tytuł wykonawczy w celu wdrożenia środków przymusu (art. 120). Obok porozumienia o charakterze pozasądowym przewidziano także mediację wewnątrzsądową. W sądzie pierwszej instancji prowadzi ją sędzia, który nie jest uprawniony do orzekania w tej sprawie i tylko na wniosek stron mediację może prowadzić sędzia wyznaczony do rozpoznania sprawy. Jest to więc konstrukcja zbliżona do niemieckiej koncepcji *Güterichterverfahren*. Z kolei w sądzie drugiej instancji, który orzeka kolegialnie, prowadzenie mediacji powierza się jednemu z członków

składu orzekającego. W sądzie kasacyjnym natomiast jednocześnie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu w drodze umowy o mediację strony obowiązane są przedłożyć tę umowę (art. 121).

4. ŚRODKI ZASKARŻENIA

Orzeczenia sądu administracyjnego mogą być zaskarżane w drodze odwołania oraz skargi kasacyjnej. Odwołania od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji rozpoznają sądy okręgowe i im równorzędne. Postępowanie odwoławcze przed tymi sądami regulują przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, z uwzględnieniem zmian wynikających z KPA. Odwołanie wnosi się w terminie 2 miesięcy od wydania wyroku, podlega ono rozpatrzeniu przez sąd odwoławczy w rozsądnym terminie, nie dłuższym niż 3 miesiące. Od orzeczeń sądu odwoławczego przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego Republiki Kazachstanu (art. 168). Skargę kasacyjną wnosi się w terminie miesiąca od doręczenia orzeczenia sądu odwoławczego, podlega ona rozpoznaniu w rozsądnym terminie, nie dłuższym niż 6 miesięcy (art. 169).

Jeżeli natomiast orzeczenie sądu pierwszej instancji nie zostanie zaskarżone, staje się prawomocne i podlega wykonaniu pod kontrolą sądu na zasadach określonych w Kodeksie. Orzeczenie takie – w ciągu 3 dni od jego uprawomocnienia się – sąd kieruje do wykonania przez pozwanego organ, który obowiązany jest wykonać orzeczenie w ciągu miesiąca i powiadomić o tym sąd. Jeżeli orzeczenie sądu nie zostanie wykonane w tym terminie, sąd pierwszej instancji wymierza organowi karę pieniężną, o której mowa w art. 127 KPA. Niewykonanie orzeczenia o nałożeniu tej kary pociąga za sobą ponowną karę pieniężną – bez prawa odwołania (art. 171). W celu wykonania tej kary sąd, na wniosek skarżącego, wydaje tytuł egzekucyjny w trybie określonym w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 172). Sąd może także orzec także o natychmiastowym wykonaniu jego orzeczenia, jeżeli wykonanie w terminie późniejszym mogłoby spowodować poważną szkodę dla praw uczestnika postępowania administracyjnego albo byłoby niemożliwe lub znacznie utrudnione. Orzeczenie o natychmiastowym wykonaniu traci moc w razie uchylecia lub zmiany wyroku sądu pierwszej instancji przez sąd instancji wyższej (art. 173).

Analiza przepisów KPA uzasadnia pozytywną jego ocenę. Na aprobatę zasługuje, w szczególności, wprowadzenie definicji pojęć w nim użytych, w tym pojęcia organu administracji, przez co moc obowiązująca Kodeksu obejmuje odtąd wszelkie organy państwowe i lokalne, państwowe osoby prawne, a także inne podmioty, które zgodnie z prawem Republiki Kazachstanu są uprawnione do wydawania aktów administracyjnych i wykonywania czynności administracyjnych (bezczynności). Na uwagę zasługuje też wprowadzenie zasad ogólnych zorientowanych na ochronę jednostki przed samowolą administracji, takich jak

zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony czy zasada proporcjonalności. Istotne jest ustanowienie elastycznych gwarancji proceduralnych dla obywatela na etapie postępowania administracyjnego, w tym zapewnienie mu prawa do czynnego udziału w postępowaniu. Z uznaniem trzeba się odnieść do uregulowania poszczególnych etapów postępowania administracyjnego i zasad wzruszania decyzji po jego zakończeniu. Nadto pozytywnie trzeba ocenić przewidziany w kodeksie obowiązek wyczerpania drogi odwoławczej w postępowaniu administracyjnym przed wniesieniem skargi do sądu i zapewnienie możliwości dokonania autoweryfikacji decyzji przez organ, którego decyzję zaskarżono. Wszystko to umożliwi bardziej efektywne wykonywanie zadań przez organ administracji, przyczyniając się jednocześnie do zmniejszenia obciążenia zadaniami orzecznictwem sądu administracyjnego. Niezwykle istotne jest także wprowadzenie jednolitych zasad sądowej kontroli aktów administracyjnych wraz z wyeksponowaną w jej ramach aktywną rolą sędziego w gromadzeniu dowodów, a także unormowanie kontroli sądowej nad wykonywaniem orzeczeń sądowych oraz możliwości stosowania przez sądy kar pieniężnych wobec organu jako jednego ze środków przymusu procesowego. Pewne wątpliwości mogą budzić zbyt krótkie, moim zdaniem, terminy załatwiania spraw przez sąd administracyjny. Warto byłoby także rozważyć uzupełnienie przepisów Kodeksu o skargę na akt normatywny, bardziej rygorystyczne zasady kontroli aktów uznaniowych, a także – wzorem § 93a niemieckiej VwGO (*Verwaltungsgerichtsordnung*) – procedurę pilotażową w postępowaniu przed sądem administracyjnym (*Musterverfahren*). Niemniej, mimo tych niedociągnięć, Kodeks z pewnością zasługuje na miano aktu odpowiadającego utrwalonym w Europie standardom proceduralnym i z pewnością przyczyni się do wzrostu zaufania między podmiotami prawa publicznego.

BIBLIOGRAFIA

European Commission for Democracy through Law. 2018. Opinion on the Administrative Procedure and Justice Code. No. 931, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf_file=CDL-AD\(2018\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf_file=CDL-AD(2018)020-e) [dostęp: 10.06.2021].

Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.

Akty prawne

Konstytucja Republiki Kazachstanu z dnia 30 sierpnia 1995 r. http://www.akorda.kz/kz/official_documents/constitution [dostęp: 10.06.2021].

Dekret Prezydenta Republiki Kazachstanu z dnia 24 sierpnia 2009 r., <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U090000858> [dostęp: 10.06.2021].

Kodeks postępowania administracyjnego Republiki Kazachstanu z dnia 29 czerwca 2020 r., <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K2000000350> [dostęp: 10.06.2021].

Ustawa z dnia 27 listopada 2000 r. o postępowaniu administracyjnym, <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z000000107> [dostęp: 10.06.2021].

Marcin Kamiński*

 <https://orcid.org/0000-0001-9181-2044>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE¹

Streszczenie. Opracowanie dotyczy czynników mających wpływ na kształt polskiego sądownictwa administracyjnego, począwszy od ich koncepcyjnych wzorców w okresie międzywojennym, po czasy współczesne. W związku z tym w artykule przedstawiono historię reform sądownictwa administracyjnego oraz konstytucyjne i ustawowe podstawy polskiego sądownictwa administracyjnego i ich najważniejsze zmiany. W kolejnych częściach opracowania omówiono zagadnienia dotyczące struktury i organizacji wewnętrznej sądów administracyjnych, ich właściwość oraz pojęcie „sprawy sądownoadministracyjnej” jako przedmiotu postępowania przed sądem administracyjnym. Przybliżono też podstawowe zasady postępowania sądownoadministracyjnego oraz rodzaje i charakter rozstrzygnięć sądowych, w tym ich zaskarżalność, prawomocność i wykonalność. W ostatniej części zwrócono uwagę na wyzwania stojące przed polskim sądownictwem administracyjnym oraz perspektywy jego dalszych reform.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, model sądowej kontroli administracji, konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego, reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce, sprawa sądownoadministracyjna.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN POLAND

Abstract. The study concerns the factors influencing the shape of the Polish administrative judiciary, ranging from their conceptual patterns in the interwar period to the present day. Therefore, the article presents the history of administrative judiciary reforms as well as the constitutional and statutory foundations of the Polish administrative judiciary and their most important changes. The following parts of the study discuss issues related to the structure and internal organization of administrative courts, their jurisdiction and the concept of “administrative court case” as the subject of proceedings before an administrative court. The basic principles of administrative court proceedings as well as the types and nature of court decisions, including their appealability, validity

* Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, marcin.kaminski@uj.edu.pl

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

and enforceability, were also discussed. The last part highlights the challenges faced by the Polish administrative judiciary and the prospects for its further reforms.

Keywords: administrative judiciary, model of judicial control of administration, constitutional foundations of administrative judiciary, reforms of administrative judiciary in Poland, administrative court case.

1. HISTORIA REFORM SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE I ICH KONCEPCYJNE WZORCE

Po 123 latach rozbiorów przez Prusy, Austro-Węgry i Rosję Polska w 1918 r. odzyskała niepodległość. Ustawodawca II Rzeczypospolitej Polskiej musiał podjąć decyzję, czy i w jakim stopniu zaakceptować północnoniemieckie czy południowoniemieckie modele sądownictwa administracyjnego. Podczas gdy Austria i Niemcy wypracowały wartościowe systemy sądownictwa administracyjnego, w Rosji nie ustanowiono kontroli sądowej nad administracją (zob. np. Krawczyk 2017, 22 i n.).

Model pruski, północnoniemiecki (zob. m.in. Kaufmann 2002, 94)² miał dla Polski znaczenie praktyczne, gdyż w 1918 r. wieloinstancyjne sądownictwo administracyjne funkcjonowało tylko na terenie byłego zaboru pruskiego. Pruskie instancje sądownictwa administracyjnego zostały zastąpione przez Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, wojewódzkie sądy administracyjne i komisje powiatowe. Podobne rozwiązania przyjęto w województwie śląskim, z Senatem Administracyjnym Sądu Apelacyjnego w Katowicach, który do 1924 r. był trzecią instancją (szerzej np. Tarnowska, 421 i n.). Kontrolę sądową administracji na terenie dawnych prowincji austriackich i rosyjskich sprawował do 1922 r. polski Sąd Najwyższy.

U podstaw pruskiej koncepcji administracyjnej ochrony prawnej – zgodnie z ideami Rudolfa Gneista, Philippa Zorna i Otto Mayera – leżała idea kontroli administracji sprawowana przez jej organy (*Administrativjustiz*) i kontroli pod względem zgodności z obiektywnym porządkiem prawnym (zob. np. Schmitt Glaeser, Horn 1997, 28 i n.; Ule 1971, 2–5). *Administrativjustiz* była formą tej kontroli, którą można określić mianem samokontroli administracji. Była ona wykonywana przez niezależne organy administracji (np. w Prusach: w pierwszej instancji – organy wykonawcze samorządu terytorialnego – komisje powiatowe/miejskie; w drugiej instancji – komisje powiatowe; w trzeciej instancji – Wyższy Sąd Administracyjny w Berlinie). W systemie pruskim dominowała również tendencja do określania właściwości sądów administracyjnych według zasady enumeracji pozytywnej. Charakterystyczne było również istnienie pierwotnej (*a priori*) kontroli administracji, np. w Prusach i Badenii (Herrnritt 1921,

² Model ten określany jest również jako „typ pruski” lub „system pruski” (zob. np. Menger 1963, 726; Emmert 1997, 8).

510–511). Z czasem najwyższe szczeble *Administrativjustiz* przekształciły się we właściwe sądy administracyjne (np. od 1872 r. – Pruski Wyższy Sąd Administracyjny). Zwycięski pochod właściwego sądownictwa administracyjnego został zapowiedziany już w Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z dnia 28 marca 1849 r. (tzw. *Paulskirchenverfassung*)³.

Południowoniemiecka koncepcja sądownictwa administracyjnego – związana z nazwiskami Otto Bähra i Otto Sarweya – opierała się na koncepcji ochrony praw jednostki, potencjalnego naruszenia podmiotowych praw publicznych jako warunku dopuszczalności skargi oraz poddania administracji kontroli sprawowanej przez sądy powszechne lub wyspecjalizowane (np. Bawarski Trybunał Administracyjny, który rozpoczął działalność od 1 października 1879 r.). Charakterystyczna dla tego systemu była również zasada enumeracji pozytywnej, ale z wyjątkami na rzecz „klauzuli generalnej ograniczonej”, np. w Wirtembergii zgodnie z ustawą o sądownictwie administracyjnym z 16 grudnia 1876 r. (Ibler 2019, 327, 342–344, 349–358). Za wariant tej koncepcji można uznać rozwiązanie przyjęte w Austrii, kojarzone z nazwiskami Josepha Ungera i Karla Lemayera. Sądownictwo administracyjne w Austrii zostało wprowadzone przez konstytucję grudniową z 1867 r. Wymogi konstytucyjne zostały zrealizowane w ustawie o Trybunale Administracyjnym z 1875 r. (np. Jabloner 1994, 329–339; Olechowski 2014, 3 i n.). Powołanie jednostopniowego, „właściwego” (szerzej np. Lienbacher 1990, 70–111) sądu administracyjnego, który z jednej strony był częścią władzy sądowniczej, a z drugiej – wyspecjalizowanym sądem prawa publicznego, można uznać za przejaw kompromisu między tymi dwiema koncepcjami.

Ustawodawca II Rzeczypospolitej podjął decyzję o przyjęciu – niestety bezkrytycznie (Langrod 1928, 65) – austriackiego modelu sądownictwa administracyjnego. Decyzja ta była podyktowana względami oportunistycznymi (zwłaszcza w odniesieniu do jednoinstancyjności). Wzór niemiecki był nie mniej istotny – przynajmniej koncepcyjnie (Tarnowska 2006, 430 i n., 442–444). W art. 73 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267) ustanowiono wprawdzie podstawy do wprowadzenia wieloszczeblowego sądownictwa administracyjnego („z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”), które miało rozstrzygać o zgodności z prawem aktów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (np. Tkaczyński 2019, 1489 i n.), ale do 1939 r. funkcjonował tylko Najwyższy Trybunał Administracyjny. W art. 1 ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600) przewidziano klauzulę generalną (z negatywnym wyliczeniem niektórych spraw administracyjnych, np. takich, w których organy korzystały „ze swobodnego uznania”) w celu zagwarantowania zgodności z prawem orzeczeń i zarządzeń administracji rządowej

³ Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z dnia 28 marca 1849 r. stanowiła w § 182: „Znosi się administracyjny wymiar sprawiedliwości; o wszystkich naruszeniach prawa orzekają sądy” (zob. np. Sydow 2001, 389 i n.; Bauer 2013, 5–6).

i samorządowej. Legitymacja skarżącego opierała się na koncepcji naruszenia podmiotowych praw publicznych (art. 9: „Do zaskarżenia zarządzenia lub orzeczenia administracyjnego przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym jest uprawniony każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej”). Ten model jednostopniowego i następnie (a *posteriori*) sądownictwa administracyjnego z uprawnieniami kasacyjnymi (art. 26) – zgodnie z austriacką zasadą kasacji – został następnie przejęty przez rozporządzenie (z mocą ustawy) Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806).

Po II wojnie światowej ogólne sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie zostało reaktywowane aż do 1980 r. W latach 1946–1974 jedynie okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych i Trybunał Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie – jako sądy administracyjne – rozstrzygały skargi na decyzje organów emerytalnych (szerzej Borkowski 1988, 22 i n., 33–34). Oficjalne stanowisko partii komunistycznej nie było przeszkodą w prowadzeniu naukowej dyskusji na temat sądownictwa administracyjnego (np. Wyrzykowski 1983, 32 i n.; Tkaczyński 2016, 239 i n.). Jednak dopiero 31 stycznia 1980 r. – jako przejaw liberalizacji ustroju socjalistycznego – uchwalono ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8)⁴. Kompetencje NSA – jako w zasadzie jedynej instancji sądownictwa administracyjnego⁵ – opierały się na zasadzie enumeracji pozytywnej, która obejmowała katalog spraw administracyjnych podlegających kontroli oraz zaskarżalne formy działania administracji. Skarga do sądu administracyjnego mogła być początkowo wniesiona wyłącznie na decyzje administracyjne („z powodu niezgodności z prawem”) oraz na zaniechanie wydania decyzji. Po transformacji w 1989 r., w dniu 27 maja 1990 r. enumeratywne wyliczenie podstaw właściwości zostało zastąpione klauzulą generalną⁶. Ten sposób określania właściwości sądów administracyjnych – nawiązujący do austriackiego modelu klauzuli generalnej, opartego na katalogu zaskarżalnych form działania (zaniechania) administracji (tak np. Merkl 1927, 389–390) – został uzupełniony o negatywne wyliczenie spraw administracyjnych, w których skarga była niedopuszczalna. Oprócz decyzji administracyjnych zaskarżone mogły być również postanowienia administracyjne. W dniu 11 maja 1995 r. uchwalono nową ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368). Dotychczasowe zasady jednostopniowego

⁴ Ustawa weszła w życie 1 września 1980 r.

⁵ Zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą, Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prokurator Generalny mogli wnieść do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli orzeczenie to rażąco naruszało prawo lub interes PRL. Ta szczególna możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć NSA do Sądu Najwyższego została utrzymana do 31 grudnia 2003 r.

⁶ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201).

sądownictwa administracyjnego utrzymano. Ustawodawca poszerzył jednak zakres właściwości sądownictwa administracyjnego.

Proces zasadniczych przekształceń polskiego sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej rozpoczął się 1 stycznia 2004 r. wraz z wejściem w życie trzech ustaw: ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269; tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 137, ze zm.), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270; tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271), które są realizacją konstytucyjnego wymogu wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi⁷.

2. KONSTYTUCYJNE I USTAWOWE PODSTAWY POLSKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO I ICH NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY

Konstytucyjne podstawy organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce wynikają z powiązanych ze sobą przepisów Konstytucji z 1997 r. Do ogólnych podstaw konstytucyjnych należą: art. 10 ust. 1 i 2 (zasada podziału władz – z sądami administracyjnymi jako częścią władzy sądowniczej), art. 30 ust. 3 (zasada nienaruszalności godności ludzkiej, której ochrona jest obowiązkiem władzy publicznej, w szczególności władzy sądowniczej), art. 45 ust. 1 (prawo do rozpatrzenia sprawy, w tym sprawy administracyjnej, bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd), art. 77 ust. 2 (zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw), art. 173 (zasada odrębności i niezależności sądów i trybunałów od innych władz). Do szczególnych podstaw konstytucyjnych należą przede wszystkim: art. 175 ust. 1 (zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego), art. 177 (domniemanie właściwości sądów powszechnych, jeżeli jurysdykcja innego sądu nie została ustawowo zastrzeżona; np. Hauser, Celińska-Grzegorzczak 2014, 141 i n.), art. 178–181 (zasada niezawisłości sędziowskiej i jej gwarancje instytucjonalne, mające zastosowanie również do sędziów sądów administracyjnych, którzy podlegają wyłącznie Konstytucji i ustawom), art. 184 (zasada ograniczonej właściwości sądów administracyjnych: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy

⁷ Zgodnie z art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), ustawy wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 („postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”) w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

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”)), art. 165 ust. 2 (zasada sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego) oraz art. 166 ust. 3 (kompetencja do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej została przypisana sądom administracyjnym).

Na podstawie przywołanych wyżej norm konstytucyjnych można stwierdzić, że sądy administracyjne, w zakresie określonym przez prawo, sprawują kontrolę nad działalnością władczą administracji publicznej. Sądy administracyjne sprawują bezpośrednią kontrolę nad administracją poprzez rozpoznawanie formalnych środków prawnych (skarg, sprzeciwów i wniosków) wniesionych na kwestionowane formy działań i zaniechań administracji. Należy zauważyć, że zewnętrzna kontrola sądów administracyjnych jest formą udziału w sprawowaniu władzy sądowniczej (m.in. Woś 2017, 30 i n.). Zakres kontroli obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami i rozporządzeniami aktów organów samorządu terytorialnego (które mogą być aktami normatywnymi prawa miejscowego) oraz aktów normatywnych organów lokalnych administracji rządowej⁸. Sądy administracyjne orzekają więc o ważności aktów normatywnych administracji publicznej, podobnie jak w Niemczech⁹, będąc częścią systemu kontroli norm¹⁰. Ponadto należy wskazać, że sądy powszechne i Sąd Najwyższy mogą sprawować sądową kontrolę administracji – bezpośrednią, wyjątkowo w tych przypadkach, gdy tak stanowią przepisy szczególne, oraz pośrednią, przy rozstrzyganiu spraw cywilnych lub karnych (np. Borkowski 2008, 355 i n.). Ten rodzaj sądowej kontroli administracji potwierdza tezę, że kompetencje sądów powszechnych i Sądu Najwyższego stanowią wyjątek od zasady wyłączności sądów administracyjnych w sprawach tej kontroli (Adamovich, Funk 1980, 348–349). Należy również podkreślić, że sądy administracyjne są jedyną gałęzią sądownictwa administracyjnego w polskim systemie prawnym. W przeciwieństwie do regulacji niemieckich w Polsce nie ma wyspecjalizowanego sądownictwa finansowego czy socjalnego.

⁸ Zob. jednak art. 79 ust.1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W przypadku skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny może także – w konkurencji do właściwości sądów administracyjnych – rozstrzygać o konstytucyjności aktów normatywnych organów rządowych lub samorządu terytorialnego.

⁹ Zob. np. § 47 ust. 1 ustawy z 21.01.1960 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) w brzmieniu z 19 marca 1991 r. (BGBl. I S. 686), który został zmieniony przez art. 1 ustawy z 3 grudnia 2020 r.

¹⁰ Kompetencje sądów administracyjnych w zakresie kontroli norm należy uznać za wyjątek od zasady wyłącznej kompetencji w tym zakresie Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 3 Konstytucji).

Ogólne ustawowe podstawy prawne polskiego sądownictwa administracyjnego tworzą dwie wyżej wymienione ustawy: z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (P.u.s.a.) oraz z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (P.p.s.a.). W polskim systemie prawnym istnieje również wiele szczególnych podstaw prawnych działalności sądownictwa administracyjnego. Do grupy szczególnych podstaw prawnych w ujęciu ustrojowym należy przede wszystkim ustawa z dnia 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.), która w sprawach nieuregulowanych w P.u.s.a., zgodnie z art. 29 § 1 tej ustawy, ma odpowiednie zastosowanie do wojewódzkich sądów administracyjnych, ich sędziów, którzy są traktowani jak sędziowie sądów apelacyjnych, jak również do asesorów sądowych, a ponadto ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.), która zgodnie z art. 49 § 1 P.u.s.a. ma w sprawach nieuregulowanych w tej ostatniej ustawie odpowiednie zastosowanie, w szczególności w odniesieniu do sędziów NSA, którzy są traktowani jak sędziowie Sądu Najwyższego. W ujęciu proceduralnym grupa szczególnych podstaw prawnych jest bardzo liczna. Zasadnicze znaczenie ma przepis odsyłający ujęty w art. 3 § 3 P.p.s.a. Przepis ten stanowi, że sądy administracyjne „orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”. W tym przypadku chodzi nie tylko o szczególne przepisy prawne rozszerzające właściwość sądu administracyjnego (w odniesieniu do P.p.s.a.), ale także o szczególne regulacje prawne, które modyfikują lub wyłączają ogólne zasady P.p.s.a. (np. w zakresie warunków dopuszczalności skargi, legitymacji skargowej, tymczasowej ochrony prawnej, podstaw uwzględnienia skargi).

Po wejściu w życie ustaw reformujących sądownictwo administracyjne (1 stycznia 2004 r.) sądownictwo to podlegało dalszym zmianom. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim wybranych instytucji procesowych. Należy, w szczególności, wspomnieć o czterech kluczowych modyfikacjach, które wynikały z następujących nowelizacji: 1) z ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 36, poz. 196; wejście w życie: 10 kwietnia 2010 r.); 2) z ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 183, ze zm.; wejście w życie: w zakresie zmiany P.p.s.a. – 31 kwietnia 2019 r.; zob. art. 4 w zw. z art. 11 pkt 3 ustawy nowelizującej), która została uzupełniona ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 934); 3) z ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658; data wejścia w życie: 15 sierpnia 2015 r.); 4) z ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 r. poz. 935; data wejścia w życie: 1 czerwca 2017 r.).

Pierwsza ustawa nowelizująca wprowadziła do polskiego porządku prawnego instytucję stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych. Ta instytucja procesowa wiąże się z nadzwyczajnym środkiem odwoławczym – skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która co do zasady może być wniesiona od rozstrzygnięcia WSA (od orzeczeń NSA tylko wtedy, gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia prawa unijnego), gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie były i nie są możliwe.

Drugą nowelą wprowadzono do P.p.s.a. rozwiązania normatywne, które zawierają podstawy informatyzacji postępowania sadowoadministracyjnego. Dotyczyły one głównie wprowadzenia możliwości wnoszenia i doręczania pism procesowych w formie elektronicznej. Ponadto, w przepisach określono wymagania dotyczące formy elektronicznej orzeczeń sądowych, ich uzasadnień oraz protokołów sądowych.

Trzecia zasadnicza zmiana związana była głównie z dążeniem do zwiększenia efektywności, uproszczenia i zapewnienia szybkości postępowania sadowoadministracyjnego. Do najważniejszych form realizacji tych założeń można zaliczyć następujące zmiany: 1) rozszerzenie kompetencji WSA do pośredniego orzekania w sprawie administracyjnej; 2) rozszerzenie zakresu orzeczeń reformatoryjnych NSA w toku instancji; 3) uzupełnienie katalogu podstaw postępowania uproszczonego; 4) wprowadzenie podstawy uwzględnienia przez WSA skargi kasacyjnej od wyroku bez przekazania jej do NSA (tzw. samokontrola sądu administracyjnego pierwszej instancji).

Głównym celem czwartej zmiany było zmniejszenie liczby orzeczeń kasacyjnych wydawanych przez administracyjne organy odwoławcze poprzez wprowadzenie do P.p.s.a. nowego środka prawnego – sprzeciwu. Ograniczenie zakresu rozpoznania sprzeciwu, przysługującego tylko od decyzji kasacyjnych, niezaskarżalność wyroku WSA uwzględniającego sprzeciw oraz uproszczenie postępowania ze sprzeciwu są podstawowymi instrumentami procesowymi postępowania sadowoadministracyjnego, które powinny mieć wpływ na przyspieszenie postępowania administracyjnego. Do dodatkowych zmian wprowadzonych wspomnianą nowelizacją można zaliczyć: 1) zniesienie wymogu (jako warunku dopuszczalności skarg na akty i czynności niepodlegające zaskarżeniu na drodze administracyjnej) wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa; 2) modyfikację modelu normatywnego postępowania mediacyjnego w postępowaniu przed WSA (przede wszystkim poprzez zniesienie zasady prowadzenia mediacji przez sędziego lub referendarza sądowego; zgodnie z nowym modelem mediacja jest prowadzona przez wybrane przez strony osoby prywatne).

3. STRUKTURA, ORGANIZACJA WEWNĘTRZNA I SKŁAD SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Struktura polskiego sądownictwa administracyjnego jest dwustopniowa. Zadania sądów administracyjnych wykonują Naczelny Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie oraz wojewódzkie sądy administracyjne¹¹. Sądy administracyjne stanowią odrębną część sądownictwa, która nie podlega nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego. Naczelny Sąd Administracyjny pod względem ustrojowym i proceduralnym pełni funkcje Sądu Najwyższego.

Wojewódzkie sądy administracyjne tworzy Prezydent RP, w drodze rozporządzenia, na wniosek Prezesa NSA, dla określonego województwa lub większej liczby województw (art. 2 i art. 16 § 1 P.u.s.a.). Prezydent RP jest również uprawniony (na wniosek Prezesa NSA) do zniesienia WSA oraz ustalenia siedziby i obszaru właściwości, a także tworzenia, poza siedzibą sądu, i znoszenia wydziałów zamiejscowych (art. 16 § 2 p.u.s.a.). Wojewódzki Sąd Administracyjny składa się z prezesa, wiceprezesa lub wiceprezesów, sędziów i asesorów sądowych. Liczbę sędziów, wiceprezesów i asesorów sądowych określa Prezes NSA (art. 18 § 1 i § 2 P.u.s.a.). Wydziały WSA są tworzone i znoszone przez Prezesa NSA (art. 17 § 1 O.u.s.a.). Zgodnie z art. 19 P.u.s.a. organami WSA są: prezes WSA, zgromadzenie ogólne sędziów WSA oraz kolegium WSA. Prezes WSA kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni czynności administracji sądowej i inne czynności przewidziane w ustawie (art. 20 § 1 P.u.s.a.). Prezes i wiceprezesi WSA są powoływani na okres pięciu lat przez Prezesa NSA po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów WSA (art. 21 § 1 i § 2 P.u.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny składa się z Prezesa NSA, wiceprezesów i sędziów (art. 30 P.u.s.a.). Organami NSA są: Prezes NSA, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA oraz Kolegium NSA (art. 31 P.u.s.a.). Liczbę członków Kolegium i jego skład określa Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 46 § 2 pkt 5 P.u.s.a.). Prezes NSA powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów wybranych i przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 44 § 1 i § 2 P.u.s.a.). Wiceprezesi NSA powoływani są przez Prezydenta RP na pięcioletnią kadencję na wniosek Prezesa NSA za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA (art. 45 § 1 P.u.s.a.). Zgodnie z art. 43 P.u.s.a. regulamin NSA ustala Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Kolegium NSA, w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie to określa m.in. liczbę sędziów (nie mniej niż 120) i wiceprezesów NSA, organizację wewnętrzną oraz zasady postępowania wewnętrznego w tym sądzie. Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na trzy izby (Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną), które sprawują nadzór sądowy nad orzecznictwem WSA w sprawach z różnych dziedzin prawa administracyjnego (np. Izba Finansowa – z zakresu prawa podatkowego). Izby

¹¹ Obecnie funkcjonuje w Polsce 16 WSA.

są podzielone na wydziały, które tworzy i znosi Prezes NSA za zgodą Kolegium NSA (art. 39 i art. 41 § 1 P.u.s.a.).

W skład WSA wchodzi wyłącznie sędziowie zawodowi (mianowani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa) oraz asesory sądowi (którzy – podobnie jak sędziowie – podlegają jedynie Konstytucji i ustawom oraz są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na okres pięciu lat). W polskim porządku prawnym nie są znane instytucje fachowych sędziów niezawodowych¹², sędziów honorowych czy sędziów sprawujących urząd ubocznie (tzn. obok innego, głównego urzędu), sędziów na próbę, na zlecenie lub powoływanych na czas określony¹³. Zasadniczo WSA i NSA orzekają w składzie 3 sędziów, o ile ustawa nie stanowi inaczej (por. art. 16 § 1 i 2 P.p.s.a.), wyjątkowo w składzie jednego sędziego lub – w przypadku NSA – w składzie 7 sędziów. Naczelny Sąd Administracyjny jest również uprawniony do podejmowania uchwał – w celu ujednoczenia orzecznictwa WSA lub rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez sędziów NSA w postępowaniu kascacyjnym – w składzie 7 sędziów, w składzie pełnej Izby lub w pełnym składzie, złożonym ze wszystkich Izb (zob. art. 264 i n. P.p.s.a.).

4. WŁAŚCIWOŚĆ POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH. SPRAWA SĄDOWOADMINISTRACYJNA JAKO PRZEDMIOT POSTĘPOWANIA PRZED SĄDEM ADMINISTRACYJNYM

Jak już wspomniano, właściwość polskich sądów administracyjnych opiera się na austriackim wzorcu klauzuli generalnej. Polski ustawodawca wymienia kategorie spraw sądownoadministracyjnych, określając katalog zaskarżalnych do sądu działań i zaniechań administracji. Ta metoda określenia właściwości jest słusznie uważana za „niewłaściwą” klauzulę generalną (por. Adamovich, Funk 1980, 349–350), ponieważ model „właściwej” klauzuli generalnej nie zależy od formy władczego działania (por. § 40 VwGO; Hufen 1998, 167).

Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają w pierwszej instancji wszystkie sprawy sądownoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość NSA (art. 13 § 1 P.p.s.a.). Orzekają one w sprawach ze skarg na następujące formy działania lub zaniechania administracji (art. 3 § 2 P.p.s.a.): 1) decyzje administracyjne (indywidualne i konkretne akty administracyjne wydawane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym); 2) postanowienia wydane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie w sprawie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydawane w postępowaniu

¹² Np. § 12 des Bundesgesetzes über die Organisation des Bundesverwaltungsgerichtes (BGBl. I Nr. 10/2013).

¹³ Np. § 16 i § 17 VwGO.

egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne akty lub czynności (z zakresu administracji publicznej), które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a które nie są wydawane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym (tzw. akty administracyjne pozaprosesowe, np. akty bezpośredniego nakazu lub przymusu; por. Adamovich, Funk 1980, 356; Kneihls, Urtz 2015, 105 i n.); 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające (które są podstawą do niestosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania) i odmowy wydania opinii zabezpieczających; 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 7) akty (co do zasady – ogólne akty administracyjne, które nie są miejscowymi aktami normatywnymi) organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (poza sformalizowanym postępowaniem administracyjnym); 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (np. akt nadzorczy wydany przez wojewodę w sprawie unieważnienia aktu normatywnego wydanego przez organ samorządu terytorialnego); 9) bezczynność organów administracji (niedziałanie w terminie określonym prawem) lub przewlekłość postępowania w przypadkach, o których mowa w wyżej wskazanych pkt. 1–4 i 5 (tylko w związku z przewlekłością postępowania); 10) bezczynność organów administracji lub przewlekłość postępowania w odniesieniu do aktów lub czynności, które powinny być wydane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym i które nie przyjmują formy decyzji lub postanowienia (zob. pkt 4 powyżej). Ponadto WSA orzekają w sprawach sprzeciwów od decyzji kasacyjnych organów administracji (art. 3 § 2a P.p.s.a.) oraz skarg na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu administracji (lub przewlekłość prowadzonego postępowania) (art. 154 P.p.s.a). Należy również zauważyć, że klauzula generalna została ograniczona przez negatywne wyliczenie spraw administracyjnych, w których skarga jest niedopuszczalna (art. 5 P.p.s.a)¹⁴. Zgodnie z art. 3

¹⁴ Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach: 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej; 2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi; 3) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa; 4) wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsulów, z wyjątkiem wiz: a) o których mowa w art. 2 pkt 2–5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009, str. 1, z późn. zm.), b) wydawanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytcie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw

§ 3 P.p.s.a. WSA orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach (np. skargi na zaniechanie wydania miejscowego aktu normatywnego w sytuacji, gdy kompetencja do wydania aktu jest obligatoryjna).

Naczelny Sąd Administracyjny jest przede wszystkim sądem odwoławczym od orzeczeń WSA, orzeka on w sprawach skarg kasacyjnych i zażaleń na te orzeczenia. Sąd ten podejmuje także uchwały, które mają wyjaśniać wątpliwości prawne w konkretnych lub abstrakcyjnych sprawach sadowoadministracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187, art. 264 § 2 P.p.s.a.), oraz rozstrzyga spory o właściwość (na wniosek uprawnionych podmiotów) między organami samorządu terytorialnego a samorządowymi kolegiami odwoławczymi (o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej) oraz spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej (art. 4 i art. 15 § 1 pkt 4 P.p.s.a.). Ponadto, NSA jest uprawniony do rozpoznawania nadzwyczajnych środków prawnych przeciwko prawomocnym orzeczeniom WSA (skarga o wznowienie postępowania, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wniosek Prezesa NSA o uchylenie/unieważnienie prawomocnego orzeczenia, które zostało wydane w sprawie niepodlegającej jurysdykcji sądów polskich ze względu na osobę lub przedmiot).

Problematyka przedmiotu postępowania sadowoadministracyjnego jest zbliżona do kwestii właściwości WSA. W polskiej teorii procesu sadowoadministracyjnego – w przeciwieństwie do niemieckiej (np. Detterbeck 1995, 38 i n., 50 i n.; Ule 1971, 155–157) – dominuje pogląd, który nadaje przedmiotowi sporu w procesie sadowoadministracyjnym przede wszystkim znaczenie materialnoprawne (Kamiński 2009, 10 i n.). Przyjmuje się, że przedmiot postępowania przed WSA nie może ograniczać się do twierdzenia skarżącego o niezgodności z prawem zaskarżonego działania (zaniechania) oraz – w przypadku niektórych skarg – możliwości naruszenia praw skarżącego. Należy również odrzucić pogląd, który sprowadza przedmiot tego postępowania do przedmiotu zaskarżenia (np. decyzji administracyjnej). Za właściwy przedmiot postępowania sadowoadministracyjnego – tj. za sprawę sadowoadministracyjną – należy uznać potencjalny stan hierarchicznej zgodności z prawem przedmiotu sporu (płaszczyzna wewnętrzna), który w następstwie wniesienia środka zaskarżenia i zawartych w nim twierdzeń prawnych skarżącego (płaszczyzna zewnętrzna) został przyjęty do rozpoznania przez sąd administracyjny (Kamiński 2009, 25–27).

członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2019 r. poz. 293); 5) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów.

5. PODSTAWOWE ZASADY POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO W POLSCE

Jak zostało już wskazane, polski model sądownictwa administracyjnego opiera się w istocie na wypracowanym w Austrii modelu „państwa administracyjnego” (*das Verwaltungsstaatsmodell*; Merkl 1927, 66). W wyniku reformy ustrojowej (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle* 2012; np. Thienel 2013, 1 i n., 23 i n., 59 i n.; z polskiej literatury – zob. np. Krawczyk 2013, 31–46) austriackie sądownictwo administracyjne zbliżyło się do modelu „państwa sądowiczego” (*das Justizstaatsmodell*). Polski ustawodawca nie zmienił jednak dotychczasowego modelu. Podstawowe zasady postępowania sądowoadministracyjnego w Polsce są nadal konsekwentnie kształtowane przez klasyczny model państwa administracyjnego, z modyfikacjami i wyjątkami (szerzej Kamiński 2015, 16 i n.).

Zasady te można podzielić na trzy główne grupy. Pierwsza grupa obejmuje zasady, które określają relacje między sądownictwem administracyjnym a administracją. Są to zasady: 1) sprawowania sądowej kontroli administracji pod względem zgodności z prawem – zasada kontroli prawnej (art. 1 § 2 VwGO); 2) sądowej kontroli *a posteriori* (następczej); 3) ograniczonej klauzuli generalnej przy ustalaniu właściwości sądów administracyjnych i zasady wyliczenia (enumeracji) zaskarżalnych działań i zaniechań administracji (art. 3 § 2 i § 3 P.p.s.a.); 4) specjalizacji sądownictwa administracyjnego (kontrola administracyjna jest jedynym zadaniem sądów administracyjnych; Adamovich, Funk 1980, 349); 5) modelu weryfikacyjnego sądownictwa administracyjnego (np. Kmiecik 2017, 4 i n.); 6) kasacyjnych uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych, z odstępstwami na rzecz merytorycznych kompetencji w sprawach administracyjnych (art. 145–151a P.p.s.a.).

Druga grupa obejmuje zasady, które określają relacje między drogą sądowo-administracyjną a drogą administracyjną. Można tu wskazać następujące zasady kardynalne: 1) zasadę wyczerpania drogi administracyjnej jako warunek dopuszczalności otwarcia drogi sądowej¹⁵; 2) zasadę czasowych granic otwarcia drogi sądowej¹⁶; 3) zasadę ograniczonego modelu podmiotowego (ochrony praw podmiotowych) sądownictwa administracyjnego; zasada skargowości i subiektywna legitymacja skargowa mają znaczenie jedynie w fazie uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym, natomiast w fazie rozpoznawczej i orzeczniczej tego postępowania dominuje obiektywna kontrola prawna; 4) zasady związania sądu granicami sprawy administracyjnej, której dotyczy skarga (sprzeciw), oraz niezwiązania zarzutami i wnioskami skargi/sprzeciwu (art. 134 § 1 P.p.s.a.); sąd administracyjny jest uprawniony do stosowania z urzędu przewidzianych ustawą

¹⁵ Zgodnie z art. 52 § 1 P.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

¹⁶ Przykładowo, skargę na decyzję wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia skarżącemu (zob. art. 53 § 1 P.p.s.a.).

środków w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga (np. decyzja organu administracji pierwszej instancji), jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 P.p.s.a.); 5) zasady ograniczonej kognicji stanu faktycznego sprawy i zakazu uwzględniania „nowości” w postępowaniu sądownoadministracyjnym; ze względu na zasadę związania administracyjnymi ustaleniami faktycznymi nowe wnioski dowodowe są wykluczone; nowe dowody mogą dotyczyć wyłącznie faktów związanych z naruszeniem lub nie-naruszeniem prawa przez organy administracji (por. art. 106 § 3 P.p.s.a.); 6) zasadę kontroli następczej według stanu prawnego obowiązującego w chwili wydania aktu; 7) zasadę niesuspensywności środków prawnych (art. 61 § 1 P.p.s.a.); skarga nie ma skutku zawieszającego, jednak organ może co do zasady wstrzymać wykonanie aktu/czynności (art. 61 § 2 P.p.s.a.); również przepisy szczególne mogą wykluczać dopuszczalność zawieszenia wykonania lub je nakazywać; po otrzymaniu skargi sąd może na wniosek skarżącego zarządzić wstrzymanie wykonania aktu w całości lub w części, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (art. 61 § 3 P.p.s.a.).

Do trzeciej grupy można zaliczyć zasady, które mają charakter uzupełniający lub konkretyzujący. Należą do nich przede wszystkim: 1) zasada inkwizycyjności (art. 106 § 3 i art. 133 § 1 zd. 1 P.p.s.a.); 2) zasada ograniczonej dyspozycyjności (art. 60 P.p.s.a.; skarżący może cofnąć skargę, a sąd jest zasadniczo związany tą czynnością, jednakże sąd uznaje cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności); 3) zasada koncentracji procesowej (art. 7 P.p.s.a.); 4) zasada ustności (art. 90 § 1 P.p.s.a.: jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie); 5) zasada bezpośredniości (art. 136 P.p.s.a.: wyrok może być wydany jedynie przez sędziów, przed którymi odbyła się rozprawa poprzedzająca bezpośrednio wydanie wyroku) oraz 6) zasada jawności (art. 90 P.p.s.a.: posiedzenia sądowe są jawne, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej).

W przeciwieństwie do niemieckich rozwiązań normatywnych w polskim systemie prawnym nie przewidziano odrębnych rodzajów skarg. Otwartość niemieckiego systemu rodzajów skarg wiąże się z „właściwą” klauzulą generalną określającą dopuszczalność drogi sądownoadministracyjnej (np. Hufen 1998, 232–233). Skarga przewidziana w P.p.s.a jest jednolitą instytucją procesową, które podlega kategoryzacji jedynie ze względu na zróżnicowanie przedmiotów zaskarżenia (art. 3 § 2 i 3 P.p.s.a.). Można zatem rozróżnić skargi na decyzje administracyjne, skargi na postanowienia itd. Warunki dopuszczalności skarg i sposób ich uwzględnienia (zasadności) nie są zatem zależne od rodzaju skargi. Treść wyroków uwzględniających skargi jest powiązana z prawnie określonymi (przede wszystkim w P.p.s.a.) podstawami uwzględnienia skargi, które odpowiadają pewnym kategoriom naruszenia prawa (zob. np. art. 145 § 1 P.p.s.a.).

Trzeba też zaznaczyć, że krąg uczestników postępowania przed polskim sądem administracyjnym różni się od rozwiązań przyjętych w tym zakresie w prawie niemieckim. Stronami postępowania sądownoadministracyjnego są: organ administracji, którego akt lub czynność zaskarżono, oraz skarżący (art. 32 P.p.s.a.). Instytucja skarżącego jest zróżnicowana ze względu na rodzaj jego legitymacji. Można wyróżnić dwa rodzaje legitymacji: materialną (subiektywną) i formalną (obiektywną). Pierwsza przysługuje skarżącemu (bez względu na rodzaj przedmiotu zaskarżenia), jeżeli ma on „interes prawny we wniesieniu skargi” (art. 50 § 1 P.p.s.a.). Tak szerokiego sformułowania warunku legitymacji nie można utożsamiać z klasycznym subiektywnym modelem sądownictwa administracyjnego. O ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, prawo wniesienia skargi przysługuje każdemu, kto może wskazać podstawę prawną swego interesu, a więc nie tylko temu, który twierdzi, że jego prawa zostały naruszone przez akt administracyjny (działanie lub zaniechanie organu administracji). Drugi rodzaj legitymacji przysługuje stronom formalnym, które są przedstawicielami interesu publicznego. Są to: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna (np. zrzeszenie, stowarzyszenie), która uczestniczyła w postępowaniu administracyjnym, inne podmioty formalne (przewidziane w przepisach szczególnych, np. organy administracji). Kolejną grupę uczestników postępowania sądownoadministracyjnego tworzy normatywna kategoria „uczestników na prawach strony” (art. 8 i art. 33 P.p.s.a.). Obejmuje ona: 1) uczestników obligatoryjnych, którzy uczestniczą *ipso iure* w procesie sądowym – są to osoby, które uczestniczyły w postępowaniu administracyjnym i nie wniosły skargi, jeżeli „wynik” procesu sądowego dotyczy ich interesu prawnego; 2) uczestników fakultatywnych, którzy biorą udział w postępowaniu sądowym na podstawie ich oświadczenia lub dopuszczenia postanowieniem sądu administracyjnego – są to: a) strony postępowania administracyjnego, które zawiadamia się publicznie o aktach i czynnościach procesowych; b) osoby, które nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli „wynik” postępowania sądowego dotyczy ich interesu prawnego; c) organizacje społeczne w sprawach dotyczących innych osób; d) prokurator; e) Rzecznik Praw Obywatelskich; e) Rzecznik Praw Dziecka.

W porównaniu z innymi systemami prawnymi¹⁷ w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym w niewielkim stopniu uregulowano szczególne rodzaje postępowań. Polski ustawodawca odrębnie uregulował jedynie postępowanie mediacyjne (art. 115–118 P.p.s.a.), postępowanie uproszczone (art. 119–122 P.p.s.a.)¹⁸ oraz postępowanie ze sprzeciwu na decyzję kasacyjną (art. 64a-64e P.p.s.a.). Postępowanie mediacyjne nie ma w praktyce niemal żadnego znaczenia. Postępowanie to może

¹⁷ Zob. np. austriackie rozwiązanie: „Verfahren in Verwaltungsstrafsachen” (§§ 37–52) w ustawie: Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (BGBl. I Nr. 33/2013).

¹⁸ Uproszczenie polega na tym, że sprawa może być rozstrzygnięta bez rozprawy, np. w sprawach ze skarg na bezczynność organów administracji i przewlekłość postępowania lub za zgodą stron i uczestników.

być przeprowadzone na wniosek skarżącego lub organu administracji. Na podstawie ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy uzgodnionego pomiędzy skarżącym a organem (przed mediatorem, którym jest wybrana przez strony osoba prywatna) organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt (lub wykonuje czynność). Uzgodnione ustalenia nie są rodzajem ugody sądownoadministracyjnej. Nowy akt (nowa czynność) może zostać zaskarżony przez skarżącego w drodze wniesienia nowej skargi.

Jak już wyżej zaznaczono, dla polskiego postępowania przed sądem administracyjnym charakterystyczne jest postępowanie dowodowe o ograniczonym i uzupełniającym jedynie charakterze. Jest to zgodne z modelem następczej sądowej kontroli administracji. W postępowaniu przed sądem administracyjnym mogą zostać dopuszczone, z urzędu lub na wniosek stron, jedynie dowody z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości (związanych z kwestią zgodności z prawem przedmiotu zaskarżenia) i nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie (por. art. 106 § 3 P.p.s.a.). Zgodnie z zasadą działania urzędowego (tzw. zasada inkwizycyjności) sąd administracyjny bada stan faktyczny z urzędu, nie będąc związanym oświadczeniami i wnioskami dowodowymi stron (uczestników postępowania).

Co do zasady sąd administracyjny rozstrzyga sprawę po przeprowadzeniu ustnej i publicznej rozprawy, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (por. art. 90 § 1 P.p.s.a.). Wyjątki od tej zasady (rozstrzygnięcie sądu administracyjnego na posiedzeniu niejawnym/bez rozprawy) dotyczą głównie: 1) postępowania uproszczonego (art. 120 P.p.s.a.); 2) orzeczeń sądu niebędących wyrokami (postanowienia); 3) orzeczeń NSA wydawanych w postępowaniu kasacyjnym lub zażaleniowym w określonych przypadkach (art. 182 P.p.s.a.); 4) orzeczeń NSA wydawanych w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285j P.p.s.a.); 5) przypadków, w których ze względu na niebezpieczeństwo związane z pandemią COVID-19 oraz na zarządzenie przewodniczącego, sprawę należy rozpoznać niejawnie, jeżeli rozprawy nie można przeprowadzić za pomocą wideokonferencji¹⁹.

6. ROZSTRZYGNĘCIA POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH, ICH ZASKARŻALNOŚĆ, PRAWOMOCNOŚĆ I WYKONALNOŚĆ

Polski sąd administracyjny podejmuje rozstrzygnięcia w drodze postanowienia lub wyroku (orzeczenia). Sprawa sądownoadministracyjna jest rozstrzygana przez sąd wyrokiem (art. 132 P.p.s.a.), o ile przepis nie stanowi inaczej (np. NSA rozstrzyga spory o właściwość i kompetencyjne w drodze postanowienia – zob.

¹⁹ Zob. art. 15zszs⁴ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, ze zm.).

art. 15 § 2 P.p.s.a.). Ta kategoria orzeczeń obejmuje przede wszystkim wyroki pozytywne i negatywne (tj. wyroki w przedmiocie skarg i ze sprzeciwów). Jeżeli nie ma podstaw do wydania wyroku, sąd administracyjny orzeka w drodze postanowienia (por. art. 160 P.p.s.a.).

Skargi (sprzeciwy) są co do zasady uwzględniane przez wyroki kasacyjne. Przykładowo, sąd administracyjny uchyla decyzję administracyjną (postanowienie) w całości lub w części, stwierdza jej nieważność lub wydanie jej z naruszeniem prawa (jeżeli spełnione są ku temu przesłanki określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych ustawach) (art. 145 § 1 P.p.s.a.). Wyjątkowo sąd może w wyroku – oprócz uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji – również umorzyć postępowanie administracyjne (art. 145 § 3 P.p.s.a.).

Zasada kasacyjnych uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych została ograniczona przepisami szczególnymi. W teorii polskiego prawa administracyjnego procesowego podkreśla się, że tzw. merytoryczne uprawnienia sądu administracyjnego w odniesieniu do sprawy administracyjnej są tylko odmianą reformatorskiej sądowej kontroli administracji. Sąd administracyjny nie rozstrzyga bezpośrednio w samej sprawie administracyjnej i sprawa ta nie jest przejmowana przez sąd do rozstrzygnięcia. W tym modelu sąd administracyjny jest uprawniony jedynie do pośredniego orzekania merytorycznego w sprawie administracyjnej (Kamiński 2015, 26–27). Sąd administracyjny może więc, bez bezpośredniego rozstrzygnięcia tej sprawy, orzec o obowiązku organu administracji do wydania nowej decyzji administracyjnej (postanowienia) w określonym przez sąd terminie, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy administracyjnej. W takim przypadku sąd wskazuje w orzeczeniu „sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie”, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu (art. 145a § 1 P.p.s.a.). Wyrok sądu nie wchodzi w miejsce zaskarżonego aktu administracyjnego, ani go nie zastępuje. Jeżeli nowa decyzja administracyjna (postanowienie) nie zostanie wydana w wyznaczonym terminie, skarżący może przez wniesienie nowej skargi żądać stwierdzenia istnienia lub nieistnienia uprawnienia lub obowiązku. Wyrok stwierdzający zostanie wydany „jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy” (por. art. 145a § 3 P.p.s.a.). Podobne uprawnienia do pośredniego rozstrzygnięcia merytorycznego przysługują sądowi administracyjnemu w następujących sprawach: 1) ze skarg na inne akty lub czynności (z zakresu administracji publicznej), które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz które nie zostały wydane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym (art. 146 § 2 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.); 2) ze skarg na bezczynność organów administracji (przewlekłość postępowania) (art. 149 § 1b P.p.s.a.); 3) ze skarg na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu/przewlekłość postępowania (art. 154 § 2 P.p.s.a.).

Wyroki i kończące postępowanie postanowienia sądu są zasadniczo zaskarżalne. Można je zaskarżyć w drodze skargi kasacyjnej do NSA, o ile ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stanowi inaczej

(art. 173 § 1 P.p.s.a.). Niektóre postanowienia kończące i niekończące postępowania (np. procesowe) mogą być (w przypadkach przewidzianych w ustawie procesowej) zaskarżone w drodze zażalenia do NSA (zob. w szczególności art. 194 § 1 P.p.s.a.). Inne postanowienia, które nie podlegają zaskarżeniu, mogą zostać poddane kontroli przez NSA, jeżeli ten sąd orzeka w sprawie w drugiej instancji, ze skargi kasacyjnej (por. art. 168 § 2 P.p.s.a.). Wniesienie skargi kasacyjnej (zażalenia) wstrzymuje prawomocność zaskarżonych rozstrzygnięć. Zażalenie nie jest środkiem suspensywnym (nie ma skutku zawieszającego), tj. wykonanie zaskarżonego postanowienia nie zostaje zawieszane przez wniesienie tego środka prawnego (WSA może jednak wstrzymać jego wykonanie – zob. art. 196 P.p.s.a.).

Skarga kasacyjna (art. 173–193 P.p.s.a.) i zażalenie (art. 194–198 P.p.s.a.) na rozstrzygnięcia WSA są zwykłymi środkami prawnymi w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Sąd odwoławczy (NSA) jest uprawniony do wydania wyroku (lub postanowienia) o oddaleniu skargi kasacyjnej (lub zażalenia) jako bezzasadnej, uchylenia zaskarżonego wyroku (lub postanowienia) lub samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej; NSA uchyla zaskarżony wyrok i rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona (zob. art. 184–185, art. 188–189, art. 197 § 2 P.p.s.a.). Sąd jest związany granicami skargi kasacyjnej, ale z urzędu bierze pod uwagę nieważność postępowania pierwszej instancji (art. 183 § 1 P.p.s.a.). Ponadto NSA jest obowiązany uchylić zaskarżony wyrok i odrzucić skargę lub umorzyć postępowanie sądowoadministracyjne, jeżeli przyczyny odrzucenia skargi lub umorzenia postępowania istniały już w postępowaniu w pierwszej instancji (art. 189 P.p.s.a.). Postępowanie kasacyjne i zażaleniowe może być umorzone również postanowieniem (m.in. w przypadku cofnięcia skargi kasacyjnej lub zażalenia).

Do nadzwyczajnych środków ochrony prawnej przysługujących od prawomocnych wyroków i prawomocnych postanowień kończących postępowanie, wydanych przez WSA lub NSA, należą: 1) skarga o wznowienie postępowania (art. 270–285 P.p.s.a.); 2) skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (WSA i – wyjątkowo – NSA, jeżeli niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia prawa Unii Europejskiej; zob. art. 285a-285l P.p.s.a.); 3) wniosek Prezesa NSA o unieważnienie (uchylenie) prawomocnego orzeczenia wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania (art. 172 P.p.s.a.).

Rozstrzygnięcia (wyroki, postanowienia) sądu administracyjnego stają się prawomocne, jeżeli nie podlegają zaskarżeniu (art. 168 § 1 P.p.s.a.). Prawomocne są wszystkie rozstrzygnięcia NSA. Rozstrzygnięcia WSA z kolei stają się prawomocne w następujących przypadkach: 1) jeśli są niezaskarżalne; 2) po upływie terminu zaskarżenia, także w odniesieniu do części rozstrzygnięcia, które nie zostało zaskarżone (por. art. 168 § 3 P.p.s.a.); 3) jeżeli środek zaskarżenia (skarga kasacyjna, zażalenie) został oddalony przez NSA; 4) jeżeli postępowanie odwoławcze

(postępowanie kasacyjne, postępowanie zażaleniowe) przed NSA zostało umorzone (przede wszystkim z powodu cofnięcia środka prawnego).

Wykonalność orzeczeń w kasacyjnym modelu sądownictwa administracyjnego rozumiana jest specyficznie. W szerokim znaczeniu można przyjąć, że wykonaniu podlega nie tylko rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, które dotyczy ustalenia kosztów czy nałożenia kar pieniężnych, ale także takie rozstrzygnięcie, które wymaga działania organu administracji na drodze postępowania administracyjnego w tej samej sprawie administracyjnej (por. art. 286 P.p.s.a.). Organy administracji są obowiązane do skorzystania z będących w ich dyspozycji środków prawnych w celu niezwłocznego wprowadzenia stanu prawnego odpowiadającego ocenie prawnej wyrażonej w prawomocnym orzeczeniu sądu administracyjnego (por. art. 153 i art. 170 P.p.s.a.).

7. WYZWANIA I PERSPEKTYWY REFORM SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE

Odnosząc się do tendencji rozwojowych w europejskim sądownictwie administracyjnym (np. Kmiecik 2014, 398 i n.), można wskazać na aktualne wyzwania i potencjalne perspektywy reform polskiego postępowania sądoadministracyjnego.

Po pierwsze, należy podkreślić, że chroniczne przeciążenie NSA i konieczność przyspieszenia procesu odwoławczego (tj. kasacyjnego) przed tym sądem to jedno z najważniejszych problemów polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi. W świetle art. 176 ust.1 Konstytucji („Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”) polski ustawodawca co do zasady nie jest uprawniony do wyłączenia możliwości uruchomienia procesu sądowego w drugiej instancji. Ponieważ NSA jest sądem odwoławczym w sprawach sądoadministracyjnych, strony i uczestnicy postępowania przed WSA mają prawo do wniesienia skargi kasacyjnej. Wynika z tego, że NSA nie można przyznać uprawnienia do wydania orzeczenia wstępnego o dopuszczalności skargi kasacyjnej (np. tylko w przypadku kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu). Okoliczność ta spowodowała ogromne zaległości w rozpoznaniu skarg kasacyjnych. Na koniec 2020 r. zaległości te wzrosły do 26 714 skarg kasacyjnych. Trzeba mieć świadomość, że NSA liczy 127 sędziów (obecnie obsadzanych jest ok. 100 stanowisk) i że możliwości zwiększenia efektywności w rozstrzyganiu spraw przez ten sąd zostały wyczerpane. Nowelizacja art. 188 P.p.s.a. z 2015 r., która prowadziła do zwiększenia zakresu reformatorycznego orzekania przez NSA, okazała się niewystarczająca. Natomiast rozszerzenie możliwości rozpoznania skarg kasacyjnych na posiedzeniach niejawnych (por. art. 182 P.p.s.a.) miało jedynie niewielki wpływ na przyspieszenie postępowania przed tym sądem.

Po drugie, należy podkreślić, że zwiększenie efektywności ochrony prawnej przed sądem administracyjnym pozostaje wciąż problemem aktualnym. Zasada kasatoryjności polskiego sądownictwa administracyjnego jest *prima facie* zgodna z wymogami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Należy jednak zauważyć, że sąd administracyjny powinien posiadać szeroką kompetencję orzeczniczą w rozumieniu art. 6 EKPC. W niektórych sprawach administracyjnych pojawiają się wątpliwości, czy kasacyjne uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego i jego ograniczone kompetencje do badania stanu faktycznego sprawy można uznać za wystarczające do zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej. Wątpliwości te zostały pogłębione przez Trybunał Sprawiedliwości UE na płaszczyźnie prawa unijnego m.in. w związku z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wyr. Wielkiej Izby z 29 lipca 2019 r., C-556/17 *Torubarov*, ECLI:EU:C:2019:626). Polski model pośredniego orzekania merytorycznego przez sąd administracyjny można w tym zakresie uznać za niewystarczający.

Po trzecie, ważne jest zwrócenie uwagi na problemy ograniczenia publicznego i ustnego rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny w dobie pandemii. Wprowadzenie zasady, że każda sprawa sądowa może być rozpoznana na posiedzeniu niejawnym ze względu na bezpieczeństwo epidemiczne (o ile rozprawa nie może być przeprowadzona w drodze wideokonferencji)²⁰, mogłoby zostać ocenione jako naruszenie wymogu wynikającego z art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z którym sąd powinien rozpoznać sprawę w sposób jawny. Stan ten wymaga rozsądnego wyważenia interesów zbiorowych i indywidualnych w odniesieniu do „prawa do rzetelnego procesu sądowego”.

BIBLIOGRAFIA

- Adamovich, Ludwig K. Bernd-Christian Funk. 1980. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien–New York: Springer.
- Bauer, Ina. 2013. „Die Entstehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden”. *Verwaltungsblätter*: 4–13.
- Borkowski, Janusz. 1988. „Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce”. *Studia Prawno-Ekonomiczne* XLI: 6–38.
- Borkowski, Janusz. 2008. W *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*. Red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski. Warszawa: LexisNexis.
- Detterbeck, Steffen. 1995. *Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im öffentlichen Recht. Grundlagen des Verfahrens vor den allgemeinen Verwaltungsgerichten und vor dem Bundesverfassungsgericht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Emmert, Rudolf. 1997. „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern bis 1945”. *Bayerische Verwaltungsblätter* 43: 8–12.

²⁰ Zob. art. 15zszs⁴ ust. 2 i 3 ustawy z 2 marca 2020 r.

- Hauser, Roman. Katarzyna Celińska-Grzegorzcyk. 2016. „Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego”. W *System prawa administracyjnego*. T. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 97–130. Warszawa: C.H.Beck.
- Herrnritt, Rudolf. 1921. *Grundlehren des Verwaltungsrechtes. Mit vorzugsweiser Berücksichtigung der in Österreich (Nachfolgestaaten) geltenden Rechtsordnung und Praxis dargestellt*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hufen, Friedhelm. 1998. *Verwaltungsprozessrecht*. München: C.H.Beck.
- Ibler, Martin. 2019. „Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa Handbuch*. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. 325–385. Berlin-Heidelberg: Springer.
- Jabloner, Clemens. 1994. „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich”. *Österreichische Juristen-Zeitung* 10: 329–339.
- Kamiński, Marcin. 2009. „O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej”. *Przegląd Prawa Publicznego* 10: 6–27.
- Kamiński, Marcin. 2015. „Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej”. *Przegląd Prawa Publicznego* 5: 6–34.
- Kaufmann, Marcel. 2002. *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kmieciak, Zbigniew. 2014. „Europejskie standardy prawa do sądu w sprawach z dziedziny administracji publicznej”. W *System prawa administracyjnego*. T. 3. *Europeizacja prawa administracyjnego*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 397–464. Warszawa: C.H.Beck.
- Kmieciak, Zbigniew. 2017. „Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich”. W *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*. Red. Zbigniew Kmieciak. 1–21. Warszawa: C.H.Beck.
- Kneihls, Benjamin. Christoph Urtz. 2015. *Verwaltungsgerichtliche Verfahren*. Wien: LexisNexis.
- Krawczyk, Agnieszka. 2013. „Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii”. *Państwo i Prawo* 4: 31–46.
- Krawczyk, Agnieszka. 2017. „Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce”. W *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*. Red. Zbigniew Kmieciak. 22–72. Warszawa: C.H.Beck.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1928. *Problemy sądownictwa administracyjnego*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Lienbacher, Georg. 1990. „Der Status des Verwaltungsrichters in Österreich”. *Zeitschrift für Rechtsvergleichung*: 70–111.
- Menger, Christian-Friedrich. 1963. „Zur Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland”. *Die öffentliche Verwaltung* 19/20: 726–729.
- Merkel, Adolf. 1927. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien–Berlin: Springer.
- Olechowski, Thomas. 2014. „Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich”. W *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Red. Johannes Fischer, Katharina Pabel, Nicolas Raschauer. 3–36. Wien: Jan Sramek Verlag.
- Schmitt Glaeser, Walter. Hans-Detlef Horn. 1997. *Verwaltungsprozessrecht. Kurzlehrbuch mit Systematik zur Fallbearbeitung*. Stuttgart–München: Boorberg.
- Sydow, Gernot. 2001. „Die Revolution von 1848/49. Ursprung der modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit”. *Verwaltungsarchiv* 92: 389–404.

- Tarnowska, Anna. 2006. „Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego”. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 9: 415–444.
- Thienel, R. 2012. *Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*. Wien: LexisNexis.
- Tkaczyński, Jan Wiktor. 2016. „Der lange Neuanfang der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen nach dem Zweiten Weltkrieg”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 6: 235–246.
- Tkaczyński, Jan Wiktor. 2019. „Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa Handbuch*. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. 1489–1507. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Ule, Carl Hermann. 1971. *Verwaltungsprozessrecht. Ein Studienbuch*. München: Beck.
- Woś, Tadeusz. Red. 2017. *Postępowanie sądownoadministracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1983. *Sądownictwo administracyjne w PRL*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.

*Anna Chmielarz-Grochal** <https://orcid.org/0000-0003-4667-9410>

PROJEKTY REFORM SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE

Streszczenie. Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń reform polskiego sądownictwa administracyjnego. Projektowane i realizowane reformy dotyczyły zarówno modelu ustrojowego sądownictwa administracyjnego, jak również modelu orzekania i reguł postępowania przed sądami administracyjnymi. Analiza wdrażanych rozwiązań, począwszy od okresu II Rzeczypospolitej, pozwoliła postawić tezę, że sądownictwo administracyjne podlegało reformom o charakterze ewolucyjnym (rozwojowym). Artykuł w głównej mierze dotyczy kwestii ustrojowych, jako że stworzenie odrębnego od władzy wykonawczej, niezależnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego było priorytetowym postulatem reform zapoczątkowanych po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, który pojawiał się w późniejszych projektach reform. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, postulat ten został zrealizowany w najpełniejszym zakresie po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, Naczelny Sąd Administracyjny, wojewódzkie sądy administracyjne, reformy sądownictwa, projekty reform.

THE PROPOSALS OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN POLAND

Abstract. The aim of the article is to present the basic assumptions of the reforms of the Polish administrative judiciary. The planned and implemented reforms concerned both the model of administrative judiciary system, as well as the model of adjudication and rules of procedure before administrative courts. The analysis of the implemented solutions, starting from the period of the Second Polish Republic, made it possible to formulate a thesis that the administrative judiciary was subject to evolutionary (developmental) reforms. The article mainly concerns systemic issues, as the creation of a separate, independent, two-instance administrative judiciary was a priority postulate for reforms initiated after Poland regained independence, which appeared in later reform proposals. As the analysis shows, this postulate was fully implemented after the entry into force of the Constitution of the Republic of Poland of 1997.

Keywords: administrative judiciary, Supreme Administrative Court, voivodship (regional) administrative courts, judiciary reforms, reform proposals.

* Uniwersytet Łódzki, achmielarz@wpia.uni.lodz.pl

1. WPROWADZENIE

Sądownictwo administracyjne, niezbędny element składowy państwa prawnego i gwarant ochrony praw jednostki, ma w Polsce dosyć długą historię. Tworzenie rodzimego sądownictwa administracyjnego rozpoczęło się w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Nie było wówczas wątpliwości co do potrzeby funkcjonowania sądów, których podstawowym zadaniem byłaby kontrola działalności administracji publicznej. Zapoczątkowane wówczas działania, nie tylko rządzących (polityków), ale też prawników (w szczególności przedstawicieli nauki prawa administracyjnego), zmierzały do stworzenia jednego modelu sądowej kontroli administracji i odrębnego od władzy wykonawczej, niezależnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, które działałoby na jednolitych podstawach normatywnych.

Analizując założenia i efekty reform polskiego sądownictwa administracyjnego z perspektywy ostatniego stulecia, można postawić tezę, że sądownictwo to podlegało reformom o charakterze ewolucyjnym (rozwojowym). Dotyczyły one zarówno jego miejsca w systemie ustrojowym państwa i zakresu jego kompetencji, jak i modelu orzekania oraz reguł postępowania. Przeprowadzane reformy warunkowane były bieżącą sytuacją ustrojową i polityczno-społeczną w państwie. Wdrażane rozwiązania były zaś efektem współpracy środowiska prawniczego: naukowców i praktyków (także sędziów), ostatecznie zaś wyrazem woli polityków (parlamentarzystów).

W procesie kształtowania się i rozwoju polskiego sądownictwa administracyjnego należy wskazać na trzy cezury czasowe, które miały znaczenie przełomowe w kontekście ustroju i działania sądów administracyjnych. Pierwsza ważna data to rok 1922, kiedy utworzony został Najwyższy Trybunał Administracyjny, co zapoczątkowało funkcjonowanie w niepodległej Polsce sądownictwa administracyjnego. Równie istotne znaczenie miał rok 1980, gdy wraz z utworzeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nastąpiła *sui generis* reaktywacja sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce. Z kolei w 2002 r., w wykonaniu postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), utworzono dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Wejście w życie tej reformy w 2004 r. zakończyło proces reform ustrojowych opartych na postulatach stworzenia odrębnego, niezależnego i dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Ostatnia duża reforma została przeprowadzona w 2015 r., przy czym dotyczyła już samego postępowania przed sądami administracyjnymi, nie kwestii *stricto* ustrojowych. Wprowadzone wówczas zmiany urzeczywistniły proces stopniowej ewolucji kasacyjnego modelu orzekania w kierunku poszerzenia kompetencji sądów administracyjnych do merytorycznego orzekania. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania założenia projektowe tej reformy nie zostaną szczegółowo omówione.

Wymaga podkreślenia, że twórcami projektów reform sądownictwa administracyjnego byli zarówno prawnicy: specjaliści głównie z zakresu prawa administracyjnego oraz sędziowie, jak również politycy. Wiele projektów miało charakter prywatny, zwłaszcza w okresie II Rzeczypospolitej. W celu opracowania koncepcji reform tworzono też zespoły specjalistów przy organach mających prawo inicjatywy, jak również w Naczelnym Sądzie Administracyjnym po jego utworzeniu w 1980 r. Założenia reform przez lata były też szeroko dyskutowane na łamach polskich czasopism prawniczych, jak np. „Państwo i Prawo”. Nie wszystkie założenia przygotowanych projektów znalazły odzwierciedlenie w ostatecznych aktach ustawodawczych dotyczących sądownictwa administracyjnego. Z kolei niektóre projekty, mimo ich odrzucenia przez decydentów politycznych, wpisały się w historię sądownictwa administracyjnego w Polsce. Z tego względu analizie dla potrzeb artykułu poddane zostały te projekty reform sądownictwa administracyjnego, które albo przyniosły rezultaty w postaci aktu ustawodawczego i wywołały założone skutki ustrojowo-prawne, albo – mimo odrzucenia – były przedmiotem szerszej debaty publicznej.

2. PROJEKTY I ZAŁOŻENIA REFORM W OKRESIE II RZECZYPOSPOLITEJ

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości kwestia potrzeby istnienia sądownictwa administracyjnego była właściwie bezdyskusyjna, problemem pozostawał wybór takich rozwiązań ustrojowo-prawnych i organizacyjnych, które najlepiej odpowiadałyby potrzebom odrodzonego państwa i jego obywateli. Przejawem zainteresowania tymi kwestiami wśród prawników i polityków były prywatne projekty ustaw autorstwa znanych administratywistów. Wymienić należy, w szczególności, nawiązującą do austriackiego modelu sądowej kontroli administracji koncepcję Jana Sawickiego, przewodniczącego Senatu wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego (Sawicki 1920a, 178–188; 1920b, 234–240).

W kształtowaniu ustroju sądownictwa administracyjnego po I wojnie światowej szczególnie istotną rolę odegrała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267). Twórcy projektów konstytucji zdawali sobie sprawę z wagi zagadnienia ustroju sądownictwa administracyjnego w państwie praworządym (Krukowski 1990, 19–70). Ostatecznie konstytucja w art. 73 przewidziała utworzenie, w drodze ustawy, jednolitego dla całego państwa sądownictwa administracyjnego w celu orzekania o legalności aktów administracyjnych administracji rządowej i samorządowej. Ponadto, art. 70 konstytucji dawał możliwość ustawowego przekazania sądownictwu administracyjnemu nadzoru na działalnością organów samorządowych. Celem twórców konstytucji, co znalazło wyraz w art. 73, było utworzenie odrębnej struktury sądów administracyjnych o charakterze wieloinstancyjnym – na czele z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (dalej także: NTA). Organizacja sądownictwa

administracyjnego miała opierać się na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, co charakteryzowało model pruski. Z kolei umieszczenie art. 73 w rozdziale dotyczącym władzy wykonawczej uzasadniało pytanie, czy sądy administracyjne należy zaliczyć do organów sądowych, czy też – co potwierdzałoby sięganie do rozwiązań francuskich – organów administracyjnych (Tarnowska 2006, 426–427 oraz cyt. tam lit.).

Uchwalona 3 sierpnia 1922 r. na podstawie projektu rządowego – opartego na koncepcji i motywach prezentowanych we wspomnianym już projekcie Jana Sawickiego – ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600) nie zrealizowała wielu z założeń konstytucyjnych dotyczących organizacji sądu i jego kompetencji. Określone w ustawie organizacja i procedura postępowania przed sądem administracyjnym wzorowane były na strukturze austriackiego Trybunału Administracyjnego – ustawodawca wybrał jednoinstancyjny model kasacyjny, sąd miał orzekać w składzie zawodowym, a jego właściwość rzeczowa określana była według klauzuli generalnej (kontrola podlegały miały akty administracji rządowej i samorządowej), jednakże z enumeratywnym wyłączeniem kontroli np. aktów opartych na swobodnym uznaniu (Tarnowska 2006, 427–429). W uzasadnieniu projektu ustawy rozbieżności między konstytucją a ustawą tłumaczono następującymi względami: 1) brakiem wykwalifikowanych kadr, 2) znacznymi kosztami rozbudowanego sądownictwa oraz 3) niemożnością organizacji sądów administracyjnych niższych stopni w czasie jeszcze kształtującego się ustroju władz administracyjnych. Uważano, że obydwie założenia konstytucji – wieloinstancyjność i udział czynnika obywatelskiego – mogą być urzeczywistnione tylko łącznie, co z wskazanych względów nie było wówczas możliwe (Binder 1926, 10–11).

Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym spotkała się z krytyką ówczesnych specjalistów, znawców prawa administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Przeciwnikiem rozwiązań austriackich był, w szczególności, Jerzy Langrod – autor projektów nowego unormowania sądownictwa administracyjnego w konstytucji oraz ustaw o sądownictwie administracyjnym i postępowaniu sądowniczym. Uważał on, że uchwalona regulacja, będąc poprawnym i przerobionym tłumaczeniem na język polski ustawy austriackiej z 1875 r., jest wadliwa i nieadekwatna do polskich warunków ustrojowych (Langrod 1925, 214–217). W jego ocenie zadość postanowieniom konstytucji czyniłoby powołanie dwóch instancji sądownictwa – wojewódzkich sądów administracyjnych i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, co stanowić miało wypadkową między rozwiązaniami francuskimi a angielskimi i niemieckimi (Langrod 1928, 391–549, 551–638, 639–715).

W 1930 r. w Komisji Wniosków Ustawodawczych przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, przy wsparciu także sędziów administracyjnych oraz przedstawicieli nauki, m.in. Jerzego Langroda, opracowano urzędowy projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym, w którym znalazły wyraz konstytucyjne

wymogi wieloinstancyjności (proponycja utworzenia sądów obwodowych i NTA jako instancji odwoławczej) przy zachowaniu zasady orzekania kasacyjnego oraz udziału czynnika obywatelskiego. Obok sędziów zawodowych orzekać mieli ławnicy mianowani przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje gospodarcze i zawodowe, przy czym sędziowie zawodowi mieli stanowić większość w składach orzekających, a więc nie w pełni skorzystano z wzorca pruskiego (Drażek-Drawicz 1931, 590–592). Projektowi ustawy nie nadano jednak biegu. Natomiast 27 października 1932 r. wydana została nowa regulacja dotycząca ustroju, organizacji i działania sądownictwa administracyjnego, tj. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806). Było to rozporządzenie z mocą ustawy, które utrzymało model jednoinstancyjnego i kasacyjnego sądownictwa administracyjnego. Poddano je krytyce, gdyż m.in. podważało niezależność sędziów Trybunału – pozbawiono ich możliwości zwołania zgromadzenia ogólnego, wprowadzono przejściową możliwość przenoszenia sędziów bez ich zgody w stan spoczynku. Poza tym, przewidywało ono nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (Morawski 1932, 671–674).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) przewidywała, w rozdziale dotyczącym wymiaru sprawiedliwości, utworzenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego (art. 70 ust. 1 lit. b), a sposób regulacji tej materii wskazywał, że zamysłem twórców konstytucji było ograniczenie sądownictwa administracyjnego do jednej instancji. Pojawiały się jednak głosy, że punkt ciężkości zagadnienia rozbudowy sądów został przeniesiony z konstytucji na poziom ustawy zwykłej (Langrod 1936, 160–210). Wobec regulacji konstytucyjnej zrezygnowano z planów reorganizacji zasadniczego sądownictwa administracyjnego i budowy sądownictwa administracyjnego niższego szczebla (Malec 2004, 286). Natomiast na mocy ustawy z dnia 26 marca 1935 r. utworzono szczególny sąd administracyjny – Inwalidzki Sąd Administracyjny (Dz.U. Nr 26, poz. 177), organizacyjnie i personalnie powiązany z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (Langrod 1936; Tarnowska 2006, 442).

3. PROJEKTY I ZAŁOŻENIA REFORM W LATACH 1944–1952

Wybuch II wojny światowej przerwał funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce na aż 40 lat. Po wojnie potrzeba reaktywacji ogólnego sądownictwa administracyjnego stała się asumptem do poszerzonej dyskusji w środowisku naukowym. Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego zgłaszali własne koncepcje sądowej kontroli administracji, w tym postulaty wznowienia działalności NTA i utworzenia sądów administracyjnych niższych instancji z udziałem w orzekaniu czynnika społecznego (Iserzon 1945, 4–7; Langrod 1946, 504–520; Klonowiecki 1946, 197–200; Buszyński 1946, 24–31). Wiązało

się to z zawartą w Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r. (Dz.U. Nr 1, poz. 1 – załącznik) deklaracją dotyczącą funkcjonowania struktur państwa, do czasu uchwalenia nowej konstytucji, na podstawie założeń prawnoustrojowych konstytucji marcowej z 1921 r. Niezależnie od tego w praktyce podjęte zostały działania prawodawcze mające na celu ukształtowanie nowego systemu ustrojowo-politycznego państwa polskiego, które wcale nie uwzględniały potrzeby reaktywacji ogólnego sądownictwa administracyjnego jako strażnika praworządności. Podobnie budowa nowych struktur administracji w postaci rad narodowych, którym powierzono kontrolę, m.in. legalności, działania państwowych i samorządowych organów wykonawczych, nasuwała wątpliwości co do tego, czy w tych nowych warunkach ustrojowo-politycznych jest miejsce na funkcjonowanie sądów administracyjnych (Piątek, Skoczylas 2016; Sadłowski 2017, 97–112 oraz cyt. tam lit.).

Równoległe z debatą naukową w Ministerstwie Sprawiedliwości toczyły się dyskusje i prace nad restytucją sądownictwa administracyjnego. Już w 1945 r. opracowano projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji, przewidujący organizację tego sądownictwa według zasad wyrażonych w konstytucji marcowej. Powstał też projekt zmiany rozporządzenia z 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, zakładający reaktywację Trybunału (Sadłowski 2017, 104–106).

Mimo postulatów doktryny i podejmowanych prób legislacyjnych nie doszło ani do wznowienia działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego, ani do utworzenia sądownictwa administracyjnego na nowych zasadach. Nie została zatem, m.in., zrealizowana zapowiedź tzw. małej konstytucji z 1947 r. (Dz.U. Nr 18, poz. 71), zgodnie z którą odrębna ustawa, stosownie do art. 26, miała ustalić „tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej” (Litwin 1956, 8). Można przypuszczać, że w okresie powojennym istnienie ogólnego sądownictwa administracyjnego nie korespondowało z kształtującym się ustrojem państwa opartym na zasadzie socjalistycznej praworządności ludowej (Wyrzykowski 1983, 33; Dawidowicz 1956, 1044). Uchwalona w 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w ogóle nie przewidywała bowiem istnienia sądownictwa administracyjnego (Sadłowski 2017, 109–110; Nowakowski 2012, 153–164).

4. PROJEKTY I ZAŁOŻENIA REFORM W LATACH 1956–1995

Prace nad utworzeniem sądownictwa administracyjnego wznowiono po przesileniu polityczno-społecznym w październiku 1956 r. W Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowano projekt ustawy – Prawo o sądownictwie administracyjnym z 28 stycznia 1958 r. Autorem założeń projektu był Marian Zimmermann, a współreferentem w trakcie prac nad nim Józef Litwin.

Projekt powstał z inicjatywy Komisji Prawa Administracyjnego działającej przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich. Nawiązywał on w znacznym stopniu do ustawodawstwa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, ale przewidywał inną strukturę sądownictwa, tj. utworzenie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego, co wiązało się z ferowanym po wojnie poglądem o jednolitości sądownictwa w państwie socjalistycznym. W projekcie założono, że Izba Administracyjna będzie orzekać w sprawach skarg na decyzje naczelnych i innych centralnych organów administracji państwowej, sądy wojewódzkie – na decyzje pozostałych organów administracji (Zimmermann 1993, 108–124). „Projekt Zimmermanna”, oceniany jako wysoce nowoczesny i zbyt odważny na tamte czasy, ostatecznie nie trafił nawet do parlamentu. Jednakże odwoływano się do niego m.in. w toku prac legislacyjnych poprzedzających reaktywację sądownictwa administracyjnego w 1980 r. (Janowicz 1991, 2–3; Malec 2004, 287–290 oraz cyt. tam lit.).

W latach 70. przedstawiciele środowiska prawniczego skorzystali z momentu liberalizacji politycznej i prowadzili szeroką debatę o sądowej kontroli administracji. Odwołując się do zapowiedzi ówczesnych władz stworzenia skutecznego systemu kontroli przestrzegania praw obywateli przez administrację, postulowano powołanie odrębnego sądownictwa administracyjnego, choć pojawiały się też głosy, aby stworzyć dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne w ramach sądów powszechnych, albo w ogóle kontrolę decyzji administracji powierzyć sądom powszechnym (Wyrzykowski 1983, 38–40). W 1972 r. specjalna komisja powołana przez prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem ministra sprawiedliwości opracowała projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym, który uwzględniał stan kontroli administracji w bloku socjalistycznym i dorobek nauki polskiej (Wyrzykowski 1977, 91–93; Malec 2004, 290 oraz cyt. tam lit.).

Dopiero jednak starania podejmowane pod koniec lat 70., w tym przedstawicieli środowiska administratywistów, pozwoliły osiągnąć zamierzony cel utworzenia sądownictwa administracyjnego. Nad koncepcją sądowej kontroli administracji w ówczesnych warunkach politycznych dyskutowano w komisjach sejmowych w ramach prac nad nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego. Projekt ustawy opracował zespół ekspertów przy Kancelarii Sejmu, który tworzyli naukowcy (m.in. Janusz Borkowski, Wacław Dawidowicz, Mirosław Wyrzykowski), przedstawiciele sądownictwa i prokuratury oraz administracji. Pracami podkomisji do spraw Kodeksu postępowania administracyjnego przewodniczył Sylwester Zawadzki (Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1980–1981). Będący efektem prac formalny poselski projekt ustawy o zmianie kodeksu postępowania administracyjnego, przedłożony Marszałkowi Sejmu 17 października 1979 r. (Sejm PRL VII kadencji, druk sejmowy nr 131), przewidywał utworzenie Najwyższego Sądu Administracyjnego i szeroki zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych (Zawadzki 1990; Piątek, Skoczylas 2016, 32–33 oraz cyt. tam lit.).

W następstwie prac legislacyjnych 31 stycznia 1980 r. uchwalona została ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8). W ówczesnych warunkach politycznych ustawa ta była zapowiedzią przeprowadzenia ważnych reform ustrojowych i demokratyzacji życia publicznego. Na jej podstawie powołano, na nowych zasadach, jednoinstancyjny Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd szczególny (w rozumieniu art. 56 ust. 1 Konstytucji PRL). Naczelny Sąd Administracyjny (dalej także: NSA), stanowiący część składową wymiaru sprawiedliwości, działał w Warszawie oraz w ośrodkach zamiejscowych tworzonych dla jednego lub kilku województw. Ustawa wprowadziła kasatoryjny model orzekania i włączyła postępowanie sądowe do kodeksu postępowania administracyjnego. Nadzór nad działalnością NSA w zakresie orzekania powierzono Sądowi Najwyższemu – w szczególności przez rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń NSA. Właściwość rzeczowa NSA została określona przy wykorzystaniu klauzuli enumeracji pozytywnej, z możliwością rozszerzania kompetencji w drodze ustaw szczególnych (Piątek, Skoczylas 2016, 32–36 oraz cyt. tam lit.). Dość szybko pojawiły się jednak głosy optujące za rozszerzeniem właściwości rzeczowej NSA przez wprowadzenie klauzuli generalnej. Stosowne prace nad dalszą reformą podjęto w samym NSA i w Ministerstwie Sprawiedliwości w 1988 r.

Wymierne znaczenie dla poszerzenia kognicji NSA miały wyniki pracy Komisji do opracowania projektu ustawy o NSA, powołanej w lipcu 1988 r. przez ówczesnego Prezesa NSA Adama Zielińskiego. Materiałem wyjściowym był autorski projekt wstępny ustawy o NSA opracowany przez Janusza Borkowskiego. Projekt wzmacniał pozycję NSA jako sądu szczególnego powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem decyzji administracyjnych i innych form działania administracji, opartą na klauzuli generalnej z określonymi wyjątkami. Wyniki tych prac znalazły wyraz w ustawie nowelizującej kodeks postępowania administracyjnego w 1990 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 201) (Hauser 2010, 158–159).

W 1992 r. zespół sędziów NSA, pod kierunkiem ówczesnego Prezesa Romana Hausera, podjął prace nad przygotowaniem wstępnego projektu ustawy o NSA. W drugiej połowie 1993 r. projekt przekazano do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie poddano go dalszym pracom legislacyjnym. W styczniu 1994 r. Prezydent skierował projekt do Sejmu. Na jego podstawie 11 maja 1995 r. została uchwalona odrębna ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368). W jednym akcie znalazły się rozdzielone uprzednio przepisy ustrojowo-organizacyjne oraz przepisy regulujące zakres działania sądu i postępowanie sądowoadministracyjne. Utrzymano model NSA jako jednoinstancyjnego sądu centralnego z ośrodkami zamiejscowymi, o szeroko zakreślonej właściwości rzeczowej, a także kasatoryjny model orzekania i nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego (Piątek, Skoczylas 2016, 40–41 oraz cyt. tam lit.).

5. PROJEKTY I ZAŁOŻENIA REFORM W LATACH 1997–2002

Zasadnicze zmiany w zakresie pozycji ustrojowej sądownictwa administracyjnego nastąpiły po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Po pierwsze, Konstytucja przewidziała funkcjonowanie sądów administracyjnych, jako organów wymiaru sprawiedliwości, obok Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych (art. 175 ust. 1). Po drugie, określiła ona wprost właściwość sądów administracyjnych, rozszerzając ją, zgodnie z postulatami doktryny i sędziów NSA, o kontrolę aktów prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej (art. 184, także art. 166 ust. 3 i art. 165 ust. 2). Po trzecie, Konstytucja wprowadziła zasadę (co najmniej) dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1). Po czwarte, w przepisach końcowych i przejściowych nałożono na ustawodawcę obowiązek uchwalenia ustaw wprowadzających w życie art. 176 ust. 1 w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi, tj. dwuinstancyjny model sądownictwa administracyjnego, przed upływem 5 lat od wejścia w życie ustawy zasadniczej (art. 236 ust. 2 Konstytucji).

W celu wykonania postanowień Konstytucji ówczesny Prezes NSA Roman Hauser w 1998 r. powołał zespół specjalistów z zakresu prawa administracyjnego i sądowej kontroli administracji, w większości sędziów NSA zajmujących się reformowaną dziedziną również naukowo. U podstaw rozwiązań ustrojowych i proceduralnych proponowanych przez zespół, wraz z wprowadzeniem modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego opartego na dwuszczeblowej strukturze ustrojowej, leżały następujące postulaty: realizacja konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, zapewnienie obywatelom i innym podmiotom ochrony przed naruszeniami prawa przez organy administracji publicznej, realizacja wynikających z umów międzynarodowych i rekomendacji Rady Europy standardów dotyczących prawa do sądu, właściwe usytuowanie sądów administracyjnych w strukturze wymiaru sprawiedliwości, zapewnienie wysokiego poziomu i jednolitości orzecznictwa tych sądów (Hauser 1999, 21–33; Kmieciak 1998, 17–24; Kijowski, Płoskonka, Prutis, Rączka, Srocki, Stec 1999a, 3–54). Wstępne projekty ustaw opracowane przez zespół ekspertów zostały przekazane do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej. Zawarte w nich propozycje spotkały się również z krytycznymi uwagami doktryny (Woś 2001, 40–52). Ostatecznie w październiku 2001 r. Prezydent przedstawił Sejmowi trzy projekty ustaw: Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 18), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 19) oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 20).

Prawie równolegle, w listopadzie 2001 r., w Sejmie złożone zostały również poselskie projekty ustaw reformujących sądownictwo administracyjne (Sejm IV kadencji, druki sejmowe nr 77, 78, 79). Projekty te bazowały na przygotowanym w ramach Instytutu Spraw Publicznych opracowaniu dotyczącym dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego (Kijowski 2000; Kijowski, Płoskonka, Prutis, Rączka, Srocki, Stec 1999b). Zakładano w nich *in genere* wprowadzenie dwuinstancyjnego postępowania sądowego w trójszczeblowym ustroju sądów administracyjnych (okręgowe sądy administracyjne, sądy wojewódzkie i Naczelny Sąd Administracyjny), przy jednoczesnej rezygnacji z jednej instancji administracyjnej (Kijowski 2000, 5–12). Spotkało się to jednak, zwłaszcza przez wzgląd na art. 78 Konstytucji, z dezaprobatą przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (Kmieciak, Stahl 1999, 3–14; Chróścielewski, Tarno 1999, 20–31; Woś 2001, 34–40; Borkowski 2002, 15–18). Projekty poselskie były w Sejmie rozpoznawane łącznie z projektami prezydenckimi.

W efekcie prac legislacyjnych 25 lipca 2002 r., ostatecznie na podstawie projektów prezydenckich, uchwalona została ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), z kolei ustawa regulująca postępowanie przed sądami administracyjnymi oraz ustawa zawierająca przepisy wprowadzające obie regulacje – 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 i 1271). Ustawy weszły w życie 1 stycznia 2004 r. Dokonana na ich podstawie reforma sądowej kontroli administracji publicznej polegała w głównej mierze na: wprowadzeniu dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego, zniesieniu nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego oraz wyposażeniu sądów administracyjnych we własną, odrębną procedurę (Hauser 2002, 28–43; Hauser 2003, 52–57; Borkowski 2002, 3–18). W wyniku reformy sądy administracyjne zostały wyodrębnione w strukturze polskiego wymiaru sprawiedliwości, tworząc niezależny pion sądownictwa pod nadzorem judykacyjnym Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 72, poz. 652) utworzono 16 wojewódzkich sądów administracyjnych jako sądy pierwszej instancji. Na nowych zasadach rozpoczął też funkcjonowanie NSA jako sąd kasacyjny, z wyodrębnionymi 3 Izbami (Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną) oraz Biurem Orzecznictwa, które realizuje zadania związane z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych powierzono Prezesowi NSA, co stanowi istotną gwarancję niezależności tych sądów (w przypadku sądownictwa powszechnego kompetencje w tym zakresie ma Minister Sprawiedliwości). Sądom administracyjnym powierzono sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę, pod względem zgodności z prawem, działalności administracji publicznej, jak również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Sądowa kontrola administracji została oparta na kasatoryjnym (weryfikacyjnym) modelu orzekania. Za regułę przyjęto, że sąd

administracyjny na skutek zaskarżenia działania (zaniechania) organu nie przejmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego jej załatwienia, lecz jedynie ocenia działanie tego organu; nie może zatem zastępować organu administracji w wyjaśnieniu i załatwieniu sprawy. Zakres kognicji sądów administracyjnych został skonstruowany w sposób enumeratywny, w przeważającej większości przez wskazanie rodzajów aktów lub czynności podlegających ich kontroli (Piątek, Skoczyła 2016, 50–70 oraz cyt. tam lit.).

Można stwierdzić, że z dniem 1 stycznia 2004 r., tj. po 80 latach od powstania pierwszego sądu administracyjnego w niepodległej Polsce, zrealizowane zostały ówczesne założenia utworzenia niezależnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, co więcej, działającego na podstawie odrębnych przepisów proceduralnych. Przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podlegały licznym nowelizacjom, a najdalej idącą reformę postępowania sądowniczo-administracyjnego przeprowadzono na podstawie ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658). Prace nad nią zainicjowano w 2012 r., uczestniczyli w nich Prezes i sędziowie NSA oraz przedstawiciele środowiska naukowego. W lipcu 2013 r. ostateczny projekt nowelizacji został złożony w Sejmie przez Prezydenta Rzeczypospolitej (Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1633). Zasadniczym celem projektowanych zmian, co wynika z uzasadnienia projektu, było usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi obu instancji. Skuteczność i sprawność sądowej kontroli administracji uznano za równie istotne wartości jak zapewnienie praworządności. Punktem odniesienia projektowanych zmian było również zagwarantowanie jednostce efektywnej realizacji prawa do sądu przez m.in. poszerzenie kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych. Proponowane zmiany nie dotyczyły już miejsca sądownictwa administracyjnego w systemie ustrojowym państwa, co pozwala stwierdzić, że ukształtowany w zgodzie z Konstytucją model odrębnego od władzy wykonawczej, pozostającego poza nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego i niezależnego dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego sprawdził się.

6. PODSUMOWANIE

Istniejący w Polsce model sądowej kontroli administracji to niewątpliwie efekt ewolucji ustrojowej i kompetencyjnej sądownictwa administracyjnego (Chlebny, Piątek 2021, 17–36). Jest to model odrębnego od władzy wykonawczej, niezależnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego o szeroko określonej właściwości (z określonymi ustawą wyłączeniami). Leżące u podstaw utworzenia tego sądownictwa w niepodległej Polsce i jego późniejszych reform założenia dotyczące ustroju, zakresu właściwości sądów administracyjnych oraz modelu orzekania i reguł postępowania były realizowane z uwzględnieniem

warunków ustrojowych danego okresu historycznego. Nie bez wpływu na kształt polskiego modelu sądowej kontroli administracji pozostawały rozwiązania państw obcych. Prezentowane i dyskutowane – także publicznie (w tym na łamach czasopism prawniczych) – projekty owych reform wskazywały na potrzebę utworzenia jednolitego modelu sądowej kontroli administracji jako szczególnej instytucji zapewniającej ochronę praw podmiotowych jednostki i zabezpieczającej obiektywny porządek prawny. Realizacja tego zadania nie była łatwa z uwagi na przeobrażenia ustrojowe i społeczno-polityczne w Polsce. Niemniej jednak tworzone w różnych okresach XX w. projekty reform sądownictwa administracyjnego i tocząca się wokół nich dyskusja potwierdzały, że poważnie postrzegana jest potrzeba utrwalenia w praktyce legislacyjnej i świadomości społecznej takiego modelu sądowej kontroli administracji, któremu będzie można przypisać trwałą wartość w kontroli zgodności z prawem administracji publicznej.

Po przeanalizowaniu projektów reform oraz ich efektów ustawodawczych nasuwa się wniosek, że dopiero Konstytucja z 1997 r. stworzyła konkretne podstawy dla niezależnego funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Nie oznacza to, że choćby założenia reformy wdrożonej w 1980 r. – wraz z utworzeniem NSA – nie czyniły zadość idei państwa oraz ochronie praw jednostki przed niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Jednakże obowiązująca Konstytucja nie tylko wyodrębniła sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości (jako element władzy sądowniczej odrębnej i niezależnej od innych władz), ale też określiła model sądowej kontroli administracji prowadzący się do kontroli zgodności z prawem działania administracji publicznej, a ponad wszystko niejako wymusiła na ustawodawcy realizację obowiązku stworzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, co z kolei ma szczególne znaczenie gwarancyjne z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu i ochrony praw jednostki.

Obecnie, przynajmniej w środowisku prawniczym, nie ma wątpliwości co do niezbędności istnienia sądownictwa administracyjnego w państwie praworządym. Złożonym problemem (wykraczającym poza ramy opracowania, a godnym pogłębienia) pozostaje natomiast kwestia świadomości obywateli co do gwarancji, jakie stwarza sądownictwo administracyjne w aspekcie realizacji prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu. Dlatego twórcom projektów ewentualnych przyszłych reform sądownictwa administracyjnego powinny przyświecać słowa Jerzego Stefana Langroda, spisane na początku działania tego sądownictwa w niepodległej Polsce: „państwo praworządne jest nierozdzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego – bez niego bowiem nie ma państwa praworządnego, a bez państwa praworządnego nie ma sądownictwa administracyjnego – przeto leży w najżywotniejszym interesie nauki tak prawa politycznego, jak i prawa administracyjnego, aby to uświadomienie stało się udziałem ogółu społeczeństwa, bo z nim przyjdzie – przyjść musi – nie tylko znajomość, ale i zrozumienie prawa” (Langrod 1925, 6).

Poza tym, zmiany w sferze działalności sądów administracyjnych (zakresu kognicji, modelu orzekania, instytucji procesowych) wydają się nieuniknione, jeśli weźmiemy pod uwagę choćby rozwój społeczny i technologiczny (także administracji publicznej) oraz rosnące oczekiwania społeczeństwa co do skuteczności sądowej kontroli administracji. Na działalność sądów administracyjnych znacząco oddziałuje również prawo europejskie, które sądy stosują w bieżącej działalności orzeczniczej, realizując standardy rzetelnego i praworządnego procesu wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Chmielarz-Grochal, Kalisz 2020). Podobnie unijna zasada skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE) wymaga, by zarówno sąd w znaczeniu ustrojowym, jak i dostępne w prawie krajowym procedury realizacji prawa do sądu spełniały wymogi praworządności. Ponadto, wynikająca z prawa unijnego konieczność zapewnienia przez państwo jednostce skutecznej ochrony sądowej w wymiarze europejskim może determinować zmiany prawa krajowego czy dotychczasowej praktyki organów krajowych (także sądów). Państwa członkowskie Unii korzystają wprawdzie z autonomii instytucjonalnej i proceduralnej, ale pod warunkiem zapewnienia skutecznego wykonania zobowiązań wynikających z prawa unijnego (Półtorak 2014, 184). Na przykład z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 29 lipca 2019 r. w sprawie C-556/17 *Torubarov* (ECLI:EU:C:2019:626) wynika, że sąd krajowy jest obowiązany do orzekania merytorycznego w sprawach dotyczących udzielania ochrony międzynarodowej i pomijania przepisów prawa krajowego, które nakazują wydawanie orzeczeń o charakterze kasatoryjnym. W związku z tym orzeczeniem nasuwa się pytanie: czy stworzenie ustawowych podstaw do wydania przez polski sąd administracyjny wyroku reformatoryjnego zastępującego akt administracyjny organu nadal będzie mieściło się w granicach wyznaczonych w art. 184 Konstytucji, nawet przy założeniu przyjaznej dla prawa unijnego wykładni tego przepisu? Niewątpliwie jest to temat do szerszej debaty i to nie tylko o potrzebie kolejnych reform sądowej kontroli administracji, ale być może także o konieczności zmiany art. 184 Konstytucji.

BIBLIOGRAFIA

- Binder, Wilhelm. 1926. *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (z dnia 3 sierpnia 1922, poz. 600): z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926, poz. 437 Dz.U. i pokrewne ustawy. Komentarz*. Warszawa: Hoesick Wilhelm.
- Borkowski, Janusz. 2000. „Sądowa kontrola administracji publicznej – Naczelny Sąd Administracyjny przed dwudziestoleciami działalności”. W *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. Zygmunt Niewiadomski, Jerzy Buczkowski, Jan Łukaszewicz, Jerzy Poślusznny, Jerzy Stelmasiak. 110–130. Przemysł: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemysłu.
- Borkowski, Janusz. 2002. „Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 5: 3–18.


- Buszyński, Marian. 1946. „O reformę sądownictwa administracyjnego”. *Gazeta Administracji* 1: 24–31.
- Chlebny, Jacek. Wojciech Piątek. 2021. „Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1–2: 17–36.
- Chmielarz-Grochal, Anna. Anna Kalisz. 2020. „Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne”. *Państwo i Prawo* 1: 71–94.
- Chróścielewski, Wojciech. Jan Paweł Tarno. 1999. „Trójuszczelbony model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne”. *Państwo i Prawo* 5: 20–31.
- Dawidowicz, Waclaw. 1956. „W sprawie sądownictwa administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 12: 1041–1048.
- Drażek-Drawicz, Józef. 1931. „Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym”. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 16: 590–592.
- Hauser, Roman. 1999. „Założenia reformy sądownictwa administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 12: 21–33.
- Hauser, Roman. 2002. „U progu reformy sądownictwa administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 11: 28–43.
- Hauser, Roman. 2003. „Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia”. *Przeгляд Podatkowy* 10: 52–57.
- Hauser, Roman. 2010. „Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5–6: 157–167.
- Iserzon, Emanuel. 1945. „Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych”. *Gazeta Administracji* 1–3: 4–7.
- Janowicz, Zbigniew. 1991. „Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3: 1–12.
- Kijowski, Dariusz Ryszard. Józef Płoskonka. Stanisław Prutis. Piotr Rączka. Stanisław Srocki. Mirosław Stec. 1999a. „Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego”. *Samorząd Terytorialny* 5: 3–54.
- Kijowski, Dariusz Ryszard. Józef Płoskonka. Stanisław Prutis. Piotr Rączka. Stanisław Srocki. Mirosław Stec. 1999b. *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kijowski, Dariusz Ryszard. Red. 2000. *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Klonowiecki, Witold. 1946. „Odbudowa sądownictwa administracyjnego”. *Gazeta Administracji* 4–6: 197–200.
- Kmieciak, Zbigniew. 1998. „Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 5: 17–24.
- Kmieciak, Zbigniew. Małgorzata Stahl. 1999. „Jaki model sądownictwa administracyjnego?” *Samorząd Terytorialny* 6: 3–14.
- Krukowski, Stanisław. 1990. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.” *W Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*. T. 2. Red. Marian Kallas. 19–70. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1925. *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*. Warszawa: Biblioteka Polska.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1928. „Projekt ustawy o postępowaniu sądowniczym”. W *Projekt konstytucji*. Red. Władysław Leopold Jaworski. 639–715. Kraków: Drukarnia Narodowa w Krakowie.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1928. „Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym”. W *Projekt konstytucji*. Red. Władysław Leopold Jaworski. 551–638. Kraków: Drukarnia Narodowa w Krakowie.

- Langrod, Jerzy Stefan. 1928. „Sądownictwo administracyjne”. W *Projekt konstytucji*. Red. Władysław Leopold Jaworski. 391–549. Kraków: Drukarnia Narodowa w Krakowie.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1936. *Nowe prądy w sądownictwie administracyjnym (na marginesie ustawy o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym)*. Lwów: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1936. „Problemy administracyjne w konstytucji”. *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne* 30: 160–210.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1946. „Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego”. *Gazeta Administracji* 10–11: 504–520.
- Litwin, Józef. 1956. „Problematyka sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia organizacji i procedury”. *Nowe Prawo* 10: 3–19.
- Malec, Dorota. 2004. „Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce 1918–2002. Uwagi historyka prawa”. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 1: 281–295.
- Morawski, Jan. 1932. „Najwyższy Trybunał Administracyjny na nowych podstawach prawnych”. *Gazeta Sądowa Warszawska* 46: 671–674.
- Nowakowski, Michał. 2012. „O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej”. W *Regnare. Gubernare. Administrare. Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa. Prace dedykowane Profesorowi Jerzemu Malcowi z okazji 40-lecia pracy naukowej*. Red. Stanisław Grodziski, Andrzej Działdziej. 153–164. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2016. „Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce”. W *System prawa administracyjnego*. T. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 1–70. Warszawa: C.H.Beck.
- Sadłowski, Michał Patryk. 2017. „Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944–1952”. *Miscellanea Historico-Iuridica* 2: 97–112.
- Sawicki, Jan. 1920a. „Sądy administracyjne w Polsce”. *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości. Dział Nieurzędowy* 3: 178–188.
- Sawicki, Jan. 1920b. „Projekt ustawy o ustanowieniu Trybunału Państwa”. *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości. Dział Nieurzędowy* 4: 234–240.
- Tarnowska, Anna. 2006. „Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego”. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 9: 415–444.
- Woś, Tadeusz. 2001. „Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału”. *Państwo i Prawo* 7: 30–53.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1977. „Koncepcje sądowej kontroli decyzji administracyjnych w Polsce Ludowej”. *Studia Prawnicze* 3: 59–95.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1983. *Sądownictwo administracyjne w PRL*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Zawadzki, Sylwester. 1990. „Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego”. W *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*. 25–63. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Zimmermann, Jan. 1993. „Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.” *Samorząd Terytorialny* 1–2: 108–124.
- Zimmermann, Jan. 2005. „Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego”. W *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*. Red. Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzcziński. 490–505. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

- Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71).
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 26, poz. 177).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806, ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652).

*Tomasz Grzybowski** <https://orcid.org/0000-0002-9159-0223>*Marta Sarnowiec-Cisłak*** <https://orcid.org/0000-0001-9870-9111>

OCHRONA PORZĄDKU PRAWNEGO PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

Streszczenie. Pozycja ustrojowa sądownictwa administracyjnego, w kształcie funkcjonującym od 2004 r., sytuuje tę instytucję nie tylko w roli gwaranta legalności działania władzy publicznej w konkretnym przypadku, lecz również koherencji i funkcjonalności systemu prawa administracyjnego jako takiego. Ochrona porządku prawnego przez sądy administracyjne w naturalny sposób wiąże się z zagadnieniem stabilności praktyki orzeczniczej i odpowiedzialnością sędziego za treść orzeczenia, w dalszej kolejności ze skutecznością sądownoadministracyjnego stosowania prawa. Problematyka ta plasuje się tym samym na krawędzi różnych płaszczyzn metodologicznych, obejmując takie wątki analizy, jak: miejsce i rola sądów administracyjnych we współczesnym porządku prawnym (metoda konstytucyjno-prawna), model proceduralny sądowego stosowania prawa i jego efektywność (metoda administracyjno-prawna), czy też teoretyczno-, a nawet etycznie-prawne aspekty sądowego stosowania prawa. W świetle decyzyjnego modelu sądowego stosowania prawa zagadnienie dbałości o ład prawny ujawnia się ze szczególną mocą w warstwie ustaleń walidacyjnych i interpretacyjnych, co nadaje istotne znaczenie motywom uzasadnienia, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że wykonanie orzeczenia w zasadzie pozostaje poza kompetencją sądu administracyjnego. Na tym tle autorzy zwracają uwagę na stosunkowo powściągliwe korzystanie przez sądy administracyjne z kompetencji reformatorycznych i środków dyscyplinujących jako swego rodzaju rozwiązań ostatecznych. Pozwala to sformułować tezę, że sądy administracyjne zasadniczo chronią porządek prawny siłą argumentów, nie zaś argumentem siły. Działania zapewniające pewność i skuteczność decyzji sądowego stosowania prawa traktują zaś jako środki ochrony porządku prawnego.

Słowa kluczowe: sądy administracyjne, porządek prawny, pewność prawa, uzasadnienie, kompetencje reformatoryczne.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, tgrzyb1@sgh.waw.pl

** Naczelny Sąd Administracyjny, msarnowiec@nsa.gov.pl

THE PROTECTION OF LEGAL ORDER BY ADMINISTRATIVE COURTS

Abstract. The position of the administrative judiciary, as it has functioned since 2004, situates this institution not only as a guarantor of the legality of public authority action in a given case, but also of the coherence and functionality of the administrative law system as such. The protection of the legal order by administrative courts is naturally related to the issue of the stability of the judicial practice and the responsibility of the judge for the content of the ruling, and further to the effectiveness of the judicial-administrative application of the law. Thus, this issue is situated on the edge of different methodological planes, covering such threads of analysis as: the place and role of administrative courts in the modern legal order (constitutional-legal method), the procedural model of judicial application of law and its effectiveness (administrative-legal method), or theoretical and even ethical-legal aspects of judicial application of law. In the light of the decisional model of ethical application of law, the issue of care for legal order is revealed with particular force in the layer of validation and interpretation findings, which gives significant importance to the reasons for the justification, especially if one takes into account that the execution of the decision in principle remains outside the competence of the administrative court. Against this background authors pay attention on the relatively restrained use of reformatory powers and disciplinary measures by administrative courts, as a kind of last resort legal remedy. This allows to maintain thesis that administrative courts generally protect the legal order with the force of arguments rather than with the argument of force. On the other hand, they treat measures to ensure the certainty and effectiveness of decisions of judicial application of law as measures to protect the legal order.

Keywords: administrative courts, legal order, legal certainty, justification, reformatory powers.

1.

Powołanie do życia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Polsce w 1980 r. zbiegło się z głębokimi przemianami w życiu społecznym i politycznym. Mimo że zasadnicza transformacja ustrojowa nabrała tempa niemal dekadę później, nie ulega wątpliwości, że jej kierunek i zasadnicze założenia wykuwały się już wcześniej, w toku powracających debat oraz stopniowych, coraz bardziej odważnych przekształceń instytucji dawnego systemu (Kmieciak 2010a, 219). Rok 2004 przyniósł ze sobą z kolei domknięcie głębokiej reformy, zapowiedzianej już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 443 ze zm.), w następstwie której sądownictwo administracyjne niejako wybiło się na niepodległość. Mowa oczywiście o ukonstytuowaniu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, tj. w pełni rozwiniętej, samodzielnej pod względem prawnym i instytucjonalnym struktury wymiaru sprawiedliwości, odpowiedzialnej za kontrolę działalności administracji publicznej. Równoległe nastąpiła paradygmaticzna dla sędziów, w tym sądów administracyjnych, zmiana optyki, wiążąca się z akcesją Polski do Unii Europejskiej (szerzej Wróbel 2010, 474–496). Mimo że podstawowe dla sądownictwa administracyjnego akty normatywne, zwłaszcza w płaszczyźnie proceduralnej, były już wielokrotnie nowelizowane, formuła modelu sądowej kontroli administracji wprowadzona w życie w 2004 r. zasadniczo nie uległa zmianie.

Trudno na tym tle przecenić wpływ reaktywowanego sądownictwa administracyjnego na nasze myślenie o prawie, jego legitymizującej funkcji i roli regulatora stosunków społecznych, zwłaszcza że bardzo szybko okazało się, iż to właśnie zasady prawa będą dla składów orzekających drogowskazem (Hauser 2010, 157). Jakkolwiek sądy administracyjne nie są jedynym filarem kontroli aparatu władzy wykonawczej (szerzej Zirk-Sadowski 2005a, 259–285), to można i należy je postrzegać jako kluczowe z perspektywy ochrony praw jednostki. Należy bowiem zauważyć, że z punktu widzenia podmiotu dochodzącego swoich praw w sporze z administracją publiczną istotne jest przede wszystkim to, co sąd wydobędzie z treści przepisów w rozpoznawanym stanie faktycznym (Kmieciak 2010a, 230). W ramach swojej właściwości sądy administracyjne w zasadniczy sposób przyczyniają się więc do społecznego odbioru prawa, wywierając zarazem przemożny wpływ tak na zmianę ideologii, jak i mechanizmy stosowania prawa przez administrację. Judycjalizacja prawa administracyjnego dokonuje się na wielu poziomach, wśród których wyróżniono swego rodzaju nurty praktyki orzeczniczej: 1) porządkujący, dotyczący wykładni podstawowych pojęć prawa administracyjnego, stanowiących ramy komunikacji administracji z obywatelem, takich jak uznanie administracyjne czy zaufanie do organów państwa; 2) prokonstytucyjny, zorientowany na zasadnicze podstawy ochrony praw podmiotowych jednostki i środki temu celowi służące, w tym zwłaszcza bezpośrednie stosowanie konstytucji czy wykładnia zgodna z konstytucją; 3) prowolnościowy, również skoncentrowany wokół idei, zgodnie z którą w państwie praworządnym działania władzy publicznej muszą znajdować wyraźne umocowanie w przepisie ustawy; 4) korygujący, tj. zmierzający do usuwania kolizji i oczywistych błędów legislacyjnych, przy uwzględnieniu *ratio legis*; 5) proeuropejski, zapewniający spójność krajowego porządku prawnego z *acquis communautaire* (Chróścielewski, Kmieciak 2005, 76–89).

Okazuje się więc, że pozycja ustrojowa sądów administracyjnych z Naczelny Sąd Administracyjny na czele, niejako *ex definitione*, sytuuje tę instytucję nie tylko w roli gwaranta legalności działania władzy publicznej w konkretnym przypadku, lecz również koherencji i funkcjonalności systemu prawa administracyjnego jako takiego. Odsłania to tytułowe zagadnienie ochrony porządku prawnego w praktyce orzeczniczej. W badanym obszarze wspomniane pojęcie nie daje się bowiem sprowadzić li tylko do ochrony praworządności, zwłaszcza w wąskim rozumieniu, oznaczającym przestrzeganie prawa przez organy państwowe (Opalek, Wróblewski 1991, 285).

2.

Ochrona porządku prawnego jest pojęciem bardzo pojemnym, w skład którego wchodzić mogą różnorodne zagadnienia, o odmiennym stopniu uogólnienia, począwszy od związanych z konkretnymi gałęziami prawa, jak bezpieczeństwo

publiczne (prawo konstytucyjne i administracyjne; Bień-Kacała 2015, 11 i n.) czy pewność obrotu gospodarczego (Szczepka 2014, 36–45), a kończąc na kwestiach teoretyczno- czy wręcz filozoficzno-prawnych, takich jak pewność prawa (Wojciechowski 2014, rozdz. 1). Notabene pojęcia te można zaliczyć do rodziny znaczeń w ujęciu Wittgenstein’owskim. Jak wskazuje Maciej Wojciechowski,

trudno terminologicznie odróżnić wyrażenia, takie jak: „pewność prawa”, „bezpieczeństwo prawne”, „zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa”. Przeprowadzanie szczegółowych dystynkcji byłoby zbędnym, scholastycznym (w pejoratywnym znaczeniu tego słowa) „dzieleniem włosa na czworo” (Wojciechowski 2014, rozdział 1).

W powyższym kontekście zwłaszcza pojęcie pewności prawa może być kojarzone z ochroną porządku prawnego, z uwagi na swój uniwersalny wydźwięk i silne zakotwiczenie w orzecznictwie, właśnie w kontekście gwarancyjnej funkcji prawa (tak np. Zdyb 2018, 421–443). Można je przy tym wiązać z płaszczyzną formalną, kładąc nacisk na proceduralne aspekty obowiązywania i stosowania prawa, co nawiasem mówiąc jest dosyć naturalnym kierunkiem dla prawników osadzonych w liberalno-demokratycznej wizji ustroju państwa. Zwrot ku proceduralnemu ujęciu prawa, tj. swego rodzaju ucieczka w dyskursywność, pozwala bowiem odsunąć prawo od ideologii, z różnym skutkiem obiektywizując proces decyzyjny tak na poziomie stanowienia, jak i stosowania prawa. Jest to jednak broń obosieczna, bo zarazem tworzy się, przez złożoną konwencjonalizację procesów decyzyjnych, cały łańcuch barier komunikacyjnych¹, hamujących procesy artykułowania interesów grupowych (szerzej Zirk-Sadowski 2005b, 66–69)². W aspekcie proceduralnym podstawowe pytania dotyczą tego, czy prawo ustanowił odpowiednio legitymizowany podmiot, czy dochowane zostały stosowne procedury w zakresie jego kształtowania, czy zostało odpowiednio promulgowane. W dalszej kolejności można zastanawiać się, czy tak ukształtowane regulacje prawne są przejrzyste, jasne, czytelne, czy dają podstawy do odszukania norm prawnych odpowiadających standardom ładu publicznego, a także, jakie są metody stosowania prawa, czy gwarantują przewidywalność wyników wykładni oraz stabilność praktyki decyzyjnej. Innymi słowy, chodzi tu o pewność prawa we wszystkich trzech wymiarach: dynamicznej, komunikacyjnej i kwalifikacyjnej (Brożek 2011, 24 i n.). Nietrudno dostrzec, że nie są to *nomen omen* neutralne aksjologicznie aspekty legitymizacji prawa, zwłaszcza jeśli skonfrontować je z bieżącymi warunkami debaty polityczno-prawnej dotyczącej roli i miejsca sądów jako regulatora życia społecznego, a w tym skali ich zaangażowania w proces dystrybucji władzy we współczesnym państwie

¹ Najbardziej wymownym przejawem owych barier jest sytuacja, nie tak odległa wszak od warunków współczesnych, w której poszczególne instytucje konstytucyjne, zamiast się uzupełniać, występują przeciwko sobie (zob. Barber 2013, 558–577).

² Na tym tle można rozpatrywać m.in. źródła bieżącego kryzysu debaty publicznej, również na poziomie instytucjonalnym.

(Dębska 2015, 299–301). Przeciwnie, z której by strony nie spojrzeć, rozumowania prawnicze angażują oceny o charakterze wartościującym, jako że prawo jest niejako zanurzone w kulturze danego społeczeństwa (Zirk-Sadowski 1998). Można jednak podsumować, że ujęcia proceduralne, zwłaszcza te prezentujące postawę afilozoficzną (Wróblewski 1966, 60–87), czy też na poziomie szczegółowych nauk prawnych dogmatyczno-formalną, usiłują neutralizować wpływ ideologii na legitymizację decyzji prawnych, zarówno na poziomie dyskursu prawodawczego, jak i operatywnego.

Na potrzeby niniejszych rozważań istotny jest ten wniosek płynący z powyższych uwag, że zależnie od przyjętej perspektywy problematykę ochrony porządku prawnego można analizować z wykorzystaniem metod właściwych dogmatyce prawniczej, jak również z wykorzystaniem teoretycznej, a nawet filozoficznej siatki pojęciowej. Nasuwa się z kolei spostrzeżenie, że w płaszczyźnie dogmatyczno-prawnej ochronę porządku prawnego również można postrzegać w aspekcie materialnym bądź proceduralnym. W tym pierwszym chodziłoby o analizę ustrojową, obejmującą zakres praw i obowiązków uczestników obrotu prawnego, a także system gwarancji instytucjonalnych (zwłaszcza na poziomie konstytucyjnym), pozwalających na utrzymanie ładu prawnego (Zdyb 2018, 429–436). Natomiast w optyce proceduralnej angażuje się analizę obowiązujących rozwiązań prawnych pozwalających na podejmowanie decyzji prawnych, przez które ustanawia się, zmienia lub uchyla normę (regułę), aktualizuje cudzy obowiązek lub realizuje uprawnienie zarówno na poziomie generalnym, jak i indywidualnym. Chodziłoby tu o weryfikację, czy stosowne normy realizują ideę sprawiedliwości proceduralnej (w odniesieniu do Kodeksu postępowania administracyjnego zob. Kmiecik 1994). Patrząc natomiast z perspektywy teoretycznej, zagadnienie ochrony porządku prawnego można rozważać, uwzględniając zwłaszcza zróżnicowaną problematykę wiążącą się pojęciem pewności prawa, tak stanowionego, jak i konkretyzowanego w praktyce orzeczniczej. W tym ostatnim zakresie mówi się najczęściej o pewności decyzji sądowego stosowania prawa, która w znaczeniu obiektywnym, tj. wykraczającym poza indywidualne zaufanie do treści decyzji jej adresata, utożsamiana jest z przewidywalnością rozstrzygnięcia (Wróblewski 1973, 107). Ochrona porządku prawnego przez sądy administracyjne w naturalny sposób wiąże się więc z zagadnieniem stabilności praktyki orzeczniczej (Spyra 2006, 192) i odpowiedzialnością sędziego za treść orzeczenia, w dalszej kolejności zaś ze skutecznością sądownoadministracyjnego stosowania prawa.

Problem ochrony porządku prawnego przez sądy plasuje się tym samym na krawędzi płaszczyzn metodologicznych, obejmując takie wątki analizy, jak: miejsce i rola sądów administracyjnych we współczesnym porządku prawnym (metoda konstytucyjno-prawna), model proceduralny sądowego stosowania prawa i jego efektywność (metoda administracyjno-prawna), czy też teoretyczno-, a nawet etyczno-prawne aspekty sądowego stosowania prawa, jeżeli uwzględnić

zwłaszcza sygnalizowany dalej problem przemocy symbolicznej (językowej) sądu w ramach operatywnej wykładni prawa (Zirk-Sadowski 2006, 70–73). „Jedynie niewielu zaprzeczyłoby bowiem znaczeniu tych elementów, które równie dobrze można nazwać moralnymi, w tworzeniu akceptowalnych decyzji” (Hart 1998, 276).

3.

Wychodząc z tych założeń, można posłużyć się decyzyjnym modelem sądowego stosowania prawa dla zobrazowania wymiarów odpowiedzialności sędziego za treść prawa. Wskazuje się mianowicie, że na decyzję sądową składa się wiele decyzji cząstkowych: 1) decyzja walidacyjna, w ramach której sąd ustala obowiązywanie norm właściwych dla danego przypadku; 2) decyzja interpretacyjna, zmierzająca do ustalenia znaczenia tychże norm; 3) decyzja dowodowa, tj. ustalenie tzw. podstawy faktycznej, czyli ustalenie relacji pomiędzy określonymi zdarzeniami a rzeczywistością; 4) decyzja wyboru konsekwencji, tj. ustalenie relacji pomiędzy konkretnym, stwierdzonym stanem faktycznym a obowiązującymi normami prawnymi (szerzej Wróblewski 1967).

Jeżeli przy tym uwzględnić, że judykat trafia do audytoriów o zróżnicowanej skali (zasięgu), tak partykularnych – strony postępowania, sąd wyższej instancji, jak i uniwersalnych – przykładowo w sprawach głośnych medialnie (szerzej Perelman 2002, 27–30) – to odpowiedzialność sędziego za treść prawa można postrzegać w optyce indywidualnej, tj. rozstrzyganego przypadku, bądź w perspektywie systemowej, porządku prawnego. Do tej pierwszej kategorii można odnieść modelowo decyzje cząstkowe dotyczące ustaleń faktycznych oraz wyboru konsekwencji prawnych. Z kolei ustalenia walidacyjne i interpretacyjne tworzą przestrzeń dla wspomnianych wyżej nurtów praktyki orzeczniczej, tj. *ius interpretandi*, jako czynnik stabilizujący praktykę orzeczniczą. Zatem to w warstwie ustaleń walidacyjnych, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę zagadnienie bezpośredniego stosowania konstytucji, a w szczególności w decyzji interpretacyjnej, tj. w wykładni prawa ujawnia się problem ochrony porządku prawnego przez sędziego.

Siła illokucyjna tych ustaleń zależy od argumentów wykorzystanych w motywach rozstrzygnięcia, bowiem władza sądu jest legitymizowana przede wszystkim przez motyw sędziowskiego rozumowania, tj. uzasadnienie orzeczenia (Łętowska 1997, 8 i n.). To przez pryzmat uzasadnienia orzeczenia dokonuje się oceny, czy sędziowie działają jako tzw. wierni agenci (*faithful agents*) prawa, czy też czynią ze swej władzy niewłaściwy użytek (Bystranowski 2016, 29–30). Może się przecież okazać, że autorytatywność sądowej wykładni prawa przejawia się w wykorzystaniu niedostępnych dla obywatela bądź nierzetelnych argumentów interpretacyjnych, tj. że „obywatel ma poczucie, że został niejako «zaskoczony» nowym znaczeniem terminu przyjętym w rozstrzyganym sporze przez sędziego”. Może też zdarzyć się przeciwnie, że obywatel nie może przełamać swoistego

oportunizmu interpretacyjnego, polegającego na poszukiwaniu rozwiązań wcześniej zaakceptowanych, nawet kontrowersyjnych, jeżeli gwarantują oszczędność czasu oraz aprobatę instancyjną orzeczenia, zgodnie ze sformułowaną przez Chaima Perelmana zasadą bezwładności (Jabłoński, Kaczmarek 2013, 104).

Ranga uzasadnienia wzrasta dodatkowo, jeśli wziąć pod uwagę, że wykonanie orzeczenia w zasadzie – zwłaszcza w odniesieniu do sądów administracyjnych – pozostaje poza kompetencją sądu. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny,

jeżeli wyrok sądu administracyjnego stanowi autorytatywną wypowiedź, co do zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności, to w zakresie tego rozstrzygnięcia nie nadaje się on do wykonania w trybie egzekucyjnym. W odniesieniu do orzeczeń sądów administracyjnych, ich wykonanie należy rozumieć jako zastosowanie się organu administracji publicznej do oceny prawnej sądu administracyjnego (wyr. NSA z 1 września 2010 r., I OSK 920/10, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wypada w tym kontekście przypomnieć, że modele orzecznictwa sądowo-administracyjnego różnią się w skali europejskiej, czy nawet szerzej – światowej, oscylując między czysto kasacyjnym a w pełni reformatoryjnym (szerzej Kowalski 2018, 11–19). Polskie sądy administracyjne dysponują wprawdzie ograniczonymi uprawnieniami w zakresie reformatoryjnym, takim zwłaszcza jak nakaz sądowy, który do pewnego stopnia zbliżony jest do funkcjonującej np. w systemie holenderskim tzw. pętli administracyjnej, *last but not least* dysponują możliwością umorzenia postępowania administracyjnego, a nawet stwierdzenia istnienia albo nieistnienia uprawnienia lub obowiązku³. Sąd ma też do dyspozycji pewne środki przymusu, zwłaszcza grzywnę. Niemniej charakter tych narzędzi prawnych postrzegać należy jako ekstraordynaryjny; kompetencje merytoryczne z założenia powinny chronić przed „efektem jo-jo”, a więc rozpatrywaniem tej samej sprawy na przemian przez organy administracji i sądy administracyjne (różnych instancji) bez jej ostatecznego, merytorycznego zakończenia (Kmieciak 2010b, 109). Składy orzekające korzystają z uprawnień merytorycznych powściągliwie, np. w sprawach przyznania dodatków do zasiłków, przyznania świadczeń wychowawczych, refundacji leków, pozwolenia na budowę, przyznania stypendium czy kar pieniężnych (Biuro Orzecznictwa, 2019). Zasadniczo więc orzeczenia sądów administracyjnych mają charakter kasacyjny, tzn. eliminują akt organu administracji publicznej, pozostawiając mu rozstrzygnięcie co do istoty sprawy (szerzej Hauser 2007). Jest to, nawiasem mówiąc, podstawowa wada kasacyjnego wariantu orzekania, częstokroć dla stron postępowania niezrozumiałego. Stąd też w 2015 r. wkomponowano w procedurę sądowoadministracyjną wspomniane wyżej elementy reformatoryjne, które mają umożliwić stronie wyegzekwowanie

³ Taki wyrok w istocie niejako zastępuje stosowne orzeczenie organu administracji publicznej; organ zostaje „niejako wyręczony” w swojej formie w wykonaniu ustawowego zadania, co podyktowane jest względami efektywności sądowej kontroli administracji publicznej (szerzej zob. Kmieciak 2011, 13–20).

wyroku w sytuacji, gdy organ go nie wykonuje. W aktualnym stanie prawnym polskie sądownictwo administracyjne ewoluowało więc w kierunku mieszanego modelu kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, w którym jednakże przeważają uprawnienia kasacyjne (Piątek, Skoczylas 2019, 33).

Ta ostatnia uwaga jest o tyle istotna, że wskazuje również na brak działania sądu administracyjnego z urzędu. Przepisy procesowe w jednoznaczny sposób uzależniają interwencję sądu od inicjatywy skargowej. Co do zasady więc, niezależnie od tego, czy sąd posłuży się rozstrzygnięciem reformatoryjnym, czy uchyli zaskarżony akt, wiedzę o braku wykonania wyroku poweźmie dopiero w razie wniesienia skargi na niewykonanie wyroku, bądź ponownej skargi w sytuacji wydania rozstrzygnięcia, które nie realizuje wskazań co do dalszego postępowania wynikających z pierwotnego wyroku sądu. Oznacza to, że sąd administracyjny zasadniczo chroni stabilność, jak też efektywność swych decyzji, a tym samym porządek prawny, siłą argumentów, nie zaś argumentem siły.

4.

Za ilustrację powyższych ustaleń może posłużyć próba ochrony ustrojowej pozycji sądu administracyjnego, a pośrednio ładu prawnego, podjęta w niedawnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2021 r. (V SA/Wa 393/21, niepubl.). W orzeczeniu tym skład orzekający odniósł się do kwestii wykonalności wyroków sądów administracyjnych w kontekście związania oceną prawną w nich wyrażoną. Innymi słowy, sytuacja analizowana przez sąd stanowiła akademicki wręcz przykład wspomnianego wyżej „efektu jo-jo”.

Sprawa dotyczyła decyzji Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w przedmiocie ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności finansowych z tytułu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. U podstawy faktycznej rozstrzygnięcia legło ustalenie, że skarżący nie uzupełnił wymaganego wykształcenia w terminie 3 lat od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy. Na skutek złożonej skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję organu, wskazując na błędy w zakresie ustalenia o nieuzupełnieniu wykształcenia. W tym względzie nakazano, w szczególności, aby organ wziął pod uwagę okoliczności związane z sytuacją życiową skarżącego, a także fakt, że strona ostatecznie dopełniła warunku wykazania się odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi z dwóch niezależnych od siebie tytułów, a zatem cel wsparcia został finalnie zrealizowany. Jednakże w kolejnej decyzji będącej przedmiotem oceny w omawianym wyroku z 15 czerwca 2021 r. organ odwoławczy podtrzymał stanowisko, że warunek uzupełnienia wykształcenia nie został przez skarżącego spełniony. Organ zauważył przy tym, że stoi na straży praworządności i nie może podejmować

decyzji sprzecznych z przepisami prawa. W związku z powyższym nie ma podstaw do uwzględnienia okoliczności związanych z sytuacją życiową skarżącego, jak również faktu, że strona ostatecznie dopełniła warunku wykazania się odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi z dwóch niezależnych od siebie tytułów, na co wskazywał sąd administracyjny w wyroku uchylającym pierwotną decyzję (wyr. WSA w Warszawie z 6 lutego 2019 r., V SA/Wa 1101/18, CBOSA)⁴.

Oceniając zgodność z prawem ponownej decyzji organu, WSA w Warszawie stwierdził, że porównanie ustaleń organu ze wskazaniem co do dalszego postępowania wynikającymi z wyroku, który miał zostać wykonany w sprawie, prowadzi do wniosku, że są one bezpośrednio sprzeczne. Zdaniem składu orzekającego organ nie tyle uwzględnił, ile odniósł się polemicznie do oceny prawnej wynikającej z pierwotnego wyroku sądu administracyjnego, czemu notabene wprost dał wyraz we wnioskach wyrażonych w uzasadnieniu spornej decyzji. W związku z tym sąd przypomniał, że nie można tracić z pola widzenia, że związanie oceną wyrażoną w orzeczeniu sądu administracyjnego stanowi gwarancję prawną skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych i ma zapobiegać dalszym naruszeniom prawa przez organ. Bez ścisłego stosowania omawianej zasady trudno byłoby zapewnić spójność działania systemu władzy państwowej. W istocie podważałoby to obowiązującą w polskim prawie zasadę sądowej kontroli nad aktami i czynnościami organów administracji. Sąd podkreślił, że efektywność ochrony sądowej należy traktować jako element podmiotowego prawa do sądu, stanowiącego jeden z fundamentów demokratycznego ustroju prawnego. W konkluzji zaś stwierdził, że uznając za nadrzędną własną perspektywę interpretacyjną, jak też co do stosowania prawa w stanie faktycznym sprawy, organ podważył istotę sądowej kontroli administracji oraz zasadę współdziałania władz. Mimo krytycznej oceny działania organu nie zastosowano jednak merytorycznego środka prawnego, ograniczając rozstrzygnięcie do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji organów obu instancji, oraz wskazując w zaleceniach, że organ powinien rozważyć możliwość umorzenia postępowania administracyjnego.

5.

Na tle przedstawionych uwag można zaryzykować kilka wniosków ogólniejszej natury. Przede wszystkim wydaje się, że sądy postrzegają praworządność jako wartość samoistną, zaś działania zapewniające pewność i skuteczność decyzji sądowego stosowania prawa jako środki ochrony porządku prawnego. Stanowi to charakterystyczny dla ustroju demokratycznego sposób postrzegania roli sądu

⁴ Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od ww. wyroku podważając wyłączenie ustalenie o przedawnieniu (wyr. NSA z 29 maja 2020 r., I GSK 1514/19, CBOSA). Zatem w pozostałym zakresie ocena prawna wyrażona w ww. wyroku z 6 lipca 2019 r. uprawomocniła się.

w systemie organów władzy państwowej. Niemniej zwraca uwagę ograniczona sprawczość władzy sądowniczej. Sądy są bowiem tą władzą, która „nie ma ani sakiewki, ani miecza” (Hamilton 1788). Wykonalność orzeczeń sądowych jest w dużej mierze pochodną nie tylko gwarancji instytucjonalnych, ale być może w nie mniejszym stopniu poziomu kultury prawnej czy też pewnej dojrzałości (demokratyzacji) społeczeństwa. Trzeba przy tym odnotować, że ów wewnętrzny punkt widzenia, a zatem swego rodzaju wrażliwość sądów administracyjnych na uwarunkowania kultury prawnej, w której funkcjonują, jest widoczna w praktyce orzeczniczej. Ze środków merytorycznych oraz dyscyplinujących organy władzy publicznej sądy administracyjne korzystają bowiem dosyć powściągliwie, postrzegając je jako swego rodzaju ostateczność i rezerwując je raczej dla uporczywego oporu organów administracji publicznej (zob. np. wyr. WSA w Warszawie z 16 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1125/15, niepubl.). Postawę tę ilustruje również przywołane studium przypadku. Wynika to naszym zdaniem zarówno z przyczyn leżących w rodzimej kulturze prawnej, jak i z ograniczeń o charakterze prawnym, zwłaszcza że dominujące elementy konstrukcyjne polskiego systemu sądowej kontroli administracji mają charakter kasacyjny (Piątek, Skoczylas 2019, 24 i 32). Można więc powiedzieć, że sądy administracyjne legitymizują swoją władzę raczej *imperio rationis* aniżeli *ratione imperii*. Jest jednak i wyżej wspomniany koszt tego rodzaju postawy interpretacyjnej właściwej dla trzeciej władzy. Wydaje się bowiem, że idealistyczna wizja „stolic imperium prawa” (Dworkin 2006, 409) nadal jest negocjowana w dyskursie prawnym.

BIBLIOGRAFIA

- Barber, Nicholas W. 2013. „Self-defence for institutions”. *Cambridge Law Journal* 72: 558–577.
- Bień-Kacała, Agnieszka. 2015. „Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2: 11–28.
- Biuro Orzecznictwa NSA. 2019. „Sprawozdanie z konferencji sędziów Izby Gospodarczej NSA, Trojanów 27–29 maja 2019”. *Materiały Szkoleniowe* 55: 1–54.
- Brożek, Bartosz. 2011. „Pewność prawa jako stabilność strukturalna”. *Forum Prawnicze* 6: 23–29.
- Bystranowski, Piotr. 2016. „Ekonomiczna analiza prawa wobec problemu optymalnej precyzji dyrektyw prawnych”. *Państwo i Prawo* 5: 18–33.
- Chróścielewski, Wojciech. Zbigniew Kmiecik. 2005. „Kierunki wykładni prawa w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego”. W *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*. Red. Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzeński. 75–89. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Dębska, Hanna. 2015. *Władza, symbol, prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dworkin, Ronald. 2006. *Imperium prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hamilton, Alexander. 1788. „The Judiciary Department”. *The Federalist Papers* 78, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp [dostęp: 30.09.2021].
- Hart, Herbert L.A. 1998. *Pojęcie prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Hauser, Roman. 2007. „Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych”. W *Ratio est anima legis, Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*. Red. Jerzy Góral, Roman Hauser, Józef Repel, Marek Zirk-Sadowski. 235–244. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Hauser, Roman. 2010. „Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5–6: 157–167.
- Jabłoński, Paweł. Przemysław Kaczmarek. 2013. „O trzech granicach władzy prawniczej”. *Archivum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej* 1: 93–108.
- Kmiecik, Zbigniew. 1994. „Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)”. *Państwo i Prawo* 10: 55–63.
- Kmiecik, Zbigniew. 2010a. „Standardy ochrony praw jednostki w orzecznictwie sądownoadministracyjnym”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5–6: 219–231.
- Kmiecik, Zbigniew. 2010b. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kmiecik, Zbigniew. 2011. „Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2: 9–20.
- Kowalski, Michał. 2018. „Ustrój sądownictwa administracyjnego i jego praktyczne znaczenie dla poszczególnych etapów postępowania”. W *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*. Red. Janusz Drachal, Roman Hauser. 41–78. Warszawa: C.H.Beck.
- Łętowska, Ewa. 1997. „Pozaprosesowe znaczenie uzasadnienia sądowego”. *Państwo i Prawo* 5: 3–17.
- Opalek, Kazimierz. Jerzy Wróblewski. 1991. *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Perelman, Chaim. 2002. *Imperium retoryki. Retoryka i argumentacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2019. „Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych”. *Państwo i Prawo* 1: 24–38.
- Spyra, Tomasz. 2006. *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szczepka, Radosław. 2014. „Instytucje prawne gwarantujące pewność obrotu gospodarczego przy transakcjach międzynarodowych na rynku wewnętrznym w rozumieniu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. *Rynek – Społeczeństwo – Kultura* 3: 36–45.
- Wojciechowski, Maciej. 2014. *Pewność prawa*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Wróbel, Andrzej. 2010. „Sądy administracyjne jako sądy Unii Europejskiej”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5–6: 474–496.
- Wróblewski, Jerzy. 1966. „Postawa filozoficzna i afilozoficzna we współczesnej teorii prawa”. *Studia Prawnicze* 13: 60–89.
- Wróblewski, Jerzy. 1967. „Stosowanie prawa (model teoretyczny)”. *Państwo i Prawo* 3: 375–392.
- Wróblewski, Jerzy. 1973. *Wartości a decyzja sądowa*. Warszawa: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Zdyb, Marian. 2018. „Pewność prawa”. *Teka Komisji Prawniczej* 1: 421–443.
- Zirk-Sadowski, Marek. 1998. *Prawo a uczestniczenie w kulturze*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Zirk-Sadowski, Marek. 2005a. „Kontrola administracji publicznej”. W *Administracja publiczna*. Red. Jerzy Hausner. 259–285. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zirk-Sadowski, Marek. 2005b. „Stanowienie prawa sprawiedliwego”. W *Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*. Red. Roman Hauser, Lesław Nawacki. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zirk-Sadowski, Marek. 2006. „Epistemologia prawa a teorie wykładni”. W *Prawo – Władza – Społeczeństwo – Polityka. Księga Jubileuszowa Profesora Krzysztofa Paleckiego*. Red. Maria Borucka-Arctowa. 67–78. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 29 maja 2020 r., I GSK 1514/19, CBOSA.

Wyrok NSA z 1 września 2010 r., I OSK 920/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1125/15, niepubl.

Wyrok WSA w Warszawie z 6 lutego 2019 r., V SA/Wa 1101/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 15 czerwca 2021 r., V SA/Wa 393/21, niepubl.

*Weronika Szafrńska** <https://orcid.org/0000-0002-6903-8758>

O POTRZEBIE OKREŚLENIA WŁAŚCIWOŚCI RZECZOWEJ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH PRZY UŻYCIU KLAUZULI GENERALNEJ

Streszczenie. Celem publikacji jest ocena, czy proponowana w środowisku prawniczym zmiana art. 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, polegająca na określeniu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych metodą klauzuli generalnej, jest dobrym rozwiązaniem. Rozważania poprzedzono krótkim spostrzeżeniem na temat pojawiających się przy omawianej problematyce nieściśłości językowych. Następnie przedstawiono historyczny proces kształtowania się dwóch głównych metod dookreślania właściwości rzeczowej sądów: klauzuli generalnej i enumeracji. Ponieważ pojawiające się propozycje zmian polskich przepisów bazują na rozwiązaniach przyjętych w niemieckim postępowaniu sądownoadministracyjnym, w artykule odniesiono się do problemów, z jakimi muszą mierzyć się sędziowie niemieckich sądów administracyjnych, stosując klauzulę generalną. Jej wykładnia przysparza wiele problemów, których przybliżenie może być cennym źródłem informacji dla polskiego ustawodawcy.

Słowa kluczowe: polskie i niemieckie prawo, klauzula generalna, sądy administracyjne, właściwość rzeczowa, spór publicznoprawny.

THE NEED TO DEFINE THE SUBSTANTIVE JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS THROUGH A GENERAL CLAUSE

Abstract. The aim of the paper is to assess whether the amendment to Art. 3 of the Law on Proceedings Before Administrative Courts proposed in legal community, which consists in determining the material jurisdiction of administrative courts using the general clause method, is a good solution. The considerations were preceded by a short observation on the linguistic inaccuracies occurring in the discussed issues. Then, the historical process of shaping the two main methods of further specifying the material jurisdiction of courts is presented: general clause and enumeration. As the proposed changes to Polish regulations are based on solutions adopted in German administrative court proceedings, the article addresses the problems faced by judges of German administrative courts when applying the general clause. Its interpretation causes many problems and providing an insight into them may be a valuable source of information for the Polish legislator.

Keywords: Polish and German law, general clause method, administrative courts, material/substantive jurisdiction, public-law disputes.

* Uniwersytet Śląski w Katowicach, weronika.szafranska@us.edu.pl

1. WSTĘP

Prawo procesowe państw młodej demokracji podlega częstym zmianom. Procedury tworzone często od podstaw po transformacji ustrojowej wymagają ciągłego doskonalenia. Obowiązują jeszcze zbyt krótko, aby ustawodawca, w związku z doświadczeniami praktyki, dopracował je w wystarczającym stopniu. Ponadto wciąż zmieniające się potrzeby społeczne, w tym np. postępująca w bardzo szybkim tempie informatyzacja, wymuszają poszukiwanie optymalnych rozwiązań prawnych i zastępowanie tych, które nie spełniły oczekiwań. Poszczególne państwa często posiłkują się rozwiązaniami wypracowanymi i z powodzeniem stosowanymi w systemach prawnych innych krajów.

Także polskie postępowanie sądownoadministracyjne w obecnym kształcie jest procedurą „młodą”, poddawaną zmianom i, co więcej, takich zmian wymagającą. Pomijając najgłośniejszą w ostatnich latach dyskusję na temat konieczności wprowadzania coraz to szerszych merytorycznych kompetencji orzeczniczych, w publikacji koncentruję uwagę na podnoszonej przez przedstawicieli nauki konieczności modyfikacji art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: P.p.s.a.), określającego zakres właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. W pracach Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej¹ wysuwano bowiem propozycję określenia tejże właściwości za pomocą klauzuli generalnej – na kształt rozwiązania przyjętego w niemieckiej ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Verwaltungsgerichtsordnung* z 21 stycznia 1960 r., w wersji z 19 marca 1991 r.; BGBl. I S. 686 ze zm.; dalej: VwGO).

W prowadzonych dalej rozważaniach zostanie przedstawiona historia kształtowania się przepisów dookreślających właściwość rzeczową sądów administracyjnych. Analizie poddane zostaną dwie metody jej kształtowania: za pomocą enumeracji oraz klauzuli generalnej. Odniesienie się do problemów, które niesie ze sobą stosowanie któregoś z ww. sposobów, pozwoli na prowadzenie rozważań, czy zmiana art. 3 P.p.s.a. jest obecnie konieczna, ale też czy w ogóle możliwa.

2. UWAGI TERMINOLOGICZNE

Należy zauważyć, że w polskim języku prawniczym jako synonim terminu „właściwość rzeczowa” bardzo często używa się określenia „kognicja sądów”. Słowo „kognicja”, wywodzące się z łacińskiego *cognitio*, może być tłumaczone na kilka sposobów i oznaczać m.in. poszukiwanie, rozpoznawanie, zwłaszcza sądowe, rozpatrywanie sprawy sądowej, dochodzenie, śledztwo (Doroszewski 1961, 789; Tokarski 1980, 362; Bańko 2009, 466). Dokonując analizy zarówno polskiej

¹ <http://www.komisjakodyfikacyjna.pl/materialy/> [dostęp: 1.12.2021].

literatury, jak i orzecznictwa sądów czy Trybunału Konstytucyjnego, należy wskazać, że pojęcie kognicji jest przede wszystkim utożsamiane z zakresem spraw rozstrzyganych przez sądy. Opisując art. 3 P.p.s.a., używa się zatem zamiennie określeń: „zakres właściwości rzeczowej” i „zakres kognicji”. Nie jest to jednak jedyne znaczenie owego terminu. W niektórych opracowaniach czy orzeczeniach termin ten nie jest używany jako synonim dla samego zakresu spraw poddanych kontroli sądów – akcent zostaje bowiem położony na samą kompetencję określonego sądu (danej gałęzi sądownictwa) do rozpoznawania i rozstrzygania, na samą czynność „badania” sprawy i sposobu wykonywania tejże kontroli (por. Piątek 2009, 67 i n.). Mówiąc o zakresie kognicji sądu w takim znaczeniu, ma się zatem na myśli raczej sposób rozstrzygania danej sprawy, tzn. odniesienie do kryterium badania stosowanego przez sądy: czy są one jedynie sądami co do prawa (kryterium legalności) czy może także sądami co do faktu. I to raczej stąd właśnie wywodzi się częste używanie zwrotu, że dana sprawa została poddana kognicji sądu, czyli poddana sądowej kontroli (badaniu). W przypadku mówienia o poddaniu sprawy właściwości rzeczowej sądu nacisk jest kładziony bardziej na zakres przedmiotowy kontroli.

Co ciekawe, o ile w niemieckiej doktrynie słowo *Kognition* nie jest używane, to posługują się nim niemieckojęzyczni przedstawiciele nauki oraz prawnicy szwajcarscy (sporadycznie austriaccy). Zwrot ten jest tłumaczony jako uprawnienia kontrolne (*Prüfzuständigkeit*) i w związku z tym odróżnia się tzw. pełną kognicję (*volle/freie Kognition*) od kognicji ograniczonej (*ingeschränkte Kognition*). Przez pierwszą, w szwajcarskiej nauce i orzecznictwie, rozumie się sytuację, w której sąd jest uprawniony zarówno do badania działań administracji pod kątem naruszenia prawa, jak i do samodzielnego określenia stanu faktycznego (sprawdzania, czy organ ustalił go prawidłowo) oraz kontroli uznania administracyjnego. Kognicja ograniczona przyznana sądowi oznacza, że jest on władny odpowiadać tylko na ściśle określone przepisami kategorie pytań (*Fragekategorien*), tj. bada na przykład działalność administracji tylko pod kątem legalności (Schindler 2018, 649; wyr. *Bundesverwaltungsgericht* z 13 lipca 2018 r., B-1100/2018; wyr. *Bundesverwaltungsgericht* z 8 maja 2007 r., B-2215/2006; wyr. *Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen* z 16 września 2014 r., B 2014/108; wyr. *Verwaltungsgericht des Kantons Zürich* z 8 lipca 2020 r., VB.2018.00760).

Można zatem skonstatować, że właściwość rzeczowa określa zakres przedmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego poprzez sprecyzowanie, jakie zachowania administracji mogą być kontrolowane przez sąd – mowa tu zatem o zdolności (kompetencji) sądu o charakterze przedmiotowym (procesowym) do rozstrzygania spraw określonego rodzaju (Woś 2016, 206). Dla odróżnienia pojęcie kognicji powinno być rozumiane podmiotowo – jako ogólna zdolność sądu do badania, kontrolowania, która może przybierać różne zakresy, składać się z różnych rodzajów uprawnień kontrolnych (kategoria materialna).

W związku z powyższymi uwagami w niniejszej publikacji termin „kognicja” nie będzie używany jako synonim zakresu właściwości rzeczowej, tylko w drugim

przedstawionym znaczeniu. Poza tym, pisząc o klauzuli generalnej i metodzie enumeracji, odnoszę się do przepisów ustawodawstwa zwykłego kształtujących zakres właściwości rzeczowej. Tak bowiem stosowane są te określenia w doktrynie niemieckiej i funkcjonują w polskiej nauce prawa administracyjnego. O klauzuli kształtującej właściwość sądów możemy bowiem mówić także w kontekście regulacji konstytucyjnych.

Przed przejściem do konkretnych rozważań na gruncie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czy VwGO należy jednak poczynić dodatkowe uwagi względem pojęć klauzuli generalnej i zasady enumeracji. Przez tę pierwszą należy bowiem rozumieć tak ukształtowany przepis, który poddaje kognicji sądów jak najszerszy katalog wszelkich działań (zaniechań) administracji. Metoda enumeracji może przybrać z kolei dwojaką postać. Ustawodawca może bowiem zdecydować się na zakreślenie konkretnego katalogu spraw, z zakresu którego rozstrzygnięcia będą podawane kontroli sądowej. Z drugiej strony – jak ma to miejsce w obowiązującym ustawodawstwie polskim – metoda enumeracji może posłużyć wyznaczeniu poszczególnych zachowań, rodzajów działań (zaniechań) administracji podlegających zaskarżeniu do sądu.

3. GENEZA KLAUZULI GENERALNEJ I METODA ENUMERACJI

Dyskusja na temat sposobu wyznaczania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych toczyła się w niemieckiej doktrynie prawa administracyjnego niemal przez całe stulecie. Było to związane ze ścieraniem się stanowisk na temat wyższości jednego z modeli ochrony prawnej, na których przedstawiciele nauki niemieckiej chcieli oprzeć nowoczesne sądownictwo administracyjne.

Z jednej strony optowano za oparciem postępowania sądowniczoadministracyjnego na modelu ochrony obiektywnej (obiektywnego porządku prawnego; niem. *objektiver Rechtsschutz*; franc. *recours objectif*). Główny orędownik tego pomysłu – Rudolf von Gneist – uważał, że podstawowym celem sądu administracyjnego powinna być kontrola prawidłowego stosowania prawa przez administrację – ochrona praw jednostki byłaby w tym systemie jedynie „produktem ubocznym”. Skarga była uznawana przez niego jedynie za impuls do poddania badaniu działalności administracji, a zatem nie widział przeszkód, aby mogła być wnoszona również przez sam organ (Gneist 1879, 270; Gneist 1875, 225–226).

Jednocześnie autor ten przyjął, że w tak skonstruowanym systemie właściwość rzeczową sądu należałoby oprzeć na zasadzie wyliczenia (enumeracji) w przepisach spraw (*Enumerationsprinzip*) poddanych jego kognicji. Zastosowanie klauzuli generalnej powodowałoby jego zdaniem, że przesłanką dla działalności sądów stałoby się naruszenie praw jednostki, co odpowiadałoby drugiemu z modeli ochrony – modelowi subiektywnemu, inaczej ochrony praw podmiotowych (niem. *subjektiver Rechtsschutz*; franc. *recours subjectif*). Zdaniem Gneista, władzy wykonawczej

należało zapewnić swobodę działania, zaś kontroli organów kolegialnych (sądów) poddać tylko działania ważne, poddane swobodnej ocenie organu, mogące stać się polem do nadużyć władzy względem jednostki (Gneist 1875, 232, 239). Wychodząc od założenia, że w państwie będącym w najwyższym stopniu zainteresowanym przestrzeganiem prawa, administracja jest w stanie kontrolować siebie samą, w modelu tym uznano konieczność poddania działań administracji niezależnej kontroli, w której nie chodzi jednak tyle o ochronę praw obywateli i przekonanie ich co do słuszności określonego rozstrzygnięcia, a wiele bardziej o urzeczywistnienie przez niezależne organy idei sprawiedliwości – prawidłowego funkcjonowania administracji.

Otto Bähr oraz rozwijający opracowaną przez niego koncepcję Otto Sarwey stali z kolei na stanowisku, że sądownictwo administracyjne musi sprawować kontrolę nad działaniami egzekutywy w oparciu o ochronę podmiotową – sędziowie, na podstawie skargi wnoszonej przez samego zainteresowanego, powinni badać, czy przez działanie administracji lub jego brak zostały naruszone prawa skarżącego (Bähr 1864, 35 i n.; Sarwey 1880, 19 i n.), określane w doktrynie niemieckiej mianem publicznych praw podmiotowych (zob. np. Jellinek 1964). Oczywiście, takie badanie zgodności z prawem działań państwa zawiera w sobie elementy ochrony obiektywnego porządku prawnego – jest to jednak pożądaný skutek poboczny – niezgodność z prawem ma charakter obiektywny, podczas gdy poprzez tę niezgodność zostają w istocie naruszone prawa subiektywne (Menger 1955, 591). Ochrona podmiotowa polega zatem na ochronie jednostki przed działaniami władzy publicznej (państwa).

Jednym z głównym założený tej koncepcji było wyznaczenie zakresu właściwości rzeczowej sądu administracyjnego za pomocą tzw. klauzuli generalnej (*Generalklausel*). Ogólne zakreślenie, jakie działania (zaniechania) organów administracji miałyby zostać poddane kognicji w postępowaniu sądowoadministracyjnym, odpowiadałoby w jak najwyższym stopniu wypełnieniu funkcji wymiaru sprawiedliwości, jaką jest w tym modelu ochrona podmiotowych praw jednostki (Sarwey 1880, 405). Oczywiście, wychodząc naprzeciw problemowi przeciążenia sądów, ustawodawcy mogą ograniczać skutki zastosowania tej klauzuli poprzez zaakcentowanie w przepisach dopuszczalności wniesienia skargi tylko w przypadkach, gdy działanie bądź zaniechanie administracji narusza prawa podmiotów (wyłączając tym samym *actio popularis*) bądź poprzez dodatkową enumerację wyjątków, tzw. enumerację negatywną.

4. EWOLUCJA ZAKRESU WŁAŚCIWOŚCI RZECZOWEJ POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Wspólczesnie nie budzi wątpliwości, że przedstawione wyżej modele ochrony nie występują w postępowaniu sądowoadministracyjnym w „czystej” postaci. Wzajemnie się przenikają i uzupełniają (Zimmermann 2020, 484). I choć nie

jest możliwe rozstrzygnięcie, czy system kontroli sądownoadministracyjnej w danym kraju odpowiada bardziej jednemu bądź drugiemu modelowi ochrony tylko na podstawie sposobu dookreślenia właściwości rzeczowej, historyczna analiza kształtowania się przepisów statuujących zakres działania sądów ukazuje zmianę sposobu myślenia ustawodawców na temat roli sądów administracyjnych w demokratycznym państwie prawa.

O ile bowiem w ustawie z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400) w art. 1 określano właściwość metodą *quasi*-klauzuli generalnej²: „Dla orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej tworzy się Najwyższy Trybunał Administracyjny”, którą uzupełniała enumeracja wyjątków z art. 6 (podobnie w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. Nr 94, poz. 806), w odradzającym się po II wojnie światowej sądownictwie administracyjnym ustawodawca, hołdując założeniu, że władza wykonawcza w państwie komunistycznym rzadko popełnia błędy, skorzystał z klasycznej zasady enumeracji spraw podlegających kontroli sądu. Warto zauważyć, że w ówczesnej literaturze podkreślano potrzebę stopniowego wprowadzania kontroli administracji (zob. Rybicki 1973, 12; Zawadzki 1990, 37; Mincer 1981, 12–13). I tak na mocy art. 196 § 2 k.p.a., zmienionej ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8), do sądu administracyjnego mogły być zaskarżane decyzje wydawane w sprawach ujętych w przewidzianym w tym przepisie katalogu 20 kategorii spraw³. Paragraf 3 tego artykułu przewidywał możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji także w innych sprawach niż określone w § 2 na mocy ustaw szczególnych, z czego ustawodawca wielokrotnie skorzystał (Zieliński 1984, 13; Nowakowski 1986, 39 i n.). Z kolei ówczesny art. 216 k.p.a. dopuścił również skargę na bezczynność organów państwowych w sprawach załatwianych w drodze decyzji.

Jak wskazał Jerzy Świątkiewicz, posiłkując się poglądami wyrażanymi w ówczesnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, pomimo zastosowania klauzuli enumeracji kompetencje kontrolne NSA obejmowały znaczącą większość decyzji wydawanych na linii administracja państwowa – obywatel, a zatem można mówić o zasadzie powszechnej kontroli decyzji administracyjnych i stosowaniu w praktyce zasady *in dubio pro actione*, z której wynika m.in. konieczność rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść dopuszczalności skargi. Autor zauważał,

² „Quasi” – bowiem tak skonstruowany przepis nie obejmował wszelkich działań administracji, jednak też nie stanowił wyraźnego wyliczenia kategorii spraw. Co ciekawe, kategoria „zarządzeń i orzeczeń”, choć traktowana jako szersza od pojęcia aktu administracyjnego, nie została ostatecznie zdefiniowana (Tarnowska 2006, 428 i cyt. tam lit.).

³ Jak np. budownictwa i nadzoru budowlanego, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, gospodarki wodnej, ochrony przyrody oraz środowiska, zatrudnienia i spraw socjalnych.

że posłużenie się klauzulą enumeracyjną pozwoliło wyłączyć sprawy uznane za „drażliwe politycznie” (Świątkiewicz 1984, 32), jednak mimo to wskazywał, że „klauzula generalna została przez naszego ustawodawcę zapisana w istocie w formie szerokiej klauzuli enumeracyjnej” (Świątkiewicz 1990, 99).

Na tym tle widać słabość metody enumeracji dla określania zakresu właściwości rzeczowej sądów – administracja działa bowiem w różnych formach, które w świetle powyższych rozwiązań prawnych nie mogły być zaskarżane, mimo że wpływały na uprawnienia i obowiązki jednostek. Przedstawiciele niemieckiej nauki zgodnie podkreślają, że przyjęcie metody wyliczenia spraw, którymi zajmowałyby się sądy administracyjne, stanowi rezygnację z ochrony niektórych praw jednostki, zbliżając dany system do systemu ochrony obiektywnego porządku prawnego (Ibler 1999, 181–182; Schulze-Fielitz 2013, 1795 i n.), przy jednoczesnym uwypukleniu jego negatywnych cech. Może również doprowadzić do często nierozwiązywalnych sporów doktrynalnych, dotyczących dopuszczenia drogi sądowej w przypadkach podobnych (analogicznych) do tych wyraźnie ujętych w ustawach (Ibler 1999, 152). Ponadto przedstawiciele nauki niemieckiej zauważają, że poprzez wprowadzenie klauzuli generalnej ustawodawca przerzuca z parlamentu na sądy ostateczne decydowanie o tym, kiedy ochrona sądowa zostanie zapewniona (Ibler 1999, 288). To ostatnie zdaje się być zjawiskiem pozytywnym w związku z zapewnioną w ten sposób „elastycznością”.

Liczne postulaty rozszerzenia metody enumeracji lub wręcz zastąpienia jej klauzulą generalną (Strzembosz 1981, 5; Mincer 1981, 3–4; Bar 1982, 283) znalazły wyraz kolejno w art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201) oraz art. 16 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368). Należy jednakże podkreślić, że przez klauzulę generalną przedstawiciele polskiej doktryny rozumieli przede wszystkim poddanie sądowej kontroli ogółu decyzji wydawanych przez organy administracji przy rezygnacji z wyliczenia kategorii spraw, w których skarga na decyzje jest niedopuszczalna. W tym też zakresie ich życzenie zostało spełnione.

W art. 3 § 2 P.p.s.a. kształtującym obecnie właściwość rzeczową sądów administracyjnych poddano kognicji sądów administracyjnych wszelkie decyzje administracyjne, a także wiele innych działań i zaniechań administracji. Z jednej strony można zatem stwierdzić, że przepis ten został stworzony w oparciu o zasadę enumeracji, wymieniono w nim bowiem działania (zaniechania) władzy wykonawczej poddane sądowej kontroli. Truizmem jest tu dodawanie, że oczywiście katalog ten nie obejmuje wszystkich działań. Z drugiej strony, jak wskazuje się w literaturze, przepis ten zawiera w sobie klauzulę generalną, sądowej kontroli poddano bowiem decyzje administracyjne bez dookreślania kategorii spraw (Woś 2016, 58; Adamiak 2021, 507–508).

5. POMYSŁ PRZEJĘCIA NIEMIECKIEGO WZORCA DLA OKREŚLENIA WŁAŚCIWOŚCI RZECZOWEJ POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Propozycja zmiany sposobu ukształtowania zakresu właściwości rzeczowej polskich sądów administracyjnych wynika m.in. z przyjęcia poglądu, że obecny art. 3 § 2 P.p.s.a. nie odpowiada konstytucyjnemu standardowi ukształtowania właściwości rzeczowej zgodnie z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w myśl którego „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”. Skoro bowiem, zgodnie z tym przepisem, rolą sądownictwa administracyjnego jest kontrola administracji publicznej, zakres ww. właściwości winien obejmować wszystkie formy działania (zaniechania) administracji publicznej wpływające władczo na sytuację jednostki. Użyte w ww. przepisie sformułowanie „w zakresie określonym w ustawie” odnosiłoby się, zgodnie z tak przyjętą koncepcją, jedynie do określania zakresu kompetencji (uprawnień) kontrolnych sądów administracyjnych – sposobu badania, nie zaś do zakresu przedmiotowego właściwości rzeczowej. Ten mógłby być w ustawach jedynie konkretyzowany i uszczegóławiany, nie zaś zawężany (Jakubowski 2017, 125; Raport końcowy SKK 2019, 4).

Powyższy pogląd może budzić kontrowersje z kilku powodów. Mając na uwadze historię kształtowania się przepisów określających właściwość rzeczową sądów administracyjnych, należy zwrócić uwagę, że dyskusje o wykorzystaniu klauzuli generalnej dotyczyły jej wprowadzenia na poziomie decyzji administracyjnych. Wprowadzanie „pełnej” klauzuli generalnej stanowiłoby rewolucję w sądach, która musiałaby pociągnąć za sobą liczne zmiany systemowe. Także wykładnia językowa art. 184 Konstytucji, w szczególności zestawienie zdania pierwszego z drugim tego przepisu nie przemawia jednoznacznie za przyjęciem, że zakres, o którym mowa w tym artykule, odnosi się li tylko do sposobu kształtowania kompetencji kontrolnych.

W literaturze zdaje się zdecydowanie przeważać pogląd, zgodnie z którym

sformułowanie, że sądy administracyjne sprawują kontrolę „w zakresie określonym w ustawie”, oznacza, iż ustawodawca ma kompetencję do uregulowania m.in. środków, jakimi dysponują sądy administracyjne, kontrolując działalność administracji, a także do wskazania form działania administracji publicznej, które podlegają kontroli sądowej (Wiącek 2016, 1101).

Abstrahując jednak od samych poglądów dotyczących wykładni art. 184 Konstytucji, potrzebę zmiany art. 3 P.p.s.a. można uzasadniać także na inne sposoby. O „niedostatku” przyjętej zasady enumeracji może świadczyć ciągle poszerzający się katalog spraw poddanych kognicji sądów administracyjnych na podstawie przepisów szczególnych, zgodnie z art. 3 § 3 P.p.s.a., choć, jak słusznie wskazuje się w doktrynie, niektóre z tych przepisów są zbędne, odnoszą się bowiem do działań administracji, które wpisują się w zakres przewidziany w art. 3 § 2

P.p.s.a. (Woś 2016, 147), zaś niektóre (np. w sprawach dyscyplinarnych) są dalece wątpliwe z uwagi na optymalność takiego rozwiązania w związku z przyjętym w sądach administracyjnych modelem orzekania (por. Jaśkowska 2011, 28–29).

Także aprobowane ogólnie zasady wykładni art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., odnoszącego się do możliwości zaskarżania tzw. innych aktów i czynności administracji, a polegające m.in. na uznaniu, że chodzi tu jedynie o akty i czynności o charakterze indywidualnym (zob. np. uchw. NSA z 3 września 2013 r., I OPS 2/13, LEX nr 1356405), prowadzą do sytuacji, w której poza kontrolą sądową (nie tylko sądów administracyjnych) pozostają niektóre akty generalne⁴, ogólne interpretacje podatkowe ministra właściwego do spraw finansów (zob. post. WSA w Warszawie z 30 kwietnia 2018 r., III SA/Wa 561/18, LEX nr 2490016), obwieszczenia ministra ds. zdrowia dotyczące refundacji leków (zob. post. NSA z 29 listopada 2012 r., II GSK 1739/12, LEX nr 1325567; post. NSA z 28 listopada 2012 r., II GSK 1660/12, LEX nr 1240601), regulaminy zakładów administracyjnych czy agencji rządowych (zob. wyr. NSA z 4 września 2018 r., I OSK 2827/16, LEX nr 2570947; post. NSA z 27 lutego 2018 r., I OSK 214/18, LEX nr 2462713; por. Jakubowski 2020, 9–28), tzw. akty kierownictwa wewnętrznego (zob. post. NSA z 15 listopada 2019 r., I GSK 1987/19, LEX nr 2740987; post. NSA z 10 maja 2018 r., II OSK 135/18, LEX nr 2493180), czynności komisji egzaminacyjnych (zob. wyr. WSA w Łodzi z 19 maja 2021 r., III SA/Łd 430/21, LEX nr 3177563; post. WSA w Krakowie z 21 czerwca 2021 r., III SA/Kr 287/21, LEX nr 3189412; post. NSA z 18 czerwca 2020 r., II GSK 344/20, LEX nr 3020526; wyr. TK z 22 czerwca 2015 r., SK 29/13, LEX nr 1747501) i wiele innych. W ostatnim czasie kontrowersje budzi także odrzucanie przez sądy administracyjne skarg na rozstrzygnięcia organów w przedmiocie odmowy udzielenia dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przyznawanych w związku z pandemią SARS-CoV-2 (zob. post. WSA w Krakowie z 11 sierpnia 2021 r., I SA/Kr 254/21, LEX nr 3210041; post. WSA w Olsztynie z 28 kwietnia 2021 r., II SA/Ol 200/21, LEX nr 3167579)⁵. I choć sądy wskazują, że w przypadkach tego rodzaju dofinansowań następuje ono na podstawie fakultatywnie zawieranej umowy o charakterze cywilnoprawnym, zaś organy administracji oraz sądy administracyjne nie są właściwe do rozpoznawania zarzutów odnośnie do prawidłowości zawierania takich umów (zob. post. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19 maja 2021 r., II SA/Go

⁴ Jak np. budżący kontrowersje wykaz czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych wydany na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.; zob. post. NSA z 2 lipca 2021 r., III OSK 3469/21, LEX nr 3204587), Narodowy Program Szczepień przeciw COVID-19, plan urzędzenia lasu (zob. post. WSA w Warszawie z 14 marca 2017 r., IV SA/Wa 2787/16, LEX nr 2321843; post. NSA z 18 marca 2020 r., II OSK 649/20, LEX nr 2979529).

⁵ Dotacje przyznawane na art. 15zde⁴ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

395/21, LEX nr 3175834; post. NSA z 26 kwietnia 2017 r., I OSK 744/17, LEX nr 2293416), nie można pominąć faktu, że osobom, którym odmówiono takiego świadczenia, ogranicza się znacznie prawo do sądu. Zauważył to NSA, który w swoim najnowszym orzecznictwie zrewidował poglądy sądów wojewódzkich, dopuszczając kontrolę sądownoadministracyjną odmowy udzielenia dotacji (por. post. NSA z 23 listopada 2021 r., I GSK 1497/21, Lex nr 3271249).

Jak wynika z powyższych przykładów, konieczność „dopełnienia” zakresu własności rzeczowej w oparciu o art. 3 § 3 P.p.s.a., a także przyjmowana powszechnie wykładnia terminu „inne akty i czynności” pokazują, że przepisy kształtujące na poziomie ustawowym własność rzeczową sądów administracyjnych prowadzą do sytuacji, w której pomiędzy zakresem własności sądów administracyjnych i sądów powszechnych powstaje „ziemia niczyja”, wymagająca zagospodarowania dla ochrony indywidualnych praw jednostki poprzez przyznanie prawa do sądu.

Poszerzanie zakresu własności rzeczowej na mocy przepisów szczególnych w połączeniu z odmawianiem pewnym kategoriom działań kontroli sądowej dowodzą zatem, że enumeracja zawarta w art. 3 § 2 P.p.s.a. może być uznana za niewystarczającą w demokratycznym państwie prawa. Z tego też powodu warto zastanowić się, czy wprowadzenie „pełnej” klauzuli generalnej na kształt rozwiązań niemieckich byłoby działaniem pożądanym, czy też nie prowadziłoby do przysłowiowego „wpadania z deszczu pod rynnę”.

Zważywszy, że polskie ustawodawstwo w zakresie prawa administracyjnego i procedury administracyjnej czerpie z rozwiązań krajów obszaru niemieckojęzycznego, istotne jest podkreślenie, że używane w tym języku pojęcie klauzuli generalnej zostało zarezerwowane dla „pełnej” klauzuli generalnej określającej własność rzeczową sądów administracyjnych, tzn. nie odnoszącej się jedynie do aktów administracyjnych rozstrzygających sprawy co do istoty, a sformułowanej w sposób, który umożliwi poddanie kognicji sądów jak najszerszego spektrum działań (zaniechań) administracji publicznej.

Przykładem jest użyta w § 40 ust. 1 VwGO klauzula zbudowana wokół pojęcia sporu publicznoprawnego, którą w raporcie wspomnianej wyżej komisji kodyfikacyjnej uznano za wzór wart przeniesienia do polskiego ustawodawstwa. Zgodnie z tym przepisem droga sądownoadministracyjna jest dopuszczalna we wszystkich publicznoprawnych sporach o charakterze niekonstytucyjnym (*in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art*), o ile owe spory nie zostały na mocy prawa federalnego przekazane wyraźnie własności innych sądów. Na obszarze prawa poszczególnych krajów związkowych także prawo krajowe może przekazać ww. rodzaje sporów własności innych sądów niż sądy administracyjne.

W literaturze i orzecznictwie zwraca się uwagę, że w przepisie tym mowa o sporze o stosunki prawne (*Rechtsbeziehungen/Rechtsverhältnisse*). O tym, czy natura sporu jest ze swej istoty publicznoprawna (nie prywatnoprawna), decyduje

się na podstawie leżącego u jego podstaw stanu faktycznego oraz żądania wywiezionego ze złożonej do sądu skargi, o którym orzeka się w oparciu o przepisy prawa publicznego (Ruthig 2020, 131; Hüttenbrink 2002, 22).

Pierwszym problemem napotykanym przy interpretacji powyższej normy jest zatem kwestia przyporządkowania danego przepisu do kategorii prawa publicznego bądź prywatnego. Niemiecka doktryna wypracowała w tym zakresie wiele teorii – teorię interesu (*Interesstheorie*), teorię przyporządkowania (*Zuordnungstheorie*), teorię subordynacji (*Subordinationstheorie*) czy różnego rodzaju teorie podmiotowe (*formale/modifizierte Subjektstheorie*). Były one opisywane szeroko także w polskiej literaturze (zob. Nowacki, 1992, 10–39). Ponieważ jednak często, z uwagi na złożoność i ciągły rozwój stosunków prawnych, żadna z powyższych teorii nie pozwalała na jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy dany spór należy do kategorii publiczno- czy prywatnoprawnej, doktryna i orzecznictwo w oparciu o bardzo drobiazgową kazuistykę wypracowały wiele dodatkowych warunków, kryteriów i domniemań mających pomóc w jednoznacznym dookreśleniu, która droga będzie właściwa: sadowoadministracyjna czy jednak przed sądem powszechnym. I tak, rozstrzygając poszczególne przypadki, sądy administracyjne zwracają uwagę także, m.in., czy przedmiot danego postępowania można powiązać z ogólnymi zasadami prawa publicznego. W takich wypadkach uznanie danego działania jako publicznoprawnego z natury prawnej jest możliwe po doszukaniu się takiego związku. Ponadto sądy posiłkują się także domniemaniem działania publicznoprawnego przez podmioty władzy wykonawczej, badają, czy podmioty prywatne działają w ramach szeroko rozumianej prywatyzacji zadań publicznych (Ruthig 2020, 141).

Dla rozstrzygnięcia o właściwości sądów w przypadku działań stanowiących kombinację czynności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym, jak np. w przypadku udzielania pomocy publicznej (subwencji), zamówień publicznych, udostępniania komunalnych urządzeń użyteczności publicznej stosuje się także uznaną przez sądy administracyjne (wyr. *Bundesverwaltungsgericht* z 25 maja 1990 r., 7 B 30.90, NVwZ 91, 59) tzw. teorię dwóch stopni (*Zweistufenstheorie*). W ramach ww. stosunków prawnych można wyróżnić bowiem, zdaniem jej autorów, dwa stopnie (*Stufen*): władcze rozstrzygnięcie (*hoheitliche Entscheidung*) oraz stopień wykonawczy (*Abwicklung*). Podczas gdy organ administracji publicznej w pierwszym stopniu decyduje, „czy” (*ob?*) udzielić jakiegoś świadczenia, na drugim stopniu określa „jak” (*wie?*) konkretnie dany stosunek prawny zostanie ukształtowany (Sancewicz 2013, 131 i n.). Rozstrzygnięcie o udzieleniu bądź odmowie udzielania świadczenia (subwencji, pomocy) powinno podlegać wszelkim zasadom prawa publicznego, jak np. zasadzie równości czy proporcjonalności, a zatem konieczne jest także zapewnienie sadowoadministracyjnej kontroli takiego rozstrzygnięcia. To, czy działanie podjęte w ramach stopnia wykonawczego również zostanie poddane kognicji sądu administracyjnego, zależy od formy, jaką przybierze (Sancewicz 2013, 135).

Powstające wątpliwości, na tle tak a nie inaczej ukształtowanej klauzuli generalnej, są rozwiewane przez prace przedstawicieli doktryny, ale przede wszystkim rozstrzygnięcia sądów administracyjnych. Niemal każde naukowe opracowanie na temat ww. klauzuli zawiera rozbudowane studium przypadków (zob. np. Reimer 2014, 98 i n.; Wysk 2016, 113 i n.). Nie bez znaczenia dla pomysłów „przejęcia” takiego ukształtowania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych pozostaje fakt, że pojęcie sporu publicznoprawnego jest wykładane w niemieckim systemie od ponad 60 lat (VwGO jest bowiem ustawą, która weszła w życie w 1960 r., zaś § 40 ust. 1 nie był od tego czasu zmieniany), a system sądownictwa administracyjnego z uwagi na szeroko zakrojone możliwości orzekania reformacyjnego (Szafrńska 2018, 162 i n.) jest o wiele bardziej rozbudowany niż system polski.

Jednocześnie należy zauważyć, że choć w samym VwGO użyto „pełnej” klauzuli generalnej, nie wszystkie działania (zaniechania) administracji są poddawane kontroli sądowej. Wynika to, po pierwsze, z interpretacji terminu „spór”, ale także, co ważniejsze, z obwarowania możliwości złożenia skargi warunkiem naruszenia prawa jednostki przez władzę publiczną (legitymacja czynna – tzw. *Klagebefugnis*), co wiąże się bezpośrednio z art. 19 ust. 4 Grundgesetz (Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., BGBl. S. 1), a także pojedynczych przepisów VwGO statuujących dopuszczalność poszczególnych rodzajów skarg (zob. Wyrzykowski 1990, 131; Szafrńska 2017, 218 i n.).

Co ciekawe, z upływem czasu pojęcie naruszenia praw jednostki jest wykładane przez sądy coraz szerzej, co powoduje, że niektóre działania organów uznawane kiedyś np. za tzw. *justizfreie Hoheitsakte*, czyli akty politycznego/rządowego kierownictwa (*Regierungsakte*) uznawane za „niepoddawalne” kontroli sądowej, obecnie mogą zostać zbadane przez sąd, jeśli wykaże się, że rzeczywiście wpływają na prawa lub obowiązki jednostki (Schenke 2019, 33). Ewolucję przeszły także koncepcje poddawania kognicji sądów administracyjnych aktów wydawanych w ramach tzw. stosunków szczególnego podporządkowania (*besondere Gewaltverhältnis/Sonderstatusverhältnis*), odnoszących się do uczniów, studentów, więźniów, osób korzystających z zakładów użyteczności publicznej czy żołnierzy. Obecnie w niemieckiej doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że także w takich stosunkach może dojść do sporu prawnego, którego rozstrzygnięcie wymaga zaangażowania sądu w sytuacji, gdy akt lub czynność kierownictwa może wywoływać zewnętrzne skutki, oddziaływać zewnętrznie (tzw. *Außenwirkung*; Schenke 2019, 34–35). Również i w tym obszarze mamy zatem do czynienia z daleko idącą kazuistyką (Schenke 2020, 449 i n.)⁶.

⁶ Co ciekawe, ustawodawca zdecydował się na poddanie kognicji sądów administracyjnych, na mocy przepisów szczególnych, spraw wynikających ze stosunków służbowych urzędnika państwowego oraz sędziów – zob. § 126 Bundesbeamtenengesetz z dnia 14 lipca 1953 r. (tekst jedn. BGBl. I S. 160) i § 71 Deutsches Richtergesetz z dnia 8 września 1961 r. (tekst jedn. BGBl. I S. 713).

6. WNIOSKI

Rezygnacja z dookreślania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych w oparciu o kryterium prawnych form działania administracji na rzecz kształtowania i oceny tej właściwości przez pryzmat treści działania administracji publicznej, pośrednio lub bezpośrednio wpływającego na sytuację jednostki, zdaje się obecnie, w świetle przeprowadzonych rozważań, pomysłem niemożliwym do realizacji.

Abstrahując od dyskusji na temat wykładni art. 184 Konstytucji, czy ogólnie wyprowadzania konstytucyjnego standardu określania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, doświadczenia sądownictwa niemieckiego pokazują, że w sytuacji zastosowania klauzuli generalnej przez ustawodawcę cała „odpowiedzialność” za właściwą delimitację działań sądów administracyjnych i powszechnych, a także po prostu za właściwą realizację prawa do sądu, spada w istocie na sędziów. Takie rozwiązanie jest zatem możliwe w rozbudowanych pod względem liczby sądów, i tym samym sędziów, systemach sądownictwa administracyjnego. Wprowadzenie tej metody kształtowania zakresu właściwości rzeczowej w Polsce zderzyłoby się także z narastającym problemem niejedności orzecznictwa. Stałoby także w sprzeczności z historycznym, tradycyjnym modelem określania właściwości rzeczowej w ustawodawstwie polskim. Warto powtórzyć w tym miejscu, że przedstawiciele polskiej nauki dyskutowali przez lata o wprowadzeniu klauzuli generalnej, rozumiejąc jednak pod tym pojęciem jedynie poddawanie kognicji sądów wszelkich decyzji administracyjnych wydawanych przez administrację publiczną.

Doświadczenia niemieckie pokazują wreszcie, że właściwa wykładnia przepisu zbudowanego na zasadzie klauzuli generalnej wymaga dla właściwego stosowania wielu lat interpretacji, w tym zbudowania odpowiednich jej metod w oparciu o wypracowane rozwiązania doktrynalne czy praktykę orzecniczą. Ostatecznie wykładnia owej klauzuli sprowadza się do bardzo rozbudowanej kazuistyki. Jak wspomniano już wcześniej, Niemcy mieli na to ponad 60 lat, poprzedzonych dodatkowo rzeczową dyskusją na temat wyższości metody klauzuli generalnej nad metodą enumeracji. U nas taka dyskusja musiałaby się dopiero rozpocząć.

W związku z powyższym wypada postawić pytanie, czy nie lepiej w tej sytuacji udoskonalać znane rozwiązania, dopracowując art. 3 P.p.s.a. i jego wykładnię, oraz dyskutując na temat „śmielszego” stosowania przez sądy administracyjne art. 184 w zw. z art. 45 Konstytucji, co faktycznie pozwałoby na rozszerzanie spraw poddanych kontroli sądownoadministracyjnej (zob. Wiącek 2016, 1106–1107; Chmielarz-Grochal 2016, 67 i n.; uchw. NSA z 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, LEX nr 1391606).

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak, Barbara. Janusz Borkowski. 2021. *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bähr, Otto. 1864. *Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze*. Kassel-Göttingen: Wigand.
- Bańko, Mirosław. Red. 2009. *Słownik wyrazów obcych z przykładami i poradami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bar, Ludwik. 1982. „Refleksje legislacyjne (w związku z kodeksem postępowania administracyjnego)”. *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji i Zarządzania* 5–6: 277–288.
- Chmielarz-Grochal, Anna. 2016. „Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3: 67–101.
- Doroszewski, Witold. Red. 1961. *Słownik języka polskiego. Tom trzeci. H-K*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe
- Hüttenbrink, Jost. 2002. *Der Verwaltungsprozess*. Red. Wolfgang Kuhla, Jost Hüttenbrink, Jan Endler. Monachium: C.H.Beck.
- Ibler, Martin. 1999. *Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht*. Tybinga: Mohr Siebeck.
- Jakubowski, Aleksander. 2017. *Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych w świetle standardu konstytucyjnego*. [Rozprawa doktorska, niepublikowana], praca dostępna do wglądu w Czytelnicy Ogólnej Biblioteki Uniwersyteckiej w Warszawie.
- Jaśkowska, Małgorzata. 2011. „Konstytucyjne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów”. W *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*. Red. Mateusz Błachucki, Teresa Górzyńska. 10–31. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Jellinek, Georg. 1964. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Aalen: Scientia Verlag.
- Menger, Christian-Friedrich. 1955. „Rechtssatz, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Prolegomena zu einer Lehre von den Möglichkeiten und Grenzen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes”. *Die Öffentliche Verwaltung* 19: 587–592.
- Mincer, Małgorzata. 1981. „Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelny Sąd Administracyjny”. *Nowe Prawo* 5: 3–14.
- Nowacki, Józef. 1992. *Prawo publiczne – prawo prywatne*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Nowakowski, Andrzej. 1986. „Uwagi o przedmiotowym zakresie jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Propozycje *de lege ferenda*”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 39–50.
- Piątek, Wojciech. 2009. „Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4: 67–76.
- Raport końcowy Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej: podstawowe założenia reformy sądownictwa administracyjnego. 2019. <http://www.komisjakodyfikacyjna.pl/materialy/> [dostęp: 1.12.2021].
- Reimer, Ekkehart. 2014. W *VwGO. Kommentar*. Red. Herbert Posser, Heinrich Amadeus Wolff. Monachium: C.H.Beck.
- Ruthig, Josef. 2020. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. Red. Wolf-Rüdiger Schenke. Monachium: C.H.Beck.
- Rybicki, Marian. 1973. „Kierunki doskonalenia socjalistycznego porządku prawnego”. *Studia Prawnicze* 35: 12–20.
- Sancewicz, Paweł. 2013. „Teoria dwóch stopni w doktrynie niemieckiego prawa publicznego”. *Studia Prawa Publicznego* 4: 127–145.
- Sarwey, Otto. 1880. *Das öffentliche Recht und Verwaltungsrechtspflege*. Tybinga: H. Laupp'sche Buchhandlung.
- Schenke, Wolf-Rüdiger. 2019. *Verwaltungsprozessrecht*. Heidelberg: C.F. Müller.

- Schenke, Wolf-Rüdiger. Red. 2020. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. Monachium: C.H.Beck.
- Schindler, Benjamin. 2018. „Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz”. W *Ius Publicum Europaeum: Band VIII: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*. Red. Armin von Bogdandy, Lena Marcussen, Peter M. Huber. 601–662. Heidelberg: C.F. Müller.
- Schulze-Fielitz, Helmuth. 2013. W *Grundgesetz. Kommentar*. Red. Horst Dreier. Tybinga: Mohr Siebeck.
- Strzembosz, Adam. 1981. „‘Solidarność’ o prawie i praworządności”. *Gazeta Prawnicza* 15/16.
- Szafrańska, Weronika. 2017. „Republika Federalna Niemiec”. W *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*. Red. Ewa Wójcicka. 194–234. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szafrańska, Weronika. 2018. *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*. Warszawa: C.H.Beck.
- Świątkiewicz, Jerzy. 1984. „Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 19–43.
- Świątkiewicz, Jerzy. 1990. „Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego”. W *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Tarnowska, Anna. 2006. „Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego”. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 9: 415–444.
- Tokarski, Jan. Red. 1980. *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Gneist, Rudolf von. 1875. „Über die rechtliche Natur, die Zuständigkeit und die Verhandlungsform der Verwaltungsjurisdiction”. W *Verhandlungen des 12. deutschen Juristentages*. T. 3. Berlin: Deutsche Juristentag e.V.
- Gneist, Rudolf von. 1879. *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Wiącek, Marcin. 2016. W *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*. Red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H.Beck.
- Woś, Tadeusz. 2016. W *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. Tadeusz Woś. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1990. „Republika Federalna Niemiec”. W *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*. Red. Leszek Garlicki. 121–162. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wysk, Peter. Red. 2016. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. Monachium: C.H.Beck.
- Zawadzki, Sylwester. 1990. „Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego”. W *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Zieliński, Adam. 1984. „Zakres przedmiotowy kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego”. *Nowe Prawo* 4: 3–17.
- Zimmerman, Jan. 2020. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.


Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806).
- Bundesbeamtengesetz* z dnia 14 lipca 1953 r. (tekst jedn. BGBl. I S. 160).
- Verwaltungsgerichtsordnung* z 21 stycznia 1960 r., w wersji z 19 marca 1991 r. (BGBl. I S. 686 ze zm.).

- Deutsches Richtergesetz* z dnia 8 września 1961 r. (tekst jedn. BGBl. I S. 713).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8).
- Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201).
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok Bundesverwaltungsgericht z 25 maja 1990 r., 7 B 30.90, NVwZ 91, 59.
- Wyrok Bundesverwaltungsgericht z 8 maja 2007 r., B-2215/2006.
- Wyrok Bundesverwaltungsgericht z 13 lipca 2018 r., B-1100/2018.
- Wyrok Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen z 16 września 2014 r., B 2014/108.
- Wyrok Verwaltungsgericht des Kantons Zürich z 8 lipca 2020 r., VB.2018.00760.
- Wyrok TK z 22 czerwca 2015 r., SK 29/13, LEX nr 1747501.
- Uchwała NSA z 3 września 2013 r., I OPS 2/13, LEX nr 1356405.
- Uchwała NSA z 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, LEX nr 1391606.
- Wyrok NSA z 4 września 2018 r., I OSK 2827/16, LEX nr 2570947.
- Wyrok WSA w Łodzi z 19 maja 2021 r., III SA/Łd 430/21, LEX nr 3177563.
- Postanowienie NSA z 28 listopada 2012 r., II GSK 1660/12, LEX nr 1240601.
- Postanowienie NSA z 29 listopada 2012 r., II GSK 1739/12, LEX nr 1325567.
- Postanowienie NSA z 26 kwietnia 2017 r., I OSK 744/17, LEX nr 2293416.
- Postanowienie NSA z 27 lutego 2018 r., I OSK 214/18, LEX nr 2462713.
- Postanowienie NSA z 10 maja 2018 r., II OSK 135/18, LEX nr 2493180.
- Postanowienie NSA z 15 listopada 2019 r., I GSK 1987/19, LEX nr 2740987.
- Postanowienie NSA z 18 marca 2020 r., II OSK 649/20, LEX nr 2979529.
- Postanowienie NSA z 18 czerwca 2020 r., II GSK 344/20, LEX nr 3020526.
- Postanowienie NSA z 2 lipca 2021 r., III OSK 3469/21, LEX nr 3204587.
- Postanowienie NSA z 23 listopada 2021 r., I GSK 1497/21, Lex nr 3271249.
- Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19 maja 2021 r., II SA/Go 395/21, LEX nr 3175834.
- Postanowienie WSA w Krakowie z 21 czerwca 2021 r., III SA/Kr 287/21, LEX nr 3189412.
- Postanowienie WSA w Krakowie z 11 sierpnia 2021 r., I SA/Kr 254/21, LEX nr 3210041.
- Postanowienie WSA w Olsztynie z 28 kwietnia 2021 r., II SA/OI 200/21, LEX nr 3167579.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 14 marca 2017 r., IV SA/Wa 2787/16, LEX nr 2321843.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 30 kwietnia 2018 r., III SA/Wa 561/18, LEX nr 2490016.

*Magdalena Sieniuc** <https://orcid.org/0000-0002-3911-4262>

PRAWO DO JAWNEGO ROZPATRZENIA SPRAWY SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ A PANDEMIA COVID-19

Streszczenie. Celem artykułu jest ukazanie istoty prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej, z jednoczesną analizą regulacji zawartej w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz określeniem jej relacji do przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w ich konsekwencji udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wpisany w tę relację mechanizm swobodnego wagi wskazywanych chronionych wartości zasługuje na aprobatę, czy też w dobie pandemii COVID-19 należałoby podjąć próbę znalezienia innego rozwiązania kreującego *sui generis* „regulę kolizyjną” służącą zapewnieniu ochrony tych *prima facie* wykluczających się wartości.

Przeprowadzone rozważania wykazały, że z uwagi na ochronę zdrowia i życia ludzkiego, które stoją najwyżej w hierarchii wartości chronionych przez ustawodawcę, uprawnione jest ograniczenie prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej na rzecz formy posiedzenia niejawnego. Warunkiem jednak przemawiającym za dopuszczeniem takiego mechanizmu wagi wskazywanych wartości jest przeprowadzenie posiedzenia niejawnego z zachowaniem reguł rzetelnego procesu sądowego, gwarantujących bezstronne i sprawiedliwe rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej.

Słowa kluczowe: jawne rozpatrzenie sprawy, pandemia COVID-19, sąd administracyjny, posiedzenie niejawne, sprawa sądowoadministracyjna.

THE RIGHT TO PUBLIC TRIAL IN JUDICIAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract. The aim of this article is to show the essence of the right to public trial in judicial administrative proceedings with a parallel analysis of the regulation contained in the Act of 2 March 2020 on special solutions connected with preventing, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them together with defining its relation to the provisions of the Law on proceedings before administrative courts, and consequently answering the question whether the mechanism for taking account of the indicated protected values inscribed in this relationship deserves approval, or whether in the era of the COVID-19 pandemic an attempt

* Uniwersytet Łódzki, msieniuc@wpia.uni.lodz.pl

should be made to find another solution creating a *sui generis* “conflict rule” serving to ensure protection of these *prima facie* mutually exclusive values.

The considerations carried out have shown that with regard to the protection of human health and life, which stand highest in the hierarchy of values protected by the legislator, it is legitimate to limit the right to an open hearing of a judicial-administrative case in favour of the form of a non-public sitting (closed session). However, the condition supporting the admissibility of such a mechanism for taking account of the values indicated is the holding of a non-public sitting in compliance with the rules of a fair trial, guaranteeing an impartial and fair hearing of the judicial-administrative case.

Keywords: public trial/hearing, COVID-19 pandemic, administrative court, non-public sitting, administrative court case.

1. WPROWADZENIE

Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowej wynika z umów międzynarodowych, w tym w szczególności z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), wprowadzających jako zasadę publiczne rozpatrzenie sprawy. Rodzimych, konstytucyjnych źródeł tego prawa upatruje się w regulacji zawartej w art. 45 Konstytucji RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (ust. 1), zaś wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie (ust. 2).

Zakotwiczoną w art. 45 Konstytucji RP zasadę jawnego rozpatrzenia sprawy sądowej na potrzeby postępowania sadowoadministracyjnego konkretyzują przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: P.p.s.a.), w tym zwłaszcza art. 10 tej ustawy oraz dalsze jej przepisy dotyczące organizacji i przebiegu posiedzeń sądowych. Ustawa ta, stosownie do art. 184 Konstytucji RP, określa zakres kontroli sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne nad działalnością administracji publicznej. W doktrynie prawa administracyjnego jawność postępowania sadowoadministracyjnego, zagwarantowana powyższymi przepisami, postrzegana jest jako jedna z wartości procesowych spoczywających, wraz z obiektywizmem orzekania i równością procesową stron, u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce, wywodzonych z wartości wiodących tego modelu, takich jak: praworządność i sprawiedliwość (Sieniuc 2017, 45–55).

Rok 2020 przyniósł światu pandemię COVID-19¹, która wywiera znaczący wpływ na dotychczasową aktywność niemal w każdej dziedzinie życia ludzkiego w wymiarze globalnym. Publiczne przejawy tej aktywności zastępowane są innymi jej formami zapewniającymi ochronę życia i zdrowia². Ten stan rzeczy rodzi liczne dylematy w każdej sferze ludzkiego działania. Z uwagi na zagrożenie zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 odwołaniu bądź ograniczeniu podlegają podróże, wydarzenia religijne, kulturalne i sportowe, wprowadzona zostaje możliwość świadczenia pracy w formie zdalnej, a także nieznaną dotychczas na taką skalę kwarantanna, której nierzadko towarzyszy brak możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w dotychczasowym kształcie.

Problemy związane z tym stanem nie omijają również działalności sądów administracyjnych, które w dotychczasowej codziennej praktyce orzeczniczej rozpoznawały sprawy sądowoadministracyjne jawnie na rozprawach, zwykle z udziałem stron i uczestników postępowania, a niekiedy także publiczności. Rozpoznanie przezeń spraw na posiedzeniach niejawnym następowało jedynie wyjątkowo, gdy przepis ustawy taką możliwość wprost przewidywał (np. art. 119–120 i art. 133 zd. 2 P.p.s.a.). Ta zaś możliwość nie była dotychczas zdeterminowana koniecznością ochrony zdrowia i życia ludzkiego, lecz innymi względami, w tym także wolą samych stron postępowania sądowoadministracyjnego.

Tymczasem w obliczu pandemii COVID-19, z uwagi na występujące realne zagrożenie zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 i postępujący wzrost zachorowań z każdym dniem, zaczyna zarysowywać się coraz silniej kolizja dwóch istotnych wartości: życia i zdrowia ludzkiego oraz jawności postępowania sądowoadministracyjnego, co tym samym powoduje konieczność zapewnienia możliwości respektowania, czy szerzej ochrony, obu tych wartości w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Ustawodawca krajowy, jak się wydaje, podejmuje próbę „pogodzenia” tych wartości i wprowadza regulacje przyjęte ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.; dalej: ustawa covidowa), dopuszczając art. 15zsz⁴ ust. 3 tej ustawy możliwość skierowania przez przewodniczącego wydziału orzeczniczego sprawy sądowoadministracyjnej do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów w sytuacji ziszczenia się przesłanek wskazanych w tym przepisie, w tym m.in.: wystąpienia nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób, które uczestniczyłyby w jawnym rozpoznaniu sprawy na rozprawie sądowej. W pierwotnym zamyśle ustawodawca dopuszcza przy tym możliwość rozpoznania sprawy na rozprawie,

¹ Rozpoczęła się ona jako epidemia 17 listopada 2019 r., a 11 marca 2020 r. została uznana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) za pandemię.

² Czego przykładem jest choćby konieczność zorganizowania niniejszej Konferencji w formie zdalnej.

w sytuacji gdy przeprowadzenie rozprawy bez użycia urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku „nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących”³.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie istoty prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej z jednoczesną analizą regulacji zawartej w ustawie covidowej wraz określeniem jej relacji do przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w ich konsekwencji udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wpisany w tę relację mechanizm swoistego ważenia wskazanych chronionych wartości zasługuje na aprobatę, czy też w dobie pandemii należałoby podjąć próbę znalezienia innego rozwiązania kreującego *sui generis* „regulę kolizyjną” służącą zapewnieniu ochrony tych *prima facie* wykluczających się wartości.

2. JAWNOŚĆ POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO I JEJ WYŁĄCZENIA

Z doktrynalnego punktu widzenia jawność postępowania sądownoadministracyjnego polega na podejmowaniu wszystkich bądź większości czynności procesowych koniecznych do wydania rozstrzygnięcia w sprawie, w tym także ogłoszenia rozstrzygnięcia, niejako „na oczach stron i ewentualnie także publiczności” (Romańska 2009, 145; Romańska 2011, 126–127; Sieniuc 2018, 757). W ramach tak rozumianej jawności postępowania osoby przybywające w charakterze publiczności mogą jedynie obserwować przebieg postępowania, natomiast strony mogą nie tylko obserwować przebieg tego postępowania, ale także aktywnie w nim uczestniczyć i przedstawiać swoje stanowisko w sprawie (Sieniuc 2018, 757). W doktrynie wprowadzono przy tym podział na jawność ogólną postępowania (jawność zewnętrzną) i jawność postępowania wobec jego uczestników (jawność wewnętrzną). W ramach tego podziału, w oparciu o przepisy proceduralne dotyczące sposobu podejmowania czynności w konkretnych sprawach sądownoadministracyjnych, przyjmuje się, że postępowanie jest „w pełni jawne” dla podmiotów biorących w nim udział (stron i uczestników postępowania), a „ogólnie jawne” tylko w odniesieniu do czynności dokonywanych na rozprawach i posiedzeniach jawnych (Romańska 2009, 145–146; Knysiak-Molczyk 2013; Sieniuc 2018, 757).

Prawo do tak rozumianego jawnego rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej, nazywane niekiedy prawem do publicznej rozprawy (uchw. NSA z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, CBOSA), wynika wprost z art. 10 P.p.s.a., wyrażającego

³ Zob. art. 15 zys⁴ ust. 2 ustawy covidowej, w brzmieniu pierwotnym, dodanym art. 46 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875).

zasadę jawności postępowania sądownoadministracyjnego. Zgodnie z tym przepisem rozpoznanie spraw w postępowaniu sądownoadministracyjnym odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Analiza dalszych przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dowodzi, że realizacji tej zasady w postępowaniu sądownoadministracyjnym służą głównie przepisy regulujące materię posiedzeń sądowych, w tym zwłaszcza przepisy dotyczące zawiadomienia o terminie posiedzenia jawnego. Stosownie do art. 91 § 2 P.p.s.a. na sędzie ciąży obowiązek zawiadomienia strony o posiedzeniach jawnych na piśmie lub przez ogłoszenie podczas posiedzenia. Stronie zaś nieobecnej na posiedzeniu jawnym sąd ma obowiązek zawsze doręczyć zawiadomienie na następne posiedzenie. Zawiadomienie to, co należy podkreślić, powinno być doręczone co najmniej na siedem dni przed posiedzeniem i jedynie w przypadkach pilnych termin ten może być skrócony do trzech dni (art. 91 § 2 P.p.s.a. *in fine*). W zawiadomieniu tym, zgodnie z wymogami określonymi w art. 93 P.p.s.a., oznacza się: imię, nazwisko albo nazwę i siedzibę zawiadamianego oraz adres zawiadamianego, sąd oraz miejsce i czas posiedzenia, skarżącego oraz przedmiot sprawy, cel posiedzenia i skutki niestawiennictwa. Pełni ono zatem niezwykle istotną rolę w zapewnianiu zasadzie jawności realnego wymiaru w analizowanym postępowaniu, zapewnia bowiem stronom i uczestnikom możliwość czynnego udziału w rozprawie (Sieniuc 2018, 760).

Na rozprawie sąd rozpoznaje sprawę, orzekając na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 P.p.s.a.), z uwzględnieniem stanowiska stron i uczestników postępowania, w tym składanych przez nich oświadczeń, a niekiedy także wniosków dowodowych. Zastrzec jednak należy, że postępowanie dowodowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym ma wyłącznie charakter uzupełniający i wołą ustawodawcy zostało ograniczone jedynie do możliwości przeprowadzenia dowodu z dokumentu. Możliwość przeprowadzenia tego dowodu uwarunkowana jest spełnieniem przesłanek z art. 106 § 3 P.p.s.a., tj. wówczas, gdy: a) przeprowadzenie dowodu jest niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie; b) przeprowadzenie dowodu nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Dopiero łączne spełnienie tych przesłanek determinuje możliwość przeprowadzenia uzupełniającego dowodu z dokumentu w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Przy wyrokowaniu sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, nie może jednak wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności (art. 134 P.p.s.a.).

Z chwilą uznania sprawy za dostatecznie wyjaśnioną przewodniczący składu orzekającego zamyka rozprawę. Po odbyciu niejawnej narady sąd wydaje wyrok, który podlega publicznemu ogłoszeniu, stosownie do regulacji zawartej w art. 138 § 2 P.p.s.a. Ogłoszenie wyroku i podanie jego ustnych motywów kończy jawne rozpatrzenie sprawy sądownoadministracyjnej przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Dalszą drogę realizacji tego prawa otwiera wniesienie skargi

kasacyjnej od wyroku sądu pierwszej instancji do NSA, chyba że skarżący zrzeknie się prawa do rozprawy (art. 176 § 2 P.p.s.a.)⁴.

Tak zdefiniowane jawne rozpatrzenie sprawy może podlegać wyłączeniu jedynie w przypadkach określonych w ustawie. Do przypadków tych należy zaliczyć sytuacje określone w art. 96 P.p.s.a. Przepis ten stanowi o możliwości zarządzenia przez sąd odbycia całości lub części posiedzenia sądowego przy drzwiach zamkniętych. Sytuacja ta może mieć jedynie miejsce wówczas, gdy „publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mają być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne”. Ponadto ograniczenie jawności może nastąpić w sytuacji określonej w § 2 tego artykułu, gdy strona wystąpi z wnioskiem o odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, wykazując, że wymaga tego ochrona jej życia prywatnego lub inny ważny interes prywatny.

Jak zauważa się w literaturze, na tle wskazanych regulacji zarysowuje się kolizja wartości, jaką jest wynikająca z art. 10 P.p.s.a. jawność postępowania z wartościami podlegającymi z mocy art. 96 P.p.s.a. szczególnej ochronie prawnej, tj. moralnością, bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, czy koniecznością chronienia okoliczności stanowiących informacje niejawne. Nie budzi przy tym wątpliwości, że ustawodawca w sposób zamierzony przyznaje prymat ochronie tych wartości, dokonując tym samym ich swoistego zhierarchizowania, i przyjmując, że jawność postępowania ma drugorzędne znaczenie wobec możliwości sprowadzenia zagrożenia dla tak istotnych wartości, jakimi są moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, czy konieczność chronienia okoliczności stanowiących informacje niejawne (Sieniuc 2018, 759). Podobnie rzecz się ma w przypadku wartości dotyczących życia prywatnego strony postępowania lub jej ważnego interesu, te bowiem wartości zasługują w pierwszej kolejności na ochronę kosztem jawności postępowania. Wszelkie zaś niedogodności w tym zakresie strona będzie zmuszona rekompensować poprzez skorzystanie z instytucji przewidzianych w ustawie – Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi, choćby z instytucji wyłączenia sędziego czy skargi kasacyjnej (Sieniuc 2018, 759).

Podsumowując tę część rozważań, należy przyjąć, że regułą w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest jawne (publiczne) rozpatrzenie sprawy, a więc z udziałem w posiedzeniu sądowym stron i uczestników postępowania, a niekiedy osób wezwanych i publiczności, aż po ogłoszenie orzeczenia przez sąd. Wyłączenie jawności i odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych ma charakter wyjątkowy i dotyczy sytuacji ściśle wskazanych w ustawie, w których ustawodawca przyznaje prymat ochronie szczególnie istotnym wartościom, tj.

⁴ Z tym jednak zastrzeżeniem, że w świetle art. 15 z.zs⁴ ust. 1 ustawy covidowej w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy.

moralności, bezpieczeństwu państwa, porządkowi publicznemu, a także gdy mają być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne oraz gdy strona wystąpi z wnioskiem o odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, wykazując, że wymaga tego ochrona jej życia prywatnego lub inny ważny interes prywatny.

3. NIEJAWNE ROZPOZNANIE SPRAWY SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ W ŚWIETLE USTAWY COVIDOWEJ

Zgodnie z art. 90 § 1 P.p.s.a., jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie. Ustanowiona w tym przepisie zasada rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej na posiedzeniu jawnym (rozprawie) doznaje zatem wyłączenia, gdy przepis szczególny tak stanowi, w myśl reguły kolizyjnej wyrażającej się w łacińskiej paremii: *lex specialis derogat legi generali*.

W literaturze przedmiotu sprzed pandemii COVID-19 jako przykład wskazanej w powołanym przepisie regulacji szczególnej podawano przepisy dotyczące postępowania uproszczonego (art. 119–121 P.p.s.a.). Wyjaśnić należy, że w trybie uproszczonym mogą być rozpoznane sprawy wskazane przez ustawodawcę w art. 119 pkt 1, 3–5 P.p.s.a., czyli sprawy, w których: decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania; przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania; decyzja została wydana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Ponadto we wskazanym trybie może być rozpoznana każda inna sprawa w sytuacji, gdy stosownie do art. 119 pkt 2 P.p.s.a. strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Do cech szczególnych trybu uproszczonego zalicza się: rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, przy zachowaniu reguł rozpoznania sprawy typowych dla jawnego jej rozpatrzenia, tj. z zachowaniem zasady niezwiązania sądu wnioskami i zarzutami skargi, zasady orzekania na podstawie akt sprawy z uwzględnieniem możliwości przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego i zakazem orzekania na niekorzyść skarżącego, z wyjątkiem sytuacji stwierdzenia przez sąd naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności. Mocą

art. 121 P.p.s.a. ustawodawca dopuścił zaś możliwość skierowania sprawy z postępowania uproszczonego do rozpoznania na rozprawie w składzie trzech sędziów. Ponadto w art. 139 § 5 P.p.s.a. przesądził o konieczności niezwłocznego publicznego udostępnienia wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym w sekretariacie sądu przez okres 14 dni (Jaśkowska 2018).

Innym wskazywanym przed pandemią COVID-19 przykładem regulacji szczególnej wyłączającej jawne rozpatrzenie sprawy był art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742), zgodnie z którym sąd administracyjny rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym skargę osoby sprawdzanej na decyzję utrzymującą w mocy decyzję o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub decyzję o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa, o umorzeniu postępowania sprawdzającego lub kontrolnego postępowania sprawdzającego oraz na postanowienie dotyczące niedopuszczalności odwołania oraz uchybienia terminu do jego wniesienia w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Wyrok wydany w tych sprawach sąd uzasadnia tylko w przypadku uwzględnienia skargi. Stosownie do art. 38 ust. 5 powołanej ustawy odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko właściwemu organowi odwoławczemu, a skarżącemu oraz osobie upoważnionej do obsady stanowiska doręcza się jedynie odpis wyroku (Sieniuc 2018, 759).

W dobie pandemii weszła w życie wskazana na wstępie ustawa szczególna, a mianowicie ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374). Kwestia rozpoznania spraw sądowoadministracyjnych uregulowana jest w art. 15 zzzs⁴ owej ustawy, który podlegał zmianom ustawodawczym.

W art. 15 zzzs⁴ ust. 2 ustawy covidowej, w pierwotnym brzmieniu, wskazano, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu, chyba że przeprowadzenie rozprawy bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących. W ust. 3 tego artykułu zaś przyjęto, że przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

Dodać należy, że w wyniku kolejnej nowelizacji ustawy covidowej, dokonanej w trybie ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1090), ustawodawca zmodyfikował art. 15 zzzs⁴ tej ustawy, nadając mu w ust. 2 następujące brzmienie:

w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu.

Zgodnie zaś z art. 15 zzzs⁴ ust. 3 w nowym brzmieniu:

przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

Ponadto w ust. 1 tego artykułu ustawodawca wprost wskazał na brak związania NSA żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy, stanowiąc *expressis verbis*, że:

w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy. W przypadku skierowania sprawy podlegającej rozpoznaniu na rozprawie na posiedzenie niejawne Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów.

Powołana regulacja art. 15 zzzs⁴ ust. 1–3 ustawy covidowej jawi się zatem jako przepis szczególnie, o którym mowa w art. 10 i art. 91 § 1 P.p.s.a. (zob. uchw. NSA z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19). To zaś oznacza, że art. 15 zzzs⁴ ust. 3 ustawy covidowej w istocie dopuszcza odstępstwo od jawnej formy rozpatrzenia sprawy na rzecz formy posiedzenia niejawnego, oczywiście przy założeniu ziszczenia się przesłanek określonych w tym przepisie. Powołana norma kreuje zatem jeszcze jeden, obok postępowania uproszczonego, szczególny tryb rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej wprowadzony na czas pandemii COVID-19 (który dla odróżnienia można określić mianem „trybu covidowego”) i zarazem, co może budzić wątpliwości, znajdujący zastosowanie jeszcze w ciągu roku od jej odwołania. Wydaje się przy tym, że to nie jedyne wątpliwości towarzyszące tej regulacji. Z uwagi na użyte w niej zwroty niedookreślone (tj. „uznanie rozpoznania sprawy za konieczne” czy „nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób uczestniczących w rozprawie”) wątpliwości dotyczą także kwestii przesłanek zastosowania tego trybu i uznaniowego charakteru uprawnienia decyzyjnego przewodniczącego wydziału w rozważanym względzie.

Podążając w kierunku rozstrzygnięcia tych wątpliwości, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że kwestia wzajemnych relacji art. 90 i art. 15 zzzs⁴ ust. 3 ustawy covidowej, w brzmieniu sprzed wskazanej wyżej nowelizacji, stanowiła przedmiot rozważań NSA zawartych w uchwale II OPS 6/19. Naczelny Sąd

Administracyjny, dopuszczając możliwość rozpoznania na posiedzeniu niejawnym sprawy podjęcia uchwały w przedmiocie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego wskazanego w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie VII SA/Wa 309/19, dotyczącego statusu prezydenta miasta i miasta na prawach powiatu w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę, wyraził pogląd, że art. 15 zzzs⁴ ust. 3 ustawy covidowej należy traktować jako „szczególny” w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 P.p.s.a. Zdaniem Sądu,

prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym jest mowa o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to unormowane w ustawie oraz tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że celem stosowania konstrukcji przewidzianych przepisami COVID-19 jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem COVID-19, a w obecnym stanie faktycznym istnieją takie okoliczności, które w zarządzonym stanie pandemii, w pełni nakazują uwzględnianie rozwiązań powyższej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił przy tym, że „z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego najistotniejsze jest zachowanie uprawnienia przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie (gwarancja prawa do obrony)”. Dodał ponadto, że „dopuszczalne przepisami szczególnymi odstępstwo od posiedzenia jawnego sądu administracyjnego na rzecz formy niejawnej winno następować z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego”.

W świetle stanowiska NSA zaprezentowanego w uchwale II OPS 6/19 nie budzi zatem wątpliwości kwestia relacji wskazanych przepisów także w innych sprawach sądownoadministracyjnych niż sprawy, których przedmiotem jest podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne. Przepisy art. 15 zzzs⁴ ust. 3 ustawy covidowej, jako *lex specialis*, derogują przepisy art. 10 i art. 91 § 1 P.p.s.a. bez względu na przedmiot sprawy sądownoadministracyjnej.

W dalszej kolejności refleksji wymaga interpretacja przesłanek z art. 15 zzzs⁴ ust. 3 ustawy covidowej. Wśród przesłanek, których łączne spełnienie warunkuje zastosowanie owego „trybu covidowego”, znajdują się: 1) rozpoznanie sprawy uznaje się za konieczne; 2) przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących; 3) nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Jeśli idzie o konieczność rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej, ustawodawca nie formułuje wskazówek pozwalających na uchwycenie, na czym ta konieczność ma polegać. Jak się wydaje, z uwagi na użyty przez ustawodawcę zwrot niedookreślony, ową „konieczność” powinno się postrzegać przez pryzmat znaczenia rozstrzygnięcia sprawy dla życia, zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska, sytuacji majątkowej skarżącego czy uczestnika postępowania, a niekiedy

także znaczenia rozstrzygnięcia dla ogółu społeczeństwa (np. w przypadku aktów prawa miejscowego, czy decyzji dotyczących inwestycji celu publicznego, w tym inwestycji drogowych i innych o zasięgu społecznym).

W odniesieniu do drugiej przesłanki, w ramach której przeprowadzenie rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących, stwierdzić należy, że ocena tego ryzyka powinna uwzględniać ogólną liczbę zachorowań, przyrost dobowy zachorowań, a także przyjętą na danym terenie „strefę bezpieczeństwa” z tym związaną. Ponadto w ramach oceny przedmiotowego ryzyka należy uwzględnić liczbę osób zaszczepionych na danym terenie. Te okoliczności wyznaczać będą niejako ramy luzu decyzyjnego, wynikającego z użytego zwrotu niedookreślonego, w zakresie oceny wystąpienia tej przesłanki.

Ocena spełnienia ostatniej z przesłanek, czyli niemożności przeprowadzenia rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, sprowadza się do oceny możliwości technicznych związanych z zapewnieniem bezpośredniego przekazu obrazu i dźwięku, tzn. posiadania odpowiedniego sprzętu i oprogramowania komputerowego oraz wymaganego łącza internetowego.

Kwestia oceny łącznego spełnienia powyższych przesłanek należy do kompetencji przewodniczącego wydziału orzeczniczego sądu i jest jego samoistnym uprawnieniem decyzyjnym. W tym celu przewodniczący, po pozytywnej weryfikacji spełnienia powyższych przesłanek, w drodze zarządzenia kieruje sprawę do rozpoznania w „trybie covidowym”, wyznaczając przy tym trzysobowy skład orzekający. Możliwość zastosowania owego trybu rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej jako trybu wyjątkowego powinna być limitowana bezwzględnie, niebudzącą wątpliwości, spełnieniem przesłanek art. 15zsz⁴ ust. 3 ustawy covidowej. Nadużywanie zaś tego trybu rozpoznania sprawy skutkować może formułowaniem przez stronę zarzutu nieważności postępowania sądowoadministracyjnego przyjmującej postać pozbawienia jej możliwości obrony swych praw z uwagi na brak jawnego rozpoznania sprawy.

W związku z powyższym nasuwa się pytanie: czy omówiona regulacja wprowadzająca przedstawiony powyżej mechanizm swoistego ważenia wskazanych chronionych wartości stanowi właściwe rozwiązanie z punktu widzenia konieczności zapewnienia ochrony zdrowia i życia, czyli bezpieczeństwa zdrowotnego jednostek w dobie pandemii?

W świetle regulacji art. 38 i art. 68 ust. 1 Konstytucji RP życie i zdrowie człowieka podlegają ochronie prawnej. Władze publiczne, w myśl zaś art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, są obowiązane do zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Niewątpliwie każdy człowiek ma również, stosownie do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowej. To jedno z podstawowych konstytucyjnych praw podmiotowych jednostki, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyraźnie zastrzegający, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko

wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Z zestawienia powyższych regulacji wynika, że ustawa zasadnicza dopuszcza ograniczenie prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia ludzkiego. W przypadku pandemii COVID-19 niewątpliwie mamy do czynienia z takim stanem rzeczy. Ograniczenie jawności, a co za tym idzie osobistego udziału w rozprawie stron, uczestników postępowania, a także publiczności, następować ma na rzecz ochrony ich zdrowia, przy czym ma być to jedynie ograniczenie i nie może ono prowadzić do naruszenia istoty tego prawa, czyli jego unicestwienia.

Niewątpliwie przeprowadzenie posiedzenia sądowego w formie rozprawy zdalnej stanowi ograniczenie owego prawa, tym niemniej zapewnia stronom i uczestnikom minimum jawności przy zachowaniu bezpiecznych warunków dla ochrony ich zdrowia i życia w dobie pandemii. Jednakże i to rozwiązanie ma swoje mankamenty, bowiem udział w rozprawie zdalnej zależy od możliwości technicznych, których częstokroć strony, czy uczestnicy postępowania sądo-administracyjnego, nie posiadają, co w istocie, po pierwsze: może prowadzić do swoistego „e-wykluczenia takich osób” z kręgu potencjalnych uczestników rozpraw zdalnych i przesądzać o skierowaniu ich spraw do rozpoznania w jedynej możliwej formie, czyli na posiedzeniu niejawnym, a po drugie: prowadzić do niezrozumiałego dla strony posiadającej owe zdolności skierowania sprawy do rozpoznania w „trybie covidowym” tylko z tego powodu, że druga strona sporu, czy uczestnik postępowania, takich zdolności nie posiada, a rozpoznanie sprawy jest konieczne. Rodzi się zatem pytanie: czy tego rodzaju sytuacje nie będą prowadziły do naruszenia istoty prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy sądo-administracyjnej? Odpowiedź na to pytanie wymaga refleksji nad samą istotą prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy.

Nie ulega wątpliwości, że w istotę prawa strony do jawnego rozpatrzenia sprawy wpisane jest prawo do obrony, w ramach którego strona ma możliwość wyrażenia swego stanowiska i powołania argumentów na jego poparcie. Takie bowiem prawo jest immanentnym determinantem rzetelnego procesu. Nie bez znaczenia dla pełnej realizacji tego prawa pozostaje dostęp do akt sprawy, czy to bezpośredni, czy zdalny. Z całą pewnością strona w tym zakresie nie może być ograniczana, gdyż jest to swoistego rodzaju namiastka jej udziału w postępowaniu, która zapewnia stronie możliwość obrony swych praw w sytuacji niejawnego rozpoznania sprawy (Sieniuc 2018, 762). Jednocześnie dostęp do akt sprawy zapewnia stronie możliwość oceny, czy w sprawie nie orzeka sędzia podlegający wyłączeniu w myśl art. 18–19 p.p.s.a., a publiczne udostępnienie wyroku w trybie art. 139 § 5 p.p.s.a. sprzyja kontroli opinii publicznej.

Na kanwie powyższych rozważań, przy założeniu, że strona ma zapewniony dostęp do akt sprawy, a także możliwość pisemnego przedstawienia swego

stanowiska, wraz z możliwością złożenia wniosków dowodowych, zapewnieniem bezstronności sędziego i zasadą orzekania przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy (art. 133 P.p.s.a.), przyjęć można, że analizowana regulacja covidowa spełnia cechy właściwego rozwiązania swoistej kolizji dwóch wartości, z których zdrowie i życie ludzkie, jako wartości wyższego rzędu, wiodą prymat nad wartością niższego rzędu – jawnością postępowania. Z pola widzenia w rozważanym aspekcie nie może przy tym umykać okoliczność, że sąd administracyjny jest sądem prawa, nie rozstrzyga zagadnień natury faktycznej, lecz jedynie w tym zakresie kontroluje ustalenia organu administracji. Jak się wydaje, ta okoliczność daje dodatkowy margines swobody ustawodawcy przy wprowadzaniu ograniczeń prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy.

Nie sposób przy tym nie przypomnieć, że w art. 96 P.p.s.a., a zatem jeszcze w regulacji przedcovidowej, ustawodawca przewidział możliwość wyłączenia jawności posiedzenia z uwagi na konieczność ochrony innej bardziej cenionej wartości, zaliczając do owych wartości: moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, konieczność chronienia okoliczności stanowiących informacje niejawne, a także konieczność chronienia życia prywatnego strony postępowania lub jej innego ważnego interesu. Skoro zatem stojące niżej w założonej przez ustawodawcę hierarchii wartości usprawiedliwiają odstępianie od tradycyjnego kształtu jawnego rozpoznania sprawy, to tym bardziej ochrona ludzkiego życia i zdrowia powinna usprawiedliwiać niejawne rozpoznanie sprawy, nadając prymat prawa do życia w zdrowiu nad jawnością postępowania sądownoadministracyjnego.

Dodatkowo, gdyby w analizowanym aspekcie rozważyć całkowicie odmienną sytuację, w której wobec braku możliwości zapewnienia jawności w klasycznym kształcie odstępuje się całkowicie od rozpoznawania spraw sądownoadministracyjnych na czas pandemii, to takie rozwiązanie z pewnością prowadziło do narażenia sądu na zarzut przewlekłego prowadzenia postępowania sądownoadministracyjnego. Wszakże w świetle art. 2 ust. 1 ustawy 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 75), przewlekłość postępowania jest utożsamiana z sytuacją, w której postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Pamiętać przy tym trzeba, że rozpoznanie sprawy sądowej bez zbędnej zwłoki jest również determinantem rzetelnego procesu.

Powołane argumenty przemawiają za akceptacją analizowanej regulacji covidowej i kreowanego przez nią mechanizmu swoistego ważenia wskazanych chronionych wartości: zdrowia i życia ludzkiego oraz jawnego rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej. Regulacja ta nasuwa jednak zastrzeżenia w kwestii

dopuszczalności możliwości przedłużania stosowania owego trybu covidowego na okres 1 roku po odwołaniu pandemii. Niewątpliwie odwołanie pandemii będzie musiało wiązać się ze spadkiem zachorowań, a co za tym idzie ze spadkiem ryzyka zachorowań i wzrostem bezpieczeństwa zdrowotnego jednostek. Wydaje się, że w takiej sytuacji w sposób naturalny ustanie opisana wyżej kolizja wartości wymagająca ich ważenia. W tej sytuacji nie sposób przyjąć, że zaprezentowane rozwiązanie znajduje swe oparcie w regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Powstaje więc pytanie: jakie zatem dobro ma być w tym okresie popandemicznym chronione kosztem jawności postępowania sądownoadministracyjnego? Na to pytanie, nawet po wyczerpującej analizie uzasadnienia do projektu przedmiotowej ustawy, trudno znaleźć racjonalną odpowiedź. Być może przywołane rozwiązanie w zamyśle ustawodawcy służyć miało „uporaniu się” sądów administracyjnych z zaległościami w rozpoznaniu spraw wynikłymi ze stanu pandemii COVID-19. Jednakże ta wartość nie wydaje się być wartością derogującą w sposób uprawniony, mocą art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, prawo strony do jawnego rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej.

4. OCHRONA ŻYCIA I ZDROWIA JAKO WARTOŚCI CHRONIONE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Poszukując dodatkowych argumentów wspierających zaprezentowane powyżej stanowisko, warto odwołać się do regulacji zawartych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.; dalej: k.p.a.), w których ustawodawca przydał prymat w ochronie życiu i zdrowiu ludzkiemu nad innymi wartościami procesowymi i wynikającymi z nich uprawnieniami strony postępowania. Przykładem takiej regulacji jest art. 10 § 2 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tego artykułu (tj. od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu) tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Ponadto w Kodeksie postępowania administracyjnego można znaleźć regulacje, mocą których ustawodawca z uwagi na konieczność ochrony życia i zdrowia ludzkiego przyznał stronie dodatkowe uprawnienie. Taką regulację stanowi art. 108 § 1 k.p.a., zgodnie z którym, decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

Wskazane regulacje niewątpliwie znajdują oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Konieczność ochrony życia i zdrowia determinuje, co zresztą zrozumiałe,

pozbawienie strony uprawnienia w zakresie czynnego udziału w postępowaniu, a także przesądza o konieczności natychmiastowego wykonania nieostatecznej decyzji administracyjnej. Kwestia zatem kolizji dwóch istotnych dla strony wartości to nie tylko kwestia procedur sądowych, lecz odwieczny problem ustawodawcy zmuszonego do wprowadzenia regulacji zakładających obowiązek ważenia wartości w ramach rzeczywistości generującej zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego jednostek.

5. WNIOSKI KOŃCOWE

Z analizy zagadnień objętych tematem niniejszego artykułu wynika, że wśród wartości pozwalających na odstąpienie od jawności rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej ustawodawca umieścił: moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, konieczność chronienia okoliczności stanowiących informacje niejawne, a także konieczność chronienia życia prywatnego strony postępowania lub jej innego ważnego interesu (na gruncie regulacji zawartych w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) oraz życie i zdrowie ludzkie (na gruncie ustawy covidowej). Inaczej ukształtował przy tym wyłączenie owej jawności. W przypadku wartości wymienionych jako pierwsze przesądzą one o wyłączeniu jawności na rzecz rozpoznania sprawy przy drzwiach zamkniętych (art. 96 P.p.s.a). Natomiast w przypadku życia i zdrowia ludzkiego ustawodawca przesądza o konieczności odstąpienia od jawności na rzecz bardziej cennego dobra – zdrowia i życia ludzkiego w warunkach panującej pandemii. Tym samym można przyjąć, że przy takich wartościach jak: moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, konieczność chronienia okoliczności stanowiących informacje niejawne, a także konieczność chronienia życia prywatnego strony postępowania lub jej innego ważnego interesu ustawodawca dopuszcza szerszy zakres jawności niż przy ochronie wartości, jakimi są zdrowie i życie ludzkie, te bowiem z założenia niejako „wypierają” jawność postępowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że te ostatnie wartości, w tym zwłaszcza życie ludzkie, w hierarchii wartości zajmuje pierwsze miejsce, bez niego trudno bowiem mówić choćby o interesie prywatnym osoby. Porządek i bezpieczeństwo, a tym bardziej moralność, mogą być rozpatrywane jedynie względem jednostki, czy też ogółu żyjących jednostek. Skoro zatem stojące w tej hierarchii niżej wartości usprawiedliwiają odstąpienie od tradycyjnego kształtu jawnego rozpatrzenia sprawy, to tym samym ochrona ludzkiego życia i zdrowia powinna usprawiedliwiać niejawne rozpoznanie sprawy, przydające prymat prawu do życia w zdrowiu nad jawnością postępowania sądownoadministracyjnego. Warunkiem jednak przemawiającym za dopuszczeniem takiego mechanizmu ważenia wskazanych wartości jest przeprowadzenie posiedzenia niejawnego („covidowego”) z zachowaniem reguł rzetelnego procesu sądowego gwarantujących bezstronne i sprawiedliwe rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej.

BIBLIOGRAFIA

- Jaśkowska, Małgorzata. 2018. „Postępowanie uproszczone w kodeksie postępowania administracyjnego i w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 4: 9–24.
- Knysiak-Molczyk, Hanna. 2013. *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Warszawa: LexisNexis.
- Romańska, Marta. 2009. *W Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. Tadeusz Woś, Hanna Knysiak-Molczyk, Marta Romańska. Warszawa: LexisNexis.
- Romańska, Marta. 2011. *W Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. Tadeusz Woś, Hanna Knysiak-Molczyk, Marta Romańska. Warszawa: LexisNexis.
- Sieniuc, Magdalena. 2017. „Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej”. W *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. II. Red. Jan Zimmermann. 57–66. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sieniuc, Magdalena. 2018. „Zasada jawności postępowania i skutki jej naruszenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym”. W *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*. Red. Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl, Artur Krakala. 755–763. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Woś, Tadeusz. Hanna Knysiak-Molczyk. Marta Romańska. 2009. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Woś, Tadeusz. Hanna Knysiak-Molczyk. Marta Romańska. 2011. *Postępowanie sądownoadministracyjne*. Warszawa: LexisNexis.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).
- Ustawa 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 75).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 742).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1090).

Orzecznictwo

- Uchwała NSA z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, CBOSA.

*Maciej Dębski** <https://orcid.org/0000-0003-0342-7037>

ZMIANY W POLSKIM SĄDOWNICTWIE ADMINISTRACYJNYM (ZAGADNIENIA WYBRANE)

Streszczenie. Opracowanie przedstawia zarys historii sądownictwa administracyjnego w Polsce oraz aktualne kierunki zmian, którym podlega. Wskazano, w szczególności, na ewolucję zakresu kognicji sądów administracyjnych, postępujący proces informatyzacji i dyskusję nad modelem orzekania. Zauważono przy tym wyzwania, jakie wiążą się z przedstawionymi kierunkami zmian i wskazano na potencjalne rozwiązania, które pomogą zmierzyć się z nimi. W konkluzji przyjęto, że rozwój sądownictwa administracyjnego zapewni poszanowanie praw podmiotowych jednostki w jej relacjach z organami administracji.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, kasacyjny model orzekania, właściwość sądów, informatyzacja, prawa podmiotowe jednostki.

CHANGES IN THE POLISH ADMINISTRATIVE JUDICIARY (SELECTED ISSUES)

Abstract. The study presents an overview of the history of administrative judiciary in Poland and the current directions of its changes. In particular, the evolution of the scope of cognition of administrative courts, the progressing computerization process and the discussion on the model of adjudication were indicated. At the same time, the challenges related to the presented directions of changes were noticed and potential solutions were indicated that would help to face them. In conclusion, it was assumed that the development of administrative judiciary ensures respect for the individual's subjective rights in relations with administrative bodies.

Keywords: administrative judiciary, cassation model of adjudication, jurisdiction, computerization, individual's subjective rights.

1. WPROWADZENIE

Państwo praworządne jest nierozdzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego – bez niego bowiem nie ma państwa praworządnego, a bez państwa praworządnego nie ma sądownictwa administracyjnego – przeto leży w najżywotniejszym interesie nauki tak prawa politycznego, jak i prawa administracyjnego, aby to uświadomienie stało się udziałem ogółu

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, maciej.debski@yahoo.com

społeczeństwa, bo z nim przyjdzie – przyjść musi – nie tylko znajomość, ale i zrozumienie prawa (Langrod 1925, 6).

Mając na uwadze słowa Jerzego Stefana Langroda, można stanowczo stwierdzić, że istnienie sądownictwa administracyjnego ma niezwykle istotne znaczenie, zwłaszcza w państwach, gdzie ustrój demokratyczny znajduje się na początkowym etapie rozwoju. Do podstawowych kanonów państwa prawnego należą bowiem dbałość o zgodność z prawem funkcjonowania administracji publicznej i ochrona obywatela przed jej aktami oraz działaniami, które mogłyby to prawo naruszać. Sąd zaś, będący podmiotem niezawisłym i fachowym, może w najlepszy ze znanych sposobów ocenić działanie administracji i naprawić jej ewentualne błędy (Zimmermann 2020, 478–479). Jak wskazuje przywołany na wstępie autor, kontrola sądowa oparta na myśleniu prawniczym jest szczytem tego, co dla osiągnięcia stałości stosunków ludzkich społeczeństwa zdobyć zdołały, a sądownictwo administracyjne jako absolutna gwarancja praworządności stało się w praktyce klapą bezpieczeństwa praworządnego ustroju (Langrod 1928, 6).

Punktem wyjścia utworzenia sądowej kontroli administracji było zatem dążenie do powołania szczególnej instytucji zapewniającej ochronę praw podmiotowych jednostki. Później instytucja ta zaczęła być postrzegana także jako forma zabezpieczenia obiektywnego porządku prawnego (Piątek, Skoczyła 2016, 6).

2. ZARYS HISTORII POLSKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Jerzy Langrod twierdził, że w Polsce przedrozbiorowej trudno było mówić o istnieniu sądownictwa administracyjnego, gwarantującego możliwość obiektywnego kontrolowania legalności działań lub zaniechań władzy administracyjnej (Langrod 1928, 170; por. też Buszyński 1999, 62). Wynikało to z braku rozgraniczenia organów administracji od organów wymiaru sprawiedliwości, a zatem teoria podziału władz w praktyce życia państwowego nie znalazła swojego odbicia.

Mając na uwadze powyższe, należy przypomnieć, że już w czasach demokracji szlacheckiej (od 1613 r.) sejmy walne powoływały niestałe komisje do kontroli skarbu państwa. Taka komisja nazywana była – od jej siedziby – komisją radomską. Na mocy konstytucji Sejmu Niemego z 1717 r. została ona przekształcona w stały Trybunał Skarbowy. Do jego rozszerzających się z czasem kompetencji należało rozpatrywanie m.in. spraw związanych z nadużyciami poborców podatkowych wobec podatników oraz orzekanie na podstawie skarg „stron prywatnych przeciwko żołnierzom”. Postępowanie przed Trybunałem kończył wyrok przygotowany przez uprzednio wyznaczanego konstytucją sejmową pisarza sądowego (Sadłowski 2021).

Początki sądownictwa administracyjnego w Polsce przypadają na okres Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego. W konstytucji Księstwa

Warszawskiego z 1807 r. znalazł się zapowiedź powołania „sądownictwa sporów administracyjnych”, którą w późniejszych aktach prawnych zrealizowano ściśle według wzoru francuskiego, powołując rady prefekturalne jako organy I instancji oraz nadając Radzie Stanu kompetencje sądu administracyjnego II instancji. Z wieloma zmianami i przerwami w działaniu ten model rozstrzygania sporów administracyjnych przetrwał w Królestwie Polskim aż do 1867 r., kiedy to w toku likwidacji odrębności ustrojowych zniesiono Radę Stanu (Borkowski 2017, 87–88).

Po odzyskaniu niepodległości państwo polskie recypowało instytucje obce, odkładając niezbędne reformy na później. Wskutek tego regulacje odnoszące się do sądownictwa administracyjnego cechowało znaczne zróżnicowanie. W byłym zaborze rosyjskim nie istniało ono w ogóle, w zaborze austriackim było jednoinstancyjne, w zaborze pruskim zaś – trójinstancyjne (Hauser, Skoczylas 2016, 355). W związku z tym na terenach byłego zaboru austriackiego kompetencje Trybunału Administracyjnego w Wiedniu zostały przeniesione na Sąd Najwyższy w Warszawie, przy którym utworzono osobny specjalny Senat. Kompetencje berlińskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego w byłym zaborze pruskim przejął Sąd Nadziemiański w Poznaniu, a po roku – Senat Administracyjny, utworzony przy Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu. W lipcu 1922 r. powstał Śląski Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Katowicach (Piątek, Skoczylas 2016, 12).

Fundamentalne znaczenie z punktu widzenia rozwoju sądownictwa administracyjnego miała ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267). W art. 73 zapowiedziała bowiem powołanie takiego – jednolitego dla całego państwa – co najmniej dwuinstancyjnego sądownictwa w drodze odrębnej ustawy. Zapowiedź ta została zrealizowana uchwaloną 3 sierpnia 1922 r. ustawą o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.), jednak tylko częściowo spełniała wymagania określone w ustawie zasadniczej. Wprowadzała ona bowiem jednoinstancyjny system kontroli sądowniczoadministracyjnej, pozbawiony udziału czynnika obywatelskiego. Trybunał (NTA) powołano do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej. Rozstrzygał on o legalności indywidualnych aktów administracyjnych organów administracji publicznej, gdy doszło do naruszenia praw lub nałożenia obowiązków bez podstawy prawnej (por. szerzej Adamiak, Borkowski 2017, 89–92). Działał w modelu kasacyjnym: uznając skargę za uzasadnioną, uchylał zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie w całości, a organ, który je wydał, miał – z mocy ustawy – obowiązek wydania nowego rozstrzygnięcia, będąc przy tym związany poglądem prawnym wyrażonym w wyroku NTA (Banaszak, Wygoda 2014, 166). Ustawą z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 26, poz. 177) utworzono przy NTA szczególny sąd powołany do orzekania o legalności orzeczeń wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową. Do jego składu włączono czynnik obywatelski – ławników,

a w wyroku sąd mógł uchylić zaskarżone orzeczenie bądź zastąpić je własnym rozstrzygnięciem.

Działalność Trybunału przerwał wybuch II wojny światowej. Sądowa kontrola administracji publicznej była sprawowana jedynie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych (lata 1947–1974). W I instancji właściwymi były okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych, natomiast w II instancji orzekał Trybunał Ubezpieczeń Społecznych. Następnie sądownictwo to zostało objęte nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego, który w ten sposób przejął niektóre elementy kompetencji sądownoadministracyjnych. Generalnie zdecydowano się na inną, pozasądową formę kontroli administracji publicznej – nadzór prokuratorski nad ścisłym przestrzeganiem przepisów prawa przez wszystkie organy, władze i urzędy, z możliwością zaskarżenia aktu przez prokuratora do właściwej władzy nadrzędnej nad organem wydającym (Krawczyk 2015, 38).

Do idei sądowej kontroli administracji powrócono dopiero w 1980 r. wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8). Ustawa ta stanowiła, że Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) jest sądem szczególnym, jednoinstancyjnym, włączyła postępowanie sądowe do Kodeksu postępowania administracyjnego (dział VI), a nadzór judykacyjny przekazała Sądowi Najwyższemu. Kompetencje NSA, zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, wyliczone były enumeratywnie, zaś kryterium kontroli stanowiła zgodność decyzji administracyjnej z prawem. Uprawnienia NSA miały wyłącznie charakter kasacyjny.

Istotna zmiana w kwestii właściwości rzeczowej NSA nastąpiła w związku z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego dokonaną ustawą z dnia 24 maja 1990 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 201). Kognicja NSA w odniesieniu do decyzji administracyjnych została określona klauzulą generalną, z wyliczeniem kilku wyjątków. Sąd ten stał się również właściwy do rozpatrywania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych pomiędzy organami administracji rządowej a samorządem terytorialnym, do badania legalności rozstrzygnięć nadzorczych w sprawach samorządu oraz do rozpatrywania skarg jednostek na uchwały organów gmin naruszających ich interes prawny lub uprawnienia (Krawczyk 2015, 42).

Od 1 października 1995 r. weszła w życie kolejna ustawa modyfikująca kształt sądownictwa administracyjnego, a mianowicie ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368). Regulacja ta uchyliła dział VI Kodeksu postępowania administracyjnego i unormowanie zagadnienia kontroli sądowej przeniosiła z płaszczyzny procedury administracyjnej na płaszczyznę odrębnej regulacji prawnej postępowania sądownoadministracyjnego (Jagielski 2012, 147).

Jak wskazuje Janusz Borkowski, nastąpiła poważna zmiana jakościowa, bo sąd administracyjny stał się właściwy do badania zgodności z prawem szerokiej grupy aktów administracyjnych indywidualnych, podejmowanych zarówno

w formach procesowych, jak również w formach pozaprosesowych, do czuwania nad podziałem kompetencji pomiędzy samorząd terytorialny a administrację rządową oraz do ochrony praw jednostki w sferze działania samorządu terytorialnego, a także do ochrony praw samorządu terytorialnego przed niezgodną z prawem nadzorczą ingerencją administracji rządowej. Ranga NSA jako gwaranta praworządności w działaniu całej administracji publicznej stała się bardzo wysoka, ale też dorobek orzeczniczy NSA dawał pełne podstawy do takich posunięć legislacyjnych, służących nowemu ukształtowaniu jego roli i rangi. Naczelny Sąd Administracyjny w art. 1 ustawy z 1995 r. został określony jako Sąd, który „sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej” (Borkowski 2017, 98).

Polskie sądownictwo administracyjne w okresie od 1 września 1980 r. do końca 2003 r. charakteryzowało się następującymi cechami: 1) było jednoinstancyjne (jeden sąd z kilkoma ośrodkami zamiejscowymi); 2) po prawie 10-letnim okresie (od 1 września 1980 r. do 26 maja 1990 r.) oparcia zakresu kognicji o klauzulę enumeracji pozytywnej, w pozostałym okresie ponad 13 lat jego właściwość określała klauzula generalna ograniczona klauzulą enumeracji negatywnej; 3) oparte było o system ochrony prawa podmiotowego; 4) NSA sprawował kontrolę legalności działania administracji publicznej, posiadając jedynie kompetencje kasacyjne; 5) dopuszczalna była skarga na bezczynność organów administracji publicznej – w tych przypadkach sąd administracyjny nie zastępował administracji, nie wydawał merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (Ochendowski 2004, 18).

Doniosłe znaczenie dla ewolucji polskiego sądownictwa administracyjnego miało uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), która wyznaczyła dalszy kierunek przemian. W wielu przepisach ustawy zasadniczej znalazły się unormowania dotyczące w różnym zakresie kontroli sądowej administracji publicznej oraz sądownictwa administracyjnego. Przede wszystkim ustawa zasadnicza w art. 45 ust. 1 przewiduje prawo każdego do sądu, którego dopełnieniem jest art. 77 ust. 2 wskazujący na zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. „Ustrojowe” uzupełnienie tej regulacji stanowią art. 175 ust. 1 Konstytucji i art. 184 Konstytucji RP. W ten sposób Konstytucja wyodrębnia dwa niezależne wobec siebie piony sądownictwa: jeden obejmujący sądy powszechne i wojskowe z Sądem Najwyższym na czele oraz drugie obejmujący sądy administracyjne z NSA na czele (Hauser 2003, 143–144). Na podstawie tych przepisów można identyfikować „prawo do postępowania sądowoadministracyjnego” rozpatrywane w kategoriach publicznego prawa podmiotowego, istniejącego ze względu na konstytucyjnie gwarantowane uprawnienie „każdego” do poddania działań administracji publicznej kontroli sądowej (Romańska 2003, 541). Zauważyć przy tym należy, że – jak wskazano w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 2000 r., SK 15/98 (OTK 2000, nr 4, poz. 113) – choć regułą powinno być powierzenie

rozpoznawania spraw takiej kontroli sądom administracyjnym, to Konstytucja wyraźnie wskazuje, iż zadanie to „sądy administracyjne wykonują «w zakresie określonym w ustawie», a więc ustawodawca może w uzasadnionych przypadkach przekazać sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie sądom powszechnym”.

Kolejnymi ważnymi gwarancjami ustrojowymi właściwej realizacji prawa do sądowej kontroli administracji są art. 10 i 173 Konstytucji. Obejmują one fundamentalną zasadę, na której zbudowany jest ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Oznacza to wyłączność (monopol) sądów w rozpatrywaniu spraw mieszczących się w granicach prawa do sądu.

Do właściwości sądów administracyjnych Konstytucja zastrzega rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3). Przepis art. 176 Konstytucji przesądził z kolei co najmniej dwuinstancyjną organizację sądownictwa, w tym administracyjnego, pozostawiając ustawom uregulowanie jego ustroju i właściwości.

Stosownie do art. 236 ust. 2 Konstytucji ustawodawca został zobowiązany do uchwalenia w ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy zasadniczej (tj. do 17 października 2002 r.) ustaw wprowadzających dwuinstancyjny model sądownictwa administracyjnego. W konsekwencji powyższego Sejm uchwalił: ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2167, ze zm.), ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: P.p.s.a.), ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271). Dopelnieniem powyższych unormowań jest ustawa z 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. z 2018 r. poz. 75).

W obecnym kształcie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego prawie pełny zakres właściwości dawnego NSA należy do kompetencji wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: WSA), zaś sam NSA zgodnie z art. 15 § 1 P.p.s.a.: 1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy; 2) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; 3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sadowoadministracyjnej; 4) rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej;

5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw (chodzi np. o art. 4 ust. 4 ww. ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.).

Spośród wielu pomniejszych nowelizacji, którym Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podlegało na przestrzeni 16 lat, na szczególną uwagę zasługują zmiany przeprowadzone w 2015 r. Zarówno w uzasadnieniu ustawy nowelizującej, jak i w doktrynie wyjaśniano, że celem tych zmian jest usprawnienie, uproszczenie oraz udoskonalenie dotychczasowego kształtu postępowania przed sądami administracyjnymi dla zagwarantowania skutecznego i przyjaznego załatwiania spraw jednostki w rozsądnym terminie oraz stopniowego ograniczania procesowych konsekwencji tzw. władztwa administracyjnego. Przyjęte zmiany niejednokrotnie były rezultatem analizy poglądów sformułowanych w orzecznictwie sądowym na tle wykładni Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w brzmieniu sprzed nowelizacji. Objęły one swoim zasięgiem takie obszary regulacji procesowej, jak: poszerzenie katalogu spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym, wyposażenie sądów administracyjnych (w ograniczonym zakresie) w kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych, zwiększenie uprawnień procesowych referendarzy sądowych oraz przesłanki i tryb rozpoznania środków odwoławczych (Chlebny, Piątek 2021, 21–22).

W literaturze przedmiotu (Piątek, Skoczylas 2016, 52) wskazuje się, że najważniejsze cechy współczesnego polskiego modelu sądownictwa administracyjnego najpełniej zebrał Jan Paweł Tarno. Zdaniem tego autora wśród cech polskiego modelu jurysdykcji administracyjnej należy wymienić przede wszystkim: 1) sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, wykonywaną pod względem zgodności z prawem (jednak kontrola pełniona przez NSA jest oczywiście wykonywana w sposób pośredni); 2) ustanowienie kognicji sądów administracyjnych w formie klauzuli generalnej ograniczonej klauzulą enumeracji negatywnej (objęto zatem zakresem właściwości tych sądów większość działań administracji publicznej w sprawach indywidualnych, niezależnie od ich prawnej formy oraz wybranych działań w sprawach generalnych, oraz dodatkowo dopuszczono skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów administracji publicznej); 3) działalność sądów następuje tylko na żądanie uprawnionego podmiotu, któremu przysługuje legitymacja skargowa, co oznacza, że omawiany system sądownictwa oparto na metodzie ochrony prawa podmiotowego; 4) wzorowanie postępowania sądownoadministracyjnego na procedurze cywilnej (choć jednak jest to procedura autonomiczna, niezależna zarówno od postępowania administracyjnego, jak i postępowania cywilnego); 5) odrębność od pionu sądownictwa powszechnego poprzez zniesienie nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego; 6) dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego (z wysoko sformalizowanym środkiem kontroli instancyjnej); 7) przyjęcie systemu orzekania opartego przede wszystkim na uprawnieniach sądów administracyjnych o charakterze kasatoryjnym; 8) stworzenie alternatywnych trybów postępowania,

czyli postępowania mediacyjnego i uproszczonego; 9) istnienie gwarancji procesowych szerokiego dostępu do sądu administracyjnego bez względu na status społeczny skarżącego – odformalizowanie skargi, prawo pomocy, ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych (Tarno 2006, 20–21).

3. KIERUNKI ROZWOJU SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

3.1. Model orzekania

W kontekście zmian w sądownictwie administracyjnym szczególną uwagę należy zwrócić na ewolucję modelu orzekania przez te sądy. Przypomnieć należy, że w Europie dominują dwa modele jurysdykcji sądowniczoadministracyjnej: model tzw. pełnego orzekania oraz model orzekania weryfikacyjnego, co do zasady kasacyjnego (Kmieciak 2015, 4–11).

W modelu funkcjonującym w Polsce zadaniem sądów administracyjnych jest (zasadniczo) badanie zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Regułą jest zatem, że sądy te nie przejmują spraw administracyjnych do ostatecznego załatwienia i nie zastępują organów administracji (Ochendowski 2009, 67–68). Treścią rozstrzygnięcia sądu administracyjnego może być: uchylenie decyzji lub postanowienia w całości lub w części albo stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia albo stwierdzenie ich niezgodności z prawem (art. 145 § 1 P.p.s.a.); uchylenie aktu, interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego, opinii zabezpieczającej albo odmowy wydania takiej opinii lub stwierdzenie bezskuteczności czynności (art. 146 § 1 P.p.s.a.); stwierdzenie nieważności uchwały lub aktu organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków lub terenowych organów administracji rządowej (art. 147 § 1 P.p.s.a.) czy uchylenie aktu nadzoru (art. 148 P.p.s.a.). Od zasady sprawowania kontroli sądowej w oparciu o kryterium legalności Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidywało w pierwotnym brzmieniu dwa wyjątki: 1) zgodnie z art. 146 § 2 P.p.s.a. w sytuacji, gdy sąd administracyjny uwzględnił skargę na akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, mógł w wyroku uznać to uprawnienie lub obowiązek; 2) stosownie zaś do art. 149 P.p.s.a. w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność sąd nie tylko był władny zobowiązać organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności, ale również mógł stwierdzić albo uznać uprawnienie lub obowiązek wynikający z przepisów prawa.

Jak wskazuje Andrzej Skoczylas, w ramach obowiązującego modelu orzekania dochodzi niejednokrotnie do rozpatrywania tej samej sprawy na przemian przez organy administracji i sądy administracyjne (różnych instancji) bez jej ostatecznego, merytorycznego zakończenia (Skoczylas 2012, 23). Zbigniew Kmieciak podkreśla z kolei, że powyższa sytuacja jest nazywana w europejskiej

naucze prawa administracyjnego „efektem jo-jo” (Kmieciak 2010, 105). Wówczas – pomimo wydania prawomocnego wyroku sądu administracyjnego – sytuacja prawna strony pozostaje nieokreślona, gdyż brak jest aktu administracyjnego, który rozstrzygałby sprawę co do istoty. Podkreśla się przy tym, że nie zawsze obywatel, wygrywając w sądzie, ma poczucie uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Po wielomiesięcznym oczekiwaniu decyzja może być bowiem uchylona z przyczyn niedotyczących istoty sporu między jednostką a organem, np. z uwagi na wadliwość podpisu czy niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Mimo uwzględnienia skargi nie zostaje przywrócone obywatelowi poczucie sprawiedliwości, nie zostaje też odbudowane zaufanie do organu władzy publicznej. Jak trafnie zauważają Bogusław Banaszak i Krzysztof Wygoda, fundamentem braku zrozumienia społecznego dla takiego modelu sądownictwa administracyjnego jest okoliczność, że nawet wygrane postępowanie nie gwarantuje zmiany sytuacji skarżącego na lepsze, co dotyczy zwłaszcza efektów materialnych procesu. Wprawdzie skarga wnoszona do sądu administracyjnego zapewnia zrealizowanie bezpośredniego celu zaskarżenia, jakim jest obalenie kwestionowanego działania oraz jego skutków albo zwalczenie bezczynności, ale cel zasadniczy zostanie osiągnięty przez skarżącego dopiero w trakcie ponownego postępowania przed organem administracyjnym (Banaszak, Wygoda 2014, 171).

Dostrzeżenie powyższych niedostatków legło u podstaw zmian dokonanych ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658), prowadzących do rozszerzenia uprawnień do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że wprawdzie model orzekania kasatoryjnego przez sądy funkcjonuje dobrze, tym niemniej w wielu przypadkach można dostrzec potrzebę orzekania merytorycznego, tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie. Wyrazem tej potrzeby było dodanie do tekstu ustawy nowego art. 145a i art. 145 § 3 P.p.s.a.¹. Zauważyć przy tym należy, że właściwy do wydawania orzeczeń reformatoryjnych pozostawał Naczelny Sąd Administracyjny, przy czym nowelizacja z 2015 r., modyfikując treść art. 188 P.p.s.a., rozszerzyła zakres orzekania NSA co do skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego².

¹ Zgodnie z art. 145a P.p.s.a., gdy „jest to uzasadnione okolicznościami sprawy”, a skarga, której przedmiotem jest decyzja lub postanowienie, okazała się zasadna powodu dostrzeżenia naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy albo naruszenia prawa dającego podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. W myśl art. 145 § 3 sąd, stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie.

² W brzmieniu art. 188 P.p.s.a. sprzed nowelizacji, jeżeli nie stwierdzono naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodziło jedynie naruszenie prawa materialnego, NSA mógł uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę. W tym

Podkreślić jednak należy, że w toku prac legislacyjnych nad nowelizacją wśród przedstawicieli nauki zarysowały się rozbieżne stanowiska co do możliwości merytorycznego orzekania przez polskie sądy administracyjne. Z jednej strony wskazano, że zaproponowane rozwiązanie, pomimo doprowadzenia do szybszego uzyskania przez stronę aktu administracyjnego rozstrzygającego sprawę, jest zbyt daleko idące, mogąc zagrozić konstytucyjnym fundamentom demokratycznego państwa prawa (Chmaj 2014, 5). Z drugiej strony zauważono, że przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do szerszego aniżeli dotychczas orzekania reformatorskiego lepiej realizowałyby określone normy konstytucyjne, w szczególności te stanowiące o prawie jednostki do sądu (Szydło 2013, 7).

U podstaw rozbieżnych stanowisk w przedmiocie możliwości merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne leży niejednolite rozumienie pojęcia kontroli użytego w art. 184 Konstytucji RP. W ujęciu tradycyjnym wskazuje się, że sąd administracyjny na skutek zaskarżenia określonego przejawu działania (zaniechania) organu nie przejmuje sprawy administracyjnej do końcowego załatwienia, nie mogąc zastąpić organu w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie (Hauser, Masternak-Kubiak 2012, 404). W innym ujęciu wskazuje się na zbyt mocne przywiązanie do kasacyjnej formuły orzekania przez sądy administracyjne oraz na potrzebę autonomicznego rozumienia pojęcia kontroli, o którym stanowi art. 184 Konstytucji (Kmieciak 2015, 19–21; Skoczyła 2012, 30–32).

W nauce wyrażane są wątpliwości co do zgodności z Konstytucją rozwiązań związanych ze zwiększaniem zakresu merytorycznego orzekania. Podkreśla się, że dalsze rozszerzanie uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w zakresie merytorycznego rozstrzygania spraw administracyjnych tylko pogłębiłoby te zastrzeżenia (Piątek, Skoczyła 2019, 31). Jak bowiem zauważa Mariusz Bogusz, art. 145 § 3 P.p.s.a ustanawia kompetencję sądu nie tylko

do usunięcia z porządku prawnego wadliwej formy działania administracji publicznej, ale do wprowadzenia do tego porządku formy prawidłowej (rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania administracyjnego). Podobną konstrukcję ma art. 145a § 3 P.p.s.a., który nie ustanawia wyłącznie eliminacyjnej (kasacyjnej) kompetencji sądu administracyjnego, ale przyznaje sądowi administracyjnemu kompetencję do wydania rozstrzygnięcia „stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, czyli wykonania kompetencji organu administracji publicznej”.

Autor podkreśla, że wskazane kompetencje sądu administracyjnego „nie mają charakteru wyjątku od zasady i nie są ograniczone do przypadków nadzwyczajnych i szczególnie uzasadnionych”, bowiem jedynie okoliczności sprawy pozwalają na stosowanie tych przepisów przez sądy administracyjne (Bogusz 2016, 74).

przypadku Sąd orzekał na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku. W wyniku nowelizacji przepis ten uzyskał brzmienie: „Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona”.

Jak wskazywał jednak Jan Paweł Tarno, łączne spełnienie przesłanek z tego przepisu będzie niezwykle rzadkie (Tarno 2018, 605). Z kolei według Piotra Pietrasza warunek ustawy „uzasadnione okolicznościami sprawy” obejmuje „sytuacje patologiczne”, gdy np. sprawa powtórnie, a niekiedy wielokrotnie, wraca do sądu z powodu niezastosowania się przez organ do jego oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania oraz innych naruszeń prawa przez organ w toku postępowania administracyjnego (Pietrasz 2012, 816). Również Roman Hauser stwierdza, że mając na uwadze powody ustanowienia art. 145a P.p.s.a. można przyjąć, iż rozważany warunek w postaci „uzasadnionych okoliczności” dotyczy w szczególności sytuacji, w których okoliczności sprawy z dużym prawdopodobieństwem będą wskazywać, że w postępowaniu administracyjnym toczącym się po uchyleniu zaskarżonej decyzji (postanowienia) oceny i zlecenia sformułowane w orzeczeniu sądu administracyjnego nie zostaną w należyтым stopniu uwzględnione przez prowadzący to postępowanie organ administracji publicznej (Hauser 2013, 21).

Praktyka sądów administracyjnych w zakresie stosowania art. 145 § 3 i art. 145a P.p.s.a., zwłaszcza częstotliwość sięgania przez sądy po powyższe regulacje potwierdza, że wymiar sprawiedliwości nadał tym uprawnieniom sądów charakter wyjątkowy – uznał, że mogą być stosowane jedynie w nadzwyczajnych sytuacjach (por. Piątek, Skoczylas 2019, 21).

W mojej ocenie na ewolucję uprawnień orzeczniczych polskich sądów administracyjnych należy patrzeć przez pryzmat reguły orzekania sądu administracyjnego – co do zasady – wyłącznie na podstawie akt sprawy przekazanych przez organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (art. 133 § 1 P.p.s.a.), a więc z uwzględnieniem przez sąd administracyjny stanu prawnego i faktycznego obowiązującego jedynie w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności. Powoduje to dość istotne zawężenie uprawnień do sprawowania w ten sposób wymiaru sprawiedliwości, nadając wymienionym kompetencjom merytorycznym wyjątkowy charakter. Ewentualna dalsza rozbudowa ich zakresu musiałaby zatem wiązać się ze znacznym poszerzeniem uprawnień sądu administracyjnego do prowadzenia postępowania dowodowego. Jak wskazuje Mariusz Bogusz, wyposażeniu sądów administracyjnych w kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw z zakresu administracji publicznej nie towarzyszyły żadne zmiany w przepisach określających zakres postępowania dowodowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sądy te nadal są uprawnione jedynie do przeprowadzania uzupełniających dowodów z dokumentów oraz uwzględniania faktów powszechnie znanych. Przeprowadzanie innych dowodów przez sądy administracyjne – nawet przy merytorycznym rozstrzygnięciu spraw z zakresu administracji publicznej – jest wyłączone. Tego rodzaju regulacja prawna jest adekwatna, gdy chodzi o sprawowanie przez sądy administracyjne funkcji kontrolnej nad działalnością administracji publicznej oraz

wykonywanie przez te sądy kompetencji kasacyjnych – w ramach „eliminacyjnej” kontroli wykonywania administracji publicznej (Bogusz 2016, 78).

Zmiana modelu sądowej kontroli administracji stała się również przedmiotem prac Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej, będącej wspólną inicjatywą Krajowej Izby Radców Prawnych, Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. Do zadań Komisji należy opracowywanie założeń oraz projektów zmian aktów prawnych dotyczących ustroju wymiaru sprawiedliwości, jak również procedur sądowych. Komisja w granicach obecnie obowiązującej Konstytucji postuluje następujące rozwiązania.

Po pierwsze, według Komisji na wzór rozwiązań austriackich sąd administracyjny powinien orzekać merytorycznie w sprawie, gdy stan faktyczny jest pewny albo gdy samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd uzasadniają względy szybkości lub też, gdy zapewni to istotną oszczędność kosztów, a sprawa nie podlega uznaniu administracyjnemu organu, bądź przepis pozostawia rozstrzygnięcie sprawy temu uznaniu, jednak brak jest uzasadnienia do nieuwzględnienia słusznego interesu strony. W takiej sytuacji przekazanie sprawy administracyjnej przez sąd do ponownego rozstrzygnięcia organowi administracji oznacza w praktyce bezzasadne przewlekanie jej ostatecznego załatwienia, a w sytuacji oporu ze strony organu uwzględnienia wytycznych wyroku naraża stronę na wielomiesięczną mitręgę w toku instancji administracyjnej, a następnie sądowej. Orzekanie merytoryczne w tym zakresie nie rzutuje na politykę administracyjną, gdyż rozstrzygnięcie sprawy nie zależy od woli organu czy sądu, lecz wynika z przepisów prawa; rozstrzygnięcie ma bowiem charakter deklaratoryjny, bądź też wprawdzie konstytutywny, lecz jednak oczywisty, gdyż inne rozstrzygnięcie w sprawie nie może zapaść.

Po drugie, na wzór rozwiązań holenderskich zostało zaproponowane umożliwienie sądowi wydania orzeczenia tymczasowego, gdy skarga zasługuje na uwzględnienie. Wskutek tego orzeczenia dalsze postępowanie sądoadministracyjne ulega zawieszeniu na czas oznaczony, w którym organ administracji przedstawić ma sądowi projekt rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej, uwzględniający wytyczne sądu zawarte w orzeczeniu tymczasowym wraz z pisemnym wyjaśnieniem, w jaki sposób organ naprawił wytknięte przez sąd błędy. Do twierdzeń organu mogą odnieść się strony. Ten element – szczególnie instrukcje zawarte w orzeczeniu tymczasowym – ma kluczowe znaczenie, wyznacza bowiem zakres obowiązków organu. Organ powinien poinformować sąd, czy zastosuje się do udzielonych mu wytycznych w wyznaczonym terminie. Po jego upływie sąd dokonuje oceny nowo wydanego aktu, wypowiadając się także o zasadności pierwotnie sformułowanych zarzutów skargi, niezależnie od tego, czy zaskarżony akt został już uchylony przez organ, bądź też uchyla wskazany akt, jeżeli organ nie uwzględnił udzielonych mu wytycznych i nie wydał nowego aktu. Proponowana instytucja prawna rozwiązuje problem związany z dokonywaniem ustaleń faktycznych przez sądy administracyjne, a z drugiej

pozostawia kwestię polityki administracyjnej po stronie organów, szanując sferę ich dyskrecjonalności.

W mojej ocenie w toku dyskusji nad modelem sądownictwa administracyjnego nie można zapominać, że ustawodawca, który tworząc sądownictwo administracyjne staje przed wyborem między systemem merytorycznym a systemem kontrolnym, powinien każdy z tych systemów budować od początku, zaczynając od (możliwie jednoznacznej) podstawy konstytucyjnej. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że przejście na tzw. system merytorycznego sądownictwa administracyjnego wymagałoby znacznej przebudowy ustawodawstwa – i to nie tylko tych ustaw, które bezpośrednio regulują sądownictwo administracyjne i postępowanie administracyjne, ale w istocie przebudowy całego systemu prawa administracyjnego (Zimmermann 2020, 32–33). Tak duża zmiana wymaga lat prac legislacyjnych, pogłębionych badań nad faktyczną efektywnością aktualnego modelu sądowej kontroli administracji publicznej³, a przede wszystkim powinna być tworzona w spokoju i w ustabilizowanym systemie prawnym.

3.2. Rozszerzanie zakresu przedmiotowego

Zmiany w polskim sądownictwie administracyjnym dotyczą również zakresu kognicji. Zakres spraw poddanych właściwości NSA był początkowo oparty na liście dziedzin, w których dochodziło lub miało dojść do wydania decyzji administracyjnych (tzw. pozytywna enumeracja spraw). W 1990 r. zmieniono formułę, przechodząc na właściwość ujętą w klauzuli generalnej rozciągającej kontrolę sądową na decyzje organów administracji publicznej, a także na wymienione w art. 196 § 3 k.p.a. kategorie postanowień, w tym zapadających w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym.

Z czasem zakres kognicji NSA ulegał dalszemu rozszerzeniu. Na mocy ustawy z 1995 r., stosownie do art. 16 ust. 1 pkt 4, sądową kontrolą objęte zostały innych niż decyzje aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Z kolei w art. 16 ust. 1 pkt. 5–7 sądową kontrolą objęto uchwały organów gmin stanowiące przepisy gminne oraz akty organów administracji rządowej stanowiące przepisy prawa miejscowego, innego rodzaju uchwały organów gmin podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, a także akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Następnym krokiem na drodze zwiększania zakresu kontroli sądowoadministracyjnej było uchwalenie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która to ustawa w art. 3 § 2 zawiera katalog aktów i czynności, w tym beczynności oraz przewlekłego prowadzenia postępowania, na które przysługuje

³ Zauważyć należy, że problematyka ta była przedmiotem niewielu analiz. W literaturze wskazuje się, w szczególności, na następujące opracowania: Groński 2011; Biuro Orzecznictwa NSA 2017.

skarga do sądu administracyjnego. Na przestrzeni ostatnich 16 lat katalog ten ulegał dalszemu poszerzeniu o pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, nowe formy bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania, opinie zabezpieczające i odmowę ich wydania, a także sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

Tendencja rozszerzania kompetencji sądów administracyjnych znajduje swoje odzwierciedlenie w pracach Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej. W raporcie końcowym Komisja wskazuje m.in. na potrzebę zmiany określenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych tak, aby z jednej strony objąć nią te wszystkie akty publicznoprawne, które w sposób oczywisty oddziałują na sytuację prawną jednostek, a z drugiej – wykluczyć rozpatrywanie skarg, jeżeli nie będzie to rzutowało na ochronę obywateli. Przykładowo zostały wymienione takie obszary nieobjęte kognicją sądów administracyjnych jak: 1) generalne akty administracyjne; 2) regulaminy zakładów administracyjnych; 3) określone czynności w toku postępowań kontrolnych prowadzonych wobec podmiotów sfery zewnętrznej przez organy administracji; 4) ogólne interpretacje podatkowe; 5) rozstrzygnięcia dotyczące kontroli sądownoadministracyjnej obwieszczeń Ministra Zdrowia dotyczące refundacji leków.

Autorzy raportu sugerują, by określenie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych ujęte w art. 3 P.p.s.a. zastąpić klauzulą generalną na wzór zawartej w niemieckiej ustawie określającej postępowanie przed sądami administracyjnymi: „Sąd administracyjny rozpoznaje skargi na wszelkie publicznoprawne przejawy działania lub bezczynności administracji publicznej, nienależące do właściwości innego sądu lub Trybunału Konstytucyjnego”. Zauważając jednak możliwe radykalne zwiększenie liczby skarg wpływających do sądów administracyjnych, autorzy raportu stwierdzają, że rozszerzenie ich kognicji powinno zostać uzupełnione wyrażoną normatywnie zasadą, że kontroli sądów administracyjnych nie podlegają przejawy działania lub bezczynności administracji publicznej mogące być jej poddane w ramach kontroli dalszego przejawu działania lub bezczynności administracji publicznej.

W piśmiennictwie wskazuje się również na inne mechanizmy stosowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej, które ograniczają liczbę spraw wpływających do sądów administracyjnych. Do takich środków, nieznanymi ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należy zaliczyć m.in. możliwość nierozpoznawania merytorycznego skargi, która jest oczywiście nieuzasadniona lub gdy jej wniesienie stanowi nadużycie przez stronę prawa do skargi. Innym procesowym mechanizmem, używanym zazwyczaj przed sądem ostatniej instancji, jest tzw. filtrowanie spraw, które polega na stosowaniu w uproszczonej procedurze określonych kryteriów wstępnych, od których spełnienia zależy rozpoznanie merytoryczne wniesionego środka zaskarżenia (Chlebny, Piątek 2021, 32–33).

3.3. Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi

Informatyzacja postępowania sądownoadministracyjnego jest efektem połączenia dwóch biegunowo odmiennych specjalizacji, tj. prawa oraz technologii informatyczno-komunikacyjnych. Zinformatyzowane postępowanie sądownoadministracyjne opiera się na określonych konstrukcjach prawnych, wykorzystujących zdobycze technologii informatyczno-komunikacyjnych oraz terminologię informatyczną, które są budulcem tych konstrukcji (Pietrasz 2020, 614).

Kierując się przesłankami zabezpieczenia optymalnych warunków pracy, dla uzyskania jak najlepszych wyników orzeczniczych w polskim sądownictwie administracyjnym zapewniono skuteczne prowadzenie korespondencji z sądem w formie elektronicznej, a także możliwość uzyskania dostępu do akt sądowych online oraz rozpatrywania spraw z wykorzystaniem technik i narzędzi informatycznych „na odległość” (Zirk-Sadowski 2021, 10). Według Piotra Pierasza zestawienie uprawnień procesowych strony postępowania sądownoadministracyjnego pozwala nawet na zajęcie stanowiska, że regulacje prawne przewidujące uprawnienia stron związane z technologiami informatycznymi kreują nową zasadę ogólną postępowania sądownoadministracyjnego, którą można określić jako zasadę dostępu do sądu drogą elektroniczną (Pietrasz 2020, 615).

Proces informatyzacji polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi należy wiązać z uchwaleniem ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 183)⁴ oraz ustawy z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 934)⁵.

⁴ Zmiany wynikające z noweli z 2014 r. dotyczyły następujących zagadnień szczegółowych: akt sprawy, w tym sposobu ich prowadzenia oraz dostępu do nich strony (art. 12a P.p.s.a.); ogólnych zasad wnoszenia dokumentów elektronicznych do sądu, przekształcania postaci pism oraz doręczania takich dokumentów przez sąd (art. 12b P.p.s.a.); pism w postępowaniu (pism strony), w tym ich elementów i sposobu ich wnoszenia (art. 46 § 2a–2d, art. 47 §§ 3 i 4, art. 49a P.p.s.a.); doręczania pism przez sąd (art. 65 § 1, art. 74a, art. 77 § 1a P.p.s.a.); obliczania terminów (art. 83 § 5 p.p.s.a.); przekazywania skargi i akt sądowi administracyjnemu (art. 54 §§ 1a i 2a–2c, art. 55 §§ 1 i 3 P.p.s.a.); pełnomocnictwa udzielanego w formie dokumentu elektronicznego (art. 37a P.p.s.a.); uwierzytelniania odpisów pełnomocnictw lub innych dokumentów wykazujących umocowanie, sporządzonych w formie dokumentów elektronicznych (art. 37 § 1a P.p.s.a.); poświadczenia zgodności z oryginałem odpisów dokumentów sporządzonych w formie dokumentów elektronicznych (art. 48 § 3a P.p.s.a.); opłaty kancelaryjnej za wydruki pism i załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego (art. 220 §§ 1 i 3a, art. 235a P.p.s.a.); doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej podmiotom mającym miejsce zamieszkania za granicą (art. 299 § 6 pkt 2 P.p.s.a.)

⁵ Zmiany wynikające z noweli z 2019 r. dotyczyły następujących zagadnień szczegółowych: definicji i elementów pisma strony (art. 45 i art. 46 § 2 P.p.s.a.); odpisów dokumentów (art. 48 §§ 3 i 4 p P.p.s.a.); przekazywania akt administracyjnych sądowi (art. 54 § 2 P.p.s.a.); upoważnienia ustawowego dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do określenia, w drodze rozporządzenia,

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu (Pietrasz 2020, 613), podstawę prawną do podjęcia działań w celu informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego stanowiła wynikająca z preambuły Konstytucji RP zasada zapewnienia działaniu instytucji publicznych, a zatem również sądom administracyjnym, rzetelności i sprawności. Zasada ta w pewnym zakresie istotnie przyczyniła się do swoistego udrożnienia realizacji zasady prawa do sądu, a w konsekwencji do wykreowania nowej jakości zasady prawa do sądu, wynikającej z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Podnosi się, że informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego może wpłynąć również na efektywność ochrony udzielanej przez te sądy poprzez zapewnienie nieskrępowanego i wolnego od nadmiernych uciążliwości dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Można dojść do wniosku, że w oparciu o zasadę zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności Konstytucja RP, w pewnym sensie pośrednio, gwarantuje jednostkom, w tym obywatelom, sprawne i rzetelne działanie instytucji publicznych. W konsekwencji zasada ta wpływa na unowocześnienie konstrukcji prawa do sądu, w tym poprzez dostosowanie jej do społecznych i technologicznych realiów (Pietrasz 2020, 613–614).

Zauważyć należy, że technologie informatyczno-komunikacyjne wkraczają do procesu stosowania prawa i wywołują kolejne zmiany dotyczące, w szczególności, zasad identyfikacji podmiotów postępowania, sposobów wnoszenia i opłacania pism procesowych, prowadzenia postępowania, obiegu, przetwarzania,

sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy (art. 54 §§ 5 i 6 P.p.s.a.); doręczania pism w formie dokumentu elektronicznego przez profesjonalnych pełnomocników (art. 66 § 1a P.p.s.a.); obowiązku zawiadamiania sądu przez strony i ich przedstawicieli o zmianie adresu elektronicznego (art. 70 § 1 P.p.s.a.); doręczania przez sąd pism, w tym orzeczeń, w formie dokumentu elektronicznego (art. 75 § 2 P.p.s.a.); elektronicznych czynności sądu – notatki, protokołu i wyroku (art. 100 § 2, art. 101 § 3 i art. 137 § 5 P.p.s.a.); utrwalenia uzasadnienia wyroku w systemie teleinformatycznym sądu (art. 143 § 2 P.p.s.a.); rektyfikacji wyroku utrwalonego w systemie teleinformatycznym sądu (art. 156 § 2a p.p.s.a.); zwrotu akt administracyjnych (art. 286 §§ 1a i 2 P.p.s.a.). Natomiast zawarte w noweli z 2019 r. zmiany art. 4 noweli z 2014 r. dotyczą następujących zagadnień szczegółowych: dostępu strony do akt (art. 12a § 5 P.p.s.a.); przekształcania postaci pism (art. 12b § 3 pkt 1 P.p.s.a.); obowiązku informacyjnego sądu (art. 12b § 5 P.p.s.a.); elektronicznych odpisów pełnomocnictw (art. 37 § 1a P.p.s.a.); pełnomocnictwa udzielanego w formie dokumentu elektronicznego (art. 37a P.p.s.a.); elementów pisma wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego i skutków braków formalnych pisma (art. 46 § 2a i 2d P.p.s.a.); poświadczania zgodności z oryginałem odpisów dokumentów sporządzonych w formie dokumentów elektronicznych (art. 48 § 3a P.p.s.a.); potwierdzania wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego (art. 49a P.p.s.a.); kompetencji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do określenia wzorów dokumentów elektronicznych (art. 49b P.p.s.a.); niektórych kwestii związanych z doręczaniem pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 74a §§ 2, 3 i 9 P.p.s.a.). Jednocześnie nowela z 2019 r. spowodowała uchylenie następujących przepisów, które pierwotnie wprowadzał lub modyfikował art. 4 noweli z 2014 r.: art. 54 § 2a, 2b i 2c oraz art. 55 § 1 i 3 P.p.s.a., dotyczących zasad przekazywania do sądu akt w postaci elektronicznej oraz sankcji za ich nieprzekazanie.

archiwizacji i niszczenia danych, sposobów udostępniania i przeglądania akt oraz doręczeń (Cyrul 2012, 335). Oferują szerokie możliwości wykorzystania informatyzacji w postępowaniu prowadzonym przed sądem administracyjnym. Kompleksowa informatyzacja tego postępowania obejmuje, z pewnymi wyjątkami, niemal wszystkie czynności podejmowane w jego ramach. Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej może zastąpić komunikację tradycyjną, realizowaną drogą pocztową, oraz ograniczyć do minimum osobisty kontakt z sądem uczestników postępowania (elektroniczny obieg dokumentów). Komunikacja drogą elektroniczną możliwa jest poprzez zastosowanie dokumentu elektronicznego jako nośnika informacji wypełniającego przesłanki formy pisemnej. Ponadto kluczowe znaczenie ma to, że podpis własnoręczny wypierany jest przez podpis elektroniczny, co wiąże się z identyfikacją elektroniczną podmiotów postępowania. Ponadto podpis taki może być stosowany zarówno przez uczestników postępowania, jak i przez sąd administracyjny, nie wykluczając podpisywania orzeczeń wydawanych przez ten sąd. Gromadzenie w postępowaniu dokumentów elektronicznych prowadzi w dalszej kolejności do powstania akt w postaci elektronicznej. Prowadzenie akt w postaci elektronicznej umożliwia zastosowanie technik przetwarzania danych oraz ich sortowania i porządkowania, jak również wyszukiwania określonych fragmentów treści w poszczególnych dokumentach zgromadzonych w aktach w postaci elektronicznej. Dostęp do takich akt może mieć nie tylko pracownik sądu, ale również – po odpowiednim uwierzytelnieniu – strona postępowania.

Nowoczesne technologie informatyczno-komunikacyjne wiążą się również z wykorzystaniem w procesie sądowym techniki audiowizualnej. Możliwe zatem stają się przeprowadzenie audio- i videokonferencji, jak również utrwalenie przebiegu rozprawy w audiowizualnym protokole (Pietrasz 2020, 82).

4. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza uzmysławia, że polskie sądownictwo administracyjne podlega nieustannym zmianom. Jego ewolucja warunkowana jest rozwojem politycznym, społecznym i technologicznym, jak również rosnącymi oczekiwaniami społecznymi, wynikającymi ze specyfiki działania tych sądów i spełnianej przez nie roli – bezstronnej kontroli administracji publicznej, stanowiącej klapę bezpieczeństwa praworządności (por. Dąbek 2019, 170). Wydaje się, że można jednak wskazać wyróżnik wspólny dla opisanych kierunków, w których zmierza sądownictwo administracyjne – niezmiennie pozostaje najskuteczniejszym środkiem kontroli zapewniającym poszanowanie praw podmiotowych jednostki w jej relacjach z organami administracji (Sieniuc 2017, 45).

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak, Bogusław. Krzysztof Wygoda. 2014. „Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia”. *Studia Iuridica Lublinensia* 22: 165–178.
- Biuro Orzecznictwa NSA. 2017. *Analiza stosowania przepisów art. 145a i 179a ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez wojewódzkie sądy administracyjne w okresie od 16.08.2015 r. do 31.01.2017 r.* Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Bogusz, Mariusz. 2016. „Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145a prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 2: 69–77.
- Borkowski, Janusz. 2017. W *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*. Red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Buszyński, Marian. 1999. „O reformę sądownictwa administracyjnego”. *Samorząd Terytorialny* 5: 61–66.
- Chlebny, Jacek. Wojciech Piątek. 2021. „Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1–2: 13–36.
- Chmaj, Marek. 2014. „Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Sejm VII kadencji, druk nr 1633. Warszawa.
- Cyrul, Wojciech. 2012. *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dąbek, Dorota. 2019. „Fenomen sądownictwa administracyjnego.” W *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*. Red. Wojciech Jakimowicz, Marek Krawczyk, Iwona Niżnik-Dobosz. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Groński, Paweł. 2011. *Analiza wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Groński, Paweł. 2011. *Analiza wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej w latach 2008–2009*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Hauser, Roman. 2003. „Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego”. W *Polski model sądownictwa administracyjnego*. Red. Jerzy Stelmasiak, Janusz Niczyporuk, Sławomir Fundowicz. Lublin: Verba.
- Hauser, Roman. 2013. „Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. *Państwo i Prawo* 2: 17–32.
- Hauser, Roman. Małgorzata Masternak-Kubiak. 2012. W *System Prawa Administracyjnego*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. T. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*. Warszawa: C.H.Beck.
- Hauser, Roman. Jan Olszanowski. Wojciech Piątek. Wojciech Sawczyn. Andrzej Skoczylas. 2016. *Postępowania administracyjne i sądownictwo administracyjne z kasami*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jagielski, Jacek. 2012. *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: LexisNexis.
- Kmieciak, Zbigniew. 2010. *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kmieciak, Zbigniew. 2015. „Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich” W *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*. Red. Zbigniew Kmiecik. 1–21. Warszawa: C.H.Beck.

- Kmieciak, Zbigniew. 2015. „Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz”. *Przegląd Legislacyjny* 2: 9–22.
- Krawczyk, Agnieszka. 2015. „Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce”. W *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*. Red. Zbigniew Kmiecik. 22–72. Warszawa: C.H.Beck.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1925. *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Biblioteka Polska.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1928. *Problemy sądownictwa administracyjnego*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Ochendowski, Eugeniusz. 2004. W *Postępowanie sędowoadministracyjne*. Red. Małgorzata Jaśkowska, Marian Masternak, Eugeniusz Ochendowski. Warszawa: LexisNexis.
- Piątek, Wojciech. 2009. „Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4: 67–76.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2016. „Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce” W *System Prawa Administracyjnego*. T. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 1–70. Warszawa: C.H.Beck.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2019. „Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych”. *Państwo i Prawo* 1: 24–38.
- Pietrasz, Piotr. 2012. „Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi de lege ferenda”. W *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*. Red. Jerzy Bieluk, Adam Doliwa, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Teresa Mróz. 806–818. Warszawa: Temida 2.
- Pietrasz, Piotr. 2020. *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Romańska, Marta. 2003. „Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)”. W *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*. Red. Józef Filipek. 537–552. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji.
- Sadłowski, Michał Patryk. 2020. *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.* Praca doktorska napisana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem naukowym prof. UW dr. hab. Roberta Jastrzębskiego, <https://www.wpia.uw.edu.pl/uploads/media/5ef0ac4084ea3/2200-dr-pr-91082402691.pdf?v1> [dostęp: 20.08.2021].
- Sieniuc, Magdalena. 2017. „Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej”. W *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. II. Red. Jan Zimmermann. 45–56. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skoczylas, Andrzej. 2012. „Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie”. *Państwo i Prawo* 10: 21–32.
- Szydło, Marek. 2013. „Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Sejm VII kadencji, druk nr 1633. Warszawa.
- Tarno, Jan Paweł. 2006. W *Sądowa kontrola administracji*. Jan Paweł Tarno, Ewa Frankiewicz, Magdalena Sieniuc, Marek Szewczyk, Joanna Wyporska. Warszawa: Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji.
- Tarno, Jan Paweł. 2018. W *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Red. Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Zimmermann, Jan. 2020. *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zimmermann, Jan. 2020. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zirk-Sadowski, Marek. 2021. „Wstęp”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1–2: 9–12.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735).
- Ustawa z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271).
- Ustawa z 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. z 2018 r., poz. 75).
- Ustawa z 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 183).
- Ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 422).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 934).

SPIS TREŚCI

<i>Agnieszka Krawczyk</i> , Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji (analiza prawno porównawcza)	5
– The Administrative Judiciary Reforms in Young Democracy Countries (Comparative Legal Analysis)	5
<i>Gernot Sydow</i> , Niemieckie sądownictwo administracyjne w ujęciu prawno porównawczym	21
– The German Administrative Jurisdiction in European Comparative Law	21
<i>Peter Chvosta</i> , „Reforma stulecia” sądownictwa administracyjnego w Austrii – „nowa era” także dla sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji w Europie?	37
– The “Reform of the Century” of the Administrative Judiciary in Austria – a “New Era” also for the Administrative Jurisdiction in European Young Democracy States?	38
<i>Bea Éva Barsi-Fodor</i> , Reformy sądownictwa administracyjnego na Węgrzech	55
– The Administrative Judiciary Reforms in Hungary	55
<i>Pavel Kandalec</i> , Reformy sądownictwa administracyjnego w Czechach	73
– The Administrative Judiciary Reforms in the Czech Republic	73
<i>Slavica Banić</i> , Reformy sądownictwa administracyjnego w Chorwacji	85
– The Administrative Judiciary Reforms in Croatia	86
<i>Ratko Radošević</i> , Reformy sądownictwa administracyjnego w Serbii	107
– The Administrative Judiciary Reforms in Serbia	107
<i>Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė</i> , Reformy sądownictwa administracyjnego na Litwie	121
– The Administrative Judiciary Reforms in Lithuania	121
<i>Larysa Zuieva</i> , Reformy sądownictwa administracyjnego w Ukrainie	139
– The Administrative Judiciary Reforms in Ukraine	139
<i>Bidzina Sturua</i> , Utworzenie sądownictwa administracyjnego w Gruzji	147
– The Establishment of the Administrative Judiciary in Georgia	147
<i>Aiyim Shajachmetova</i> , Reforma sądownictwa administracyjnego w Kazachstanie	161
– The Administrative Judiciary’s Reform in Kazakhstan	162
<i>Marcin Kamiński</i> , Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce	171
– The Administrative Judiciary Reforms in Poland	171
<i>Anna Chmielarz-Grochal</i> , Projekty reform sądownictwa administracyjnego w Polsce	193
– The Proposals of Administrative Judiciary Reforms in Poland	193
<i>Tomasz Grzybowski, Marta Sarnowiec-Cisłak</i> , Ochrona porządku prawnego przez sądy administracyjne	209
– The Protection of Legal Order by Administrative Courts	210

<i>Weronika Szafrńska</i> , O potrzebie określenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych przy użyciu klauzuli generalnej	221
– The Need to Define the Substantive Jurisdiction of Administrative Courts through a General Clause	221
<i>Magdalena Sieniuc</i> , Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej a pandemia COVID-19	237
– The Right to Public Trial in Judicial Administrative Proceedings during the COVID-19 Pandemic	237
<i>Maciej Dębski</i> , Zmiany w polskim sądownictwie administracyjnym (zagadnienia wybrane)	253
– The Changes in the Polish Administrative Judiciary (Selected Issues)	253