

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Małgorzata Jaśkowska

Dagmara Gut, Małgorzata Jaśkowska, Jacek Jaworski
Konrad Łuczak, Martyna Wilbrandt-Gotowicz

SERIA AKADEMICKA

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Małgorzata Jaśkowska

Dagmara Gut, Małgorzata Jaśkowska, Jacek Jaworski
Konrad Łuczak, Martyna Wilbrandt-Gotowicz

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 31 marca 2021 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Anna Krzesz

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały opracowali:
Dagmara Gut – rozdziały I, VI
Małgorzata Jaśkowska – rozdziały III, IV, VII
Jacek Jaworski – rozdziały V, X
Konrad Łuczak – rozdziały II, XII
Martyna Wilbrandt-Gotowicz – rozdziały VIII, IX, XI

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-886-0

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Rozdział I	
Sądowa kontrola działalności administracji publicznej	15
1. Uwagi wstępne	15
2. Modele sądowej kontroli administracji publicznej	19
2.1. Kryterium pozycji ustrojowej sądu administracyjnego	19
2.2. Kryterium struktury instancyjnej sądów administracyjnych	21
2.3. Kryterium uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych	23
3. Organizacja sądownictwa administracyjnego w Polsce	25
3.1. Geneza sądownictwa administracyjnego	25
3.2. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego	28
3.3. Ustrój sądów administracyjnych	32
Rozdział II	
Zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość	37
1. Zakres kontroli sądów administracyjnych	37
1.1. Konstytucyjnoprawne podstawy zakresu kontroli sądów administracyjnych	37
1.2. Charakterystyka sprawy sądowoadministracyjnej	39
1.3. Podstawowe cechy kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne	42
1.4. Wyłączenia z zakresu kontroli sądów administracyjnych	44
2. Właściwość sądów administracyjnych	46
2.1. Uwagi wprowadzające	46
2.2. Podział właściwości instancyjnej między w.s.a. a NSA	47
2.3. Właściwość miejscowa w.s.a.	48
2.3.1. Sposób ustalania właściwości miejscowej	48
2.3.2. Wpływ skargi do niewłaściwego miejscowo w.s.a.	50
2.3.3. Zasada ciągłości właściwości miejscowej w.s.a.	51
2.3.4. Szczególne przypadki zmiany właściwości miejscowej w.s.a.	52
2.4. Właściwość rzeczowa w.s.a.	53

2.4.1. Decyzje administracyjne	53
2.4.2. Postanowienia	56
2.4.3. Akty i czynności dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa administracyjnego	57
2.4.4. Interpretacje podatkowe i opinie zabezpieczające	59
2.4.5. Akty prawa miejscowego	60
2.4.6. Akty samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej	61
2.4.7. Akty nadzoru nad samorządem terytorialnym	62
2.4.8. Bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania	63
2.4.9. Przypadki szczególne	66
3. Właściwość rzeczowa NSA	66

Rozdział III

Zasady postępowania sądowoadministracyjnego	69
1. Uwagi wstępne	69
2. Zasada dostępu do sądu	71
3. Zasada dwuinstancyjności	73
4. Zasada legalności	75
5. Zasada udzielania pomocy stronom	78
6. Zasada jawności	81
7. Zasada ekonomiki procesowej	85
8. Zasady kontradyktoryjności i oficjalności	89

Rozdział IV

Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego	93
1. Uwagi ogólne	93
2. Skarga	96
2.1. Przedmiot skargi	96
2.2. Uprawnieni do wniesienia skargi	97
2.3. Warunki formalne skargi jako pisma procesowego i sposób jej wniesienia	100
2.4. Wyczerpanie środków zaskarżenia	104
2.5. Termin do wniesienia skargi	107
3. Sprzeciw	108
3.1. Przedmiot sprzeciwu	108
3.2. Podmioty uprawnione do wniesienia sprzeciwu	110
3.3. Warunki formalne sprzeciwu i sposób jego wniesienia	111
4. Wniosek o wszczęcie postępowania	112
5. Skutki wniesienia skargi, sprzeciwu czy wniosku	114
5.1. Wszczęcie postępowania i zawisłość sprawy	114
5.2. Uprawnienia autokontrolne	116

5.3. Możliwość wstrzymania wykonania aktu lub czynności	118
5.4. Obowiązki organu przy przekazaniu pisma wszczynającego postępowanie	121
5.5. Skutki braku spełnienia warunków dopuszczalności i warunków formalnych	123

Rozdział V

Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego	125
1. Strony postępowania	125
1.1. Wstęp	125
1.2. Organ administracji publicznej jako strona postępowania	126
1.3. Strona skarżąca	127
1.4. Zdolność do bycia stroną a legitymacja skargowa	132
1.4.1. Zdolność sądowa	132
1.4.2. Interes prawny	133
2. Uczestnicy postępowania	136
2.1. Strona a uczestnik postępowania	136
2.2. Uczestnictwo prokuratora, RPO, RPD i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców	139
3. Skuteczność czynności podmiotów procesowych	141
3.1. Zagadnienia wprowadzające	141
3.2. Samodzielność działania w procesie	142
3.3. Zastępstwo procesowe a przedstawicielstwo	143
3.4. Reprezentacja	145
3.5. Działanie osobiste i przez pełnomocnika	146
3.5.1. Zdolność postulacyjna	146
3.5.2. Pełnomocnictwo	147

Rozdział VI

Czynności techniczno-procesowe w postępowaniu

sądowoadministracyjnym	151
1. Pisma w postępowaniu sądowym	151
1.1. Pojęcie	151
1.2. Wymogi formalne	152
1.3. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych	156
2. Doręczenia	158
2.1. Zagadnienia ogólne	158
2.2. Doręczenia osobom fizycznym	159
2.3. Doręczenia osobom prawnym	161
2.4. Doręczenia osobom nieznanym z miejsca pobytu	161
2.5. Doręczenia stronom mającym miejsce zamieszkania za granicą	162
2.6. Fikcja doręczenia	162

3. Terminy procesowe	163
3.1. Rodzaje terminów procesowych i sposób ich liczenia	163
3.2. Przywrócenie terminu	165
4. Akta sprawy sądowoadministracyjnej	166

Rozdział VII

Przebieg postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym jako

sądem I instancji	167
1. Czynności wstępne	167
2. Postępowanie rozpoznawcze	171
3. Przeszkody w prowadzeniu postępowania sądowoadministracyjnego	179
4. Postępowanie medacyjne	184
5. Postępowanie uproszczone	191
6. Rozstrzygnięcia	194
6.1. Zasady orzekania	194
6.2. Wyroki	197
6.2.1. Uwagi ogólne	197
6.2.2. Treść wyroku	200
6.3. Postanowienia i zarządzenia	208
6.3.1. Postanowienia	208
6.3.2. Zarządzenia	211
7. Konwalidacja rozstrzygnięć	211

Rozdział VIII

Zwyczajne środki zaskarżenia	215
1. Środki odwoławcze a środki zaskarżenia	215
2. Skarga kasacyjna	218
2.1. Charakter prawny skargi kasacyjnej	218
2.1.1. Uwagi wstępne	218
2.1.2. Przedmiot zaskarżenia	219
2.1.3. Legitymacja procesowa	221
2.1.4. Wymagania skargi kasacyjnej	223
2.2. Postępowanie kasacyjne	231
2.2.1. Czynności wstępne	231
2.2.2. Postępowanie rozpoznawcze	235
2.2.3. Orzeczenia	237
3. Zażalenie	241
3.1. Charakter prawny zażalenia	241
3.1.1. Uwagi wstępne	241
3.1.2. Przedmiot zaskarżenia	241
3.1.3. Legitymacja procesowa	243
3.1.4. Prawne wymagania zażalenia	243

3.2. Postępowanie zażaleniowe	244
3.2.1. Czynności wstępne	244
3.2.2. Postępowanie rozpoznawcze	245
3.2.3. Orzeczenia	246
4. Quasi-środki odwoławcze	246
5. Prawomocność orzeczeń i jej skutki	248

Rozdział IX

Nadzwyczajne środki zaskarżenia	253
1. Nadzwyczajne środki zaskarżenia a wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia	253
2. Skarga o wznowienie postępowania	255
2.1. Charakter prawny skargi o wznowienie postępowania i jej przesłanki	255
2.2. Postępowanie wznowieniowe	264
3. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	268
3.1. Charakter prawny skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i jej przesłanki	268
3.2. Postępowanie w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	273

Rozdział X

Koszty postępowania sądowoadministracyjnego	277
1. Uwagi wprowadzające	277
2. Koszty sądowe	278
2.1. Podział kosztów sądowych	278
2.2. Wpis	279
2.3. Opłaty kancelaryjne	280
2.4. Wydatki w ramach kosztów sądowych	281
3. Wydatki strony w ramach występowania w procesie bez profesjonalnego pełnomocnika	282
4. Wydatki strony w ramach zastępstwa przez profesjonalnego pełnomocnika	283
5. Zwrot kosztów postępowania	285
6. Zwolnienie z kosztów sądowych	286
6.1. Zwolnienie z mocy prawa	286
6.2. Prawo pomocy	287

Rozdział XI

Środki zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego	291
1. Uwagi wstępne	291
2. Działalność uchwałodawcza NSA	293

2.1. Uchwały abstrakcyjne	293
2.1.1. Przesłanki podjęcia uchwały abstrakcyjnej	293
2.1.2. Tryb rozpoznania i rozstrzygnięcia abstrakcyjnego pytania prawego	294
2.1.3. Skutki prawne uchwał abstrakcyjnych	296
2.2. Uchwały konkretne	297
2.2.1. Przesłanki podjęcia uchwały konkretnej	297
2.2.2. Tryb rozpoznania i rozstrzygnięcia konkretnego pytania prawego	300
2.2.3. Skutki prawne uchwał konkretnych	302
3. Pytania prawne do TK	303
3.1. Przesłanki pytań prawnych do TK	303
3.2. Rozstrzygnięcia TK i ich skutki dla orzecznictwa sądów administracyjnych	305
4. Pytania prejudycjalne do TSUE	306
4.1. Przesłanki pytań prejudycjalnych do TSUE	306
4.2. Orzeczenia prejudycjalne TSUE i ich skutki dla orzecznictwa sądów administracyjnych	309
Rozdział XII	
Europeizacja postępowania sądowoadministracyjnego	311
1. Pojęcie europeizacji prawa i jej wpływ na strukturę sądów administracyjnych oraz postępowanie sądowoadministracyjne	311
2. Wybrane przypadki europeizacji przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	315
2.1. Rozszerzenie właściwości na decyzje konsulów dotyczące wiz Schengen	315
2.2. Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego na podstawie wyroku TSUE	316
2.3. Oddanie pisma procesowego w placówce pocztowej znajdującej się w innym państwie członkowskim UE niż Polska	319
3. Zasady-narzędzia stosowane przez sądy administracyjne w celu europeizacji prawa	321
4. Mechanizm uwzględniania przez sąd z urzędu prawa UE	326
5. Kilka uwag końcowych	331
Bibliografia	333
O Autorach	343

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

EKPC	- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	- ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	- ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	- ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	- ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534)
KPP	- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
k.r.o.	- ustawa z 25.02.1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
MPPOiP	- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
o.p.	- ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.p.s.a.	- ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.u.s.a.	- ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137)
regulamin NSA	- rozporządzenie Prezydenta RP z 4.07.2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. poz. 1202)
regulamin w.s.a.	- rozporządzenie Prezydenta RP z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177)
rozporządzenie 2016/679	- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)

TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	–	Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 15)
u.c.	–	ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2020 r. poz. 35 ze zm.)
u.d.i.p.	–	ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176)
u.o.d.o.	–	ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.o.i.n.	–	ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742)
u.o.t.p.t.k.	–	ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
u.p.e.a.	–	ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668)
u.w.a.r.w.	–	ustawa z 23.01.2009 o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)

Czasopisma, publikatory, zbiory orzecnictwa

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
ONSA	–	Orzecnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSP	–	Orzecnictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecnictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecnictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	–	Państwo i Prawo
PPPubl.	–	Przegląd Prawa Publicznego
PS	–	Przegląd Sądowy
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Sądy i inne instytucje

ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
j.s.t.	–	jednostka samorządu terytorialnego
NSA	–	Naczelnny Sąd Administracyjny
PUODO	–	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
RPD	–	Rzecznik Praw Dziecka

RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
w.s.a.	– wojewódzkie sądy administracyjne (ogólnie)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny (konkretny sąd)

Rozdział I

SĄDOWA KONTROLA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Uwagi wstępne

Sądy administracyjne (w przeróżnych wariantach ustrojowo-organizacyjnych) funkcjonują w każdym demokratycznym państwie prawnym na świecie. Podstawą ideową **państwa prawnego** jest bowiem istnienie porządku prawnego, wiążącego wszystkie organy władzy publicznej i zabezpieczonego odpowiednimi środkami kontroli jego przestrzegania¹. Kontrola ta służy nie tylko dbałości o obiektywny porządek prawny (co wyraża się w badaniu zgodności działalności administracji publicznej z prawem), ale przede wszystkim ma ona zapewniać ochronę praw podmiotowych jednostki (obywatela) przed działalnością administracji publicznej. Ze względu na te dwa doniosłe cele od XIX wieku powszechnie przyjmuje się, że najskuteczniejszym środkiem ich osiągnięcia jest powierzenie sprawowania kontroli nad administracją publiczną sądom administracyjnym. Sądy administracyjne, stanowiące część władzy sądowniczej, a co za tym idzie funkcjonujące niezależnie od władzy wykonawczej, zapewniają bowiem najwyższy poziom bezstronności i profesjonalizmu. Za J.S. Langrodem należy zatem przyjąć, że: „(...) państwo praworządne jest niepodzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego – bez niego bowiem nie ma państwa praworządnego, a bez państwa praworządnego nie ma sądownictwa administracyjnego”².



Za kolebkę sądownictwa administracyjnego powszechnie uważa się **Francję**³, w której na skutek reform Napoleona Bonaparte'go z lat 1799–1800 powołano

¹ M. Wojciechowski, *Państwo prawa* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa: 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 221–228.

² J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego: ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Kraków 1928, s. 6.

³ Choć stanowi to pewne uproszczenie. Od powołania Rady Stany i rad prefekturalnych (załączka przysyłych sądów administracyjnych pierwszej instancji) przez Napoleona I do ukształtowania się sądownictwa administracyjnego w jego obecnej postaci upłynęło wiele lat (zwraca na to uwagę m.in. H. Izdebski, *Francja* [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 35).

Radę Stanu i rady prefekturalne⁴. Oba te organy stanowiły co prawda element władzy wykonawczej (tylko jedna sekcja Rady działała jako sąd administracyjny), jednak były one w pełni niezależne od sądownictwa powszechnego, co stanowiło później bezpośrednią bądź pośrednią inspirację dla wielu państw europejskich, powołujących pierwsze sądy administracyjne.

W XIX wieku niezależne sądy administracyjne utworzono we wszystkich państwach niemieckich, gdzie funkcjonowały one w oparciu o dwa modele – model południowo-niemiecki, w którym sądy administracyjne postrzegane były przede wszystkim jako instrument ochrony praw jednostki, oraz model pruski (północnoniemiecki), w którym traktowano je jako instrument kontroli administracji, służący zapewnieniu prawidłowego stosowania przez nią prawa⁵. W 1876 r. w Austrii swoją działalność rozpoczął natomiast Trybunał Administracyjny (Verwaltungsgerichtshof)⁶, który przez ponad wiek pozostawał jedynym sądem (obok Trybunału Konstytucyjnego oraz, w pewnym zakresie, sądów powszechnych) mającym kompetencję do kontroli administracji federalnej i krajowej⁷. Przez następne dziesięciolecia w kolejnych krajach Europy Zachodniej powoływano sądy administracyjne bądź powierzano kontrolę administracji sądom powszechnym (co jest charakterystyczne dla systemów *common law*). Obecnie nie istnieją już zatem żadne państwa demokratyczne, w których administracja nie byłaby poddana kontroli sądowej.

! W świetle standardów międzynarodowych prawo do sądu administracyjnego jako rodzaj prawa do sądu jest aktualnie zaliczane do kategorii praw człowieka. Regulacje go dotyczące znajdują swoje odbicie zarówno w uniwersalnym systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak i w systemach europejskich – Rady Europy oraz UE.

§ Wśród powyższych standardów w odniesieniu do systemu ONZ tradycyjnie wyróżnia się art. 14 MPPOiP, z którego wynika m.in. prawo każdego człowieka do „publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”. Mimo że przepis ten odnosi się tylko do spraw karnych i cywilnych, jego zakres ulega stopniowemu rozszerzeniu przez Komitet Praw Człowieka na skutek wydawanych przez ten organ opinii (*views*). Obecnie dopuszczalne jest zatem składanie skarg w niektórych

⁴ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 228.

⁵ L. Garlicki, *Wprowadzenie* [w:] *Sądownictwo administracyjne...*, s. 12.

⁶ Gesetz, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, RGBl. nr 1876/36.

⁷ D. Gut, *Austria* [w:] *Elementy ustrojowo-funkcjonalne sądownictwa administracyjnego w wybranych państwach europejskich*, red. B. Majchrzak, Warszawa 2020, s. 89.

sprawach, tradycyjnie uznawanych za administracyjne, m.in. w sprawach wydalenia z kraju bądź sprawach podatkowych⁸.

§ W prawie **Rady Europy** podstawową regulacją odnoszącą się do prawa do sądu jest **art. 6 EKPC**, konstytuujący tzw. prawo do rzetelnego procesu sądowego. Podobnie jak w systemie ONZ, mimo że przepis ten literalnie odnosi się wyłącznie do spraw cywilnych i karnych, jego wykładnia jest znacznie szersza⁹. Zgodnie z orzecznictwem ETPC art. 6 ust. 1 EKPC obejmuje bowiem swoim zakresem również sprawy administracyjne, których wynik w sposób bezpośredni rozstrzyga o prawach i obowiązkach o charakterze prywatnym¹⁰. Istotne znaczenie w kształtowaniu się prawa do sądu administracyjnego w systemie Rady Europy pełnią również rekomendacje Komitetu Rady Europy¹¹. Wśród nich najistotniejsza jest rekomendacja R (2004)20 z 15.12.2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych¹². Głosi ona bowiem zasadę, aby wszystkie akty administracyjne były poddane kontroli sądowej, oraz wskazuje, że **skuteczna (efektywna) sądowa kontrola aktów administracyjnych, zapewniająca ochronę praw i interesów jednostek, jest niezbędnym elementem systemu praw człowieka**. Rekomendacja wyróżnia także pięć najważniejszych zasad związanych z sądową kontrolą administracji. **Pierwsza** dotyczy zakresu sądowej kontroli i głosi, że kontroli powinny być poddawane wszystkie akty administracyjne oraz że sąd administracyjny powinien mieć kompetencję do badania każdego naruszenia prawa, w tym braku właściwości, naruszenia procedury i nadużycia władzy. **Druga** odnosi się do dostępu do sądu i wskazuje, że sądowa kontrola powinna być dostępna przynajmniej dla osób fizycznych i prawnych, w odniesieniu do których wydano akt administracyjny bezpośrednio wpływający na ich prawa lub interesy. **Trzecia** obejmuje zagadnienia związane z niezależnością i bezstronnością sądu i głosi, że kontrola sądowa powinna być prowadzona przez sąd powołany ustawą, który może być odrębnym od sądownictwa powszechnego sądem administracyjnym bądź należeć do systemu sądownictwa powszechnego. **Czwarta** dotyczy prawa do rzetelnego procesu, na który składają się takie wymogi, jak: rozsądny czas rozpatrzenia sprawy, z uwzględnieniem stopnia złożoności sprawy oraz sposobu działania stron;

⁸ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, R. Wieruszewski, *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 295.

⁹ Dzieje się tak na skutek dynamicznej (ewolucyjnej) wykładni EKPC, przejawiające się w ujmowaniu jej jako „żywego instrumentu” (*living instrument*), który musi być „interpretowany z uwzględnieniem dzisiejszych warunków” (zob. m.in. wyrok ETPC z 25.04.1979 r., 5856/72, *Tyrer v. Wielka Brytania*, HUDOC; wyrok ETPC z 7.06.2001 r., 39594/98, *Kress v. Francja*, HUDOC; wyrok ETPC z 4.02.1999 r., 46827/99 i 46951/99, *Mamatkulov i Askarov v. Turcja*, HUDOC).

¹⁰ E. Wójcicka, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie sądowej kontroli administracji* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. Wójcicka, Warszawa 2017, s. 23.

¹¹ Rekomendacje Komitetu Rady Europy nie mają charakteru prawa bezwzględnie obowiązującego. Pełnią one jednak istotną rolę uzupełniającą w odniesieniu do standardów konwencyjnych, stanowiąc swojego rodzaju syntezę ustaleń wynikających z orzecznictwa ETPC. Zob. Z. Kmiecik, *Koncepcja zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych*, PiP 2010/1, s. 27.

¹² Recommendation nr R (2004)20 on judicial review of administrative acts, www.coe.int.

równość stron (tzw. równość broni), polegająca na tym, że każda z nich powinna mieć możliwość przedstawienia swoich racji, bez narażania się na negatywne konsekwencje; dostęp stron do akt sprawy oraz obowiązek udostępnienia akt sądowi administracyjnemu przez organ administracji publicznej; kontrydiktoryjność postępowania (a więc prawo każdej ze stron do zajęcia stanowiska co do dowodów i twierdzeń drugiej strony); uprawnienie sądu administracyjnego do zbadania wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych sprawy; jawność postępowania (co oznacza, że rozprawa przed sądem administracyjnym powinna być jawna dla publiczności); publiczne ogłoszenie wyroku; uzasadnienie orzeczeń sądowych; prawo do zaskarżenia orzeczenia do sądu wyższej instancji (co oznacza, że postępowanie w sprawie kontroli aktów wydawanych przez administrację powinno być dwuinstancyjne przynajmniej w sprawach najwyższej wagi). **Piąta** zasada obejmuje zaś wskazania dotyczące skuteczności sądowej kontroli administracji i przewiduje, że sąd administracyjny powinien posiadać uprawnienia niezbędne do przywrócenia stanu zgodnego z prawem w sytuacji, w której zaskarżony akt nie odpowiada prawu. Sąd powinien więc mieć kompetencję przynajmniej do uchylenia decyzji administracyjnej i przekazania sprawy organowi administracji do ponownego rozpoznania w sposób zgodny z wyrokiem sądu oraz posiadać uprawnienie do zobowiązania organu administracji do wykonania przezeń określonego obowiązku.

§ Przy rekonstrukcji prawa do sądu administracyjnego w systemie **Unii Europejskiej** kluczowe znaczenie ma art. 47 KPP, z którego wynika prawo każdego, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Zakres przedmiotowy tego przepisu jest zatem szerszy niż we wspomnianych wyżej art. 14 MPPOiP oraz art. 6 EKPC. Wynikające z niego prawo do sądu nie zostało bowiem ograniczone do spraw karnych i cywilnych. Wobec tego należy przyjąć, że odnosi się ono do wszystkich spraw, w tym spraw administracyjnych, bez konieczności odwoływania się do stosownego *case law*, jak miało to miejsce w przypadku systemów ONZ oraz Rady Europy¹³. Stosowanie KPP poddane jest jednak pewnym ograniczeniom wynikającym z jej art. 51 ust. 1 zdanie pierwsze, stanowiącym, że postanowienia KPP mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w którym stosują one prawo Unii. Karta obejmuje zatem tylko te obszary, w których funkcjonuje prawo unijne, a co za tym idzie – ma ona zastosowanie wyłącznie w sytuacjach dochodzenia

¹³ M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 77.

przez dany podmiot przed sądem krajowym (w ramach zasady autonomii proceduralnej¹⁴) roszczeń wynikających z prawa unijnego¹⁵.

 Sądowa kontrola administracji współcześnie stanowi zatem **nieodłączny element każdego demokratycznego państwa prawnego** oraz jest warunkiem **odpowiedniego poziomu ochrony praw człowieka**.

2. Modele sądowej kontroli administracji publicznej

2.1. Kryterium pozycji ustrojowej sądu administracyjnego

Mimo że cele sądowej kontroli administracji, niezależnie od przyjętego systemu prawnego, pozostają zasadniczo podobne, to jednak w każdym państwie funkcjonuje ona w oparciu o odmienne regulacje organizacyjno-ustrojowe. Ma to związek z wieloma czynnikami, które na przestrzeni dziejów formowały kształt sądownictwa administracyjnego w poszczególnych porządkach prawnych. Z uwagi na ich różnorodność przeprowadzenie dokładnej systematyzacji przyjmowanych rozwiązań jest niezwykle utrudnione. Posługując się jednak odpowiednimi kryteriami różnicującymi, można wyróżnić pewne cechy swoiste współczesnych systemów sądowej kontroli administracji.

 Przyjmując kryterium pozycji ustrojowej sądu administracyjnego wyodrębnić można **trzy modele**¹⁶. W **pierwszym** kontrolę administracji sprawują specjalne sądy administracyjne, niezależne od sądów powszechnych, jednak pozostające – w pewnym sensie – w strukturze władzy wykonawczej. Przykładem rozwiązania takiego rodzaju jest system sądownictwa administracyjnego we **Francji**, gdzie Rada Stanu (Conseil d'Etat) oraz sądy administracyjne dwóch instancji – trybunały administracyjne (tribunaux administratifs) i sądy administracyjne apelacyjne (cours administratives d'appel) posiadają, prócz funkcji orzeczniczych, rozbudowane kompetencje opiniodawcze i administracyjne. Trybunały administracyjne oraz sądy administracyjne apelacyjne mają bowiem kompetencję do wydawania opinii na rzecz terenowych organów administracyjnych w sprawach przekazanych im przez prefektów¹⁷, a sędziowie tych sądów mogą

¹⁴ Autonomia proceduralna państw członkowskich oznacza kompetencję państw członkowskich do uregulowania właściwości sądów oraz procedur sądowych służących rozpatrywaniu roszczeń opartych na prawie unijnym. Ma ona jednak charakter warunkowy, bowiem aktualizuje się wówczas, gdy brak jest odpowiedniej regulacji na poziomie prawa unijnego. Jeśli więc prawo Unii określa tryb i zasady rozpoznawania roszczeń z niego wynikających lub w inny sposób określa zagadnienia ustrojowo-proceduralne, wówczas zasada autonomii proceduralnej nie znajduje zastosowania. Por. A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005/1, s. 35.

¹⁵ M. Kowalski, *Prawo do sądu...*, s. 82.

¹⁶ E. Wójcicka, *Wprowadzenie [w:] Sądowa kontrola administracji...*, s. 11.

¹⁷ Art. R212-1 w zw. z art. L1212-1 Code de justice administrative (kodeks sądownictwa administracyjnego). Partie législative (ordonans Prezydenta Republiki nr 2000-387 z 4.05.2000 r., JORF nr 0107

być delegowani do wykonywania funkcji w administracji publicznej¹⁸. Z kolei Rada Stanu powołana jest również do wydawania opinii w dziedzinie legislacji¹⁹. Zasięgnięcie takiej opinii (*avis*) jest obligatoryjne w przypadku projektów dekretów zmieniających przepisy zawarte w ustawie, nienależące do materii ustawowej (zastrzeżone dla aktów wykonawczych), projektów ordonansów wydawanych przez Radę Ministrów z upoważnienia parlamentu, projektów ustaw rządowych²⁰, jak również projektów ordonansów dotyczących wspólnot zamorskich i Nowej Katalonii wydawanych przez Radę Ministrów²¹. O opinię Rady Stanu mogą także wnioskować przewodniczący izb parlamentu w odniesieniu do projektów ustaw wnoszonych przez parlamentarzystów²². Prócz tego Rada Stanu ma kompetencję do udzielania konsultacji premierowi oraz ministrom w problemowych sprawach administracyjnych²³, zaś z własnej inicjatywy może także sygnalizować organom administracji konieczność podjęcia reform legislacyjnych, zmian aktów wykonawczych lub administracyjnych, w interesie publicznym²⁴.

Wzorem francuskim podobne rozwiązania przyjęto także w **Belgii, Holandii, we Włoszech oraz w Grecji**²⁵, gdzie sądy administracyjne, poza kompetencjami orzecznictwymi, mają także inne, pozasądowe uprawnienia opiniodawcze i administracyjne.



W **drugim** modelu sądowa kontrola administracji sprawowana jest przez **sądownictwo powszechne**, w ramach którego rozstrzyganiem sporów administracyjnych zajmują się wyspecjalizowane jednostki tych sądów. Jednym z najbardziej znanych przykładów systemu tego rodzaju jest system angielski (oraz walijski), gdzie sądowa kontrola administracji ma złożoną strukturę. Najwyżej w organizacji sądów w Anglii znajduje się Sąd Najwyższy (Supreme Court), niżej jest Sąd Apelacyjny (Court of Appeal), który rozpatruje apelacje od orzeczeń Wysokiego Trybunału (High Court). Dalej, na tym samym poziomie znajdują się Sąd Koronny (Crown Court) oraz sądy hrabstw (county courts). Najniższą instancją są zaś sądy pokoju (magistrates courts). W ramach tej struktury kontrolę administracji sprawuje podwydział Wydziału Ławy Królewskiej (Queen's Bench Division), nazwany Sądem Administracyjnym (Administrative Court),

z 7.05.2000 r., s. 6904 oraz *partie réglementaire* (dekret Premiera nr 2000-389 z 4.05.2000 r., JORF nr 0107 z 7.05.2000 r., s. 6907, tekst nr 7), wersja ujednolicona: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070933/2020-11-04 (dostęp z 4.11.2010 r.) dalej: CJA.

¹⁸ Art. R212-2-R212-3 CJA.

¹⁹ Art. L112-1 CJA.

²⁰ Art. 37–39 Constitution de la République française z 4.10.1968 r. (JORF nr 234 z 5.10.1958 r., wersja ujednolicona: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2019-07-01/> (dostęp z 4.11.2020 r.), dalej: Konstytucja Francji.

²¹ Art. 74-1 Konstytucji Francji.

²² Art. 39 ust. 5 Konstytucji Francji.

²³ Art. L112-2 CJA.

²⁴ Art. L112-3 CJA.

²⁵ E. Wójcicka, *Wprowadzenie...*, s. 11; Z. Kmiecik, *Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich* [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2015, s. 5.

który składa się z kilku oddziałów. Od 2008 r. sądową kontrolę administracji w Anglii sprawują także trybunały administracyjne – Trybunał Pierwszego Stopnia (First-Tier Tribunal) oraz Wyższy Trybunał (Upper Tribunal)²⁶.

Sądy powszechne rozpoznają sprawy administracyjne także w Irlandii, Danii, Islandii, Norwegii, Hiszpanii, Mołdawii, jak również na Węgrzech i na Malcie²⁷. Mieszany system sądownictwa administracyjnego funkcjonuje natomiast w Czechach, gdzie w pierwszej instancji orzekają wyspecjalizowane wydziały orzecznicze sądów powszechnych przy sądach okręgowych (krajské soudy jako soudy správní) oraz Sąd Miejski w Pradze (Městský soud v Praze), zaś w drugiej instancji – Najwyższy Sąd Administracyjny (Nejvyšší správní soud)²⁸.

 W **trzecim** modelu sądowa kontrola administracji sprawowana jest przez **wyspecjalizowane sądy administracyjne**, niezależne od sądownictwa powszechnego oraz niepozostające w żaden sposób w strukturze władzy wykonawczej. Jest to model najbardziej rozpowszechniony w Europie, funkcjonujący w Polsce oraz m.in. w Austrii, Niemczech, Szwecji, Portugalii i Finlandii²⁹.

Powierzenie sprawowania kontroli administracji publicznej wyspecjalizowanym sądom administracyjnym w niektórych systemach prawnych współistnieje ze jej sprawowaniem przez sądy powszechne. Rozwiązanie tego rodzaju przyjęto chociażby w Polsce, gdzie sądy powszechne, na mocy upoważnienia wynikającego z ustawy, są uprawnione do orzekania w sprawach administracyjnych³⁰. Kompetencje sądów powszechnych w tym zakresie są jednak wyjątkiem od konstytucyjnej zasady kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji RP).

2.2. Kryterium struktury instancyjnej sądów administracyjnych

 Kryterium struktury instancyjnej sądów administracyjnych pozwala obecnie wyróżnić **dwie** grupy systemów sądownictwa administracyjnego – **dwuinstancyjny** (w którym od orzeczeń sądów pierwszej instancji przysługuje środek odwoławczy tylko do jednej instancji wyższej) oraz **trójinstancyjny** (w którym orzeczenia sądów pierwszej instancji mogą być zaskarżalne do dwóch instancji wyższych).

²⁶ M. Kmiecik, *Trybunały administracyjne w Zjednoczonym Królestwie (system jurysdykcji po zmianach ustawodawstwa z 2007 r.)*, ZNSA 2011/3, s. 175–184; A. Budnik, *Anglia i Walia [w:] Sądowa kontrola administracji...*, s. 48–49.

²⁷ E. Wójcicka, *Wprowadzenie...*, s. 11; Z. Kmiecik, *Idea sądowej kontroli...*, s. 5.

²⁸ R. Kubik, *Czechy [w:] Sądowa kontrola administracji...*, s. 111–113.

²⁹ E. Wójcicka, *Wprowadzenie...*, s. 12.

³⁰ M.in. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, ochrony konkurencji, transportu kolejowego czy w sprawach z Kodeksu wyborczego. Zob. też: K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 306–477.

W znamienitej większości państw europejskich, w tym także w Polsce, sądy administracyjne funkcjonują w oparciu o model dwuinstancyjny. Struktura trójinstancyjna stanowi wyjątek i jest obecnie znana systemom: francuskiemu (opisanemu wyżej), niemieckiemu i szwedzkiemu.

W **Republice Federalnej Niemiec** trójinstancyjne jest ogólne sądownictwo administracyjne³¹. W krajach związkowych w pierwszej instancji orzekają sądy administracyjne (Verwaltungsgerichte), których orzeczenia są zaskarżalne w drodze odwołania (*Berufung*) do wyższych sądów administracyjnych (Oberverwaltungsgerichte), nazywanych także trybunałem administracyjnym (Verwaltungsgerichtshof). Trzecią, najwyższą instancją jest Federalny Sąd Administracyjny (Bundesverwaltungsgericht) z siedzibą w Lipsku, rozpatrujący przede wszystkim rewizje (*Revision*) od orzeczeń wyższych trybunałów administracyjnych. Dopuszczalność ich wniesienia ograniczona jest jednak wyłącznie do przypadków, gdy sprawa ma zasadnicze znaczenie prawne bądź zaskarżony wyrok odbiega od rozstrzygnięć Federalnego Sądu Administracyjnego, Wspólnego Senatu Najwyższych Trybunałów Związku lub Federalnego Sądu Konstytucyjnego, bądź gdy istnieją wady postępowania, mające wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia³².

W **Szwecji** w pierwszej instancji orzekają sądy administracyjne (förvaltningsrätterna), w drugiej apelacyjne sądy administracyjne (kammarrätterna), zaś w trzeciej Najwyższy Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen). Podobnie jak w systemie niemieckim, możliwość wniesienia odwołania do Najwyższego Sądu Administracyjnego jest ograniczona. Jego wniesienie jest uzależnione od wcześniejszego uzyskania tzw. zezwolenia na wniesienie odwołania, które jest udzielane zasadniczo wówczas, gdy sprawa, której dotyczy, ma istotne znaczenie dla orzecznictwa lub jeśli istnieją szczególne powody uzasadniające jego rozpatrzenie, takie jak ujawnienie podstaw do wznowienia postępowania sądowego³³.

Wśród europejskich systemów sądowej kontroli administracji do niedawna funkcjonowały także jednoinstancyjne modele jurysdykcji. Na przestrzeni lat stopniowo zastępowano je jednak modelami dwuinstancyjnymi jako lepiej spełniającymi wymogi wynikające ze zobowiązań międzynarodowych³⁴. Najbardziej znanym w tym zakresie

³¹ Niemiecki system sądownictwa administracyjnego opiera się na tzw. teorii trzech filarów (*Drei-Säulen-Theorie*), która zakłada istnienie trzech odrębnych procedur administracyjnych i sądowoadministracyjnych. Prócz ogólnych sądów administracyjnych funkcjonują także sądy socjalne (*Sozialgerichte*), orzekające w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej, oraz sądy finansowe (*Finanzgerichte*), rozstrzygające w sprawach danin publicznych.

³² Paragraf 132 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) z 21.01.1960 r., tekst jedn. z 19.03.1991 r., BGBl. I S. 686, ost. zm. BGBl. I S. 1328 (ustawa o sądach administracyjnych).

³³ Paragraf 36 Förvaltningsprocesslag z 4.06.1971 r., SFS 1971:289, ost. zm. SFS 2020:319.

³⁴ Zwłaszcza z art. 5, 6 i 13 EKPC. Zob. A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, PiP 2013/4, zwłaszcza s. 35–40.

przykładem jest system austriacki, w którym po ponad stu latach funkcjonowania jednego Trybunału Administracyjnego, wprowadzono system dwóch instancji³⁵.

2.3. Kryterium uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych

 Przy pomocy kryterium uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych, wyróżnić można dwa zasadnicze modele: **model kasacyjny**, w którym sądy administracyjne mają kompetencję do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia, jeśli narusza ono prawo oraz **model merytoryczny**, w którym sądy administracyjne, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, mogą uchylić zaskarżone rozstrzygnięcie i orzec w sprawie co do istoty. W pierwszym modelu sprawa administracyjna przekazywana jest przez sąd do końcowego załatwienia organowi administracji publicznej, który wydaje rozstrzygnięcie w oparciu o ocenę prawną i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w wyroku, zaś w drugim wyrok sądu administracyjnego zastępuje rozstrzygnięcie organu.

Podział ten, w przeciwieństwie do opisanych powyżej, nie ma jednak charakteru rozłącznego. Systemy sądowej kontroli administracji pod względem kompetencji orzeczniczych wykazują bowiem duże zróżnicowanie i zazwyczaj łączą w sobie zarówno elementy orzekania kasacyjnego, jak i orzekania merytorycznego.

Z powyższych powodów obecnie wyróżnić można po pierwsze systemy, w których dominuje orzekanie merytoryczne a orzeczenia o charakterze kasacyjnym podejmowane są wyjątkowo. Przykładem takiego rozwiązania jest system **szwajcarski**, gdzie zasadą jest, że uwzględniając skargę orzeczenia Federalnego Sądu Administracyjnego (Bundesverwaltungsgericht)³⁶ mają charakter merytoryczny. Sprawa może być przekazana do ponownego rozpoznania przez niższą instancję jedynie wyjątkowo, wraz z wiążącymi organ instrukcjami co do dalszego postępowania³⁷. Podobnie, szeroki zakres orzekania merytorycznego sądom administracyjnym przyznają także ustawodawstwa w Rumunii, Bułgarii, Szwecji, Finlandii, Holandii, Francji oraz w Austrii. W każdym z tych systemów wyróżnić można jednak grupy spraw lub określone przypadki, w których podjęcie orzeczenia merytorycznego jest wyłączone (co dotyczy często kontroli

³⁵ Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. nr 51/2012.

³⁶ Federalny Sąd Administracyjny jest ogólnym sądem administracyjnym Federacji Szwajcarskiej, por. art. 1 ust. 1 Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht, Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG z 17.06.2005 r., stan na 1.07.2020 r., <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010206/index.html>.

³⁷ Art. 61 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) z 20.12.1968 r., SR 172.021, tekst z 1.04.2020 r., <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19680294/index.html>.

decyzji władz lokalnych³⁸), lub ograniczone (co dotyczy najczęściej kontroli decyzji wydawanych w ramach uznania administracyjnego³⁹).

W zależności od przyjętych rozwiązań wyroki merytoryczne mogą przyjmować różną postać. Ich klasyczną formą, oddającą w pełni istotę tego rodzaju rozstrzygnięć jest wyrok bezpośrednio orzekający o prawach lub obowiązkach skarżącego, który zastępuje orzeczenie organu administracji. Formą pośrednią jest natomiast wyrok w postaci tzw. **nakazu sądowego** (*injunction*), w którym sąd zobowiązuje organ do określonego działania. Regulację takiego rodzaju znajdziemy m.in. w art. 145a § 1 p.p.s.a., na podstawie którego sąd administracyjny, w przypadku uwzględnienia skargi z powodów, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 p.p.s.a., jeśli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu.

Szerokie uprawnienia sądów administracyjnych do podejmowania merytorycznych rozstrzygnięć często łączą się z kompetencją do prowadzenia przez te sądy pełnego postępowania dowodowego, a więc do przeprowadzania dowodów z dokumentów, oględzin, opinii biegłych, wizji lokalnej oraz zeznań świadków. Przykładem takiego rodzaju regulacji jest system szwedzki, gdzie jako dowód w postępowaniu sądowo-administracyjnym można przedstawić wszystko, co ma wartość dowodową i może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy⁴⁰.

Na przeciwnym biegunie znajdują się systemy, w których dominuje orzekanie kasacyjne, zaś rozstrzygnięcia merytoryczne mogą zapaść jedynie wyjątkowo, w ściśle określonych przypadkach bądź systemy, które nie przewidują kompetencji sądów administracyjnych do podejmowania merytorycznych rozstrzygnięć. Systemy takiego rodzaju funkcjonują obecnie m.in. w Czechach, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Irlandii na Węgrzech, Łotwie, Cyprze⁴¹ oraz w Polsce.

W ostatnich latach zaobserwować można jednak tendencję do stopniowego wypozażania sądów administracyjnych w kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć

³⁸ Zob. m.in. A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, PiP 2021/10, s. 26.

³⁹ Przykładowo w Austrii, gdzie sąd administracyjny nie może zmienić orzeczeniem merytorycznym decyzji uznaniowej z uwagi na jej niecelowość (art. 28 ust. 4 Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG, BGBl. nr 33/2013, ost. zm. BGBl. 57/2018), czy w Polsce, gdzie sąd administracyjny nie może podjąć orzeczenia z art. 145a § 1 p.p.s.a., jeśli rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu.

⁴⁰ E. Wójcicka, *Szwecja* [w:] *Sądowa kontrola administracji...*, s. 282.

⁴¹ A. Skoczylas, *Modele uprawnień...*, s. 28.

merytorycznych⁴². Orzekanie merytoryczne pozwala zapobiegać problemom związanym z właściwym wykonaniem wyroku sądu administracyjnego (organy administracji nierzadko nie chcą uznać wskazanego przez sąd kierunku wykładni przepisów prawa lub nie respektują zaleceń sądu co do postępowania dowodowego⁴³) oraz problemom związanym z przewlekłością postępowania (tj. ze zbyt długim oczekiwaniem na wydanie przez organ administracyjny ostatecznej decyzji w sprawie, która uprzednio została rozpatrzona przez sądy administracyjne w dwóch instancjach⁴⁴). Wyrok merytoryczny zastępuje bowiem rozstrzygnięcie organu administracji (co niweluje problem związany z właściwym wykonaniem wyroku przez organ) oraz jest zaskarżalny wyłącznie do sądu drugiej instancji (co pozwala ograniczyć problem związany ze zbyt długim oczekiwaniem na ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie).

3. Organizacja sądownictwa administracyjnego w Polsce

3.1. Geneza sądownictwa administracyjnego

 Początków historii sądowej kontroli administracji na ziemiach polskich można dopatrywać się już w czasach demokracji szlacheckiej, kiedy to od 1613 r. sejmy walne zaczęły powoływać niestałą komisję do kontroli skarbu państwa, od ich siedziby zwaną komisją radomską⁴⁵. W 1717 r. komisję tę przekształcono w Trybunał Skarbowy, którego właściwość stopniowo rozszerzano, obejmując jej zakresem nie tylko sprawy skarbowe w stosunku do dłużników państwa, ale także sprawy zezwoleń podatkowych, a z czasem również niektóre sprawy wojskowe, takie jak skargi właścicieli dóbr w związku ze szkodami wyrządzonymi przez armię⁴⁶.

⁴² Co miało miejsce chociażby w Austrii, gdzie klasyczny jednoinstancyjny model sądownictwa administracyjnego zastąpiono modelem dwuinstancyjnym z szerokimi uprawnieniami do podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych. Por. A. Krawczyk, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012)* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012, s. 137–144; D. Gut, *Austria...*, s. 110–112.

⁴³ A. Krawczyk, *Sprawozdanie z forum dyskusyjnego »Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich« (Wisła–Czarne, 13–16 V 2012)*, PiP 2013/2, s. 118.

⁴⁴ Zgodnie z orzecznictwem ETPC, badając, czy sprawa została rozpoznana w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, należy wziąć pod uwagę nie tylko postępowanie przed sądem administracyjnym, ale także przed organem administracji publicznej (zob. wyrok ETPC z 15.06.2004 r., sprawa nr 77741/01, Piekara v. Polska; wyrok ETPC z 11.02.2003 r., sprawa nr 33870/96, Fuchs v. Polska; wyrok ETPC z 1.06.2004 r., sprawa nr 33777/96, Urbańczyk v. Polska, HUDOC).

⁴⁵ J. Borkowski, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, ZNSA 2006/1, s. 13–14.

⁴⁶ Choć funkcjonowanie Trybunału Skarbowego nie miało bezpośredniego wpływu na kształt XIX-wiecznego sądownictwa administracyjnego, to jednak z uwagi na jego właściwość do rozpoznawania sporów w procedurze sądowej zdaniem niektórych badaczy można go postrzegać jako pierwszy sąd administracyjny na ziemiach polskich. Por. J. Borkowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 14.

Pierwszy raz pojęcie „sądownictwo administracyjne” pojawiło się jednak dopiero w konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r., mocą której na ziemiach polskich powołano system sądownictwa administracyjnego wzorem rozwiązań francuskich. Funkcję sądów administracyjnych pierwszej instancji pełniły więc rady prefekturalne (niezależne od sądownictwa powszechnego, ale działające w ramach struktury organów władzy wykonawczej), zaś sądem drugiej instancji była Rada Stanu⁴⁷ (która w pewnych sprawach orzekała także jako sąd jednoinstancyjny⁴⁸).

W powyższym kształcie sądownictwo administracyjne, z pewnymi przerwami, ograniczeniami co do właściwości Rady Stanu oraz zmianami nazw poszczególnych instytucji sądowych, funkcjonowało do lat 60. XIX wieku, czyli do momentu, kiedy po powstaniu styczniowym Radę Stanu zniesiono⁴⁹.

W okresie zaborów na ziemiach polskich funkcjonowało sądownictwo administracyjne państw zaborczych, stąd odrodzone po I wojnie światowej państwo polskie odziedziczyło dwa odmienne systemy sądownictwa administracyjnego – na terenach zaboru austriackiego sądownictwo jednoinstancyjne, zaś na terenach zaboru pruskiego – trójinstancyjne (w zaborze rosyjskim nie funkcjonowała sądowa kontrola administracji). Ze względów pragmatycznych początkowo zdecydowano się recypować już istniejące instytucje, przekazując ich kompetencje rodzimym sądom i organom⁵⁰.

W uchwalonej 17.03.1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹, zainspirowanej rozwiązaniami francuskimi (przepisy o sądownictwie administracyjnym umieszczono w rozdziale o władzy wykonawczej), postanowiono, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych odrębną ustawą powołane zostaną sądy administracyjne z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele. Postulat ten nigdy nie został jednak zrealizowany. W ustawie o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 3.08.1922 r.⁵² przyjęto bowiem strukturę sądownictwa administracyjnego nawiązującą do modelu austriackiego i powołano jeden ogólnopolski sąd administracyjny o właściwości określonej klauzulą generalną⁵³. Jak podkreślał bowiem art. 1 ustawy: „Aż do ustanowienia sądów administracyjnych niższego stopnia z udziałem czynnika obywatelskiego Najwyższy Trybunał Administracyjny, jako jedyna instancja sądowa, rozpoznawać będzie skargi na zarządzenia i orzeczenia

⁴⁷ W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1897–1867*, Warszawa 1984, s. 14 i 42.

⁴⁸ M. Buszyński, *O reformę sądownictwa administracyjnego*, Sam. Teryt. 1999/5, s. 62.

⁴⁹ Na mocy ukazu carskiego z 10.03.1867 r. Kompetencję Rady Stanu przekazano wówczas I Departamentowi Senatu Rządzącego w Petersburgu. Por. J. Borkowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 16.

⁵⁰ W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 11 i 12.

⁵¹ Ustawa z 17.03.1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

⁵² Ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 67, poz. 600; Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm., dalej: ustawa o NTA).

⁵³ Z kilkoma wyjątkami określonymi w sposób zamknięty w art. 3 ustawy o NTA.

wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe, o ile ustawa niniejsza prawa do skargi nie wyłącza”. Najwyższy Trybunał Administracyjny miał wyłącznie kasacyjne kompetencje orzecznicze, a organy administracji były związane poglądem wyrażonym przez ten sąd przy ponownym rozpoznawaniu sprawy⁵⁴. Skargę do Trybunału w terminie dwumiesięcznym mógł wnieść każdy, „kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkami bez podstawy prawnej”⁵⁵.

Powyższą strukturę sądownictwa administracyjnego utrzymało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁵⁶, które w 1932 r. zastąpiło ustawę o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r.⁵⁷ wskazała zaś już wyraźnie w art. 70 ust. 1 lit. b, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych powołany jest wyłącznie Najwyższy Trybunał Administracyjny.

Po II wojnie światowej sądownictwo administracyjne reaktywowano dopiero w latach osiemdziesiątych XX wieku. Ustawą z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁸ powołano jednoinstancyjny sąd administracyjny, poddany, zgodnie z art. 51 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁵⁹, nadzorowi SN. Zakres właściwości NSA określony był enumeratywnie w art. 196 § 2 k.p.a. w wersji z 1980 r.⁶⁰ Skarga na decyzję organu administracji państwowej służyła stronie, prokuratorowi i organizacji społecznej, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, w terminie 30 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji⁶¹. Ówczesny NSA miał uprawnienia wyłącznie kasacyjne⁶².

Kolejne nowelizacje Kodeksu stopniowo rozszerzały właściwość NSA o dalsze typy spraw⁶³, czego kontynuacją była uchwalona, już po upadku PRL, ustawa o Naczelnym

⁵⁴ Art. 5 ustawy o NTA.

⁵⁵ Art. 9 i 10 ustawy o NTA.

⁵⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.11.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.).

⁵⁷ Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 277 ze zm.).

⁵⁸ Ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

⁵⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 33, poz. 232; Dz.U. z 1976 r., poz. 36 ze zm.).

⁶⁰ Dz.U. Nr 9, poz. 26. Katalog ten nie był jednak zamknięty. W art. 196 § 3 k.p.a. z 1980 r. przewidziano bowiem możliwość zaskarżania do NSA decyzji administracyjnych w innych sprawach na mocy ustaw szczególnych.

⁶¹ Art. 198 i art. 199 § 1 k.p.a. z 1980 r.

⁶² Art. 207 § 1 k.p.a. z 1980 r.

⁶³ W tym zakresie warto wymienić ustawę z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201), którą wprowadzono klauzulę generalną właściwości NSA obejmującą wszystkie decyzje administracyjne, z wyjątkiem wyraźnie wymienionym w art. 196 § 4 k.p.a., o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. Kontroli sądowej poddano także wymienione na zasadzie klauzuli numeracyjnej postanowienia, jak również przewidziano możliwość wniesienia skargi na uchwały organów gminnych samorządu terytorialnego.

Sądzie Administracyjnym z 11.05.1995 r.⁶⁴ Mocą tej ustawy NSA nadal był jednoinstancyjnym sądem szczególnym, poddanym nadzorowi jurysdykcyjnemu SN, jednak znacznie rozszerzono katalog spraw objętych jego jurysdykcją. Zgodnie z art. 16 ustawy o NSA był on bowiem właściwy w sprawach skarg na decyzje administracyjne, postanowienia, uchwały organów gmin, inne niż decyzje i postanowienia akty i czynności oraz akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego, jak również rozpoznawał sprawy włączone do jego jurysdykcji mocą ustaw szczególnych⁶⁵, skargi na bezczynność organów administracji publicznej⁶⁶, spory o właściwość między organami tych jednostek i organami administracji rządowej, a także między samorządowymi kolegiami odwoławczymi⁶⁷. Zakres kontroli prowadzonej przez NSA nie uległ zmianom, podobnie jak poprzednie sądy administracyjne, sprawował on bowiem kontrolę pod względem zgodności z prawem, o ile ustawa nie stanowiła inaczej⁶⁸. Kompetencje orzecznicze tego sądu, wzorem poprzednich, także pozostawały zasadniczo kasacyjne, choć w tym obszarze pojawiły się pewne zmiany⁶⁹, transponowane później z pewnymi modyfikacjami do obecnie obowiązującej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

3.2. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego

Aktualny kształt sądownictwa administracyjnego ukształtowany został w oparciu o uchwaloną w 1997 r. Konstytucję RP oraz dwie wydane w 2002 r. na jej podstawie ustawy: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

§ Wśród konstytucyjnych regulacji wyznaczających podstawy systemu sądowej kontroli administracji wyróżnić można dwie grupy przepisów – **przepisy dotyczące wymiaru sprawiedliwości i organów państwa jako takich oraz przepisy odnoszące się wprost do sądów administracyjnych**⁷⁰.

! W grupie przepisów odnoszących się szeroko do wymiaru sprawiedliwości wymienić należy w szczególności **art. 2 Konstytucji RP**, wyrażający podstawową, z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości, zasadę demokratycznego państwa praw-

⁶⁴ Ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm., dalej: ustawa o NSA).

⁶⁵ Art. 16 § 2 ustawy o NSA.

⁶⁶ Art. 17 ustawy o NSA.

⁶⁷ Art. 18 ustawy o NSA. Katalog wyłączeń spod właściwości NSA określono zaś enumeratywnie w art. 19 ustawy o NSA.

⁶⁸ Art. 21 ustawy o NSA.

⁶⁹ Zob. art. 23, art. 31 ust. 2 oraz – w pewnym zakresie – art. 26 ustawy o NSA.

⁷⁰ W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej...*, s. 77.

nego i głoszący, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zasadzie tej podporządkowane są wszelkie inne regulacje odnoszące się do polskiego wymiaru sprawiedliwości, z których najważniejsze wyrażone zostały w art. 45 ust. 1 **Konstytucji RP**, ustanawiającym reguły postępowania sądowego („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”) oraz art. 77 ust. 2 **Konstytucji RP**, statuującym tzw. zakaz zamykania drogi sądowej⁷¹ („Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”).

 Wśród szczegółowych przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości, zamieszczonych w **rozdziale VIII Konstytucji RP – „Sądy i Trybunały”** za najistotniejsze uznać należy z kolei art. 173 („Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”), art. 174 („Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”) oraz art. 176 ust. 1 („Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”). Z przepisów tych wynika bowiem niezależność sądów od innych władz, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia pozycji ustrojowej sądów administracyjnych, których rolą jest kontrola działalności administracji publicznej. Niezależność tych sądów od władzy wykonawczej ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia niezależności sprawowanej przez nie kontroli. Ukonstytuowana natomiast w art. 176 ust. 1 zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego oznacza, że ustroj sądów administracyjnych musi przewidywać co najmniej dwie instancje sądowe.

 Do grupy przepisów odnoszących się wprost do sądownictwa administracyjnego zaliczyć należy natomiast dwa inne przepisy z rozdziału VIII Konstytucji RP. Pierwszy to art. 175 ust. 1 („Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”), wyrażający konstytucyjne umocowanie sądów administracyjnych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz statuujący je w niezależnej, zwłaszcza od sądownictwa powszechnego, gałęzi wymiaru sprawiedliwości⁷².

Istnienie tych dwóch niezależnych gałęzi sądownictwa w praktyce często wywołuje problemy z rozróżnieniem ich **właściwości**, czyli z ustaleniem, w jakich kategoriach spraw właściwe są sądy powszechne, a w jakich właściwość przysługuje sądom administracyjnym. Co naturalne, największe wątpliwości w tym zakresie pojawiają się wówczas, gdy brakuje wyraźniej regulacji ustawowej, określającej wprost właściwość danego sądu.

⁷¹ W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy*, s. 77.

⁷² W kontekście omawianej regulacji niepotrzebne wątpliwości może budzić uwypuklenie w tym przepisie pozycji SN przy braku jej podkreślenia w kontekście NSA, mimo że są to w pełni równoważne sądy. Trzeba więc wyraźnie stwierdzić, że NSA i SN są dwoma niezależnymi sądami, mającymi inne funkcje oraz, jako niezależne od sądownictwa powszechnego i nieparalelne wobec niego, tworzą odrębny system organów, por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 780.

W związku z powyższym, uwzględniając treść art. 177 i art. 184 Konstytucji RP oraz różnicę pomiędzy sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne i sądy powszechne, należy przyjąć, że w przypadku braku wyraźniej regulacji ustawowej co do zasady wszystkie sprawy z zakresu wymiaru sprawiedliwości powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne. Nie dotyczy to jednak kontroli administracji publicznej jako formy wymiaru sprawiedliwości, do sprawowania której zgodnie z art. 184 Konstytucji RP powołane zostały sądy administracyjne. Konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych z art. 177 Konstytucji RP nie oznacza zatem, że w każdym przypadku braku wyraźnego przepisu właściwy będzie ten sąd. Jeśli bowiem dana sprawa poddawana jest kontroli, zwłaszcza w zakresie ogólnych, a nie indywidualnych form działania administracji, to dokonywać jej powinien sąd administracyjny⁷³. Nie oznacza to bynajmniej, że na podstawie przepisu szczególnego sądy administracyjne nie mogłyby sprawować wymiaru sprawiedliwości wykraczającego poza zakres kontroli administracji, a sądy powszechne rozpatrywać indywidualnych spraw administracyjnych (to ostatnie ma przecież miejsce w systemie prawa polskiego w dość szerokim zakresie). Przekazywanie właściwości pomiędzy tymi sądami nie powinno jednak przeradzać się w regułę, gdyż mogłoby to doprowadzić do zatarcia się konstytucyjnie odmiennych funkcji sądów administracyjnych i sądów powszechnych.

Polski system prawny nie w pełni reguluje natomiast kwestie rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy sądami powszechnymi a administracyjnymi (tzw. **spory kompetencyjne**). Reguły kolizyjne zostały bowiem określone tylko w odniesieniu do **sporów negatywnych**, a więc takich, gdy żaden z tych sądów nie uznaje się za właściwy do rozpoznania danej sprawy. Zgodnie z nimi sąd administracyjny nie może odrzucić skargi z powodu braku właściwości, jeżeli wcześniej w tej samej sprawie za niewłaściwy uznał się sąd powszechny⁷⁴, i podobnie sąd cywilny nie może odrzucić pozwu z powodu braku właściwości, jeżeli już wcześniej za niewłaściwy uznał się sąd administracyjny⁷⁵. Ustawodawca nie przewidział jednak w ogóle mechanizmu rozstrzygania **pozytywnych sporów kompetencyjnych**, które powstają wówczas, gdy dwa sądy – administracyjny i cywilny uznają się za właściwe w tożsamej sprawie. Okoliczność ta stanowi niewątpliwą lukę prawną, o uzupełnienie której od lat wnioskuje przedstawiciele doktryny⁷⁶.



Drugim podstawowym przepisem odnoszącym się do sądownictwa administracyjnego jest **art. 184 Konstytucji RP**, który głosi, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatyw-

⁷³ M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2011, s. 23–25.

⁷⁴ Art. 58 § 4 p.p.s.a.

⁷⁵ Art. 199¹ k.p.c.

⁷⁶ A. Zieliński [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2016, s. 426.

nych terenowych organów administracji rządowej”. Z regulacji tej wynika, że wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne ma charakter specyficzny (odmienny od sądownictwa powszechnego) i polega na kontroli działalności administracji publicznej. W rozumieniu tradycyjnym termin „kontrola” oznacza sprawdzenie poprawności działania danego podmiotu poprzez porównanie go z określonym wzorcem, a nie przyznawanie stronom, których spór się rozstrzyga, określonych praw i obowiązków⁷⁷. Z tych względów zdaniem wielu przedstawicieli polskiej doktryny sądy administracyjne nie powinny zastępować administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie (podejmować merytorycznych wyroków)⁷⁸. Z drugiej strony, co już wzmiankowano w pkt 2.3, w Europie, w tym także w Polsce, coraz częściej zauważa się mankamenty związane z kasacyjnym modelem orzecznictwem, a co za tym idzie – postuluje się wyposażenie sądów administracyjnych w uprawnienia do orzekania merytorycznego bądź w wielu krajach (w tym w Polsce) wprowadza się, w różnym stopniu, takie uprawnienie. Zdaniem zwolenników tych rozwiązań „kontrola” z art. 184 Konstytucji RP jest pojęciem autonomicznym, a co za tym idzie – w swojej treści może mieścić także możliwość władczego wkraczania oraz korygowania zachowań podmiotu kontrolowanego⁷⁹.



Zgodnie z art. 1 § 2 p.u.s.a. podstawowym **kryterium kontroli** działalności administracji publicznej dokonywanej przez sądy administracyjne jest **legalność**. Sądy administracyjne badają zatem, czy organy administracji działają zgodnie z prawem materialnym, proceduralnym i ustrojowym. Oznacza to, że kontrola sprawowana przez te sądy ma ograniczony charakter i swoim zakresem nie obejmuje wszystkich innych aspektów działalności kontrolowanych podmiotów, takich jak celowość, gospodarność czy rzetelność.

⁷⁷ M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego...*, s. 19.

⁷⁸ W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 85; R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 403; T. Woś, *Projektowana reforma sądownictwa administracyjnego – niedostatki i zagrożenia oraz propozycje rozwiązań*, „Casus” 2002/23, s. 11; Z. Janowicz, *Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 155.

⁷⁹ Zob. szerzej m.in.: M. Szydło, *Opinia na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1633) z 21.10.2014 r., s. 7 i 8; Z. Kmiecik, *Efektywność ochrony udzielanej przez sądy administracyjne* [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne...*, s. 322; J. Paśnik, *O niektórych aspektach nowelizacji prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPPubl. 2016/2, s. 38; M. Bogusz, *Charakter kompetencji sądu administracyjnego a zasada podziału władzy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014/XXXI, s. 29; D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018, s. 169 i 170.

3.3. Ustrój sądów administracyjnych

 Sądownictwo administracyjne jest **dwuinstancyjne** (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 p.u.s.a.). Sądami pierwszej instancji są **wojewódzkie sądy administracyjne**, zaś sądem drugiej instancji jest **Naczelny Sąd Administracyjny**.

Zgodnie z art. 16 § 1 p.u.s.a. wojewódzkie sądy administracyjnego tworzy się dla jednego województwa lub dla większej liczby województw. Obecnie swoją siedzibę w każdym województwie ma jeden w.s.a.⁸⁰ (WSA w Warszawie ma także jeden oddział zamiejscowy w Radomiu)⁸¹. W skład w.s.a. wchodzi: **prezes sądu, wiceprezes sądu lub wiceprezesi sądu, sędziowie i asesory sądowi**. Organami w.s.a. są **prezes sądu, zgromadzenie ogólne sędziów w.s.a. oraz kolegium w.s.a.**

Prezes sądu kieruje sądem, reprezentuje go na zewnątrz oraz pełni czynności administracji sądowej. Powołuje go Prezes NSA spośród sędziów w.s.a. lub spośród sędziów NSA, na okres pięciu lat, najwyżej na dwie kolejne kadencje. **Zgromadzenie ogólne**, w skład którego wchodzi wszyscy sędziowie orzekający w danym w.s.a., jest organem opiniodawczo-informacyjnym i stanowiącym sąd⁸². Do kompetencji opiniodawczo-informacyjnych należą: rozpatrywanie informacji prezesa sądu o rocznej działalności sądu oraz wyrażanie opinii w sprawie powołania lub odwołania prezesa i wiceprezesa sądu. Czynnościami o charakterze stanowiącym są z kolei: ustalanie liczbowego składu kolegium sądu, wybór jego członków i dokonywanie zmian w jego składzie oraz rozpatrywanie i opiniowanie innych spraw przedłożonych przez prezesa sądu lub zgłoszonych przez członków zgromadzenia ogólnego. **Kolegium sądu**, któremu przewodniczy prezes sądu, powoływane jest na trzyletnią kadencję. Jego rolą jest przede wszystkim pełnienie funkcji opiniodawczo-doradczej wobec prezesa sądu (rozpatrywanie spraw przedstawianych zgromadzeniu ogólnemu oraz spraw przedstawianych przez prezesa sądu lub z własnej inicjatywy) oraz funkcja stanowiąca w zakresie ustalania czynności w sądzie oraz określania szczegółowych zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom, asesorum sądowym oraz referendarzom sądowym i starszym referendarzom sądowym. Wojewódzkie sądy administracyjne podzielone są na **wydziały** tworzone i znoszone przez Prezesa NSA.

⁸⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 23.04.2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652 ze zm.).

⁸¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16.12.2005 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Dz.U. Nr 256, poz. 2144 ze zm.).

⁸² M. Masternak-Kubiak [w:] *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, red. M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, Warszawa 2009, s. 209.

NSA ma siedzibę w Warszawie. W jego skład wchodzi **Prezes NSA, wiceprezesi oraz sędziowie**. Organami NSA, podobnie jak w.s.a., są: **Prezes NSA, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA i Kolegium NSA**.

Prezes NSA ma szerokie uprawnienia. Poza kierowaniem pracami i reprezentacją NSA na zewnątrz sprawuje także **zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną wszystkich sądów administracyjnych** (w tym m.in. ustala kierunki nadzoru wykonywanego przez prezesów w.s.a., kontroluje i ocenia prawidłowości wykonywania tego nadzoru, wizytuje rozprawy, przeprowadza kontrolę biurowości sądowej, dokonuje analiz prawomocnych orzeczeń sądowych pod kątem oceny jednolitości orzecznictwa⁸³) oraz posiada szereg uprawnień zmierzających do **ujednolicenia orzecznictwa sądów administracyjnych** (w tym m.in. kompetencje do wystąpienia o podjęcie przez NSA uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, uprawnienie do zainicjowania postępowania przed TK oraz uprawnienie do złożenia wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądów administracyjnych). Prezesa NSA powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA.

NSA dzieli się na następujące **izby: Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą oraz Izbę Ogólnoadministracyjną**, które podzielone są na **wydziały orzecznicze**. **Izba Finansowa** sprawuje nadzór nad orzecznictwem w.s.a. w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy podatkowe oraz o egzekucji świadczeń pieniężnych. **Izba Gospodarcza** sprawuje nadzór nad orzecznictwem w.s.a. w sprawach działalności gospodarczej, ochrony własności przemysłowej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, bankowości, ubezpieczeniowych, cel, cen, stawek taryfowych oraz opłat. **Izba Ogólnoadministracyjna** sprawuje nadzór nad orzecznictwem w.s.a. we wszystkich innych sprawach, w szczególności w sprawach z zakresu budownictwa i nadzoru budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, zatrudnienia, ustroju samorządu terytorialnego, gospodarki nieruchomościami, prywatyzacji mienia, powszechnego obowiązku wojskowego, spraw wewnętrznych, a także cen, opłat i stawek taryfowych, jeżeli są związane ze sprawami należącymi do właściwości tej Izby. Pracami każdej z Izb kieruje **wiceprezes** wyznaczony do pełnienia tej funkcji przez Prezesa NSA.

⁸³ Paragraf 2 rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18.09.2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 169, poz. 1645 ze zm.).

W NSA działają również: **Kancelaria Prezesa NSA, Biuro Orzecznictwa oraz Wydział Informacji Sądowej**. Do zakresu działania **Kancelarii Prezesa NSA** należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych. Do zakresu działania **Biura Orzecznictwa** należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. W Biurze Orzecznictwa funkcjonują **wydziały problemowo-wizytacyjne** (zajmujące się zwłaszcza analizą orzecznictwa sądów administracyjnych), **wydział gromadzenia i publikacji orzeczeń sądów administracyjnych** oraz **wydział prawa europejskiego** (zajmujący się gromadzeniem i analizą orzeczeń TSUE oraz ETPC). **Wydział Informacji Sądowej** wykonuje z kolei zadania związane zwłaszcza z udostępnianiem informacji publicznej o działalności NSA, informowaniem stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych, stanie spraw załatwianych w NSA oraz udostępnianiem do wglądu akt sprawy.

Sędziowie NSA oraz w.s.a. są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W sprawowaniu swojego urzędu są oni **niezawisli i podlegają tylko Konstytucji RP i ustawom**, co oznacza bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów pozasądowych, samodzielność wobec władz i innych organów sądowych, niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych oraz wewnętrzną niezależność (przez co rozumieć należy rozstrzyganie spraw zgodnie z własnym sumieniem)⁸⁴. Wymagania dla kandydata na sędziego NSA i w.s.a. są wysokie, zwłaszcza z zakresie granicy wieku (35 lat w w.s.a. i 40 lat w NSA) oraz wymogów merytorycznych. Prócz ukończenia wyższych studiów prawnych oraz posiadania co najmniej ośmioletniego (w przypadku kandydatów na sędziów w.s.a.) lub dziesięcioletniego (w przypadku kandydatów na sędziów NSA) doświadczenia w pracy w zawodzie prawniczym bądź posiadania tytułu naukowego profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych, kandydaci muszą wyróżniać się **wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej**.

W skład orzeczniczy w.s.a. wchodzi także **asesorzy sądowi**, zaś niektóre, określone ustawowo, czynności w postępowaniu mediacyjnym oraz czynności sędziowskie mogą pełnić także **referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi**.

Celem odciążenia sędziów, a co za tym idzie – skrócenia czasu rozpoznawania spraw sądowych w sądach administracyjnych zatrudniani są również **asystenci i starsi asystenci**

⁸⁴ P. Wiliński, P. Karlik [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1013. Zob. też: wyroki TK: z 24.06.1999 r., K 3/98, OTK 1998/4, poz. 52; z 14.04.1999 r., K 8/99, OTK 1999/3, poz. 41.

sędziów. Wykonują oni czynności zmierzające do przygotowania spraw sądowych do rozpoznania (m.in. dokonują analizy akt sprawy we wskazanym przez sędziego zakresie, kontrolują stan spraw odroczonech, zawieszonych lub oczekujących na podjęcie czynności przez sędziego lub sąd czy sporządzają odpowiedzi na pisma niebędące pismami procesowymi⁸⁵).

⁸⁵ Paragraf 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 8.11.2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów (Dz.U. poz. 1270 ze zm.).