

WYKONANIE WYROKU SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

redakcja naukowa Wojciech Piątek

Paweł Daniel, Filip Geburczyk
Przemysław Ostojski, Wojciech Piątek

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer
Polska

WYKONANIE WYROKU SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

redakcja naukowa Wojciech Piątek

Paweł Daniel, Filip Geburczyk
Przemysław Ostojski, Wojciech Piątek

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer
Polska

WARSZAWA 2017

Książka powstała w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji Dyrektora NCN z 5 grudnia 2013 r., nr DEC-2013/09/B/HS5/00151

Stan prawny na 1 października 2016 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

Łamanie

Violet Design Wioletta Kowalska

Poszczególne części książki napisali:

Paweł Daniel – rozdział II pkt 6, rozdział IV

Filip Geburczyk – rozdział II pkt 5, rozdział III pkt 3.1, 3.2, 3.2.3, 3.2.4

Przemysław Ostojski – rozdział II pkt 1–4, 7, rozdział III pkt 3.2.1, 3.2.2

Wojciech Piątek – rozdział I, rozdział III pkt 2

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN 978-83-8107-145-1

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści / Table of contents

Wykaz skrótów (*List of abbreviations*) / 11

Wstęp (*Introduction*) / 15

Rozdział I (*Chapter I*)

Pojęcie i znaczenie wykonania wyroku sądu administracyjnego / 19

***The concept and the importance of the enforcement
of judgments of administrative courts***

1. Uwagi wprowadzające / 19

Introductory notes

2. Sposób rozumienia pojęcia sądu administracyjnego / 21

Understanding of the concept of an administrative court

3. Rodzaje orzeczeń sądu administracyjnego / 44

Types of judgments of administrative courts

4. Pojęcie wykonania wyroku sądu administracyjnego / 53

*The concept of the enforcement of a judgments
of an administrative court*

5. Przesłanki wykonania wyroku sądu administracyjnego / 59

*The conditions of the enforcement of a judgments
of an administrative court*

6. Znaczenie wykonania wyroku sądu administracyjnego / 61

*The importance of the enforcement of a judgments
of an administrative court*

7. Podsumowanie / 64

Summary

Rozdział II (*Chapter II*)

**Uwarunkowania oraz sposób dobrowolnego wykonania
wyroków sądów administracyjnych / 67**

***Conditions and the mode of the voluntary enforcement
of judgments of administrative courts***

1. Uwagi wprowadzające / 67
Introductory notes
2. Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych w Konfederacji
Szwajcarskiej / 69
*The enforcement of judgments of administrative
courts in Switzerland*
 - 2.1. Kognicja oraz model orzeczniczy Związkowego
Sądu Administracyjnego / 69
*The jurisdiction and the judgment's model of the Federal
Administrative Court*
 - 2.2. Wykonanie wyroku w sposób dobrowolny / 78
The enforcement of the judgment on a voluntary basis
3. Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych w Austrii / 81
The enforcement of judgments of administrative courts in Austria
 - 3.1. Kognicja oraz model orzeczniczy austriackich
sądów administracyjnych / 81
*The jurisdiction and the judgment's model of the Austrian
administrative courts*
 - 3.2. Wykonanie wyroku w sposób dobrowolny / 90
The enforcement of the judgment on a voluntary basis
4. Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych
w Niemczech / 94
The enforcement of judgments of administrative courts in Germany
 - 4.1. Kognicja oraz model orzeczniczy niemieckich
sądów administracyjnych / 94
*The jurisdiction and the judgment's model of the German
administrative courts*
 - 4.2. Wykonanie wyroku w sposób dobrowolny / 113
The enforcement of the judgment on a voluntary basis

5. Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych we Francji / **116**
The enforcement of judgments of administrative courts in France
 - 5.1. Kognicja oraz model orzecznicy francuskich sądów administracyjnych / **116**
The jurisdiction and the judgment's model of the French administrative courts
 - 5.2. Wykonanie wyroku w sposób dobrowolny / **128**
The enforcement of the judgment on a voluntary basis
6. Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej / **132**
The enforcement of judgments of administrative courts in the United States
 - 6.1. Kognicja oraz model orzecznicy sądów administracyjnych w USA / **132**
The jurisdiction and the judgment's model of the administrative courts in the USA
 - 6.2. Wykonanie wyroku w sposób dobrowolny / **148**
The enforcement of the judgment on a voluntary basis
7. Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych w Polsce / **152**
The enforcement of judgments of administrative courts in Poland
 - 7.1. Kognicja oraz model orzecznicy polskich sądów administracyjnych / **152**
The jurisdiction and the judgment's model of the Polish administrative courts
 - 7.2. Wykonanie wyroku w sposób dobrowolny / **164**
The enforcement of the judgment on a voluntary basis
8. Podsumowanie / **167**
Summary

Rozdział III (*Chapter III*)

Środki prawne służące wykonaniu wyroku sądu administracyjnego / 173 ***Legal measures for the enforcement of judgments of administrative courts***

1. Uwagi wprowadzające / **173**
Introductory notes

- 2. Wykonanie wyroku kasacyjnego / **175**
Enforcement of cassatory judgments
 - 2.1. Istota rozstrzygnięcia typu kasacyjnego / **175**
The essence of cassatory judgments
 - 2.2. Sposoby wykonania wyroku kasacyjnego / **186**
Methods of the enforcement of cassatory judgments
 - 2.2.1. Obowiązek powtórnego rozstrzygnięcia tej samej sprawy / **186**
The obligation to hold a new trial in the same case
 - 2.2.2. Obowiązek organu administracji zastosowania się do wskazań sądu przy ponownym rozpoznaniu sprawy / **192**
The obligation of an administrative authority to comply with the court's indications in the retrial of the same case
 - 2.3. Wpływ uprawnień sygnalizacyjnych na wykonanie wyroku kasacyjnego / **204**
The impact of the signalization powers on the enforcement of cassatory judgments
- 3. Wykonanie wyroku co do meritum sprawy / **205**
Enforcement of judgments on the merits
 - 3.1. Istota wyroku co do meritum sprawy / **207**
The essence of judgments on the merits
 - 3.2. Sposoby wykonania wyroku co do meritum sprawy / **214**
Methods of the enforcement of judgments on the merits
 - 3.2.1. Wydanie i wykonanie wyroku zastępującego zaskarżony akt albo czynność z zakresu administracji publicznej / **216**
Issuance and enforcement of judgments replacing the contested measure or action in the field of public administration
 - 3.2.2. Wykonanie zawartych w wyroku nakazów / **229**
Enforcement of the orders contained in the judgment

- 3.2.3. Wykonanie zamieszczonych w wyroku grzywien, sum pieniężnych oraz innych świadczeń / **241**
Enforcement of the fines and sums of money contained in the judgment
- 3.2.4. Przymusowe wykonanie wyroków w sprawach skarg na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania / **247**
Enforcement of judgments in non-activity cases or lengthiness of proceedings before administrative authorities
- 4. Podsumowanie / **256**
Summary

Rozdział IV (Chapter IV)

Wykonanie wyroku sądu w sprawach administracyjnych z perspektywy prawa europejskiego / 260

Enforcement of judgments in administrative cases from the perspective of European law

- 1. Uwagi wprowadzające / **260**
Introductory notes
- 2. Wykonanie wyroku sądu administracyjnego jako element prawa do sądu – art. 6 EKPC / **261**
Enforcement of a judgment as an element of a right to a fair trial – art. 6 of the European Convention on Human Rights
- 3. Modelowe zasady wykonania wyroku sądu administracyjnego w prawie europejskim / **272**
Model rules for the enforcement of judgments of administrative courts in European law
- 4. Wykonanie wyroków sądów unijnych w krajowym porządku prawnym / **281**
Enforcement of the judgments EU courts in the domestic legal order
- 5. Podsumowanie / **293**
Summary

Zakończenie (*Conclusions*) / **295**

Wykaz orzecznictwa (*List of judgments*) / **299**

Bibliografia (*Bibliography*) / **305**

Streszczenie / **325**

Summary / **329**

Autorzy (*The Authors*) / **333**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- AbgEO** Bundesgesetz vom 30. März 1949 über die Einbringung und Sicherung der öffentlichen Abgaben, BGBl. nr 104/1949 (ustawa federalna o egzekucji i zabezpieczeniu danin publicznych, Austria)
- APA** Administrative Procedure Act z 1946 r. (ustawa o postępowaniu administracyjnym, USA)
- AVG** Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl. Nr 51/1991 mit späteren Änderungen (ogólna ustawa o postępowaniu administracyjnym, Austria)
- BGG** Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005, SR 173.110, Stand am 1. Juli 2016, <https://www.admin.ch> (ustawa o Sądzie Związkowym, Szwajcaria)
- B-VG** Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich, BGBl 1/1930, ostatnia zmiana BGBl. 65/2012 (federalna ustawa konstytucyjna, Austria)
- CJA** Code de justice administrative, JORF nr 107 z 7.05.2000 r., ze zm. (Kodeks sądownictwa administracyjnego, Francja)
- EKPC, Konwencja** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r., Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.
- GALA** General Administrative Law Act, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2016-07-01> (ustawa o ogólnym prawie administracyjnym, Holandia)

- GG** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1949, s. 1 mit späteren Änderungen (Ustawa Zasadnicza, Niemcy)
- HRA** Human Rights Act
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. poz. 483 ze zm.
- k.p.a.** Kodeks postępowania administracyjnego z 14.06.1960 r., Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.
- KPPUE** Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389
- o.p.** Ordynacja podatkowa z 29.08.1997 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.
- p.p.s.a.** Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 30.08.2002 r., Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.
- SchKG** Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889, AS 11, 529 (ustawa federalna o ściąganiu długu oraz upadłości, Szwajcaria)
- TFUE** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47
- TWE** Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst skonsolidowany: Dz.Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37
- VGG** Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht – Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005, SR 173.32, Stand am 1. Juli 2016, <https://www.admin.ch>
- VVG** Verwaltungsvollstreckungsgesetz z 31.01.1991 r., BGBl. nr 53/1991 (ustawa o egzekucji administracyjnej, Austria)
- VwGG** Verwaltungsgerichtshofgesetz, BGBl. Nr 10/1985 mit späteren Änderungen (ustawa o Trybunale Administracyjnym, Austria)
- VwGO** Verwaltungsgerichtsordnung z 21.01.1960 r., tekst jedn. z 19.03.1991 r., BGBl. I S. 686, ze zm. (Prawo o sądach administracyjnych, Niemcy)
- VwGVG** Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz) BGBl. I

Nr 33/2013 (ustawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym, Austria)

VwVG Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz) vom 20. Dezember 1968, SR 172.021, Stand am 1. Juli 2016, <https://www.admin.ch> (ustawa o postępowaniu administracyjnym, Szwajcaria)

ZPO Zivilprozessordnung, Neufassung vom 12. September 1950, BGBl. I s. 3202; 2006 I s. 431; 2007 I s. 1781 (Prawo o procesie cywilnym, Niemcy)

Czasopisma, publikatory urzędowe, zbiory orzecnictwa

Ariz. St. L. J. Arizona State Law Journal

ATDP Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka

AUL Acta Universitatis Lodzensis

AUMCS Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska

AUWr Acta Universitatis Wratislaviensis

BGBL Bundesgesetzblatt (niemiecki Federalny Dziennik Ustaw)

BverfGE Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (zbiór urzędowy orzeczeń niemieckiego Sądu Konstytucyjnego)

BverwG Bundesverwaltungsgericht

CBOSA Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Duke L. J. Duke Law Journal

ECR European Court Reports

EPL European Public Law

EPS Europejski Przegląd Sądowy

EuGRZ Europäische Grundrechte-Zeitschrift

Harv. L. Rev. Harvard Law Review

JORF Journal officiel de la République française

JZ Juristen Zeitung

ONSAIWSA Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	Państwo i Prawo
PL	Przegląd Legislacyjny
PP	Przegląd Podatkowy
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
PS	Przegląd Sądowy
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP	Studia Prawnicze
ST	Samorząd Terytorialny
U. Pa. Law Rev.	University of Pennsylvania Law Review
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZVR	Zeitschrift für Völkerrecht

Inne

ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
FSA	Federalny Sąd Administracyjny (Bundesverwaltungsgericht, Niemcy)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
SPI	Sąd Pierwszej Instancji
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Spośród wyróżnionych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego składników prawa do sądu jednym z jego elementów jest prawo do wykonania zapadłego orzeczenia¹. W doktrynie jest ono postrzegane jako aspekt wiążącego charakteru rozstrzygnięcia sądu². Nadanie orzeczeniu tej właściwości prowadzi w naturalny sposób do konieczności zapewnienia jego przestrzegania. W tym celu ustawodawcy w poszczególnych państwach dążą do ustanowienia takich mechanizmów, które w możliwie szybki i zarazem efektywny sposób będą zmierzały do osiągnięcia stanu, w którym istniejąca rzeczywistość pozostaje zgodna z treścią zapadłego rozstrzygnięcia. Akceptowanie czy też godzenie się na istnienie stanu faktycznego i prawnego, w którym wyroki sądów administracyjnych byłyby niewykonywane, pozostawałoby w sprzeczności zarówno z interesem samego państwa, prowadząc do osłabienia jego autorytetu, jak i z interesem jednostki, będącej w niepewności co do przysługujących jej praw i spoczywających na niej obowiązków. Brak mechanizmów służących wykonaniu wyroku sądu stawiałby pod znakiem zapytania samo jego istnienie, skoro realizacja wydawanych przezeń orzeczeń byłaby zależna tylko od woli stron postępowania czy też od innych czynników o pozaprawnym charakterze. Z tych względów konieczność wykonania wyroku każdego sądu jawi się jako wpływająca z jego istnienia oraz jako konieczność realizacji powierzonych mu zadań, które polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

¹ Wyr. TK z 4.11.2010 r., K 19/06, OTK-A 2010, nr 9, poz. 96; wyr. TK z 29.06.2016 r., SK 24/15, OTK-A 2016, poz. 46. Istotnemu znaczeniu szybkiego i skutecznego wykonywania orzeczeń sądowych, z perspektywy zarówno krajowej, jak i międzynarodowej, uwagę poświęcają przedstawiciele doktryny. Zob. Z. Kmiecik, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 414–416.

² P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 1151.

Niniejsze opracowanie dotyczy wykonania wyroku sądu administracyjnego, który jest sądem szczególnego rodzaju. Jego specyfika wynika z tego, że dochodzi przed nim do rozstrzygnięcia sporu pomiędzy obywatelem a organem administracji publicznej³. Spór ten ma charakter publiczno-prawny. Wykonanie zapadłego orzeczenia tego sądu wpływa z jednej strony na stopień oraz sposób realizacji zadań istotnych dla całego organizmu państwowego, a z drugiej strony pełni ono funkcję ochronną wobec obywatela, który przed sądem administracyjnym uzyskuje rozstrzygnięcie co do zgodności z prawem zaskarżonego przejawu działania albo zaniechania administracji publicznej.

Przedstawione względy determinują sformułowanie głównej tezy wstępnej prowadzonych rozważań, którą jest nadanie wykonaniu wyroku sądu administracyjnego szczególnie doniosłego znaczenia w obrębie każdego organizmu państwowego, ze względu na sprawne funkcjonowanie państwa oraz ochronę praw jego obywateli.

Skonstruowana w ten sposób teza badawcza zostanie poddana weryfikacji w ramach rozważań dotyczących systemów prawnych wybranych państw, do których należą: Austria, Francja, Niemcy, Polska, Szwajcaria oraz Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Uzasadnieniem dla wyboru tych państw są nie tylko zróżnicowane modele sądowej kontroli administracji, które w nich obowiązują, lecz przede wszystkim odrębna kultura prawna, jaka została w nich wykształcona na przestrzeni wielu lat. Wyrazem istniejących odmienności jest pojmowanie z procesowego i ustrojowego punktu widzenia sądu administracyjnego, jego znaczenia oraz funkcji spełnianych przez sąd we wskazanych państwach. Dopełniającą rolę w ramach prowadzonych rozważań będą pełniły uwagi odnoszące się do charakterystycznych uwarunkowań wykonalności orzeczeń sądowych innych państw, akcentowane przede wszystkim w rodzimej literaturze.

Na wstępie rozważań warto zastanowić się nad tym, czy sformułowana powyżej teza w jednakowy sposób odnosi się do systemów prawnych każdego z wyróżnionych państw. Innymi słowy, czy wykonalność wyroków

³ K. Pabel, *Verwaltungsgerichtsbarkeit – Wesen und Wandel*, Zeitschrift für öffentliches Recht 2012, nr 67, s. 65.

sądów administracyjnych w każdym z wymienionych krajów postrzegana jest jako istotny czynnik determinujący sprawność jego działania oraz ochronę praw obywateli i czy pojmowana jest w taki sam sposób. W dalszej kolejności na uwagę zasługuje ocena efektywności realizacji orzeczeń sądowych w tych krajach oraz pojawiających się na tym tle problemów natury prawnoprocesowej. Postępująca jurydyzacja życia społecznego oraz przenikanie się różnego rodzaju porządków prawnych pozwalają na przyjęcie założenia, że badania porównawcze w tym zakresie pozwolą na określenie, jakie modele rozwiązań dotyczących wykonania wyroków sądów administracyjnych pozwalają na najefektywniejszą realizację zadań spoczywających na tych sądach.

Praca podzielona została na cztery rozdziały. Rozważania podjęte w każdym z nich stanowią logiczną konsekwencję uwag przedstawionych na wcześniejszych etapach pracy. Pierwszy rozdział dotyczy rozumienia istoty sądownictwa administracyjnego w wybranych państwach, a dzięki temu również pojmowania wyroku sądu administracyjnego oraz problematyki jego wykonalności, w tym także jej przesłanek oraz znaczenia. Ze względu na to, że sposób wykonania wyroku determinowany jest ściśle samą jego treścią, w drugim rozdziale przedstawione zostały modele orzecznicze istniejące w wybranych państwach oraz będące ich konsekwencjami sposoby realizacji rozstrzygnięć sądowych. W kolejnym rozdziale ukazana została problematyka wykonania wyroków sądów administracyjnych o charakterze przymusowym, kiedy to konieczne staje się wdrożenie przez upoważnione organy władzy publicznej specjalnych środków przymuszających, służących realizacji zapadłego orzeczenia. Dopełnieniem opracowania są rozważania przeprowadzone w ostatnim rozdziale. Obejmują one analizę konwencyjnych oraz unijnych standardów wykonania wyroków sądowych, prowadzoną z perspektywy wcześniejszych ustaleń oraz porównań wykonalności orzeczeń sądowych w wybranych krajach.

Podstawową metodą badawczą w ramach prowadzonych rozważań jest analiza prawnoporównawcza porządków normatywnych wybranych państw europejskich oraz pozaeuropejskich. Punktem wyjścia badań prawnoporównawczych było przyjęcie założenia, że porównaniu mogą podlegać jedynie takie regulacje, które w różnych systemach prawnych

spełniają takie same funkcje⁴. Badania porównawcze zostały połączone z częstym sięganiem do metody dogmatycznoprawnej w odniesieniu do wykładni istniejących we wskazanych krajach regulacji prawnych sądownictwa administracyjnego, a także do samego orzecznictwa sądowego. W pracy zastosowana została ponadto metoda historyczna, obejmująca kształtowanie się systemów sądowej kontroli administracji w tych państwach.

Niniejsza praca jest studium z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego. Dominujący charakter mają rozważania teoretycznoprawne, niejednokrotnie przeplatane uwagami praktycznymi.

W opracowaniu został uwzględniony stan prawny, literatura i orzecznictwo na 1.10.2016 r.

Poznań, dnia 1.10.2016 r.

Autorzy

⁴ K. Zweigert, H. Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Tübingen 1996, s. 33. Zob. też U. Kischel, *Rechtsvergleichung*, München 2015, s. 93–94.

Rozdział I

Pojęcie i znaczenie wykonania wyroku sądu administracyjnego

1. Uwagi wprowadzające

Na wstępie niniejszego opracowania poświęconego wykonaniu wyroku sądu administracyjnego na uwagę zasługuje kilka zagadnień wyznaczających zakres pola badawczego, a tym samym poruszanej tematyki. Do problemów tych należą pojmowanie sądu administracyjnego, pojęcia oraz typów orzeczeń zapadających przed tym sądem, rozumienie samego wykonania wyroku sądu administracyjnego, w tym jego przesłanek oraz znaczenia wykonania wyroku tego sądu.

Zagadnienia związane z wykonaniem wyroku sądu administracyjnego dotyczą jednego z podmiotów władzy publicznej, którego podstawowym zadaniem jest rozstrzyganie powstałych konfliktów o prawo, a co za tym idzie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a nie wykonywanie zapadających orzeczeń, co powinno stanowić domenę władzy wykonawczej⁵. Niemniej jednak problematyka wykonalności rozstrzygnięć sądowych również z perspektywy samego sądu administracyjnego nie jest obojętna. Przyznanie sądowi kompetencji do wydawania wyroków skłania do postawienia pytania o szczególne właściwości, w jakie powinien być on wyposażony, ażeby – z jednej strony – o powierzonych jego rozstrzygnięciu sporach

⁵ Niekiedy jednak ustawodawcy krajowi wyposażają sądy w uprawnienia do realizacji wydawanych przez nie orzeczeń, czego dowodem jest specjalna procedura wykonawcza, w jaką wyposażone zostały włoskie sądy administracyjne pierwszej instancji. Zob. L.L. Hohenecker, *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2014, s. 167–168.

decydować w sposób bezstronny, a z drugiej strony, żeby wydawane wyroki spotykały się z posłuchem pośród innych organów władzy publicznej oraz podmiotów prywatnych.

Wykonanie wyroku sądu administracyjnego zależy każdorazowo od jego treści, która determinowana jest pozycją ustrojową oraz kompetencyjną sądów administracyjnych w poszczególnych krajach. Mówiąc inaczej, sposób wykonania wyroku powinien być dostosowany do uprawnień orzeczniczych sądu, w jakie został on wyposażony. Oczywiście pozostaje, że realizacja wyroku przebiega w odmienny sposób, jeżeli zawarte w nim zostały bezpośrednie nakazy i zakazy postępowania niż w sytuacji, gdy treścią wyroku jest tylko ocena działania albo zaniechania wskazanego organu administracji publicznej. Z tego powodu konieczne pozostaje rozważenie wpływu odmiennych uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych na sposoby realizacji płynących z nich nakazów oraz zakazów.

Nie bez znaczenia pozostaje także określenie momentu, od którego wyroki sądowe mogą czy też powinny zostać wykonane. Nie powinno ulegać bowiem wątpliwości, że zagadnienia temporalne odgrywają istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych jednostek oraz efektywności udzielanej ochrony prawnej.

Istotne jest także rozważenie znaczenia samego wykonania wyroku sądu administracyjnego zarówno dla funkcjonowania aparatu administracji publicznej, jak i ochrony praw jednostki, czy też szerzej, sprawnego funkcjonowania całego organizmu państwowego. Poprzestanie w tym względzie na samym stwierdzeniu istotnego znaczenia realizacji wyroku dla stron postępowania sądowego wydaje się niewystarczające z punktu widzenia celów stawianych sądownictwu administracyjnemu, które musi zostać każdorazowo wyposażone w takie środki procesowe, dzięki którym będzie mogło w sposób realny kształtować otaczającą rzeczywistość administracyjnoprawną.

Wymienione powyżej zagadnienia będą stanowiły przedmiot analizy w pierwszym rozdziale niniejszego opracowania.

2. Sposób rozumienia pojęcia sądu administracyjnego

Mając na uwadze problematykę wykonalności wyroku sądu administracyjnego w różnych państwach, trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że w większości krajów struktura sądownictwa składa się z różnego rodzaju podmiotów o odmiennych układach organizacyjnych oraz pozycjach ustrojowych względem innych jednostek. Świadomość ta nakazuje zastanowienie się nad najistotniejszymi cechami, w jakie powinien zostać wyposażony organ władzy publicznej, aby mógł zostać uznany za podmiot władzy sądowej⁶. Samo jedynie powierzenie organowi władzy publicznej kompetencji do rozwiązywania sporów o prawo czy też nawet nazwanie tego organu sądem bez wyposażenia go w określone atrybuty, dzięki którym zapadające wyroki cieszyłyby się wysokim poziomem posłuchu i aurytetytu w społeczeństwie, czyniłoby z takiego organu instytucję jedynie formalnie odpowiedzialną za wymierzanie sprawiedliwości, o charakterze fasadowym. Tymczasem pojęcie sądu ujmowane od strony materialnej odnoszone jest do poszczególnych cech, w jakie sąd powinien zostać wyposażony. Należą do nich: samodzielność w podejmowaniu wiążących rozstrzygnięć, ustawowa podstawa funkcjonowania, niezawisłość sędziowska oraz bezstronność w działaniu⁷.

Z uwagi na zajmowaną pozycję ustrojową oraz znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania organizmu państwowego o sądach stanowią konstytucje niemal wszystkich państw należących do UE, na ogół w odrębnych rozdziałach zatytułowanych „sądownictwo” albo „władza sądowa”⁸. Już poprzez samą nazwę tych rozdziałów ustawodawcy konstytucyjni wskazują na wyraźne wyodrębnienie władzy sądowniczej od innych sfer

⁶ Jak zostało to zauważone w doktrynie, sens prawa do sądu polega nie na tym, że określoną sprawę rozpatrzy organ nazwany sądem, lecz na tym, że będzie on charakteryzować się szczególnymi właściwościami organizacji i procedowania. Zob. W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 163.

⁷ Szerzej zob. L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa ETPCz*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 143 i n.

⁸ Poniższe rozważania dotyczące systemów konstytucyjnych państw europejskich oparte zostały na tłumaczeniach konstytucji poszczególnych krajów zawartych w opracowaniu pod red. W. Staśkiewicza *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

imperium państwowego⁹. W niektórych przypadkach odrębność ta znajduje swoje potwierdzenie w wyraźnych zapisach konstytucyjnych, tak jak w art. 173 Konstytucji RP, który stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, czy też w art. 3 *in fine* Konstytucji Królestwa Danii stanowiącym, że władza sądownicza należy do sądów. Z kolei w art. 62 duński ustawodawca konstytucyjny stanowi wyraźnie, że wymiar sprawiedliwości jest całkowicie niezależny od władzy wykonawczej. W art. 104 Konstytucji Republiki Włoskiej mowa jest o autonomicznym i niezależnym od innych władz systemie sądownictwa. Litewski ustawodawca konstytucyjny w art. 114 Konstytucji Republiki Litewskiej stanowi wręcz o pociągnięciu do odpowiedzialności przewidzianej przez ustawę podmiotów sprawujących władzę wykonawczą za ingerowanie w działalność sędziów lub sądów. Brak zapisów tego rodzaju w innych konstytucjach uzupełniany jest innego rodzaju regulacją, przemawiającą za przyznaniem sądom niezależności – w rozumieniu ustrojowym – od innych władz danego kraju.

Odrębny kształt ustrojowy sądów przejawia się m.in. w konstytucyjnej regulacji statusu służbowego sędziego oraz nadaniu czynnościom orzeczniczym przymiotu niezawisłości. Zgodnie z art. 151 ust. 1 Konstytucji Królestwa Belgii, art. 109 Konstytucji Republiki Litewskiej, art. 83 Konstytucji Republiki Łotewskiej, art. 97 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, art. 144 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej, art. 125 Konstytucji Republiki Słowenii i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie są niezawisli w zakresie orzekania. Podobny zapis zamieszczony został w art. 117 ust. 2 Konstytucji Republiki Bułgarii, art. 82 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej, art. 203 Konstytucji Republiki Portugalskiej oraz w art. 146 Konstytucji Republiki Estońskiej, w odniesieniu jednak do niezawisłości władzy sądowniczej czy też wprost do niezawisłości sądów. Stosownie do art. 152 Konstytucji Królestwa Belgii sędziowie powoływani są dożywotnio, przechodzą w stan spoczynku w wieku określonym w ustawie, korzystają z przewidzianego ustawowo uposażenia. W konstytucjach: Królestwa Belgii (art. 152), Republiki Cypru (art. 153), Republiki Czeskiej

⁹ Na wyróżnienie zasługuje w tej mierze Konstytucja Republiki Austrii, w której samemu jedynie sądownictwu administracyjnemu poświęcony został osobny podrozdział, w którym uregulowane zostały zarówno podstawowe kwestie procesowe i ustrojowe, jak i kompetencyjne. Szerzej zob. R. Faber, *Verwaltungsgerichtsbarkeit. Kommentar*, Wien 2013, s. 2–3. Zob. też A. Hauer, *Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts*, Linz 2013, s. 5.

(art. 82 ust. 2), Królestwa Danii (art. 64), Republiki Estońskiej (art. 153), Republiki Finlandii (art. 103), Hiszpanii (art. 117 ust. 2), Republiki Łotewskiej (art. 84), Republiki Federalnej Niemiec (art. 97 ust. 2), Republiki Portugalskiej (art. 96 ust. 1–2), Rzeczypospolitej Polskiej (art. 180 ust. 2), Republiki Słowenii (art. 129) i Republiki Włoskiej (art. 107) do nadzwyczajnych wypadków została ograniczona możliwość pozbawienia sędziów stanowisk oraz przeniesienia służbowego. Na uwagę zasługuje także wymóg legitymowania się przez sędziego nieskazitelnym charakterem, wyrażony wprost w art. 93 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej.

Istotne znaczenie odgrywa ponadto czynione przez ustawodawców konstytucyjnych zastrzeżenie o konieczności ustawowej regulacji trybu działania sądów. Przykładem takiej regulacji jest art. 146 Konstytucji Królestwa Belgii, który stanowi o możliwości ustanowienia sądu powołanego do wydawania wyroków wyłącznie w drodze ustawy, art. 108 Konstytucji Republiki Włoskiej, art. 176 ust. 2 Konstytucji RP czy też art. 61 *ab initio* Konstytucji Królestwa Danii, zgodnie z którymi władza sądownicza podlega wyłącznie regulacji ustawowej. Z kolei według art. 147 Konstytucji Republiki Estońskiej w drodze ustawowej powinny zostać określone gwarancja niezawisłości i pozycja prawna sędziów.

Obok regulacji o znaczeniu ustrojowym i organizacyjnym, ustawodawcy konstytucyjni poświęcają niekiedy uwagę zagadnieniom dotyczącym funkcji spełnianych przez sądy. Zgodnie z art. 117 ust. 1 Konstytucji Republiki Bułgarii władza sądownicza chroni prawa i interesy prawne obywateli, osób prawnych i państwa, a wymiar sprawiedliwości sprawowany jest w imię narodu (art. 118 ust. 1 Konstytucji Republiki Bułgarii). Zgodnie z art. 124 ust. 1–2 Konstytucji Rumunii jednolita, niepodzielna i równa dla wszystkich sprawiedliwość jest wymierzana w imieniu prawa. Słowacki ustawodawca konstytucyjny stanowi w tym zakresie wprost (w art. 141 ust. 1), że w Republice Słowackiej wymiar sprawiedliwości należy do niezawisłych i bezstronnych sądów. Zgodnie z art. 101 Konstytucji Republiki Włoskiej sprawiedliwość jest wymierzana w imieniu ludu.

Z procesowego punktu widzenia ustawodawcy konstytucyjni formułują niekiedy wymagania, jakim powinno odpowiadać postępowanie sądowe. Zgodnie z art. 148 Konstytucji Królestwa Belgii rozprawy sądowe są jawne,

chyba że zagrażałoby to porządkowi publicznemu lub dobrem obyczajom. Wówczas jednak sąd powinien zawrzeć takie stwierdzenie w wydanym orzeczeniu. Zapisy konstytucyjne proklamujące zasadę jawności postępowań sądowych zostały także zamieszczone w: art. 121 ust. 3 Konstytucji Republiki Bułgarii, art. 154 ust. 1 Konstytucji Republiki Cypru, art. 96 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej, art. 65 ust. 1 Konstytucji Królestwa Danii, art. 93 ust. 2 Konstytucji Grecji, art. 117 ust. 5 i art. 120 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii, art. 117 Konstytucji Republiki Litewskiej, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 127 Konstytucji Rumunii. W sposób jawny powinno następować także ogłoszenie orzeczenia sądowego, o czym wprost stanowi art. 149 Konstytucji Królestwa Belgii, art. 120 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii i art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Z kolei w trakcie procesu sądowego jego stronom zgodnie z art. 121 ust. 1–2 Konstytucji Republiki Bułgarii powinna zostać zapewniona równość broni zgodnie z zasadą kontryktoryjności. Sam proces sądowy powinien zmierzać do ustalenia prawdy materialnej. Art. 129 Konstytucji Rumunii stanowi natomiast o prawie stron do wykorzystania środków odwoławczych, co do pewnego stopnia koresponduje z brzmieniem art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, w którym mowa o co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym.

Ustawodawcy konstytucyjni formułują niekiedy obowiązek pisemnego uzasadniania wszystkich zapadłych orzeczeń. Stanowi tak art. 149 Konstytucji Królestwa Belgii oraz art. 93 ust. 3 Konstytucji Grecji.

Z przedstawionych regulacji konstytucyjnych wynikają najistotniejsze cechy, jakie w ujęciu ustrojowym oraz funkcjonalnym powinny spełniać sądy. Jako organy sprawujące władzę publiczną sądy powinny zostać wyodrębnione organizacyjnie oraz kompetencyjne od innych podmiotów państwowych, ażeby mogły wypełniać powierzone im obowiązki polegające na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sposób niezależny i bezstronny. Wymagania te w sposób szczególny powinny być odnoszone do sądów administracyjnych, co do których ustawodawcy konstytucyjni – np. w art. 184 Konstytucji RP i art. 142 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej – stanowią, że zostały one powołane do sprawowania kontroli nad władzą wykonawczą czy też – jak stanowi art. 125 ust. 1 Konstytucji Republiki Bułgarii – do sprawowania nadzoru nad ścisłym i jednolitym stosowaniem ustaw w orzecznictwie administracyjnym, bądź też w innym

ujęciu, zgodnie z art. 103 Konstytucji Republiki Włoskiej, do ochrony słuszných praw wobec administracji publicznej, a w szczególnych przypadkach zastrzeżonych przez ustawę – także praw podmiotowych osób podlegających tej administracji¹⁰. Innymi słowy, sądy, których zadaniem pozostaje kontrolowanie administracji publicznej, nie powinny być powiązane organizacyjnie czy wręcz uzależnione od decyzji płynących ze strony przedstawicieli władzy wykonawczej.

Z uwagi na funkcję, jaką wypełniają sądy, polegającą na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, ustawodawcy konstytucyjni istotną uwagę poświęcają przyznaniu sędziom atrybutu niezawisłości, dzięki któremu mogą oni w wykonywaniu swoich czynności podejmować rozstrzygnięcia w sposób bezstronny, zgodny z własnym sumieniem oraz zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek nacisków zewnętrznych¹¹. Atrybut ten nie powinien być wobec tego pojmowany w kategoriach przywileju sędziowskiego, tylko niezbędnego elementu umożliwiającego rzetelne i uczciwe wypełnianie obowiązków orzeczniczych. Na niezawisłość sędziowską składają się takie wymagania, jak: bezstronność względem uczestników postępowania sądowego, niezależność wobec instytucji pozasądowych, samodzielność sędziego względem władz i innych organów sądowych, niezależność od wpływu czynników politycznych oraz wewnętrzna niezależność sędziego¹². W państwach, w których sędziowie powoływani są na określony czas, składnikiem takim pozostaje także długość sprawowania urzędu sędziowskiego¹³.

¹⁰ Na marginesie należy zauważyć, że przykładowo we Francji Konstytucja z 1958 r. nie reguluje ani nie daje bezpośrednich podstaw do istnienia i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. „Konstytucjonalizację” sądownictwa administracyjnego przypisuje się dopiero dwóm wyrokom francuskiej Rady Konstytucyjnej (Conseil constitutionnel), tj. francuskiego sądu konstytucyjnego. Szerzej zob. M. Degoffe, *Droit administratif*, Paris 2012, s. 9.

¹¹ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 102–103; L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3.

¹² Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, PiP 1997, nr 11/12, s. 99–100. Za podstawową gwarancję wzmacniającą niezawisłość sędziego uznana została szeroko pojmowana stałość zawodu sędziowskiego. Zob. G. Ławnikowicz, S. Pilipiec, *Z problematyki granic niezawisłości sędziowskiej*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, red. M. Mozgawa, M. Nazar, J. Stelmasiak, T. Bojarski, Lublin 1997, s. 531.

¹³ W literaturze oraz w orzecznictwie ETPC wskazuje się, że powinna ona wynosić minimum 3 lata. Zob. S. Storr, *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit im europäischen Kontext*, [w:] *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Hrsg. J. Fischer, K. Pabel, N. Raschauer, Wien 2014, s. 89.

Niezawisłość sędziowska ujmowana jest również od drugiej strony, a mianowicie polega ona na obowiązku powstrzymywania się wszelkich podmiotów pełniących funkcje publiczne od wywierania jakiegokolwiek nacisku na sędziego w ramach jego powinności orzeczniczych¹⁴. Istotnym warunkiem zapewnienia tej cechy jest także właściwe zorganizowanie procedury naboru na wolne stanowisko sędziowskie, która powinna gwarantować wybór kandydatów nie tylko dobrze wykształconych, lecz także przygotowanych pod względem moralnym do pełnienia funkcji sędziowskich¹⁵. Jeżeli podstawowym obowiązkiem sędziego pozostaje poszukiwanie sprawiedliwego prawa, co wyraża się w samym tylko sformułowaniu „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”¹⁶, to niezawisłość powinna umożliwiać w sposób nieskrępowany realizację tej powinności.

Przedstawione powyżej cechy znajdują swoje odzwierciedlenie w regulacjach prawa międzynarodowego, do których należą art. 6 EKPC¹⁷ oraz art. 47 KPPUE¹⁸, stanowiące o rozpatrzeniu sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie od wielu lat przyjmuje jednolicie, że zadania sądu może pełnić tylko organ uprawniony do wydawania wiążących rozstrzygnięć, których nie może uchylić żadna instytucja pozasądowa. Organ taki powinien być niezawisły, zwłaszcza od władzy wykonawczej, bezstronny, wyposażony w instrumenty chroniące przed naciskami zewnętrznymi¹⁹. Bezstronność pozostaje ważną zasadą gwarantującą rządy prawa i pozwalającą zapewnić zaufanie, jakim sądy powinny się cieszyć w demokratycznym społeczeństwie.

¹⁴ A.W. Bradley, K.D. Ewing, C.J.S. Knight, *Constitutional and administrative law*, Edinburgh 2014, s. 327.

¹⁵ K. Rennert, *Legitimation und Legitimität des Richters*, JZ 2015, nr 11, s. 537.

¹⁶ A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 23–27.

¹⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.). Zob. też art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. poz. 167).

¹⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389). O ile jednak art. 6 ust. 1 EKPC dotyczy jedynie sporów o charakterze cywilnym bądź karnym, o tyle art. 47 ust. 2 KPPUE nie zawiera takiego ograniczenia. Zob. S. Storr, *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit...*, s. 78.

¹⁹ Wyr. ETPC z 21.06.2011 r. w sprawie Bellizii przeciwko Malcie, nr 46575/09, LEX nr 846299. Zob. też: A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*,

Wymóg, aby sąd został ustanowiony ustawą, odnosi się nie tylko do samej podstawy prawnej istnienia sądu, ale także obejmuje podstawowe zagadnienia dotyczące jego funkcjonowania, takie jak długość kadencji sędziów²⁰, gwarancje ich niezawisłości²¹, reguły powoływania składów orzekających w poszczególnych sprawach²². Trybunał zwraca także uwagę na konieczność zapewnienia wykonania orzeczeń sądowych, ponieważ w przeciwnym razie, gdyby władze publiczne mogły odmówić podporządkowania się wydanym wyrokom, prawo do sądu stałoby się całkowicie iluzoryczne²³. Prawo do wykonania wyroku sądu jawi się w tym ujęciu jako niezbędna konsekwencja wynikająca z samego jego wydania.

Przedstawione wymagania dotyczące ukształtowania ustroju sądu traktowane są w doktrynie jako minimalny standard konwencyjny²⁴. Na krótkie chociaż zauważenie zasługują w tym miejscu Podstawowe Zasady Narodów Zjednoczonych Niezależności Sądów i Niezawisłości Sędziów, przyjęte przez VII Kongres Narodów Zjednoczonych w 1985 r.²⁵ oraz zalecenie nr R(94) 12 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów, przyjęte przez Komitet Ministrów w 1994 r.²⁶ W obu tych aktach prawnych istotna uwaga poświęcona została zagadnieniom niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów, które zgodnie z pkt 1 Podstawowych Zasad powinny być gwarantowane przez państwo i umieszczone w przepisach konstytucji lub w innych prawach kraju. Obowiązkiem wszystkich rządowych i pozarządowych instytucji jest poszanowanie oraz przestrzeganie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Samo rozumienie niezawisłości zostało wyrażone w formie odwołania się do konkretnych wymagań, jakie powinny zostać spełnione celem rzeczywistego zapewnienia realizacji tej cechy.

PS 2002, nr 11–12, s. 7; M. Taborowski, [w:] *Stosownie prawa UE przez sądy*, t. 2, *Zasady – orzecznictwo – piśmiennictwo*, red. A. Wróbel, Warszawa 2007, s. 555–556.

²⁰ Wyr. ETPC z 11.07.2006 r. w sprawie Gurov przeciwko Mołdawii, nr 36455/02, LEX nr 187248.

²¹ Wyr. ETPC z 22.06.2000 r. w sprawie Coëme i inni przeciwko Belgii, nr 32492/96, LEX nr 76774.

²² Wyr. ETPC z 4.03.2003 r. w sprawie Posokhov przeciwko Rosji, nr 63486/00, LEX nr 77742.

²³ Wyr. ETPC z 17.06.2003 r. w sprawie Rumianu przeciwko Rumunii, nr 34647/97, LEX nr 403817.

²⁴ S. Storr, *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit...*, s. 88.

²⁵ Zob. *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia*, t. 4, *Sądownictwo – organizacja – postępowanie – orzekanie*, wybór i tłum. J. Jasiński, Warszawa 1998, s. 44–49.

²⁶ Zob. *Standardy prawne Rady Europy...*, t. 4, s. 26–30.

W świetle przykładowego wyliczenia w ramach pkt 2a zasady I zalecenia nr R(94) 12 do wyznaczników niezawisłości sędziowskiej należą, po pierwsze, niezmiennalność decyzji sędziowskich w innym trybie niż przewidziany przez prawo dla postępowania odwoławczego, po drugie, ustawowe określenie warunków sprawowania urzędu przez sędziów i ich wynagradzania, po trzecie, brak kompetencji jakiegokolwiek innego organu w przedmiocie przewidzianej prawem właściwości sądu oraz po czwarte, brak możliwości podejmowania przez rząd lub administrację decyzji uchylających uprzednio wydane orzeczenia sądowe, poza stosowaniem amnestii, ułaskawienia lub podobnych środków.

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że jako organy władzy publicznej sądy powinny cieszyć się niezależnością od pozostałych sfer imperium państwowego, współdziałając jednak z oddzielnymi i wzajemnie zrównoważonymi władzami ustawodawczą i wykonawczą²⁷. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu powinni być niezawisli, dzięki czemu zyskają pełną swobodę w wydawaniu sprawiedliwych orzeczeń. Z kolei sam proces sądowy powinien przebiegać z poszanowaniem takich wartości, jak: jawność, równość broni po obu jego stronach, dążenie do poznania prawdy obiektywnej, bez nieuzasadnionej zwłoki. Wyroki zapadające przed sądami nie mogą być zmieniane w inny sposób niż określony w ustawie procesowej. Istotnym przejawem współdziałania władzy sądowej z władzą wykonawczą pozostaje obowiązek tej drugiej doprowadzenia do wykonania zapadłego przed sądem wyroku.

W rzeczywistości normatywnej niektórych państw zdarza się jednak, że niektóre z wymienionych pryncypiów przynależnych sądom nie są w pełni zachowane. Przykładem jest w tym zakresie francuska Rada Stanu (*Conseil d'Etat*), która będąc najwyższym sądem administracyjnym we Francji pełni także funkcje opiniodawcze oraz administracyjne, co wynika wprost z art. 38 i 39 Konstytucji Republiki Francuskiej²⁸.

²⁷ W literaturze niemieckiej zauważa się, że sądy nie powinny także wkraczać w kompetencje innych władz, w tym przede wszystkim władzy wykonawczej. Sprzyja temu zdaniem K. Rennerta rozciągnięcie legitymacji skargowej na podmioty niemające własnego interesu prawnego w zaskarżeniu aktu do sądu administracyjnego oraz oparcie kontroli sądowej na naruszeniu samego jedynie obiektywnego interesu prawnego. Zob. K. Rennert, *Legitimation und Legitimität des Richters*, JZ 2015, nr 11, s. 538.

²⁸ *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 280.

Uzasadnieniem dla połączenia w jednym organie zarówno funkcji administracyjnych, jak i sądowych są racje historyczne²⁹. Z organizacyjnego punktu widzenia sekcje orzecznicze Rady Stanu oddzielone są jednak od pozostałych sfer jej aktywności, sprawując jurysdykcję sądową zarówno w sprawach odszkodowawczych, w pełnym zakresie (*contentieux de pleine juridiction*), jak i w sporach o uchylenie zaskarżonego aktu, w sposób kasacyjny (*contentieux de l'annulation*)³⁰. Kompetencja do wykonywania przez Radę Stanu innych zadań oprócz wymierzania sprawiedliwości nie stoi w sprzeczności z uznaniem tego organu za sąd w rozumieniu art. 6 EKPC³¹. Poza tym umiejscowienie sądu administracyjnego w ramach osobnej struktury sądownictwa czy też w obrębie jednego pionu organizacyjnego z innymi sądami nie ma decydującego znaczenia dla oceny standardów pozycji ustrojowej oraz udzielanej ochrony prawnej³². Sama struktura ustrojowa sądownictwa administracyjnego bez wyposażenia jej w trwałe właściwości, takie jak niezależność oraz niezawisłość sędziowska, byłaby niewystarczająca do powierzenia organowi władzy publicznej kompetencji rozstrzygania sporów sądowych.

O ile francuski model sądownictwa administracyjnego nie wzbudza współcześnie istotnych wątpliwości z punktu widzenia przedstawionych powyżej wartości i wymagań, które powinien wypełniać każdy organ władzy publicznej będący sądem, o tyle pojawiają się one w odniesieniu do tych sądów, które sprawując kontrolę nad działalnością administracji publicznej, orzekają wyłącznie kasacyjnie³³. Co prawda ETPC zarówno

²⁹ H. Izdebski, *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 36–47; L.L. Hohenecker, *Die neue...*, s. 69–71.

³⁰ Szerzej zob.: H. Izdebski, *Francja*, [w:] *Sądownictwo...*, red. L. Garlicki, s. 54–56; J. Borkowski, *Francja*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 177.

³¹ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 556. Zob. też S. Storr, *Die österreichische Verwaltungsggerichtsbarkeit...*, s. 88.

³² Jak podkreślono w literaturze brytyjskiej, tamtejsze sądy powszechne (*ordinary courts*) rozpoznające także sprawy administracyjne nie są w mniejszym stopniu niezależne od innych wyodrębnionych sądów administracyjnych na kontynencie europejskim. Zob. H.W.R. Wade, C.F. Forsyth, *Administrative law*, Oxford 2004, s. 22.

³³ Wątpliwości takie w rodzimej doktrynie wyrażone zostały m.in. przez Z. Kmeciaka, A. Skoczylasa i K. Ziemińskiego. Zob.: Z. Kmeciak, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, PL 2015, nr 2, s. 19–21; A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, PiP 2012, nr 10, s. 30–32;

w odniesieniu do austriackiego, jak i polskiego modelu sądowej kontroli administracji publicznej nie wypowiedział się negatywnie o ich zgodności z art. 6 EKPC³⁴, niemniej w obu tych krajach dostrzeżone zostały mankamenty przeważającego w znacznym stopniu orzecznictwa kasacyjnego. W Austrii³⁵ zaowocowały one szerszym powierzeniem sądom administracyjnym rozstrzygania spraw co do meritum niż w Polsce³⁶. Poza tym w obecnych realiach prawnych i międzynarodowych wprowadzenie modelu orzekania merytorycznego przynajmniej w niektórych przypadkach jawi się jako konieczność. Przykładem tej tendencji jest brzmienie art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE³⁷, w którym państwa członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia skutecznego środka zaskarżenia przed sądem dla osób występujących o udzielenie ochrony międzynarodowej, zapewniającego pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i okoliczności prawnych. Konieczność rozpoznania sprawy z uwzględnieniem zaistniałych okoliczności faktycznych powoduje obawy co do zgodności z prawem unijnym ograniczenia postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym jedynie do uzupełniającego dowodu z dokumentu, jak stanowi o tym art. 106 § 3 p.p.s.a., oraz wydania rozstrzygnięcia o charakterze wyłącznie kasacyjnym.

K. Ziemiński, *Dziesięć lat funkcjonowania p.p.s.a. Czas na zmiany?*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012, s. 65–67.

³⁴ Wyr. ETPC z 4.10.2001 r. w sprawie Potocka przeciwko Polsce, nr 33776/96, LEX nr 48937. Zob. też wyrok ETPC z 28.06.1990 r. w sprawie Obermaier przeciwko Austrii, nr 11761/85, LEX nr 81105; wyrok ETPC z 23.10.1995 r. w sprawie Gradinger przeciwko Austrii, nr 15963/90, LEX nr 80401. Zob. też T. Olechowski, *Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, [w:] *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Hrsg. J. Fischer, K. Pabel, N. Raschauer, Wien 2014, s. 30–31. Por. I. Kraft, *Der Einfluss des Art. 6 EMRK auf die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit*, EuGRZ 2014, s. 670.

³⁵ Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. nr 51/2012. Zob. też uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01618/ (dostęp: 10.06.2015 r.). Por.: W. Steiner, [w:] *Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Entstehung und verfassungsrechtliche Grundlagen*, Hrsg. A. Janko, D. Leeb, Wien 2013, s. 8–10; A. Sporrer, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit kurz vor ihrer Einführung*, ZVR 2013, nr 12, s. 423–424; W. Steiner, *Systemüberblick zum Modell >>9+2<<*, [w:] *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Hrsg. J. Fischer, K. Pabel, N. Raschauer, Wien 2014, s. 107, 110–111.

³⁶ Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 9.04.2015 r., Dz.U. poz. 658. Zob. też uzasadnienie projektu ustawy z 9.04.2015 r. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633> (dostęp: 29.12.2015 r.).

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej z 26.06.2013 r., Dz.Urz. UE L 180, s. 60.

W zależności od istniejącego w danym kraju modelu ustrojowego sądy administracyjne funkcjonują albo w ramach odrębnej gałęzi sądownictwa, tak jak ma to miejsce w Austrii, w Niemczech czy w Polsce, albo w połączeniu z sądami powszechnymi, co częściowo obecne jest w Czechach³⁸, Holandii i na Węgrzech³⁹, a całkowicie występuje w Wielkiej Brytanii⁴⁰ oraz na Słowacji⁴¹. Zarówno zawartość treściowa aktów prawnych rangi konstytucyjnej, jak i poglądy formułowane przez przedstawicieli nauki wskazują na specjalne funkcje, jakie w systemie organów władzy sądowej pełnią sądy administracyjne. Szczególna rola tych sądów polega na relacji występującej pomiędzy nimi, jako organami niezależnymi od innych podmiotów władzy publicznej, a podmiotami należącymi do władzy wykonawczej, zależnymi od zadań i powinności tej władzy wynikających ze sfery politycznej i społecznej⁴². Działalność sądów administracyjnych skupia się na obserwacji oraz ocenie aktywności podmiotów władzy wykonawczej. Na bazie tej relacji zarówno w rodzimej⁴³, jak i w zagranicznej⁴⁴ nauce

³⁸ V. Tomaszková, M. Tomoszek, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien*, Osteuropa-Recht 2015, nr 3, s. 272.

³⁹ I. Vadál, J. Zeller, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn*, Osteuropa-Recht 2015, nr 3, s. 299–300.

⁴⁰ A. Skoczyła, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, PiP 2012, nr 10, s. 21–29; Z. Kmiecik, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2015, s. 4–11. Zob. też H.W.R. Wade, C.F. Forsyth, *Administrative law*, Oxford 2004, s. 10–12.

⁴¹ A. Brörtl, L. Gajdošíková, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Slowakei*, Osteuropa-Recht 2015, nr 3, s. 289–290.

⁴² Myśl tę T. Olechowski ujął stwierdzając, że sądownictwo administracyjne jest funkcją niezależnych organów odnoszącą się do działalności organów zależnych w swoich kompetencjach decyzyjnych. Zob. T. Olechowski, *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1999, s. 7–8.

⁴³ J.P. Tarno, [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 24–30; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 244–249; A. Skoczyła, W. Piątek, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 56–57.

⁴⁴ W. Dorazil, *Die funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, [w:] *90 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1966, s. 56–57; P. Oberndorfer, *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Linz 1983, s. 25–26; J. Massot, *The powers and duties of the French administrative judge*, [w:] *Comparative Administrative Law*, ed. by S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Northampton 2010, s. 421–422; K. Pabel, *Verwaltungsgerichtsbarkeit – Wesen und Wandel*, Zeitschrift für öffentliches Recht 2012, nr 67, s. 62–63; F. Zendeli, M. Memeti, A. Rustemi, *Judicial Control over Public Administration*, Acta Universitatis Danubius 2012, nr 2, s. 93–94; M. Aronson, M. Groves, *Judicial review of administrative action*, Sydney 2013, s. 19–20; W.R. Schenke, *Verwaltungsprozessrecht*, Heidelberg 2014, s. 2–3.

prawa wyróżniane są dwie podstawowe funkcje spełniane przez sądy administracyjne, a mianowicie ochrona obiektywnego porządku prawnego oraz ochrona praw podmiotowych jednostek. Oprócz tego przedstawiciele nauki wskazują na szczególne funkcje sądownictwa administracyjnego, do których należą dbałość o jednolitość i pewność porządku prawnego w ramach administracji publicznej⁴⁵, funkcja prawotwórcza oraz ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶. Z całą pewnością specyfika wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne różni się od działalności innych sądów, przede wszystkim z uwagi na konieczność każdorazowego poszukiwania równowagi pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym, ochroną jednostki w konfrontacji z władzą publiczną, przy jednoczesnym uwzględnieniu dążeń i celów jej działania.

Poza tym różnorodność form oraz zadań spełnianych przez współczesną administrację publiczną przekłada się na działalność orzeczniczą sądów, która powiązana jest immanentnie z aktywnością samej administracji. Wyrazem tego pozostają liczne odmienności w przebiegu postępowania sądowniczoadministracyjnego spowodowane różnym charakterem prawnym poddanych sądowej kontroli przejawów działania albo zaniechania administracji publicznej. Dowodem tych odmienności są wyróżniane w niektórych państwach odrębne rodzaje skarg, które przysługują w związku z różnymi aktami i czynnościami z zakresu administracji publicznej. W zależności od rodzaju skargi oraz postępowania zainicjowanego jej wniesieniem przed sądami administracyjnymi zapadają różnej treści wyroki, zarówno o charakterze kasacyjnym, jak i o charakterze merytorycznym. Tytułem przykładu, w Austrii odmienne rodzaje skarg znajdują swoje umocowanie w samej Konstytucji. W art. 130 ust. 1 Bundes-Verfassungsgesetz⁴⁷ ustawodawca konstytucyjny, stanowiąc o zakresie kognicji sądów administracyjnych, wymienia cztery rodzaje skarg przysługujących: 1) na decyzję organu ze względu na jej niezgodność z prawem (*Beschleidsbeschwerde*), 2) na wykonanie bezpośredniego administracyjnoprawnego aktu władczego o charakterze przymusowym z powodu jego sprzeczności

⁴⁵ W.R. Schenke, *Verwaltungsprozessrecht*, Heidelberg 2014, s. 4.

⁴⁶ J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 27–30.

⁴⁷ BGBl. 1/1930. Ostatnia zmiana BGBl. 65/2012.

z prawem (*Maßnahmebeschwerde*), 3) na naruszenie obowiązku wydania decyzji przez organ (*Säumnisbeschwerde*) oraz 4) na wytyczne i polecenia, zgodnie z art. 81a ust. 4 B-VG (*Weisungsbeschwerde*), których wydanie w świetle prawa było niedopuszczalne⁴⁸. Stosownie do art. 130 ust. 4 B-VG o skargach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, a zatem *Bescheidsbeschwerde* w sprawach karno-administracyjnych sąd administracyjny orzeka merytorycznie. Natomiast w pozostałych sprawach o skargach, o których stanowi ust. 1 pkt 1, sąd administracyjny orzeka co do meritum, jeżeli: 1) stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości, 2) samodzielne ustalenie stanu faktycznego sprawy przez sąd administracyjny jest uzasadnione względami szybkości bądź znaczną oszczędnością kosztów. Jedynie w odniesieniu do *Bescheidsbeschwerde* austriacki ustawodawca konstytucyjny jako regułę przyjął obowiązek ich rozstrzygnięcia przez sądy co do istoty. W stosunku do pozostałych typów skarg ustawodawcy zwykłemu pozostawiona została swoboda co do sposobu uregulowania sposobu ich rozstrzygnięcia.

Niemniej niezależnie od istniejących w różnych krajach ram ustrojowych, w obrębie których funkcjonują sądy administracyjne, oraz niezależnie od specyfiki działania tych sądów, jako organy władzy sądowej powinny one za każdym razem spełniać wszystkie wymagania oraz standardy, które są wspólne ogółowi podmiotów należących do tego typu władzy publicznej. Należą do nich niezależność organizacyjna od innych podmiotów władzy, której podstawowym następstwem jest niezawisłość sędziowska, oraz odrębność wypełnianych funkcji, która wyraża się w samym pojęciu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Na szczególne podkreślenie zasługuje w tej materii niezależność organizacyjna, w tym finansowa, sądownictwa administracyjnego od władzy wykonawczej, która podlega sądowej kontroli. Zachodzące pomiędzy tymi dwiema władzami powiązania mogą negatywnie wpływać na swobodę działania władzy sądowniczej.

⁴⁸ Wytyczne czy też nakazy tego rodzaju podejmowane są przez specjalne kolegia funkcjonujące w ramach krajowych i okręgowych rad szkolnych. Wszystkie pozostałe nakazy wydawane przez organy administracji nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. Szerzej zob. A. Hauer, *Gerichtsbarkheit...*, s. 77. Wąski zakres przedmiotowy zaskarżalnych zarządzeń przekłada się w praktyce na małą liczbę składanych do sądów administracyjnych skarg tego rodzaju.

Sądownictwo administracyjne w tych krajach, w których istnieje w odrębnych ramach ustrojowych, traktowane jest jako jeden z elementów współtworzących państwo prawa⁴⁹. W krajach, w których wchodzi ono w obręb jednolitego systemu władzy sądowniczej, wypełnia wspólne zadania powierzone wszystkim innym sądom. W każdym systemie prawnym sąd administracyjny pozostaje organem władzy publicznej powołanym do rozstrzygania sporów o prawo, których przedmiotem jest wcześniejsze działanie albo zaniechanie organu administracji publicznej. Istniejąca łączność pomiędzy sądem a administracją publiczną widoczna jest w samej nazwie sądu administracyjnego (niem. *Verwaltungsgericht*, ang. *administrative court*) oraz w określeniu postępowania przed nim prowadzonego mianem sądowoadministracyjnego (niem. *Verwaltungsgerichtsordnung*, ang. *administrative court proceeding*). Sąd administracyjny co prawda nie sprawuje „sądu nad administracją publiczną”, niemniej jego działalność orzecznicza uzależniona jest od wcześniejszej aktywności albo bierności tej administracji. Mówiąc inaczej, efekt działania administracji, najczęściej w postaci określonego aktu administracyjnego, stanowi punkt wyjścia do podjęcia działania przez sąd, który nie jest powołany do samodzielnego rozstrzygania spraw administracyjnych, z pominięciem administracji publicznej. Istota postępowania przed sądami administracyjnymi sprowadza się do oceny legalności zaskarżonego przejawu działania albo zaniechania administracji publicznej. Przedmiot tego postępowania istnieje wobec tego już w momencie jego wszczęcia i nie może być on dowolnie modyfikowany przez jego strony. W tym rozumieniu uprawniona pozostaje teza, zgodnie z którą w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie ma podmiotu, na którego rzecz i w którego interesie poszukiwana jest przed sądem ochrona jego praw bądź interesów. Sąd oceniając zasadność skargi, poddaje ocenie legalność zaskarżonego działania administracji, rozumianą jako jego zgodność z przepisami prawa przedmiotowego⁵⁰. Mówiąc jeszcze inaczej, przed sądem administracyjnym nie powstaje zupełnie odrębna od sprawy administracyjnej nowa kwestia czy też sprawa, która byłaby kształtowana przez strony postępowania oraz przez sam sąd.

⁴⁹ P. Oberndorfer, *Die österreichische...*, s. 25; K. Pabel, *Verwaltungsgerichtsbarkeit...*, s. 62; M. Aronson, M. Groves, *Judicial...*, s. 1–2; Z. Kmiecik, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2015, s. 2–4.

⁵⁰ Sz. Łajszczak, *Legitymacja skargowa a przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego*, ZNSA 2012, nr 5, s. 70.