

**Podręczniki Prawnicze**

---

Zbigniew Kmieciak (red.)

**Polskie  
sądownictwo  
administracyjne  
– zarys systemu**

2. wydanie



| C.H. BECK



PODRĘCZNIKI PRAWNICZE

---

Z. Kmiecik • Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu

W sprzedaży:

*M. Wierzbowski (red.)*

**POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE OGÓLNE, PODATKOWE, EGZEKUCYJNE  
I PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI**, wyd. 17

Podręczniki Prawnicze

**POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE**

Repetytoria Becka

*R. Kędziora*

**KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO. KOMENTARZ**, wyd. 4

Komentarze Becka

**KPA, EgzAdmU, PostAdmU**, wyd. 24

Edycja Sądowa

**KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO Z WPROWADZENIEM**, wyd. 32

Twoje Prawo



**Beck Akademia**  
konferencje • szkolenia • e-learning



**Legalis**  
System Informacji Prawnej

**Redaktor**

Prof. zw. dr hab. Zbigniew Kmiecik

# **Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu**

**Autorzy**

prof. dr hab. Jacek Chlebny  
prof. zw. dr hab. Wojciech Chróścielewski  
dr Paweł Dańczak  
prof. zw. dr hab. Zbigniew Kmiecik  
prof. dr hab. Agnieszka Krawczyk  
dr Joanna Wegner-Kowalska

**2. wydanie  
zaktualizowane i zmienione**



**WYDAWNICTWO C.H. BECK  
WARSZAWA 2017**

**Poszczególne części opracowali:**

- Jacek Chlebny*: Rozdział VIII  
*Wojciech Chróścielewski*: Rozdział III, IV  
*Paweł Dańczak*: Rozdział X  
*Zbigniew Kmieciak*: Rozdział I, V, IX, XII  
*Agnieszka Krawczyk*: Rozdział II, VI, VII  
*Joanna Wegner-Kowalska*: Rozdział XI

*Recenzent wydawniczy*: Prof. zw. dr hab. Andrzej Skoczylas

*Wydawca*: Aneta Flisek



© **Wydawnictwo C.H.Beck 2017**

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

*Skład i lamowanie*: TiM-Print, Warszawa  
*Druk i oprawa*: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-9510-4



ISBN e-book 978-83-255-9511-1

# Spis treści

Przedmowa .....	IX
Wykaz skrótów .....	XI
<b>Rozdział I. Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich</b> .....	1
§ 1. Sądowa kontrola administracji publicznej a koncepcja demokratycznego państwa prawnego (rządów prawa) .....	1
§ 2. Europejskie systemy sądowej kontroli administracji publicznej – jedność w różnorodności? .....	4
§ 3. Współczesne tendencje w rozwoju instytucji sądowej kontroli administracji publicznej .....	11
<b>Rozdział II. Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce</b> .....	22
§ 4. Geneza sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich .....	22
§ 5. Sądownictwo administracyjne w okresie międzywojennym .....	27
§ 6. Sądownictwo administracyjne po II wojnie światowej .....	37
§ 7. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego a prawo jednostki do sądu w sprawach administracyjnych .....	49
§ 8. Organizacja sądownictwa administracyjnego .....	60
§ 9. Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego .....	65
§ 10. Formuła kasacyjnego orzekania przez sądy administracyjne .....	70
<b>Rozdział III. Zakres jurysdykcji sądów administracyjnych</b> .....	74
§ 11. Właściwość Najwyższego Trybunału Administracyjnego .....	74
§ 12. Właściwość reaktywowanego w 1980 r. sądownictwa administracyjnego .....	78
§ 13. Rozszerzanie zakresu właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego po 1990 r. ....	81
§ 14. Kognicja dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego .....	86
<b>Rozdział IV. Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego</b> .....	104
§ 15. Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej stron i uczestników postępowania sądownoadministracyjnego .....	104
I. Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym .....	104
II. Rozporządzenie Prezydenta o Najwyższym Trybunale Administracyjnym .....	106
III. Przepisy działu VI Kodeksu postępowania administracyjnego .....	107
IV. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym .....	111

§ 16. Strony postępowania sądownoadministracyjnego .....	114
I. Skarżący .....	115
II. Organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi .....	119
§ 17. Uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego .....	121
§ 18. Zdolność sądowa i zdolność procesowa oraz pełnomocnictwo procesowe .....	129
§ 19. Strony i uczestnicy postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym .....	132
<b>Rozdział V. Wszczęcie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym .....</b>	<b>134</b>
§ 20. Przesłanki dopuszczalności skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego .....	134
I. Pojęcie przesłanek dopuszczalności skargi sądownoadministracyjnej .....	134
II. Zasada wyczerpania administracyjnych środków zaskarżenia .....	135
III. Zbieg dróg postępowania sądownoadministracyjnego i nadzwyczajnego postępowania administracyjnego .....	143
§ 21. Termin, tryb i skutki wniesienia skargi .....	147
§ 22. Wymagania formalne skargi .....	152
§ 23. Uprawnienia autokontrolne organu, którego działanie lub bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) stały się przedmiotem skargi .....	154
<b>Rozdział VI. Rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny .....</b>	<b>162</b>
§ 24. Ochrona tymczasowa .....	162
§ 25. Posiedzenia sądowe i skład sądu .....	170
§ 26. Zasady rozpoznania sprawy przez sąd .....	180
§ 27. Orzeczenia sądowe .....	184
§ 28. Postępowanie mediacyjne .....	203
§ 29. Postępowanie uproszczone .....	207
§ 30. Zawieszenie i podjęcie postępowania .....	208
§ 31. Umorzenie postępowania .....	212
<b>Rozdział VII. Postępowanie uruchamiane w wyniku wniesienia środka odwoławczego .....</b>	<b>214</b>
§ 32. Rodzaje środków odwoławczych .....	214
§ 33. Postępowanie ze skargi kasacyjnej .....	227
§ 34. Postępowanie zażaleniowe .....	235
<b>Rozdział VIII. Koszty postępowania i prawo pomocy .....</b>	<b>236</b>
§ 35. Pojęcie i funkcje kosztów sądowych .....	236
§ 36. Zasady ponoszenia kosztów postępowania .....	252
§ 37. Przyznanie prawa pomocy .....	258
<b>Rozdział IX. Wykonanie wyroku sądu administracyjnego .....</b>	<b>265</b>
§ 38. Problem wykonania wyroku sądu administracyjnego w świetle założeń kasacyjnej formuły jurysdykcji .....	265
§ 39. Postępowanie prowadzone po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego i sankcje uruchamiane w razie niedopełnienia obowiązku wykonania tego wyroku .....	271

<b>Rozdział X. Weryfikacja prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych</b> .....	281
§ 40. Pojęcie prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych .....	281
§ 41. Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego .....	287
§ 42. Stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia .....	293
§ 43. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia .....	298
<b>Rozdział XI. Niezawisłość sędziowska a postulat jednolitości orzekania przez sądy administracyjne</b> .....	301
§ 44. Niezawisłość sędziowska jako atrybut rzetelnego procesu sądowego .....	301
§ 45. Pojęcie i formy realizacji standardu jednolitości wewnętrznej orzecznictwa sądu administracyjnego .....	308
§ 46. Udział sądów administracyjnych w dialogu międzysądowym .....	322
<b>Rozdział XII. Efektywność ochrony udzielanej przez sądy administracyjne</b> .....	326
§ 47. Pojęcie efektywności ochrony sądownoadministracyjnej i jej gwarancji .....	326
§ 48. Konstytucyjna zasada podziału władz a merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne .....	330
§ 49. Granice merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne .....	340
Indeks rzeczowy .....	345





# Przedmowa

Dokonane w 2002 r. zmiany ustawodawstwa pozwalają uznać system sądownictwa administracyjnego w Polsce za w pełni rozwinięty i dostosowany, w znaczeniu ustrojowym, do wymagań konstytucyjnych. Przeprowadzone w 2015 i 2017 r. nowelizacje ustawy – Prawo o postępowaniu administracyjnym wskazywałyby natomiast, że podlega on stałej ewolucji w sensie funkcjonalnym. Poszukiwanie metod i środków, które zwiększałyby efektywność sądowej kontroli administracji publicznej i sprawność procedur służących realizacji tego celu, jest zresztą zadaniem podejmowanym – z różnym skutkiem – w wielu systemach prawnych. W opracowaniu zwrócono szczególną uwagę na ten problem, eksponując kwestie budzące najwięcej wątpliwości praktycznych i kontrowersji natury teoretycznej. Przedstawione rozważania wykraczają w pewnym stopniu poza tradycyjnie ujmowany przedmiot wykładu akademickiego, odwołując się nie tylko do dorobku rodzimej doktryny i orzecznictwa sądowego, lecz również do ustaleń nauki obcej. W przekonaniu autorów, pomijanie ich z pewnością obniża wartość wszelkich dyskusji o prawie, rodząc ryzyko powielania utartych już i nie zawsze wiernie odzwierciedlających rzeczywistość, stereotypów i schematów myślenia. Wyzwania, przed którymi stoimy, narzucone przede wszystkim przez daleko zaawansowany proces integracji europejskiej i zjawisko kształtowania rozwiązań właściwych dla idei *good governance*, skłaniają do nowego spojrzenia na zagadnienia sądownictwa administracyjnego, w tym uwzględnienia – obok kryteriów legalności zachowań administracji i ochrony praw jednostki – także elementu pragmatyzmu działania, w tym społecznych kosztów uruchamiania mechanizmów kontroli i wywołanych tym uciążliwości dla stron postępowania.

Zamieszczone w poszczególnych rozdziałach książki wywody oddają osobiste zapatrywania i poglądy, nie we wszystkich przypadkach podzielane całkowicie przez pozostałych autorów. Konieczność respektowania punktu widzenia każdego z nich nie podważa faktu, że odpowiedzialność za wszelkie usterki i niedociągnięcia tej pracy ponosi wyłącznie jej redaktor naukowy.



# Wykaz skrótów

## 1. Źródła prawa

DostInfPublU .....	ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.)
EKPC .....	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
KC .....	Kodeks cywilny
Konstytucja RP .....	ustawa z 2.4.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
KPA .....	Kodeks postępowania administracyjnego
KPC .....	Kodeks postępowania cywilnego
KPK .....	Kodeks postępowania karnego
NSAU .....	ustawa z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – <i>obecnie nie obowiązuje</i>
OrdPodU .....	ustawa z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
PrPostSAdm .....	ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.)
PrSpółdz .....	ustawa z 16.9.1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1443 ze zm.)
PrUSP .....	ustawa z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.)
PWAdmU .....	ustawa z 30.8.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.)
RefLokU .....	ustawa z 15.9.2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.)
RegulaminAdmR .....	rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.8.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1177)
SamGminU .....	ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
SamKolOdwołU .....	ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1659 ze zm.)
SamPowU .....	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
SamWojU .....	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
SądAdmU .....	ustawa z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647)

TFUE ..... Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2)

## 2. Organy i instytucje

ETPC ..... Europejski Trybunał Praw Człowieka  
 ETS ..... Europejski Trybunał Sprawiedliwości  
 NSA ..... Naczelny Sąd Administracyjny  
 NTA ..... Najwyższy Trybunał Administracyjny  
 SN ..... Sąd Najwyższy  
 TK ..... Trybunał Konstytucyjny  
 TSUE ..... Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
 WSA ..... wojewódzki sąd administracyjny

## 3. Publikatory i czasopisma

EPS ..... Europejski Przegląd Sądowy  
 ONSA ..... Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego  
 OTK ..... Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego  
 OTK-A ..... Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A  
 OTK-B ..... Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria B  
 PIP ..... Państwo i Prawo  
 POP ..... Przegląd Orzecznictwa Podatkowego  
 PPP ..... Przegląd Prawa Publicznego  
 PS ..... Przegląd Sądowy  
 Prz. Sejm. .... Przegląd Sejmowy  
 SP ..... Studia Prawnicze  
 SPE ..... Studia Prawno-Ekonomiczne  
 ST ..... Samorząd Terytorialny  
 ZNSA ..... Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## 4. Inne skróty

art. .... artykuł  
 lit. .... litera  
 m.in. .... między innymi  
 nast. .... następny (-a, -e)  
 Nb ..... numer brzegowy  
 np. .... na przykład  
 Nr ..... numer  
 pkt ..... punkt  
 por. .... porównaj  
 poz. .... pozycja  
 r. .... rok  
 red. .... redakcja, redaktor  
 s. .... strona (-y)  
 sprost. .... sprostowanie  
 t. .... tom  
 tekst jedn. .... tekst jednolity  
 tzw. .... tak zwany (-a, -e)  
 ust. .... ustęp  
 v. .... volumen  
 w zw. .... w związku  
 zd. .... zdanie  
 zm. .... zmiana (-y)

# Rozdział I. Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich

**Literatura:** *D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley*, Law of the European Convention on Human Rights, Oxford–New York 2009; *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, ed. *F. Stroink, E. van der Linden*, Antwerpen–Oxford 2005; *Z. Kmiecik*, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie, Warszawa 2010; *tenże*, Wzmocnienie kompetencji najwyższych sądów administracyjnych i jego wpływ na efektywność orzecznictwa, ZNSA 2012, Nr 4; Postępowanie administracyjne w Europie, red. *Z. Kmiecik*, Warszawa 2010; Preventing Backlog in Administrative Justice. XXII-nd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, Luxembourg 2010; Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich, red. *I. Lipowicz, Z. Kmiecik*, Warszawa 2012; *G. Rossi*, Principi di diritto amministrativo, Torino 2010; Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej, red. *L. Garlicki*, Warszawa 1990; System Prawa Administracyjnego, red. *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*, Instytucje prawa administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010; System Prawa Administracyjnego, red. *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*, Europeizacja prawa administracyjnego, t. 3, Warszawa 2014, Warszawa 2010; *E. Zoller*, Introduction to Public Law: A Comparative Study, Leiden 2008.

## § 1. Sądowa kontrola administracji publicznej a koncepcja demokratycznego państwa prawnego (rządów prawa)

Gdy w 1798 r. niejaki *Placidus (alias Wilhelm Petersen)* opublikował w Stras- 1  
burgu pamflet zawierający w jednym z rozdziałów krytykę – z pozycji liberalnych – państwa policyjnego, nikt nie spodziewał się, że użyte przez autora słowo *Rechtsstaat* zyska rangę określenia wyznaczającego w późniejszych czasach uniwersalne, elementarne założenia ładu konstytucyjnego, a zarazem pojęcia stanowiącego podstawowe narzędzie teoretycznej analizy sposobu organizacji życia zbiorowości. Współcześnie operuje się nim często w zestawieniu z przymiotnikiem „demokratyczne”, czego przykładem jest chociażby unormowanie z art. 2 Konstytucji RP. Intencją *Placidusa* było ukazanie kontrastu pomiędzy prawem tworzonym przez państwo (*Staats-Rechts-Lehrer*) a państwem kształtowanym i zdeteminowanym w swoich działaniach przez prawo (*Rechts-*

-*Staats-Lehrer*)<sup>1</sup>. Jak zauważa *E. Zoller*, termin „państwo prawne” zachowuje sens tylko wtedy, gdy ukażemy jego przeciwieństwo, czyli właściwą dla państwa policyjnego, co nie znaczy, że zupełnie zarzuconą współcześnie, pełną albo przynajmniej daleko posuniętą swobodę w kreowaniu prawa (*It is the opposite of the Polizeistaat*)<sup>2</sup>. Autorka podkreśla również, że w państwie prawnym prawa jednostki mają pierwszeństwo przed postanowieniami ustawy, bądź – mówiąc inaczej – moc prawna ustawy zależy od jej zgodności z tymi prawami – *the validity of the law (statute) dependent on its conformity with the law (rights)*<sup>3</sup>. Oznacza to, że także władza realizowana w imieniu suwerena – narodu, przez jego demokratycznie wyłonioną reprezentację (parlament) podlega pewnym rygorom i ograniczeniom.

Naturalną konsekwencją rozwoju idei państwa prawnego, której teoretyczne fundamenty wytyczył *R. von Mohl*, stało się włączenie do porządku prawnego instytucji mających chronić prawa jednostki w jej stosunkach z państwem (władzą publiczną), z sądową kontrolą administracji na czele. W większości systemów europejskich wypełnianie tej funkcji powierzono powołanym specjalnie w tym celu sądom administracyjnym, pozostającym – o czym mowa jeszcze w § 2 – w różnych relacjach z organami władzy wykonawczej i sądownictwem powszechnym. W doktrynie niemieckiego obszaru językowego utarło się też, głównie za sprawą *O. Mayera*, przekonanie o tym, że przesłanką urzeczywistnienia koncepcji państwa prawnego jest ochrona publicznych praw podmiotowych; łączono ją ze stosunkami prawnymi pod rządami prawa publicznego (*on the premise of a legal relationship governed by public law*)<sup>4</sup>. Ustalenia w tym przedmiocie poddano w jakimś stopniu w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat korekcie i uzupełniono, m.in. pod wpływem doświadczeń związanych z realizacją wizji „państwa administracyjnego” i programów *good governance*, o nowe elementy<sup>5</sup>. Za bezdyskusyjną uchodzi obecnie również teza, że zadaniem sądów kontrolujących administrację jest zarówno ochrona praw podmio-

<sup>1</sup> Tak *L. Heuschling*, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris 2002, s. 37.

<sup>2</sup> Zob. *E. Zoller*, *Introduction to Public Law: A Comparative Study*, Leiden 2008, s. 76.

<sup>3</sup> Tamże, s. 76. Zagadnienie znaczeń przypisywanych współcześnie zasadzie *Rule of Law*, będącej w systemach *common law* odpowiednikiem pojęcia „państwo prawne”, a także płaszczyzn, na jakich kojarzone z nią standardy mogą być rozpatrywane, omawia *S. Humphreys*, *Theatre of the Rule of Law*, Cambridge 2010; co do formalnych i materialnych aspektów tej zasady – zob. *C. Forsyth*, *Judicial Review and the Constitution*, Oxford–Portland–Oregon 2000, s. 183 i nast.

<sup>4</sup> *E. Zoller*, *Introduction to*, s. 81. Por. też uwagi na ten temat *A. Wróbla*, *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. *R. Hauser*, *Z. Niewiadomski*, *A. Wróbel*, Instytucje prawa administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 305 i nast.

<sup>5</sup> Zob. *Z. Kmiecik*, *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, PiP 2015, Nr 11, s. 3 i nast. oraz powołaną tam literaturę obcą.

towych, jak i obiektywnego porządku prawnego (*subjective and objective legality review*)<sup>1</sup>. Warto przy okazji wspomnieć, że granica pomiędzy tymi dwoma reżimami prawnymi nie zawsze jest łatwo uchwytana i do końca zrozumiała<sup>2</sup>.

Swego rodzaju syntezy zasad rozstrzygania sporów pomiędzy jednostką a administracją publiczną będących dorobkiem europejskiej myśli prawnej dokonano w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 z 15.12.2004 r. o sądowej kontroli aktów administracyjnych (*on judicial review of administrative acts*)<sup>3</sup>. W nawiązaniu do treści art. 6 EKPC, w jej wstępie zwrócono uwagę, że skuteczna kontrola sądowa działań administracji inicjowana „w imię ochrony praw i interesów jednostek stanowi esencjonalny składnik systemu ochrony praw człowieka”. W tej części rekomendacji wyeksponowano ponadto potrzebę zachowania rozsądnej równowagi pomiędzy uzasadnionymi interesami wszystkich stron, których zaspokojenie umożliwiła prowadzone bez zwłoki postępowanie, a efektywnym sprawowaniem administracji publicznej. Dodano w niej również, że podejmując ten akt kierowano się chęcią wzmocnienia zasad państwa prawnego i ochrony praw człowieka (*strengthen the rule of law and human rights*), będących fundamentalnymi wartościami systemów prawnych państw członkowskich Rady Europy. Według pkt 5a rekomendacji, w przypadku stwierdzenia przez sąd niezgodności z prawem rozumianego szeroko, gdyż utożsamianego także z działaniem faktycznym (*physical act*) aktu administracyjnego, obowiązany jest on przywrócić prawidłowy stan rzeczy – *to redress the situation so that it is in accordance with the law*. W szczególności sąd powinien być umocowany przynajmniej do pozbawienia aktu mocy prawnej (wyeliminowania z obrotu prawnego) i – jeśli to konieczne – przekazania sprawy do organu administracji w celu ponownego rozpoznania sprawy, stosownie do zapadłego orzeczenia. Jako odrębną kompetencję potraktowano nakazanie organowi administracji dopełnienie określonego obowiązku (*the performance of a duty*)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. np. rozważania *A.J. Boka*, *Judicial Review of Administrative Decisions by the Dutch Administrative Courts: Recours Objectif or Recours Subjectif? A Survey Including French and German Law*, [w:] *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, red. *F. Stroink, E. van der Linden*, Antwerpen–Oxford 2005, s. 153 i nast. Co do znaczenia tej dystynkcji w prawie unijnym – zob. *R. Barents*, *EU Procedural Law and Effective Legal Protection*, *Common Market Law Review* 2014, vol. 51, Nr 5, s. 1445 i nast.

<sup>2</sup> Tak w odniesieniu do holenderskiego systemu prawnego *A.J. Bok*, *Judicial Review*, s. 154.

<sup>3</sup> Szerzej o tym – *Z. Kmiecik*, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 101 i nast. oraz *J. Chlebny*, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. *Z. Kmiecik*, Warszawa 2010, s. 34 i nast.

<sup>4</sup> *Z. Kmiecik*, *Postępowanie administracyjne*, s. 154.



W czasie gdy reaktywowano w Polsce sądownictwo administracyjne, a więc na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego wieku, dochowanie standardów demokratycznego państwa prawnego – tak w sferze legislacji, jak i działań aparatu publicznego – nie należało do prostych wyzwań. Sąd administracyjny jawił się wtedy jako istotne *novum* w dziedzinie ochrony praw jednostki, a przy tym realna, dająca się łatwo uruchomić i efektywna gwarancja praworządności. Pierwszy, trwający mniej więcej do połowy lat 90. XX w., etap działalności orzeczniczej NSA będzie – jak można przypuszczać – jeszcze długo przedmiotem zainteresowania nie tylko historyków prawa. Dokonania z tego okresu są także współcześnie źródłem inspiracji i wzorem dla sędziów pełniących służbę w ramach poważnie przebudowanego w 2002 r. systemu sądownictwa administracyjnego. Świadomość roli, jaką odegrał NSA w budowaniu zrębów państwa prawnego, w żadnym wypadku nie uwalnia nas od obowiązku przeprowadzania stałych ocen prawidłowości funkcjonowania tego systemu. Pomocne w jego doskonaleniu powinny okazać się badania prawnoporównawcze, pozwalające na wysnucie bardziej generalnych wniosków co do dróg rozwoju instytucji sądowej kontroli administracji<sup>1</sup>. Przedstawienie dla celów nauczania – nawet pobieżne i fragmentaryczne – rozwiązań przyjętych w innych państwach umożliwia zaś lepsze zrozumienie natury rodzimych konstrukcji prawnych, skłaniając do zastanowienia się nad ich przyszłością.

## § 2. Europejskie systemy sądowej kontroli administracji publicznej – jedność w różnorodności?

- 2 O kształcie obowiązujących w poszczególnych systemach europejskich rozwiązań w dziedzinie sądowej kontroli administracji publicznej przesądziło wiele czynników. Próby ich systematyzacji skazane są z góry na niepowodzenie. Za bliską prawdy można jednak uznać tezę, że ogólna idea związania administracji publicznej prawem zaowocowała stworzeniem niezależnych od siebie koncepcji kontroli, sprawowanej bądź to w obrębie wyspecjalizowanego pionu sądownictwa, bądź też sądownictwa powszechnego, albo nawet – przynajmniej formalnie – w ramach struktur władzy wykonawczej.

W Europie dominuje obecnie model rozpoznawania sporów pomiędzy jednostką a administracją przez powołane specjalnie do wypełniania tego zadania sądy oznaczone mianem administracyjnych, o właściwości ogólnej i szczegól-

---

<sup>1</sup> Z. Kmiecik, Polskie sądownictwo administracyjne na tle systemów europejskich, [w:] Polskie sądownictwo administracyjne, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 1–2.

nej<sup>1</sup>. Funkcjonują one jako ogniwa niższych szczebli jednolitego systemu sądownictwa (zasada ta realizowana jest m.in. w Hiszpanii, Estonii i Słowenii) lub stanowią odrębny, oddzielony od sądownictwa powszechnego, układ organizacyjny wykonywania jurysdykcji. W drugim z tych przypadków, podmiotem usytuowanym na jego szczycie jest wyrosła z tradycji prawa francuskiego, zajmująca szczególną pozycję ustrojową, bądź posiadająca status organu wymiaru sprawiedliwości, rada stanu (tak chociażby we Francji, Belgii, Holandii, Grecji i Włoszech) lub określony ustawowo jako najwyższy/naczelny sąd administracyjny. Jest rzeczą znamionną, że tam, gdzie ze względu na założenia systemu prawnego rozpatrywanie sporów pomiędzy jednostką a administracją mieści się wyłącznie w sferze kompetencji sądów powszechnych (Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Dania, Norwegia, Islandia, Węgry czy Malta), wprowadzono na określonym poziomie orzekania wewnętrzną specjalizację w wykonywaniu tego zadania<sup>2</sup>. Jest ona widoczna również w „układzie mieszanym”, takim jak przyjęty w Czechach, gdzie w I instancji orzekają sądy administracyjne będące wyspecjalizowanymi izbami powszechnych sądów okręgowych (*krajské soudy jako soudy správní*) i wykonujący ich funkcje Sąd Grodzki w Pradze (*Městský soud v. Praze*), zaś sądem „drugiej i ostatniej instancji” jest Najwyższy Sąd Administracyjny (*Nejvyšší správní soud*) z siedzibą w Brnie<sup>3</sup>.

Jak sygnalizuje się w literaturze, unikalną w skali europejskiej formułę kontroli działań administracji, sprawowanej przez wyspecjalizowany aparat powiązany organizacyjnie, personalnie i funkcjonalnie z sądami powszechnymi, wyznaczyły postanowienia brytyjskiej ustawy z 2007 r. o trybunałach, sądach i egzekucji (*the Tribunals, Courts and Enforcement Act*). Wyrażane jest przy tym przekonanie, że złożony reżim przenoszenia (dla celów rozstrzygnięcia konkretnej sprawy) władzy orzeczniczej w obrębie ustanowionego systemu *administrative justice*, a z drugiej strony – stopień unifikacji właściwych dla niego trybów i środków ochrony, czyni kwestię zdefiniowania ustanowionych rozwiązań otwartą. Wiele argumentów zdaje się jednak przemawiać za tym, że w wyniku długiej ewolucji instytucji trybunałów administracyjnych doszło w Zjednoczonym Królestwie do powstania sądownictwa administracyjnego nowego typu<sup>4</sup>. Jego sens sprowadzałby się do wykreowania dwuczłonowego

<sup>1</sup> Zob. *L. Garlicki*, Wprowadzenie, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. *L. Garlicki*, Warszawa 1990, s. 8.

<sup>2</sup> *Z. Kmiecik*, Rozwój sądownictwa administracyjnego w Europie – współczesne tendencje, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. *I. Lipowicz*, *Z. Kmiecik*, Warszawa 2012, s. 19.

<sup>3</sup> *D. Kryska*, *Srovnání českého a polsko správního soudnictví*, Praha 2013, s. 70 i nast.

<sup>4</sup> *M. Kmiecik*, Trybunały administracyjne w Zjednoczonym Królestwie (system jurysdykcji po zmianach ustawodawstwa z 2007 r.), *ZNSA* 2011, Nr 3, s. 183–184.

mechanizmu jurysdykcji: pełnego orzekania przez niezależny organ ekspercki i – w razie zakwestionowania jego rozstrzygnięcia – orzekania w dużo węższym zakresie, w zasadzie w wyniku dokonywania ustaleń co do prawa, przez sąd powszechny<sup>1</sup>. Ze spostrzeżeniami tymi korespondują wypowiedzi *W. Wade* i *C. Forsytha*, którzy stwierdzają wprost: trybunały administracyjne nie są częścią administracji. Ich zdaniem, jawią się one jako w pełni wykrystalizowana (dojrzała) część systemu sądowego – *tribunals emerge as a fully fledged part of the judicial system*<sup>2</sup>.

Rozważając zagadnienie genezy instytucji brytyjskich trybunałów, *A.W. Bradley* i *K.D. Ewing*, nie ukrywają, że prawo dostępu do sądu jest ważną gwarancją dla obywatela, jednak machina sądowa nie jest przystosowana do rozstrzygnięcia każdego sporu prawnego powstałego w toku wykonywania władzy (*is not suited for settling every dispute arising out of the work of government*). Autorzy dodają następnie: trybunały istnieją nie dlatego, że wypełniają zadania związane z polityczną władzą dyskrecyjną (*exercise a political discretion*), którym nie podobałoby się sędziowie. W ich przekonaniu powołano je do życia dlatego, że mogą one orzekać bardziej efektywnie niż sądy (*more efficiently than the courts*), wykorzystując do tego niezbędną wiedzę specjalistyczną<sup>3</sup>. Za niekwestionowany uchodzi też pogląd, że tradycyjnie kontrola administracji wykonywana przez sądy brytyjskie koncentruje się nie na *meritum* poszczególnych spraw, bądź sprawiedliwości lub niesprawiedliwości reguł stosowanych w toku ich załatwiania, co raczej sposobu, w jaki podejmowane są decyzje (*the manner in which decisions have been taken*). Wypowiadając tę myśl, *H. Barnett* odnotowuje, że nastawienie to zaczyna się zmieniać, gdyż decydenci obowiązani są korzystać z powierzonej im władzy nie tylko respektując zakreślony przez ustawę wzorzec działania (*decision makers must not only exercise their powers in the correct manner as prescribed by the statute*), ale i w zgodzie z zasadami racjonalności, naturalnej sprawiedliwości i rzetelności<sup>4</sup>. Podobnie podchodzi do tej kwestii, komentując praktykę orzeczniczą sądów kanadyjskich, *C.E. Tauscar*. Autor opisuje ferowanie przez nie ocen odwołujących się do kryteriów pragmatycznych i funkcjonalnych, w szczególności przez bardziej wy-

<sup>1</sup> Z. Kmiecik, Trybunały administracyjne w Kanadzie, PiP 2012, z. 11, s. 71.

<sup>2</sup> *W. Wade, C. Forsyth*, Administrative Law, Oxford–New York 2009, s. 776–777. Wyrażając bardziej generalną ocenę, *J.-B. Auby*, General Report, [w:] Codification of Administrative Procedure, ed. *J.-B. Auby*, Bruxelles 2014, s. 2, funkcjonujące w wielu systemach prawnych, oznaczane różnymi nazwami trybunały administracyjne sytuuje w obrębie „szarej strefy” (*a grey zone*) – pomiędzy organami administracji a sądami.

<sup>3</sup> Zob. *A.W. Bradley, K.D. Ewing*, Constitutional and Administrative Law, Pearson Longman 2007, s. 695–696.

<sup>4</sup> Zob. *H. Barnett*, Constitutional and Administrative Law, London–Sydney 2002, s. 838.

rażne identyfikowanie racji politycznych (*especially by more explicit identification of policy rationales*)<sup>1</sup>.

Trzeba także zaznaczyć, że w niektórych porządkach prawnych kompetencje sądu powszechnego wykonywane są przez dany podmiot równoległe z funkcjami sądu administracyjnego. Przykładowo, cypryjski Sąd Najwyższy będący w sprawach cywilnych i karnych sądem apelacyjnym, jest jedyną instancją sądową w sprawach administracyjnych. Wyrosły z tradycji austriackiej, rozwijany także we Francji do połowy ubiegłego wieku model jednoinstancyjnej jurysdykcji w sprawach sporów jednostki z administracją, odchodzi już do przeszłości. Utrzymywany on jest z powodów czysto pragmatycznych w nielicznych, małych państwach. W Austrii przebudowę tego modelu zapoczątkowało powołanie niezależnych senatów administracyjnych i innych organów wykonujących funkcje jurysdykcyjne w formach *quasi*-sądowych, z przyznaniem prawa zaskarżania ich orzeczeń do Trybunału Administracyjnego lub Trybunału Konstytucyjnego. W 2012 r. zmieniono tam przepisy konstytucyjne i przepisy ustawodawstwa dotyczące Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof*), wprowadzając dwuszczeblowy system sądownictwa administracyjnego. Postanowieniami ustawy – *Verwaltungsgerichtshofbarkeits-Novelle 2012* (BGBl. 51/2012 z 5.6.2012 r.) zniesiono instytucje senatów, innych niezależnych organów orzekających i sądu azyłowego (*Asylgerichtshof*), tworząc nowy system sądownictwa. Poza funkcjonującym od 1876 r. Trybunałem Administracyjnym, składa się on z 9 krajowych i 2 federalnych sądów I instancji (*Bundesverwaltungsgericht* oraz *Bundesfinanzgericht*): układ 9 + 2. Wyposażono je zarazem w prawo merytorycznego orzekania w sprawach ze skarg na decyzje. Zgodnie z art. 130 ust. 4 Konstytucji (*Bundes-Verfassungsgesetz*), obowiązane są one czynić z niej użytek wtedy, gdy stan faktyczny jest pewny (*der maßgebliche Sachverhalt feststeht*), albo gdy samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd administracyjny uzasadniają względy szybkości, bądź gdy zapewni to istotną oszczędność kosztów (*die Feststellung des maßgeblichen Sachverhaltes durch das Verwaltungsgericht selbst im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden ist*)<sup>2</sup>.

Przedstawione uwagi dowodzą, że historyczna polemika *R. von Gneista* z *O. Bährem* co do tego, czy spory jednostki z administracją powinny rozstrzygać sądy powszechne czy też – jak postulował pierwszy z autorów – odsepa-

<sup>1</sup> Zob. *C.E. Tauscar*, Standards of Judicial Review of Administrative Bodies: The Consideration of Citizen Participation, Canadian Public Administration 2010, vol. 53, Nr 1, s. 73.

<sup>2</sup> Szerzej *A. Krawczyk*, Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*), [w:] *Przyszłość sądownictwa*, s. 137 i nast.; *taż*, Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, PiP 2013, z. 4, s. 31 i nast.