



dr hab. Jacek Chlebny, prof. Uł

Autor jest Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4955-478X>).

Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*

Słowa kluczowe: ochrona sądowa, prawo do obrony, prawo do sądu niezawisłego i bezstronnego, zasada równości broni, prawo do zapoznania się z aktami sprawy

Sądy administracyjne, działając wyłącznie na podstawie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹, nie zawsze mogą w pełni zapewnić gwarancje wynikające z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej². W tekście wskazano na problemy w zapewnieniu prawa do skutecznej ochrony sądowej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w zgodzie ze standardami wynikającymi z art. 47 KPP.

1. Prawo do skutecznego środka prawnego w sprawach administracyjnych

Pojęcie skutecznej ochrony prawnej jest szersze od skutecznej ochrony sądowej, ponieważ w tym pierwszym pojęciu mieści się również ochrona w postępowaniu przed organami administracji, gdy tymczasem drugie obejmuje ochronę udzielaną przez sądy³. Z art. 47 KPP wynika prawo do skutecznego środka prawnego obejmującego prawo do uruchomienia postępowania przed sądem niezawisłym i bezstronnym, uprzednio ustanowionym ustawą, a także prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. W tekście wskazano na niektóre problemy związane z realizowaniem przez sądy administracyjne gwarancji formułowanych w orzecznictwie TS w związku z art. 47 KPP⁴.

W celu zapewnienia stronie prawa do skutecznej ochrony sądowej przyjęte w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasady rozpoznawania skarg muszą podlegać wykładni w świetle art. 47 KPP albo zostać korygowane lub uzupełniane w wyniku bezpośredniego stosowania tego przepisu⁵. Przyjęte w prawie krajowym rozwiązania proceduralne odnoszące się do zakresu i zasad sądowej kontroli decyzji administracyjnych podlegają ocenie ze względu na granice autonomii proceduralnej i instytucjonalnej, a także nakazu skutecznego wykonania zobowiązań wynikających z prawa Unii⁶. Przepisy krajowe, nawet o charakterze technicznym (np. dotyczące zasad doręczania pism albo terminu do wniesienia środka zaskarżenia), nie mogą naruszać zasady równoważności i skuteczności⁷.

* Publikacja powstała w związku z projektem badawczym realizowanym na podstawie decyzji Dyrektora Narodowego Centrum Nauki nr DEC-2020/37/B/HSS/00975.

1 Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) – dalej p.p.s.a.
2 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.
3 A. Wróbel [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 1175–1176.
4 Problem braku realizacji gwarancji przez przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi był już niejednokrotnie podnoszony w piśmiennictwie; zob. np. N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 317–319; J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011, s. 417–420. Powołane w tekście późniejsze orzeczenia TS i przepisy prawa wtórnego wzmacniają w niektórych sprawach formułowane wówczas uwagi krytyczne w stosunku do kasacyjnego modelu sądowej kontroli decyzji według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonej decyzji.

5 M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 81–82.

6 Państwa członkowskie korzystają ze swobody instytucjonalnej i proceduralnej pod warunkiem zapewnienia skutecznego wykonywania zobowiązań unijnych – zob. N. Półtorak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 184.

7 Por. wyrok TS z 9.09.2020 r., C-65/19, JP przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, EU:C:2020:681, pkt 47, 57, 63, w którym dopuszczono możliwość doręczenia adresatowi decyzji w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej w siedzibie organu, który jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku, jeżeli, po pierwsze, wnioskodawca został poinformowany, że za adres do doręczeń zostanie uznany adres siedziby krajowego organu administracji w razie niewskazania innego adresu do doręczeń, po drugie, zasady dostępu do siedziby organu nie czynią odbioru decyzji nadmiernie utrudnionym, a po trzecie, zapewnione jest poszanowanie zasady równoważności. Odnośnie natomiast do terminu przewidzianego do zaskarżenia decyzji, aby wymogi zasady skuteczności były spełnione, taki termin musi być w praktyce wystarczający na przygotowanie i wniesienie środka zaskarżenia, w tym skorzystania z gwarancji

Zasady ochrony sądowej niekiedy wprost reguluje prawodawca unijny, określając kompetencję sądu krajowego⁸ albo przysługując stronie gwarancje w postępowaniu przed sądem⁹. Prawodawca unijny nie może naruszać art. 47 KPP, co oznacza, że „konkretyzacja” uprawnień wynikających z tego przepisu mogą jedynie podwyższać standard ochrony¹⁰. Udzielenie skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 KPP nie wymaga przyznania stronom prawa do zaskarżenia wyroku sądowego¹¹. Warto jednak zauważyć, że w państwach członkowskich Unii sprawy administracyjne są tylko wyjątkowo rozpatrywane w jednej instancji sądowej¹². Obowiązek zapewnienia prawa do ochrony sądowej w sprawach objętych prawem Unii potwierdza orzecznictwo TS w związku z polskimi przepisami określającymi właściwość sądów administracyjnych (art. 3–5 p.p.s.a.). Przykładem mogą być wyroki wydane na skutek pytań prejudycjalnych NSA w sprawach dotyczących odmowy wydania wizy Schengen albo krajowej. W następstwie wyroku w sprawie C-403/16, *El Hassani*¹³, przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zostały zmienione w zakresie, w którym wyłączały właściwość sądu administracyjnego w sprawach decyzji konsula dotyczących wiz Schengen¹⁴. Z wyroku w sprawie C-949/19, *M.A.*, dotyczącego wiz krajowych (długoterminowych), wynika natomiast, że sądowa kontrola jest wymagana w razie odmowy wydania wizy służącej realizacji uprawnień wynikających z przepisów prawa Unii¹⁵.

proceduralnych, np. bezpłatnej pomocy prawnej, reprezentacji prawnej i prawa do zapoznania się z aktami sprawy. W powołanej sprawie nie zakwestionowano dziesięciodniowego terminu do zaskarżenia decyzji o niedopuszczalności kolejnego środka odwoławczego w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej.

- 8 Np. z art. 46 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26.06.2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.Urz. UE L 180, s. 60) – dalej dyrektywa proceduralna 2013/32/UE, wynika nakaz pełnego rozpatrzenia przez sąd *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji.
- 9 Np. w przepisach dyrektywy proceduralnej 2013/32/UE zagwarantowano skarżącemu konkretne gwarancje proceduralne, np. prawo do tłumacza lub dostępu do niektórych informacji (art. 12 ust. 2); możliwości korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej i reprezentacji prawnej (art. 20) lub doradcy prawnego (art. 22).
- 10 Por. uwagi na temat dostępu do sądu krajowego w aktach prawa wtórnego – N. Póltorak [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 1219–1220.
- 11 Np. wyroki TS: z 19.06.2018 r., C-181/16, *Sadikou Gnandi* przeciwko *État belge*, EU:C:2018:465, pkt 57; z 26.09.2018 r., C-180/17, X i Y przeciwko *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, EU:C:2018:775, pkt 30; z 26.09.2018 r., C-175/17, X przeciwko *Belastingdienst/Toeslagen*, EU:C:2018:776, pkt 34–35.
- 12 *Supreme Administrative Courts' Jurisprudence in Europe*, edit. Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, C.H.Beck, München 2021, s. EN 11–13.
- 13 Wyroki TS: z 13.12.2017 r., C-403/16, *Soufiane El Hassani* przeciwko *Ministrowi Spraw Zagranicznych*, EU:C:2017:960; z 10.03.2021 r., C-949/19, *M.A.* przeciwko *Konsulowi Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, EU:C:2021:186 – dalej wyrok C-949/19, *M.A.*
- 14 Art. 5 pkt 4 p.p.s.a. został z dniem 4.03.2019 r. zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z 9.11.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 11).
- 15 Takim przykładem może być nie tylko wiza wydawana w celu odbycia studiów, której dotyczyła powołana sprawa C-949/19, *M.A.*, ale również wiza wydawana w innym celu, np. wiza krajowa wydawana na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 24 ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.), wydawana na pobytu czasowy w celu łączenia rodzin ze względu na dyrektywę Rady 2003/86/WE z 22.09.2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.Urz. WE L 251, s. 12), w której przewidziano prawo do wniesienia sprzeciwu przez członka rodziny rozdzielonej i/lub członka jego rodziny w przypadku, gdy wniosek o łączenie

2. Prawo do sądu niezawisłego i bezstronnego

Sąd właściwy do udzielenia ochrony powinien zawsze spełniać standardy niezawisłości i niezależności. Standardy te były precyzowane w wielu orzeczeniach TS, w tym także w polskich sprawach¹⁶. Trybunał nigdy nie kwestionował niezależności polskiego sądownictwa administracyjnego i skuteczności powołania na stanowisko sędziego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw¹⁷. Sądy administracyjne mają organizacyjnie odrębny od sądownictwa powszechnego system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i rzecznika dyscyplinarnego¹⁸, a za jedną z gwarancji niezawisłego sprawowania wymiaru sprawiedliwości uznaje się wyłączenie możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego z powodu treści podejmowanych w rozpoznawanej przez niego sprawie rozstrzygnięć, w których odstąpił on od stosowania prawa krajowego ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa Unii¹⁹.

rodziny zostaje odrzucony lub gdy ważność dokumentu pobytowego nie jest przedłużona, lub gdy dokument jest cofnięty, lub gdy nakazano wydalenie (art. 18). Standard ochrony wynikający z art. 18 dyrektywy 2003/86/WE wyznacza art. 47 KPP – por. wyrok TS z 16.07.2020 r., sprawy połączone C-133/19, C-136/19 i C-137/19, *B.M.M., B.S., B.M., B.M.O.* przeciwko *État belge*, EU:C:2020:577, pkt 52–54.

- 16 Wyrok TS z 15.07.2021 r., C-791/19, *Komisja Europejska* przeciwko *Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2021:596, pkt 86–113 i cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału.
- 17 Dz.U. z 2018 r. poz. 3. Taka ocena mogłaby zostać sformułowana wyłącznie w konkretnej sprawie ze względu na indywidualne okoliczności dotyczące sędziego. Trybunał wskazał na potrzebę indywidualnej oceny badania niezawisłości i bezstronności sędziego w sprawie europejskiego nakazu aresztowania wystawionego przez sąd polski i wskazał między innymi na możliwość oceny przedstawionych przez zainteresowaną osobę dowodów dotyczących członków składu orzekającego lub każdą inną okoliczność istotną dla stwierdzenia niezawisłości i bezstronności składu orzekającego celem ustalenia, czy w razie przekazania tej osoby byłaby ona narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem (wyrok TS z 22.02.2022 r., sprawy połączone C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, X i Y, EU:C:2022:100). Podobny wniosek można wyprowadzić z wyroku TS z 29.03.2022 r., C-132/20, *BN, DM, EN* przeciwko *Getin Noble Bank S.A.*, EU:C:2022:235, który dotyczył niezawisłości polskiego sędziego powołanego przez Radę Państwa. Podobne stanowisko co do potrzeby wykazania indywidualnych okoliczności prezentowane jest w orzecznictwie NSA, w którym przyjmuje się, że sam fakt, iż dany sędzia orzekający w sprawie został mianowany na swój urząd na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o KRS, nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności postępowania. W razie wątpliwości co do bezstronności i niezależności danego sędziego konieczne jest zbadanie konkretnych faktów mających te wątpliwości uzasadniać w świetle okoliczności rozpoznawanej sprawy (np. postanowienia NSA: z 27.01.2020 r., I OSK 1917/18, LEX nr 2774848; z 28.01.2020 r.: I OSK 1807/18, LEX nr 3367865; I OSK 1393/18, LEX nr 2774830; I OSK 2445/18, LEX nr 2774844; I OSK 1889/18, LEX nr 2774914; z 5.02.2020 r., I OSK 1394/18, LEX nr 2784907, i I OSK 1988/18, LEX nr 2784830; z 22.06.2022 r., III OZ 412/22, LEX nr 3371004; wyroki NSA: z 4.11.2021 r., III FSK 3626/21, LEX nr 3254005; z 5.07.2022 r., II OSK 249/22, *CBOSA*).
- 18 Art. 9 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.).
- 19 Wyrok TS z 21.12.2021 r., sprawy połączone C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, *Postępowanie karne przeciwko PM i in.*, EU:C:2021:1034, z którego wynika, że prawo UE nie zabrania przypisania mocy wiążącej orzecznictwu krajowego sądu konstytucyjnego dla sędziów innych sądów, pod warunkiem że gwarantuje ono niezależność sądu konstytucyjnego od władz ustawodawczej i wykonawczej, ale zabrania wszczęcia wobec sędziego postępowania dyscyplinarnego za niezastosowanie się do orzeczenia krajowego sądu konstytucyjnego.

Rzeczywista zdolność do udzielenia skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 KPP wiąże się z przestrzeganiem zasady pierwszeństwa prawa Unii, której konsekwencją jest odstąpienie od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem Unii²⁰. Jest wiele przykładów, w których sądy administracyjne nie tylko stosowały prounijną wykładnię krajowych przepisów, ale i odstępowały od stosowania przepisów krajowych ze względu na ich sprzeczność z prawem Unii. Naczelny Sąd Administracyjny ustalał również właściwość sądu do rozpoznania skargi wprost na podstawie art. 47 KPP²¹.

3. Prawo do obrony

Prawo do obrony uznaje się za ogólną zasadę prawa Unii, gwarantującą możliwość skutecznego przedstawienia stanowiska przed wydaniem decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na interesy zainteresowanego podmiotu²². Z prawa do obrony w postępowaniu przed sądem wynikają dla strony konkretne procesowe uprawnienia, wśród których za niezwykle istotne należy uznać prawo do bycia wysłuchanym przed wydaniem decyzji, prawo do zapoznania się z aktami sprawy i powodami wydanej decyzji. Poszanowanie prawa do obrony i składające się na nie uprawnienia nie mają charakteru bezwzględnych. Mogą podlegać ograniczeniom ze względu na interes ogólny, celom, jaki służy dany środek, pod warunkiem że ograniczenia te nie stanowią nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji zagrażającej samej istocie praw w ten sposób gwarantowanych²³.

Prawo do zapoznania się z materiałem dowodowym obejmuje materiał dowodowy zebrany przez organ administracji w toku postępowania, jak też materiał dowodowy wykorzystany w powiązanych postępowaniach, np. karnych lub administracyjnych, jeżeli organ zamierza oprzeć swoją decyzję na dowodach uzyskanych w tych postępowaniach. Adresat decyzji musi mieć możliwość odniesienia się do tych dowodów przed wydaniem decyzji. Udostępnienie stronie materiału dowodowego po wydaniu decyzji, na etapie postępowania sądowego, nie konwaliduje naruszenia prawa do obrony²⁴. Prawo do pełnego poznania materiału dowodowego łączy się w orzecznictwie Trybunału z zasadą „równości broni”. Stanowiąc integralną część zasady skutecznej ochrony sądowej, zasada ta wynika z prawa do rzetelnego procesu i gwarantuje stronom równe traktowanie przed sądem. Wymaga przyznania każdej ze stron możliwości przedstawienia swojego stanowiska, w tym również dowodów,

w warunkach niestawiających jej w wyraźnie mniej korzystnej sytuacji w stosunku do strony przeciwnej w celu zachowania równowagi proceduralnej między stronami postępowania sądowego i zagwarantowania równości praw i obowiązków tych stron, w szczególności w odniesieniu do zasad przeprowadzenia postępowania dowodowego i kontradyktoryjnego postępowania przed sądem²⁵. Skuteczność sądowej kontroli, gwarantowanej w art. 47 KPP, wymaga, aby sąd kontrolujący był w stanie sprawdzić, czy dowody, na których decyzja się opiera, nie zostały uzyskane i wykorzystane z naruszeniem praw gwarantowanych przez prawo Unii, w tym zwłaszcza przez KPP²⁶. Znaczenie ma ocena legalności sposobów uzyskania dowodów i realna możliwość ich kwestionowania przez stronę²⁷.

Ograniczenie prawa strony do poznania pełnego materiału dowodowego może być również uzasadnione potrzebą ochrony interesu prawnego innych uczestników postępowania²⁸ albo ochroną informacji niejawnych. Warto podkreślić, że w związku z wykorzystaniem w postępowaniu sądowym materiałów

20 Wyrok TS z 14.05.2020 r., sprawy połączone C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, FMS i in. przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, EU:C:2020:367, pkt 146.

21 Np. postanowienie NSA z 19.02.2018 r., II OSK 1346/16, LEX nr 2445019, w którym NSA w związku z art. 47 KPP ustalił właściwość sądu administracyjnego do rozpoznania wniesionej skargi, stwierdzając, że w przypadku kolizji normy unijnej i krajowej regulujących ten sam przedmiot, zgodnie z zasadami: bezpośredniego skutku, pierwszeństwa i efektywności, sąd krajowy ma obowiązek stosowania prawa Unii w celu zapewnienia mu pełnej efektywności i odmówił stosowania przepisu wyłączającego sądową kontrolę decyzji konsula o odmowie wydania wizy.

22 Wyrok TS z 26.07.2017 r., C-348/16, Moussa Sacko przeciwko Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, EU:C:2017:591, pkt 34 – dalej wyrok C-348/16, Sacko.

23 Wyrok C-348/16, Sacko, pkt 38–39.

24 Wyrok TS z 16.10.2019 r., C-189/18, Glencore Agriculture Hungary Kft. przeciwko Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága, EU:C:2019:861, pkt 52, 57 – dalej wyrok C-189/18, Glencore Agriculture Hungary.

25 Wyrok TS z 28.07.2016 r., C-543/14, Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. przeciwko Conseil des ministres, EU:C:2016:605, pkt 40–41 i cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo.

26 „Sąd [...] powinien mieć możliwość sprawdzenia w ramach kontradyktoryjnej debaty zgodności z prawem uzyskania i wykorzystania dowodów zebranych w trakcie powiązanych postępowania administracyjnych wszczętych przeciwko innym podatnikom, jak również ustaleń dokonanych w decyzjach administracyjnych wydanych w wyniku tych postępowania, które mają decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia skargi. [...] Równość broni zostałaby naruszona, a zasada kontradyktoryjności nie byłaby przestrzegana, gdyby organ podatkowy z tego powodu, że jest związany decyzjami wydanymi wobec innych podatników, które stały się ostateczne, nie był zobowiązany do przedstawienia tych dowodów, gdyby podatnik nie mógł się z nimi zapoznać, gdyby strony nie mogły przeprowadzić kontradyktoryjnej debaty w przedmiocie tych dowodów, jak też ustaleń, oraz gdyby wspomniany sąd nie był w stanie zweryfikować wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, na których zostały oparte te decyzje i które mają decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanego przez niego sporu” – wyrok C-189/18, Glencore Agriculture Hungary, pkt 67. Podobne stanowisko zajął TS w wyroku z 23.10.2014 r., C-437/13, Unitrading Ltd przeciwko Staatssecretaris van Financiën, EU:C:2014:2318, pkt 26, uznając, że prawo do skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu w art. 47 KPP nie jest naruszone, jeżeli sąd dysponuje swobodą oceny znaczenia przedłożonych dowodów.

27 Trybunał wyjaśniał ten problem w sprawach podatkowych, ale prezentowana argumentacja może odnosić się do każdej sprawy administracyjnej, nie tylko podatkowej. W celu ustalenia nadużyć podatkowych organ podatkowy może wykorzystać dowody uzyskane w ramach prowadzonego równoległe i niezakończonych postępowania karnego, bez wiedzy podatnika, i obejmujące przekazy telekomunikacyjne albo korespondencję elektroniczną, jeżeli uzyskanie tych dowodów w ramach postępowania karnego i następnie wykorzystanie ich w ramach postępowania administracyjnego nie narusza praw zagwarantowanych prawem Unii – por. wyrok TS z 17.12.2015 r., C-419/14, WebMindLicences Kft. przeciwko Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatóság, EU:C:2015:832, pkt 87–91.

28 Np. w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego zasada kontradyktoryjności nie wymaga tego, by strony miały nieograniczone i absolutne prawo dostępu do wszystkich informacji dotyczących danego postępowania o udzielenie zamówienia, przedłożonych organowi powołanemu do rozpoznania skargi, ponieważ uzasadniona może być odmowa przekazania stronie informacji poufnych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, dotyczących konkurenta, któremu udzielono zamówienia. W takim jednak przypadku, w celu zapewnienia skuteczności środka zaskarżenia, sąd musi dysponować wymaganymi informacjami, w tym informacjami poufny i tajemnicami przedsiębiorstwa, by orzec z pełną znajomością rzeczy w przedmiocie tego, czy wspomniane informacje mogą zostać przekazane, powinien dokonać analizy wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych – por. wyrok TS z 7.09.2021 r., C-927/19, UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras” przeciwko UAB „Ecoservice Klaipėda” i in., EU:C:2021:700, pkt 129, 135.

niejawnych Trybunał stwierdził, że narusza art. 47 KPP pozbawienie strony poznania „zasadniczych powodów rozstrzygnięcia”²⁹. Odmowa podania nawet podstawowych informacji nie gwarantuje prawa do obrony i nie spełnia standardu skutecznego środka ochrony prawnej przewidzianego w art. 47 KPP³⁰. Można dyskutować, czy w konkretnych sprawach rozpoznawanych przez NSA, w których skargi kasacyjne nie zostały uwzględnione, ujawnione stronie okoliczności faktyczne były wystarczające do skutecznej obrony, ale trudno taką kwestię wyjaśniać *in abstracto*. Ocena taka zawsze będzie powiązana z konkretnymi okolicznościami sprawy i może być formułowana *a casu ad casum*³¹. Konkludując, można wyrazić pogląd, że ze względu na prawo do sądu gwarantowane w art. 47 KPP nie jest dopuszczalne całkowite pozbawienie strony możliwości poznania zasadniczych podstaw faktycznych decyzji. Pisemne uzasadnienie decyzji administracyjnej, przysługujące środki zaskarżenia od decyzji w sprawie i postanowienia odmawiającego stronie zapoznania się z materiałami niejawnymi, umożliwi adresatowi podjęcie procesowej obrony jego praw, natomiast sądowi kontrolę zgodności z prawem postanowienia i decyzji³².

4. Kompetencje orzecznicze sądu

Zakres sądowej kontroli na podstawie art. 47 KPP, przynajmniej przed sądem pierwszej instancji, musi być pełny i ograniczony jedynie granicami sprawy. Sądowa kontrola nie może mieć charakteru formalnego. Powinna obejmować co najmniej ocenę zgodności z prawem wszystkich elementów decyzji, zarówno faktycznych, jak i prawnych, na których

właściwy organ oparł zaskarżoną decyzję³³. Z art. 47 KPP nie wynika generalny nakaz rozpoznania przez sąd administracyjny sprawy *ex nunc*, z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i prawnych aktualnych w dniu orzekania przez sąd, ani nie wynika ogólna kompetencja do orzekania reformatoryjnego w sprawach administracyjnych. Warunek skuteczności środka zaskarżenia stanowi natomiast związanie organu administracji treścią uzasadnienia wyroku w razie przekazania sprawy organowi do ponownego rozpoznania. Skuteczności wniesionego środka zaskarżenia w rozumieniu art. 47 KPP nie narusza w związku z tym brak generalnej kompetencji sądu administracyjnego do wydawania orzeczeń zastępujących decyzje administracyjne, jeżeli wydanie ponownej decyzji po przekazaniu sprawy przez sąd organowi do ponownego rozpoznania następuje w krótkim terminie i zgodnie z treścią wyroku sądu³⁴.

W niektórych sprawach administracyjnych nakaz orzekania *ex nunc* wyprowadza się z przepisów prawa wtórnego, w tym nawet prawa materialnego stanowiącego podstawę orzekania³⁵. Kwestia kompetencji sądu była przedmiotem szerszych rozważań TS w sprawach dotyczących udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej³⁶. Skuteczność ochrony sądowej została bowiem uzależniona od prowadzenia postępowania dowodowego przez sąd i rozstrzygnięcia na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu orzekania³⁷. Polskie przepisy w sprawach udzielania cudzoziemcom ochrony wymagają zmiany w celu ich dostosowania do prawa Unii. W tym

29 Wyrok TS z 4.06.2013 r., C-300/11, ZZ przeciwko Secretary of State for the Home Department, EU:C:2013:363.

30 Takie stanowisko można również zrekonstruować na podstawie uzasadnień wyroków NSA, w których stwierdzano, że decyzja administracyjna została uzasadniona, np. prowadzoną działalnością szpiegowską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i że strona, mimo zwięzłego uzasadnienia faktycznego decyzji, mogła kwestionować ten zarzut – wyroki NSA: z 26.02.2020 r., II OSK 2944/19, niepubl.; z 6.02.2019 r., II OSK 3109/18, niepubl.

31 W uzasadnieniach wyroków NSA wskazuje się na możliwość korzystania przez skarżącego z kilku środków zaskarżenia – w sprawie głównej (odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji, skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego) i w sprawie dotyczącej postanowienia o wyłączeniu prawa do zapoznania się dokumentami niejawnymi [tryb zażalenia] na podstawie art. 74 § 2 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) i skarga do sądów administracyjnych obu instancji na postanowienia organów administracji o odmowie wglądu w akta zawierające informacje niejawne]. Podkreślano także, że składy orzekające mają obowiązek pełnej kontroli i oceny zebranego materiału dowodowego, w tym materiału dowodowego, którego jawność wyłączył organ – zob. np. wyrok NSA z 21.10.2020 r., II OSK 1637/20, LEX nr 3074552.

32 Trybunał wyraźnie uzależnia skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej w art. 47 KPP od umożliwienia stronie „zapoznania się z powodami wydanej w stosunku do niego decyzji, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu do zażądania podania tych powodów od właściwego organu, co pozwoli zainteresowanemu na obronę swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na podjęcie w sposób w pełni świadomy decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji krajowej” – por. wyrok TS z 24.11.2020 r., sprawy połączone C-225/19 i C-226/19, R.N.N.S., K.A. przeciwko Minister van Buitenlandse Zaken, EU:C:2020:951, pkt 43 – dalej wyrok w sprawach połączonych C-225/19 i C-226/19, R.N.N.S.

33 Wyrok w sprawach połączonych C-225/19 i C-226/19, R.N.N.S., pkt 48–49.

34 Wyrok TS z 19.03.2020 r., C-406/18, PG przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2020:216, pkt 23 – dalej wyrok C-406/18, PG.

35 Np. w sprawie o wydalenie z państwa członkowskiego obywatela Unii – wyrok TS z 29.04.2004 r., sprawy połączone C-482/01 i C-493/01, Georgios Orfanopoulos i inni i Raffaele Oliveri przeciwko Land Baden-Württemberg, EU:C:2004:262. Trybunał, odwołując się do stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia przepisu prawa materialnego zawartego w dyrektywie dotyczącej wjazdu i pobytu obywateli UE, uznał za wadliwą praktykę sądów krajowych polegającą na odmowie uwzględnienia zdarzeń, które miały miejsce po wydaniu decyzji ostatecznej o wydaleniu obywatela innego państwa członkowskiego, w szczególności gdy pomiędzy wydaniem decyzji o wydaleniu a chwilą oceny tej decyzji przez sąd upłynął dłuższy czas.

36 Szerzej na temat znaczenia w sprawach cudzoziemców art. 47 KPP por. J. Chlebny, *Postępowania administracyjne w sprawach cudzoziemców* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 560–563.

37 Z art. 46 ust. 3 dyrektywy proceduralnej 2013/32/UE w zw. z art. 47 KPP wynika obowiązek sądu rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej uwzględnienia zarówno tych okoliczności faktycznych i prawnych, które organ, który wydał tę decyzję, miał obowiązek lub możliwość uwzględnić, jak i tych, które wystąpiły po wydaniu zaskarżonej decyzji – por. wyrok TS z 25.07.2018 r., C-585/16, Serin Alheto przeciwko Zastępca-przedseł na Darzhavna agentsia za bezhantsite, EU:C:2018:584, pkt 118. W zasadzie podobne stanowisko Trybunał zajął w odniesieniu do spraw dublińskich, których przedmiotem było ustalenie państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej; zob. np. wyrok TS z 25.01.2018 r., C-360/16, Bundesrepublik Deutschland przeciwko Azizowi Hasanowi, EU:C:2018:35, pkt 31, 40, w którym w ślad za wyrokiem TS z 25.10.2017 r., C-201/16, Majid Shiri, EU:C:2017:805, pkt 44, przyjęto, że wnioskodawcy powinien przysługiwać skuteczny i szybki środek zaskarżenia umożliwiający mu powołanie się na okoliczności zaistniałe po wydaniu wobec niego decyzji o przekazaniu, jeżeli uwzględnienie tych okoliczności ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego stosowania samego rozporządzenia. Nie ma w związku z tym przeszkód do uznania, że „dla sądowej kontroli decyzji o przekazaniu decydujący jest stan faktyczny istniejący w chwili przeprowadzania ostatniej rozprawy przed sądem rozpoznającym odwołanie, a jeżeli rozprawa się nie odbyła – w chwili wydawania przez ten sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania”.

miejszu można jedynie zwrócić uwagę na orzecznictwo NSA, z którego wynika, że w tym zakresie, ze względu na orzecznictwo TS i zasadę pierwszeństwa prawa UE, sąd administracyjny orzekający w pierwszej instancji powinien uwzględnić zaistniałe okoliczności po wydaniu decyzji³⁸. Za kamień milowy orzecznictwa TS w sprawach kompetencji sądu orzekającego w sprawie udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej można uznać sprawę C-556/17, *Torubarov*³⁹, w której stwierdzono, że w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 KPP i zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁰, jeżeli organ administracyjny wyda decyzję niezgodną z wyrokiem sądu, w wyniku którego doszło do ponownego rozpoznania sprawy przez ten organ, sąd administracyjny musi mieć kompetencję do zastąpienia tej decyzji własnym rozstrzygnięciem, nawet jeżeli wymagałoby to odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zakazującego takiego działania. Sąd powinien zatem skorzystać z kompetencji reformatoryjnych i wydać merytoryczne rozstrzygnięcie, nawet jeżeli przepisy krajowe nie przewidują dla niego takich kompetencji⁴¹. Prawo do skutecznego środka prawnego byłoby bowiem iluzją, gdyby prawo krajowe nie gwarantowało wydania przez organ administracji decyzji zgodnej z prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego. Wydaje się, że za taką gwarancję można uznać przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o mocy wiążącej uzasadnienia wyroku (art. 153) albo przewidujące wydanie wyroku zobowiązującego organ do wydania decyzji określonej treści (art. 145a).

5. Wnioski

Stwierdzenie spełnienia przez prawo krajowe i praktykę jego stosowania standardów wynikających z art. 47 KPP wymaga oceny krajowego systemu sądowego, rozpatrywanego jako całość⁴². Najważniejsza jest zdolność sądu do zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozpoznawanej sprawy. W świetle art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny pierwszej instancji, orzekając na skutek wniesionej skargi w granicach sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, poddaje kontroli w pełnym zakresie stan faktyczny i prawny sprawy. Nie w każdej jednak sprawie zasady rozpoznawania spraw określone w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi spełniają wymogi sformułowane przez TS w związku z art. 47 KPP. Nie można mówić o deficycie ochrony sądowej jednostki przed sądem administracyjnym, ale raczej o niedostatkach tej ochrony w niektórych sytuacjach i o potrzebie poprawy jej standardu⁴³. W postępowaniu przed sądem administracyjnym nie zagwarantowano również mechanizmu w pełni łagodzącego skutki

wyłaczenia w postępowaniu administracyjnym dostępu do akt ze względu na tajemnice prawnie chronione. Prawo wglądu do akt sądowych na podstawie art. 12a § 2 p.p.s.a. nie znosi ograniczeń powstałych w toku postępowania administracyjnego, gdyż najważniejsza dla strony jest możliwość zapoznania się z aktami administracyjnymi, w których zebrany jest materiał dowodowy sprawy⁴⁴. Uznając standard rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie za jeden ze składników prawa do skutecznego środka prawnego, trzeba stwierdzić, że z pewnością nie naruszają go wyłącznie wojewódzkie sądy administracyjne, w których czas niezbędny do wydania orzeczenia mierzy się w miesiącach, gdy tymczasem jest on mierzony w latach w Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁴⁵. Należy w podsumowaniu także zauważyć, że w celu pełnego zapewnienia jednostce skutecznej ochrony sądowej praw i wolności zagwarantowanych przez prawo Unii sądy administracyjne w szerokim zakresie korzystają z procedury pytań prejudycjalnych, w tym również odnoszących się wprost do art. 47 KPP⁴⁶.

Abstract

dr hab. Jacek Chlebny, professor of the University of Lodz

The author is President of the Supreme Administrative Court of the Republic of Poland

(ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4955-478X>).

Administrative Judiciary in Poland from the Perspective of Article 47 CFR

Keywords: judicial protection, right of defence, right to a fair trial before an independent and impartial tribunal, equality of arms, access to case files

Administrative courts, acting solely on the basis of the provisions of the Law on Proceedings Before Administrative Courts, are not always able to fully provide the guarantees derived from the case law of the Court of Justice under Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR). The article highlights the problems with ensuring the right to effective judicial protection in proceedings before administrative courts in line with the standards under Article 47 of the CFR.

Bibliografia / References

- 38 Por. wyrok NSA z 11.01.2022 r., II OSK 1170/21, LEX nr 3315823, pkt 5. Sprawa dotyczyła przekazania cudzoziemca w trybie dublińskim do innego państwa członkowskiego. Nową okolicznością było zawarcie związku małżeńskiego z obywatelką polską.
- 39 Wyrok TS z 29.07.2019 r., C-556/17, Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2019:626, pkt 57–58, 72–74.
- 40 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13.
- 41 Wyrok C-406/18, PG, pkt 23.
- 42 Wyrok TS z 15.04.2021 r., C-194/19, H.A. przeciwko État belge, EU:C:2021:270, pkt 37, 41, 45–49.
- 43 Por. J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/1–2, s. 25–27.

- Chlebny J., *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2014/10.
- Chlebny J., *Postępowania administracyjne w sprawach cudzoziemców* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurusdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021.

- 44 Zob. także J. Chlebny, *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2014/10, s. 98–110.
- 45 Por. dane zawarte w *Informacja o działalności sądów administracyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny*, Warszawa 2022, s. 14, 18. W 2021 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych prawie 80% skarg rozpoznano w okresie do 6 miesięcy, natomiast w NSA w terminie do 24 miesięcy.
- 46 Z perspektywy ustalenia znaczenia art. 47 KPP dla udzielenia skutecznej ochrony sądowej istotne znaczenie ma stwierdzenie, że sądy administracyjne zawsze uwzględniają orzeczenia prejudycjalne, nawet jeżeli nie były one zgodne z oczekiwaniami sądu pytającego – por. P. Wróbel, *Dialog sądów administracyjnych z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/1–2, s. 172.

Chlebny J., *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011.

Chlebny J., Piątek W., *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/1–2.

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

Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.

Półtorak N. [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013.

Półtorak N. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.

Wróbel P., *Dialog sądów administracyjnych z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021/1–2.

Wróbel A. [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013.

REKLAMA



JAK PAŃSTWA UE CHRONIĄ TOŻSAMOŚĆ KONSTYTUCYJNĄ?

- Publikacja prezentuje **różne sposoby rozumienia tożsamości konstytucyjnej** przez sądy konstytucyjne w Unii Europejskiej.
- Autorzy analizują koncepcje ochrony tej tożsamości w wybranych państwach członkowskich (Niemcy, Francja, Czechy, Austria, Hiszpania, Włochy), a także przywołują ich cechy wspólne i różnicujące.
- Przedstawiono rozważania na temat podstaw prawnych tożsamości konstytucyjnej oraz inspiracji i **odniesień istotnych dla Trybunału Konstytucyjnego** w sprawie konstytucyjności przepisów Traktatu z Lizbony.

ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCZA20

TOŻSAMOŚĆ KONSTYTUCYJNA W WYBRANYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Cena: 99 zł

redakcja naukowa Andrzej Wróbel, Michał Ziółkowski

Kamila Doktor-Bindas, Dominika Ewa Harasimiuk
Szymon Pawłowski, Jarosław Sulkowski, Michał Ziółkowski

Wolters Kluwer