

Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego

1. *Aspekt prawnoporównawczy.* Dominujący obecnie w Europie model sądowej kontroli administracji publicznej jest wynikiem długiej ewolucji rozwiązań, które można śmiało uznać za wyraz swoistego kompromisu między ideami wyznaczającymi ramy głośnej, dziewiętnastowiecznej polemiki między Rudolfem von Gneistem i Otto Bährem. Sprowadzała się ona w istocie do tego, czy spory jednostki z administracją powinny rozstrzygać sądy powszechne czy też odseparowane od nich, tworzące odrębną strukturę organizacyjną sądy administracyjne¹. Dyskusja odzwierciedlała odmienne, wyrosłe z koncepcji *Rechtsstaat* i *Rule of Law*, zapatrywania na temat mechanizmów ochrony jednostki przed ingerencją władzy i łączyła się z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie, czy mają one być regulowane przepisami prawa prywatnego, czy publicznego. Takie ujęcie problemu nie było i – jak dowodzą całkiem współczesne doświadczenia – nie jest przeszkodą dla formułowania oraz realizacji propozycji alternatywnych. Opowiedzenie się za „ścieżką prawa cywilnego” albo „ścieżką prawa publicznego” (*the path of the civil- or public-law*) nie wyklucza więc wyboru – co z dzisiejszej perspektywy odnotowuje Åke Frändberg – ich kombinacji. Autor wskazuje zarazem na zasadniczo różną, będącą refleksem wspomnianej dystynkcji, drogę rozwoju instytucji ochrony sądowej jednostki w jej stosunkach z administracją w Zjednoczonym Królestwie i w Niemczech, w których doświadczenia francuskie wywarły znaczący wpływ na krystalizowanie się idei *Rechtsstaat*².

Założenia polskiego systemu sądowej kontroli administracji są w dużym stopniu wytworem tradycji austriackiej, w związku z czym ich analizy koncentrują się zwykle wokół elementów typowych dla formuły jurysdykcji typu kasacyjnego, wykonywanej poza układem sądownictwa powszechnego. Jednak i w Polsce, podobnie jak w wielu innych państwach europejskich, część zadań w zakresie orzekania w sprawach sporów jednostki z administracją powierzona jest sądom powszechnym. We Włoszech opisaną sytuację określa się jako istnienie podwójnej jurysdykcji (*doppia giurisdizione*). Zapewnia ona ochronę

¹ Szerzej M. Künnecke, *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison*, Berlin–Heidelberg–New York 2007, s. 22.

² Zob. Å. Frändberg, *From Rechtsstaat to Universal Law-State*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014, s. 3 oraz powołane tam wypowiedzi E. Gaudemeta i A.V. Diceya.

udzielaną odrębnie przez sądy administracyjne lub powszechne (*al giudice amministrativo o al giudice ordinario*), z zastrzeżeniem, że działalność tych pierwszych także może przybierać niekiedy postać orzekania merytorycznego (*giurisdizione di merito*). Łączy się ona z zastępowaniem administracji w wypełnianiu jej zadań (*sostituirsi all'amministrazione*) albo stosowaniem środków, których celem jest doprowadzenie do wykonania zapadłego wyroku. Według utrwalonej we wspomnianym porządku prawnym konwencji sądy powszechne są właściwe w sprawach naruszenia przez administrację praw podmiotowych (*diritti soggettivi*), bez rozróżniania ich rodzajów – prywatnego i publicznego. Sądy administracyjne umocowane są z kolei do rozpatrywania zarzutów naruszenia interesów prawnych (*interessi legittimi*); ich właściwość obejmuje też sprawy należące do wyłącznej kompetencji Rady Stanu. Tym, co odróżnia prawo podmiotowe od interesu prawnego, jest nie tylko intensywność i zakres ochrony, lecz również cel każdej z tych konstrukcji. Według poglądów wyłożonych w klasycznych opracowaniach włoskich teoretyków o istnieniu prawa podmiotowego można mówić wtedy, gdy daną normę ustanowiono po to, aby chronić interes indywidualny. Jeśli określone rozwiązanie wprowadzono w imię racji ogólnych (interesu publicznego), mamy do czynienia z indywidualnym interesem prawnym. W gruncie rzeczy jest on pochodną interesu publicznego, wobec czego korzysta ze słabszych (częściowych) gwarancji prawnych³.

Przedstawiony przykład uzmysławia, że będący kombinacją dwóch skrajnych wariantów dualny model ochrony nie jest czymś niezwykłym dla systemów europejskich, przeciwnie – stanowi on regułę. Nie znamy jednak – jak sygnalizuje L. Garlicki – przypadku, w którym właściwość dwóch rodzajów sądów, powszechnych i administracyjnych, zaistniałaby równocześnie⁴. Obserwowana ogólnie duża zmienność uregulowań prawnych oraz wykładni sądowej tworzących je przepisów nakazywałaby też ostrożność w definiowaniu pozycji, zakresu kognicji i funkcji tych ostatnich. Do takiego wniosku skłania także przegląd przyjętych w państwach europejskich rozwiązań organizacyjnych.

W zdecydowanej większości tych państw rozpoznawaniem sporów między jednostką a organami administracji publicznej zajmują się powołane specjalnie do tego celu sądy nazywane administracyjnymi, o właściwości ogólnej i szczególnej (np. w Finlandii sądy wodne, a w Turcji – wojskowe sądy administracyjne). Funkcjonują one jako ogniwa niższych szczebli unitarnego systemu sądownictwa, m.in. w Hiszpanii⁵, bądź stanowią oddzielony od sądów powszechnych układ organizacyjny sprawowania jurysdykcji. W drugim z wyróżnionych przypadków podmiotem usytuowanym na jego szczycie jest ukształtowana według wzorów prawa francuskiego rada stanu (tak, poza Francją, w szczególności

³ Zob. G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, Torino 2010, s. 415 i n.; F. Lemetre, R. Miranda, *Diritto amministrativo*, Napoli 2011, s. 397, 407 i n.; M. Midiri, *Diritti fondamentali, effettività della tutela, giudice amministrativa*, Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti 2015, nr 3, s. 1 i n.

⁴ L. Garlicki, *Wprowadzenie*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990, s. 19.

⁵ Szerzej co do obowiązującej tam, wyrażonej w art. 117 ust. 5 konstytucji zasady *jurisdicción única del Estado* – E. Gamero Casado, F. Fernández Ramos, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid 2021, s. 650 i n.

w Belgii, Holandii, Grecji i Włoszech) albo sąd administracyjny określony ustawowo jako najwyższy/naczelny. Jest znamienne, że tam, gdzie ze względu na założenia systemu prawnego rozpatrywanie sporów między jednostką a administracją mieści się wyłącznie w sferze kognicji sądów powszechnych (Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Dania, Norwegia, Islandia, Węgry lub Malta), wprowadzono na określonym poziomie orzekania wewnętrzną specjalizację w zakresie orzekania⁶. Jest ona widoczna również w „odwróconym układzie mieszanym” – takim jak przyjęty w Czechach, gdzie w pierwszej 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 Brnie⁷. Wykonywanie kompetencji sądu powszechnego równoległe z funkcjami sądu administracyjnego odbywa się oczywiście w poszczególnych systemach prawnych w różnych układach instancyjnych. Przykładowo, cypryjski Sąd Najwyższy w sprawach cywilnych i karnych jest sądem apelacyjnym, zaś w sprawach administracyjnych – jedyną instancją sądową⁸.

Unikalną w skali europejskiej formułę kontroli 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*). Wyrażany jest przy tym pogląd, 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 przemawia jednak za tym, że w rezultacie trwającej wiele lat ewolucji instytucji trybunałów administracyjnych doszło w Zjednoczonym Królestwie do powstania sądownictwa administracyjnego nowego typu⁹. Jego sens sprowadzałby się do wykreowania dwuczłonowego 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 powszechny¹⁰. Ze spostrzeżeniami tymi korespondują wypowiedzi Williama Wade i Christophera Forsytha, którzy stwierdzają wprost: trybunały administracyjne nie są częścią administracji. Ich zdaniem jawią się one jako

⁶ Z. Kmieciak, *Rozwój sądownictwa administracyjnego w Europie – współczesne tendencje*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmieciak, Warszawa 2012, s. 19.

⁷ D. Kryśka, *Srovnání českého a polsko správního soudnictví*, Praha 2013, s. 70 i n.

⁸ Z. Kmieciak, *Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 4–8.

⁹ M. Kmieciak, *Trybunały administracyjne w Zjednoczonym Królestwie (system jurysdykcji po zmianach ustawodawstwa z 2007 r.)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, nr 3, s. 183–184.

¹⁰ Z. Kmieciak, *Trybunały administracyjne w Kanadzie*, PiP 2012, nr 11, s. 71.

w pełni dojrzała część systemu sądowego – *tribunals emerge as a fully fledged part of the judicial system*¹¹.

Przedstawione uwagi prawnoporównawcze ukazują wielką różnorodność instytucji służących sądowej kontroli administracji publicznej. Stwarzają one ponadto asumpt do twierdzenia, że krajowa legislatura dysponuje znacznym marginesem swobody w kreowaniu rozwiązań prawnych w tej dziedzinie. Istnieją oczywiście uchwytnie granice tej swobody. Wyznaczają je – po pierwsze – wiążące Polskę postanowienia konwencyjne. Po drugie, tym co limituje poczynania ustawodawcy, są postanowienia Konstytucji.

2. *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*. Wejście w życie Konstytucji przywróciło stan legitymizacji mocą ustawy zasadniczej sądownictwa administracyjnego, istniejący wcześniej pod rządami Konstytucji marcowej. W art. 73 stanowiła ona: „Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”. W art. 26 ustawy konstytucyjnej z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹² dość niejasno sformułowano zapowiedź utworzenia – przez odrębną ustawę – sądownictwa administracyjnego. Próbę reaktywowania tego sądownictwa podjęto dopiero w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, jednak zakończyła się ona niepowodzeniem¹³. Odpowiednikiem uregulowania zawartego w art. 73 Konstytucji marcowej jest art. 184 obowiązującej obecnie Konstytucji, zgodnie z którym „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Przepis ten trzeba rozpatrywać w związku z art. 175 ust. 1 wyrażającym ogólną zasadę, że wymiar sprawiedliwości w Polsce „sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Uzupełnieniem tych unormowań jest art. 185, w myśl którego: „Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Poza wskazanymi przepisami w stosunku do sądownictwa administracyjnego znajdują zastosowanie także inne postanowienia Konstytucji, zawarte bądź to w rozdziale VIII o sądach i trybunałach, bądź też w innych częściach tego ak-

¹¹ W. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford–New York 2009, s. 776–777. Według innych autorów funkcjonujące w wielu systemach prawnych, oznaczane różnymi nazwami trybunały administracyjne usytuowane są w obrębie „szarej strefy” (*a grey zone*) – między organami administracji a sądami – tak m.in. J.-B. Auby, *General Report*, [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.-B. Auby, Bruxelles 2014, s. 2,

¹² Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.

¹³ Szerzej W. Piątek, A. Skoczyła, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 29 i n.

tu, w szczególności w art. 10 formułującym zasadę podziału i równowagi władz oraz w art. 45 definiującym składniki treści prawa do sądu. Wypada także dodać, że w toku prac nad projektem Konstytucji za niezbędne uznano odstąpienie od jednoinstancyjnej formuły kontroli wykonywanej przez NSA. Do art. 236 włączono w związku z tym ust. 2 przewidujący, że ustawy implementujące zasadę ukształtowaną w art. 176 ust. 1 (co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego) „w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji”. Dyspozycję tę obwarowano zastrzeżeniem, że do momentu „wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Charakteryzując model wyznaczony uregulowaniami konstytucyjnymi, R. Hauser podkreślił, że sensem dokonanych zmian było wyodrębnienie „dwóch niezależnych od siebie pionów sądownictwa: jednego obejmującego sądy powszechne i sądy wojskowe z Sądem Najwyższym na czele oraz drugiego pionu obejmującego sądy administracyjne z Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele”. Tak rozumiane rozdzielenie sądownictwa ma – jak przyznał – „swoje określone implikacje w rozumieniu poszczególnych przepisów Konstytucji”¹⁴. Zabieg ten zdeterminował więc kierunek poczynił ustawodawcy w przedmiocie unormowania ustroju, kognicji i postępowania przed sądami administracyjnymi. W ocenie Autora „konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów powinno być rozumiane tak, że Konstytucja zastrzega dla sądów administracyjnych sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej, a tym samym wyłącza w tym zakresie właściwość sądów powszechnych”. Takie ujęcie przesądza o sposobie „sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne, który ma polegać właśnie na kontroli, a nie na zastępowaniu administracji publicznej w załatwianiu spraw należących do jej właściwości”¹⁵. Oznacza to, że „sąd administracyjny na skutek zaskarżenia działania (zaniechania) organu nie przejmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego jej załatwienia”. Jak wskazał R. Hauser, z natury rzeczy orzeczenia tego sądu „w razie uwzględnienia skargi rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązują organ administracji do określonego zachowania się (...) Wyjątki od tego rodzaju rozstrzygnięć winny być nader ograniczone i muszą mieścić się w ogólnej formule sprawowania kontroli”¹⁶. Prezentując tę argumentację, Autor dość kategorycznie opowiedział

¹⁴ R. Hauser, *Konstytucyjny model sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 144.

¹⁵ R. Hauser, *Konstytucyjny model...*, s. 144, 145; podobnie J. Świątkiewicz, *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model...*, s. 337; T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 26; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 250, 262 i n. O dylematach towarzyszących kształtowaniu formuły jurysdykcji sądów administracyjnych – zob. W. Piątek, A. Skoczyła, *Geneza, rozwój...*, s. 52 i n.

¹⁶ R. Hauser, *Konstytucyjny model...*, s. 147.

się za koncepcją, że przekazywanie spraw, „które mają swój początek w postępowaniu administracyjnym”, na drogę postępowania przed sądem powszechnym powinno być uzasadnione potrzebą dalszego ich załatwiania, a nie „kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji”. Za istotne problemy wagi konstytucyjnej uznał również dopuszczalność wyłączenia zaskarżalności orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji (art. 176 ust. 1 w zw. z art. 78 zd. 2) i wyeliminowania ryzyka pojawienia się takich spraw, które nie będą objęte właściwością żadnego z dwóch rodzajów sądów – administracyjnych i powszechnych (art. 45 ust. 1)¹⁷.

3. *Realizacja założeń konstytucyjnych – dylematy i pytania.* Wejście w życie przepisów ustaw reformujących sądownictwo administracyjne: z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej: p.u.s.a.)¹⁸ i z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)¹⁹, zasadnie uchodzi za „punkt graniczny” w rozwoju instytucji sądowej kontroli administracji publicznej. W systemie prawnym, w którym sto lat temu zdecydowano się na recepcję wzorów austriackich i powrót do nich – w odmiennych warunkach ustrojowych – w 1980 r., dokonana zmiana musiała być poważnym wstrząsem. Jej zainicjowanie nie łączyło się jednak z podważeniem lub choćby tylko zmodyfikowaniem idei *Überprüfung*, którą kierowano się, tworząc wiedeński *Verwaltungsgerichtshof*, a w Polsce – Najwyższy Trybunał Administracyjny i później NSA. Utrzymano zatem zasadę, że NSA i inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracyjnej, pozostawiając zwykłemu ustawodawcy określenie jej zakresu (art. 184 zd. 1). Jedynie w odniesieniu do uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej wskazano wprost, że kryterium owej kontroli jest zgodność z ustawami (art. 184 zd. 2). Z uwagi na zastrzeżenie wprowadzone do art. 184 zd. 1 przyjmuje się, że przepis ten nie może być przez sądy administracyjne stosowany bezpośrednio²⁰. W związku z jego treścią w art. 1 § 2 p.u.s.a zamieszczono postanowienie, że kontrola sądów administracyjnych „sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej”. Analiza rozpatrywanych łącznie przepisów art. 184 zd. 1 Konstytucji i art. 1 § 2 p.u.s.a prowadzi do wniosku, że ustawodawca, w zależności od typu spraw, może różnicować kryteria kontroli, a w konsekwencji – zmieniać formułę wykonywanej przez sądy administracyjne jurysdykcji.

Obserwacja poczynań legislatury nie stwarza natomiast podstaw do twierdzenia, że z uwagi na brzmienie art. 184 zd. 1 w zw. z art. 177 ujawniona została wola wyłączenia z zakresu właściwości sądów powszechnych spraw ze sfery kontroli administracji publicznej. Samo rozgraniczenie oznaczonych tym mianem spraw i spraw załatwianych przez sądy, „które mają swój początek

¹⁷ R. Hauser, *Konstytucyjny model...*, s. 145, 148–149.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2072.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325.

²⁰ Tak B. Naleziński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 552–553.

w postępowaniu administracyjnym”, napotyka w wielu wypadkach na spore trudności²¹. Ich przyczyny dobrze zdaje się oddawać spostrzeżenie J. Borkowskiego dotyczące rozpoznawania przez sądy powszechne odwołań w sprawach ubezpieczeń społecznych (emerytur i rent). Jego zdaniem obowiązujące w tym obszarze rozwiązania wprowadzone mocą przepisów kodeksu postępowania cywilnego odpowiadają modelowi sądowej kontroli merytorycznej decyzji administracyjnych realizowanemu „w najpełniejszym kształcie”. Sąd wyposażony jest w tych sprawach w kompetencje kasacyjno-reformatoryjne i może orzekać w nich co do istoty, na podstawie materiału zebranego przez organ administracji i zgromadzonego w postępowaniu sądowym. Zachowana jest dzięki temu – jak zaakcentował Autor – ścisła łączność między postępowaniem administracyjnym i sądowym, pomimo tego, że stosownie do art. 1 k.p.c. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych kwalifikowane są jako sprawy cywilne²². Problemy wyłaniające się na tle interpretacji pojęcia „sądowa kontrola administracji” nie powinny wszakże przesłaniać ważniejszej okoliczności, tj. tego, że każdy z wymienionych wcześniej przepisów Konstytucji operuje zwrotem wskazującym na przeniesienie ostatecznego rozstrzygnięcia co do rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i administracyjnych na poziom zwykłego ustawodawstwa (art. 177 – „z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”, zaś art. 184 zd. 1 – „w zakresie określonym w ustawie”). Można z tego wnosić, że ustrojodawca – w poczuciu realizmu, z powodów czysto pragmatycznych – nie chciał zmierzyć się z tym dylematem. Przeciwnie, jego intencją było raczej zachowanie niezbednej elastyczności już istniejących rozwiązań prawnych. Doświadczenia innych państw potwierdzają zasadność przekonania, że taki stan rzeczy, uzasadniany potrzebą efektywności ochrony sądowej, jest czymś naturalnym i zrozumiałym.

Samo pojęcie zgodności z prawem (legalności) jako kryterium sądowej kontroli administracji posiada oczywiście wiele konotacji, a jego treść odbiega niekiedy od przypisywanego mu potocznie znaczenia. Przesądza o tym nie tylko przedmiot i szczegółowość dokonywanych przez właściwe sądy ustaleń, ale i metodyka konstruowania zwrotów stosunkowych o zgodności/niezgodno-

²¹ B. Naleziński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 552.

²² J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 365; podobnie A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 307; odmiennie K. Kolasiński, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 16. Co do niuansów i osobliwości omawianego typu konstrukcji – szerzej M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005, s. 364 i n.; Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 168 i n.; S. Gajewski, *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 359 i n. Z uzasadnień orzeczeń sądów powszechnych zapadających także w innych kategoriach spraw wynika, że wykonywana przez nie jurysdykcja utożsamiana jest ze sprawowaniem kontroli decyzji administracyjnych – tak np. w postanowieniu SA w Lublinie z 17.09.2021 r., III Apz 7/21 (niepubl.). W pisemnych motywach tego orzeczenia mowa jest np. o tym, że kontroli sądowej „powinna (...) podlegać prawidłowość powołania w decyzji podstawy prawnej z art. 14 pkt 1 ustawy prawo o zgromadzeniach”, a „poza kontrolą sądu pozostaje zasadność i legalność wprowadzenia stanu wyjątkowego”.

ści zachowania danego podmiotu z prawem²³. Wspomniane kryterium jest na tyle pojemne, że odwoływanie się do niego wystarcza w pewnych sytuacjach do przeprowadzania głębszych ocen, które Europejski Trybunał Praw Człowieka określił swego czasu zwięźle jako *examine the expediency aspect of the case*²⁴.

Powstanie – w wyniku zmian ustawodawstwa w 2002 r. – dwóch równorzędnych i niezależnych od siebie pionów sądownictwa uczyniło zasadnym pytanie o mechanizm rozstrzygania nieuniknionych w takim układzie sporów kompetencyjnych, traktowany jako gwarancja poszanowania standardu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd). Konsekwencje związania sądów administracyjnych normą zawartą w art. 58 § 4 p.p.s.a. wywołują – od początku obowiązywania tego przepisu – krytykę doktryny. Stosownie do niego sąd administracyjny odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do jego właściwości. Nie może on jednak odrzucić skargi wówczas, gdy w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy. Z kolei sąd powszechny nie jest władny odrzucić pozwu z tej racji, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeśli ów organ albo sąd dopatrzyły się wcześniej braku swojej właściwości. Podobnie zakazany jest zwrot podania przez organ administracji wnoszącemu je podmiotowi w przypadku, gdy właściwy w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli już uznał się on w niej za niewłaściwy.

Przeгляд unormowań kreujących „reguły kolizyjne”, zawarte w art. 58 § 4 p.p.s.a. i jego odpowiednikach w innych ustawach prawa procesowego, prowadzi do dość zaskakującej refleksji: zarówno organ administracji, jak i sąd (administracyjny albo powszechny) związane są stanowiskiem podmiotu, który pierwszy wypowiedział się w przedmiocie właściwości, nawet gdyby było ono obciążone ewidentnym błędem. Istnienie tak rozumianego, uruchamianego automatycznie mechanizmu usuwania nieuchronnych w praktyce kolizji nie kompensuje braku trybu orzeczniczego rozwiązywania negatywnych sporów o właściwość. Przywrócenie go, niekoniecznie według formuły określonej niegdyś przez przepisy działu V kodeksu postępowania administracyjnego²⁵, stwarzałoby możliwość rozważenia racji wszystkich zainteresowanych, urzeczywistniałoby więc ideę „rzetelnego procesu” w sensie ustanowienia minimum rygorów proceduralnych niezbędnych do prawidłowego załatwienia sprawy. Tymczasem włączone do polskiego prawa procesowego konstrukcje tworzą – jak zaznacza B. Adamiak – podstawę „do jednostronnego, władczego rozstrzygania o właściwości danego

²³ Zob. J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, Prawo, nr 62, Łódź 1969, s. 3 i n.

²⁴ Wyrok ETPC z 4.10.2001 r., *Potocka and others v. Poland*, skarga nr 33776/96. Szerzej Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 120–121.

²⁵ Uchylone na mocy art. 4 pkt 7 ustawy z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., poz. 1271).

sądu przez inny sąd”²⁶. Z uwagą tą współgra wypowiedź A. Wasilewskiego, że regulacje te „w zasadzie nie określają zasad i trybu postępowania w wypadku, gdy za właściwy do prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie uzna się zarówno organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jak i sąd powszechny (spór kompetencyjny pozytywny), a w konsekwencji w każdym z tych postępowań podjęte zostaną «konkurencyjne» rozstrzygnięcia”²⁷. Dłuższe utrzymywanie tego stanu rzeczy trudno pogodzić z wymaganiami wyznaczonymi przez art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 13 EKPC, który stanowi o prawie jednostki do wniesienia skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego²⁸. Czy jednak powołanie do życia organu o nazwie Trybunał Kompetencyjny mogłoby się obyć bez stosownego uzupełnienia przepisów rozdziału VIII Konstytucji?

Kierunek zmian ustawodawstwa w ramach reformy sądownictwa administracyjnego z 2002 r. narzuciła konieczność przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych i procesowych, które zapewniłyby najpełniejszą realizację zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji)²⁹. O ile sposób zorganizowania tego sądownictwa, traktowany w zasadzie jako zagadnienie techniczne, sprowadzające się do przekształcenia ośrodków zamiejscowych NSA w wojewódzkie sądy administracyjne, nie wywoływał większych wątpliwości, o tyle formuła kwestionowania orzeczeń wyznaczona przepisami o skardze kasacyjnej była przez pewien czas przedmiotem żywej dyskusji. Podnoszono w niej, że ustawodawca nie ustrzegł się błędu w postaci nazbyt kurczowego trzymania się wzoru określonego w art. 393¹ k.p.c. i zapomniał o różnicy między rolą orzeczeń sądów cywilnych i administracyjnych, a także ich charakterem. Wywodzono, że sądy administracyjne nie stosują przepisów prawa materialnego, a jedynie oceniają jego zastosowanie; nie mogą więc one naruszyć tego prawa przez „niewłaściwe zastosowanie” (art. 174 pkt 1 *in fine* p.p.s.a.). Z krytyką spotkała się też niejasna redakcja drugiej podstawy kasacyjnej, wynikająca z użycia sformułowania „naruszenie przepisów postępowania” bez sprecyzowania desygnatu tego pojęcia (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.); na tym tle ujawniły się kontrowersje, czy w razie powołania się na ów przepis za skuteczny można uznać zarzut naruszenia przez sąd administracyjny pierwszej instancji wyłącznie przepisów o postępowaniu administracyjnym³⁰. Praktyka w krótkim czasie poradziła sobie z problemem wykładni art. 174 p.p.s.a., kompensując nieuniknione niedostatki techniki legislacyjnej.

²⁶ B. Adamiak, *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 14.

²⁷ A. Wasilewski, *Spory kompetencyjne – problem wymagający uregulowania*, *Przebieg Sądowy* 2007, nr 11–12, s. 13.

²⁸ Szerzej Z. Kmiecik, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, *Głosa* 2003, nr 9, s. 7–8.

²⁹ R. Hauser, *Konstytucyjny model...*, s. 143–144.

³⁰ Zob. w szczególności B. Adamiak, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowniczoadministracyjnego*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 28 i n.; Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, *PiP* 2005, nr 1, s. 18 i n.

Wprowadzenie zasady dwuinstancyjności postępowania sądowniczo-administracyjnego niewątpliwie wzmocniło gwarancje procesowe ochrony interesu jednostkowego i przyczyniło się w jakimś stopniu do ujednoczenia linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Tylko częściowo spełniły się natomiast przypuszczenia, że zabieg ten znacząco skróci czas oczekiwania na prawomocne rozstrzygnięcie. Co prawda, wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają – co do zasady – sprawy bez zwłoki, ale w przypadku uruchomienia trybu zaskarżenia wyroku albo postanowień wskazanych w art. 173 § 1 p.p.s.a. trzeba uzbroić się w cierpliwość i czekać na orzeczenie NSA niekiedy dłużej niż 2 lata³¹. Przewlekłość postępowań, wywołana rozmaitymi przyczynami, skutkująca zatorami orzeczniczymi, jest obecnie dość powszechną bolączką europejskich sądów administracyjnych³². Tam, gdzie – tak, jak w Polsce – dominującą cechą ich jurysdykcji jest kasacyjny charakter zapadających rozstrzygnięć, samo uwzględnienie zarzutów skarżącego w rezultacie wydania prawomocnego orzeczenia niekoniecznie musi prowadzić do ostatecznego i pełnego zakończenia sporu. Próby poszukiwania środków zaradczych w rodzaju filtra ograniczającego ryzyko nadużycia prawa do skargi, trybów uproszczonych rozpoznania sprawy albo form określanych jako *Alternative Dispute Resolution* przynoszą umiarkowane sukcesy³³, co skłania do stawiania pytań o potrzebę podjęcia bardziej radykalnych przedsięwzięć zmierzających do zwiększenia skuteczności ochrony sądowej.

Na etapie prac nad projektami ustaw mających zreformować sądownictwo administracyjne spore nadzieje wiązano z trybem mediacji jako formą wyjaśnienia i rozważenia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcia przez strony „ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa” (art. 115 § 1 p.p.s.a.). W 2004 r. wszczęto 679 postępowań mediacyjnych, zaś załatwiono w nich 170 spraw. W 2005 r. wskaźniki te wyraziły się liczbami: 204 i 117, w 2006 r. – 172 i 66, w 2007 r. – 87 i 17, a w 2008 r. – 36 i 16. W kolejnych latach wskaźniki te zaczęły drastycznie spadać i wyniosły odpowiednio:

³¹ Według *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2020 r.*, Warszawa, marzec 2021, s. 14 i 18, w 2020 r. NSA załatwił 57,70% ogółu spraw w terminie 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy – 78,66%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono tylko 44,06 % spraw. Na wysokim poziomie utrzymuje się od lat liczba skarg kasacyjnych wnoszonych do NSA. W 2020 r. od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 16 018 takich skarg. Sprawy przekazane do tego Sądu stanowiły 23,33 % ogółu załatwionych przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania (62 131 skarg). W 2021 r. NSA załatwił 67,13% ogółu spraw w terminie 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy – 77,56% spraw. W przypadku skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 56,04% spraw, przy wysokim wskaźniku skarg kasacyjnych wniesionych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych (21 314) – *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 r.*, Warszawa, marzec 2022, s. 14 i 18.

³² Szerzej R. Ergec, *Preventing Backlog in Administrative Justice. General Report* [w:] *Preventing Backlog in Administrative Justice. XXIIInd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe)*, Luxembourg 2010, s. 23 i n.

³³ Zob. odpowiednio Z. Kmiecik: *Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym*, PiP 2011, nr 10, s. 19 i n. oraz *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 107 i n.

w 2012 r. – 25 i 4, w 2016 r. – 8 i 0, w 2020 r. – 3 i 2, a w 2021 r. – 8 i 1³⁴. Przyczyn tego stanu rzeczy trzeba upatrywać po części w nikłej tradycji uruchamiania środków alternatywnych wobec utrwalonych w naszej kulturze prawnej form rozstrzygnięcia sporów, a przede wszystkim – w skróceniu terminów rozpoznawania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne w trybie ogólnym. Zwiększenie sprawności orzekania przez te sądy spowodowało, że stracił na znaczeniu jeden z istotnych atutów mediacji, tj. przyspieszenie zakończenia sporu. Stopniowe rozszerzanie zakresu przedmiotowego stosowania przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o postępowaniu uproszczonym przyniosło natomiast pożądany rezultat – wzrosła liczba spraw rozpoznawanych w ramach tego reżimu. W 2010 r. załatwiono w nim tylko 154 sprawy, zaś już w 2015 r. – 1738 spraw, w 2018 r. – 11 007 spraw, w 2020 r. – 17 244 sprawy (co wyniosło 27,75% ogółu załatwień) i w 2021 r. – 24 868 spraw (32,81 % ogółu załatwień)³⁵. Wartość omawianego trybu uwidoczniła się w pełni w trakcie epidemii COVID-19 w związku z rozwiązaniami wprowadzonymi na mocy odrębnych przepisów³⁶. Niekwestionowaną zaletą korzystania z niego jest brak ograniczeń w przekazaniu sprawy do rozpoznania na rozprawie (art. 122 p.p.s.a.). Sąd może uruchomić tę ścieżkę na wniosek jednej ze stron albo z urzędu, porzeczając na własnej ocenie konkretnej sytuacji.

4. *Sądownictwo administracyjne wobec wyzwań współczesności.* Pierwsze lata stosowania ustaw regulujących funkcjonowanie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego dostarczyły bogatego materiału pozwalającego na zweryfikowanie założeń przyjętych przez twórców reformy, znajdujących swoje ogólne odzwierciedlenie w postanowieniach rangi konstytucyjnej, jak również korektę niektórych z nich. Po upływie nieco więcej niż dekady od wejścia w życie tych ustaw udało się dokonać kilku ważnych modyfikacji w przepisach ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowiących wyłom od formuły czysto kasacyjnego orzekania. Koncepcja zmian, którą zrealizowano dzięki determinacji ówczesnego Prezesa NSA R. Hausera oraz skupionej wokół niego grupy sędziów, zakładała włączenie do naszego systemu prawnego określonych elementów orzekania merytorycznego, przy zachowaniu wyraźnej dystynkcji między podejmowaniem rozstrzygnięć reformatoryjnych i posługiwaniem się innymi, bardziej wyrafinowanymi narzędziami, mającymi wpływ na sposób zakończenia sporu³⁷. To, co wcześniej wydawało się niemożliwe lub niecelowe, stało się niezbędnym i pożądanym składnikiem porządku

³⁴ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 r.*, s. 15; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 r.*, s. 15 oraz *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 r.*, Warszawa, kwiecień 2009, s. 17.

³⁵ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 r.*, s. 16 oraz *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 r.*, s. 16.

³⁶ Szerzej Z. Kmiecik, J. Wegner, *Postępowanie w sprawach administracyjnych w czasach pandemii*, PiP 2021, nr 12, s. 116–117.

³⁷ Co do opisu tych form – zob. Z. Kmiecik, *In Search of an Effective Model of Judicial Review (Comments Based on Polish and European Experiences)*, [w:] *Administrative Dispute in the Central and Eastern European States*, red. D. Ćerda, A. Galić, D. Dobrić Jambrović, J. Wegner, Pravri, Rijeka 2021, s. 21 i n.

prawnego wywodzącego się – jak już wcześniej przypomniano – w prostej linii z austriackiej idei *Überprüfung*. Przywiązanie do niej, a jednocześnie – dość osobliwe (żeby nie powiedzieć opaczne) pojmowanie konstytucyjnej zasady separacji władz przez niektórych teoretyków i przedstawicieli praktyki, uwidoczniło się z całą ostrością w trakcie prac nad projektem ustawy z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁸. Zderzyły się wówczas dwa przeciwstawne punkty widzenia: jeden, upatrujący w zmianach zagrożenia dla konstytucyjnej zasady podziału władz, i drugi – dostrzegający w nich szansę dla pełniejszej realizacji norm konstytucyjnych, w tym prawa jednostki do sądu³⁹. Podjęta wówczas i odżywająca co pewien czas dyskusja koncentrowała się głównie wokół brzmienia art. 145a § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym w przypadkach wymienionych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 (naruszenie prawa materialnego, o ile miało ono wpływ na wynik sprawy, albo zaistnienie przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji), „jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu”. Dodanie do ustawy przepisu wyposażającego sądy administracyjne w bardziej efektywny instrument kontroli było niewątpliwie krokiem w dobrą stronę. Towarzyszyły mu zresztą uzupełnienie art. 145 o przepis § 3 (stwarzający podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego przez sąd) i zmiana art. 188, w myśl której NSA, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, gdy uzna, że „istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona”. Czy jednak były to posunięcia wystarczające, zaspokajające już całkowicie nasze aspiracje do wypracowania wyższego standardu ochrony?

Rozpatrując ten problem, nie wolno – w moim przekonaniu – abstrahować od zagadnień *stricto* ustrojowych i – z drugiej strony – proceduralnych. Rzecz w tym, że od czasu reformy sądownictwa administracyjnego nie ustają pytania o to, gdzie powinna przebiegać granica między właściwością sądów będących ogniwami tej struktury i właściwością sądów powszechnych. Roztrząsanie tej kwestii uzasadnia się m.in. chęcią rozdzielenia tego, co mieści się w zakresie ich orzekania według jasnych kryteriów przedmiotowych. Pojawiają się zatem pomysły, aby orzekanie w sprawach ubezpieczeń społecznych lub innych sprawach objętych reżimem kodeksu postępowania cywilnego powierzyć sądom administracyjnym. Trudno wobec tego nie zapytać: czy sądy administracyjne

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 658.

³⁹ Zob. Z. Kmiecik, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa 2015, nr 4, s. 20–24, tamże analiza ustaleń literatury obcej (s. 12–19). Dokonana korekta regulacji ustawowej odpowiada powszechnej tendencji do wzmacniania środków interwencji sądowej (*the strengthening of judicial intervention*). Opisując ją, Zoltán Sente stwierdza wprost, że podczas gdy tradycyjna powściągliwość sądów wobec administracji publicznej uwidacznia się w sytuacjach, w których organ administracyjny korzysta z uznania, sprawowanie władzy sądowej w innych sferach zdaje się „odchodzić od kontroli kasacyjnej w kierunku pełnej jurysdykcji” (*to shift away from a cassatory review towards full jurisdiction*) – Z. Sente, *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law – a Comparison*, [w:] *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison*, red. Z. Sente, K. Lachmayer, London–New York 2017, s. 387.

dysponują odpowiednim instrumentarium procesowym pozwalającym na wywiązanie się z tego rodzaju zadań, wkraczających przecież w sferę orzekania kasacyjno-reformatoryjnego? Istnieje – czego nie przyjmują do wiadomości zwolennicy zgłaszanych propozycji – różnica między podejmowaniem rozstrzygnięć typu reformatoryjnego a korzystaniem z innych, bardziej wysublimowanych form *merits review*, choćby takich jak znane prawu holenderskiemu i włoskiemu konstrukcje, odpowiednio: „pętli administracyjnej” (*bestuurlijke lus*, ang. *administrative loop*) oraz *giudizio di ottemperanza* – włączenia się sądu w tryb wykonania zapadłego wcześniej wyroku w formach orzecznich, bądź też rozpowszechniona w systemach *common law* instytucja *declaratory judgment* (*declaration*)⁴⁰. Podobieństwa do tej ostatniej wykazują rozwiązania ustanowione w art. 149 § 1b i art. 154 § 2 p.p.s.a. (orzeczenie przez sąd o istnieniu albo nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy, oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego)⁴¹.

Niezależnie od tego, jak będą kształtowane kompetencje sądów administracyjnych, jedno jest pewne – wzrastające obciążenie ich zadaniami orzecznymi rodzi potrzebę dostosowywania do nich technik komunikacji procesowej ze stronami (uczestnikami). Wprowadzanie form e-postępowania nie przebiega bezproblemowo i – jak można wnosić z dotychczasowych doświadczeń – wymaga dalszych, intensywnych wysiłków. Zgadzam się z zapatrywaniem, że: „Informatyzacja postępowania sądownoadministracyjnego zdecydowanie wspiera realizację poszczególnych instytucji tej procedury”. Jednak prawdą jest również i to, że stwarza ona podatny grunt do dalszego komplikowania regulacji procesowych, przede wszystkim z powodu wzrostu „poziomu formalizmu procesowego” oraz pojawiania się rozlicznych wątpliwości interpretacyjnych przepisów, „których

⁴⁰ Z. Kmiecik, *O merytorycznym...*, s. 26–30; z obcych publikacji – zob. S. Jansen, *Towards an Adjustment of the Trias Politica: The Administrative Courts as (Procedural) Lawmaker; A Study of the Influence of the European Human Rights Convention and the Case Law by the European Court of Human Rights on the Trias Politica, in Particular the Position of Dutch Administrative Courts in Relation to the Administration*, [w:] *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, red. F. Stroink, E. van der Linden, Antwerpen-Oxford 2005, s. 47–49, K. Albers, L. Kjellebold, R. Schlössels, *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law in the Netherlands*, [w:] *The Principle of Effective...*, s. 242–244; G. Rossi, *Principi di diritto...*, s. 338 i n., M. di Giorgi, *Il giudizio di ottemperanza*, Milano 2016; A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2009, s. 763–764; A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2009, s. 365; W. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law...*, s. 480–489.

⁴¹ Jest pewnym paradoksem fakt, że w Austrii, a więc w państwie, w którym wypracowano i przez niemal półtora wieku rozwijano formułę jurysdykcji typu kasacyjnego, w 2012 r. zdecydowano się – wprowadzając dwustopniowe sądownictwo administracyjne – na istotne ograniczenie jej na rzecz orzekania reformatoryjnego; zob. C. Jabloner, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867–2012 und darüber hinaus*, [w:] *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, red. M. Holoubek, M. Lang, Wien 2013, s. 15 i n.; U. Giera, K. Lachmayer, *The Principle of Effective Legal Protection in Austrian Administrative Law*, [w:] *The Principle of Effective...*, s. 75 i n. oraz M. Handstanger, *Competencies of Administrative Courts in Austria: Reformation and/or Cassation*, [w:] *Administrative Dispute...*s. 169–176.

budulcem są specjalistyczne pojęcia z zakresu technologii informatyczno-komunikacyjnych”⁴².

5. *Jaki standard sądownictwa administracyjnego?* Analiza przepisów Konstytucji pozwala na zrekonstruowanie jedynie ogólnych założeń wyznaczających standard ochrony, którą ma zapewnić sądownictwo administracyjne. Sama redakcja art. 184 zd. 1 pozostawia dużo swobody w doborze rozwiązań ustrojowych i instytucjonalnych służących wypełnianiu tego zadania. Kontrola ta stanowi – stosownie do art. 1 § 1 p.u.s.a – formę wykonywania wymiaru sprawiedliwości i przeprowadzana jest z uwzględnieniem kryterium zgodności z prawem, „jeżeli ustawy nie stanowią inaczej”. Dokonanie tego zastrzeżenia może być interpretowane jako wyraz opowiedzenia się za otwartą formułą jurysdykcji sądów administracyjnych, co swoją drogą wystawia jak najlepsze świadectwo służbom legislacyjnym odpowiedzialnym za ostateczny wynik prac zmierzających do wypełnienia dyspozycji postanowienia art. 236 ust. 2 Konstytucji.

Brzmienie art. 184 zd. 1 Konstytucji nie pozostawia natomiast żadnych wątpliwości co do tego, że NSA i inne sądy administracyjne tworzą jeden pion organizacyjny. Niedopuszczalne, w świetle tego przepisu, byłoby np. powierzenie roli sądów administracyjnych niższej instancji jednostkom usytuowanym w obrębie sądownictwa powszechnego albo ich wydziałom.

Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego wyznaczają także art. 176 ust. 1 (co najmniej dwuinstancyjność postępowania), art. 45 wyliczający atrybuty władzy sądowniczej i w związku z nim art. 178 ust. 1 (niezawisłość sędziów oraz ich podległość tylko Konstytucji i ustawie) oraz – dodatkowo – art. 10 ustawy zasadniczej. Ten ostatni formułuje zasadę niezależności od innych władz oraz sprawowanie jurysdykcji w warunkach trójpodziału i równowagi władz. Przepisy te wyznaczają niewzruszalne, stałe elementy standardu konstytucyjnego. Ich dopełnieniem są składniki zmienne, będące wytworem zwykłego ustawodawstwa, które jednak muszą mieścić się w granicach modelu określonego przez Konstytucję i – dodatkowo – nie mogą pozostawać w sprzeczności z wiążącymi Polskę postanowieniami prawa międzynarodowego i unijnego.

The Constitutional Standard of Administrative Justice

In 2002, the Polish administrative justice was reformed and the assumptions underlying it were adapted to the requirements of the Constitution. The provisions of this Act leave a large margin of discretion in selecting systemic and institutional solutions for the performance by administrative courts of the task of review of public administration. However, they demand that the proceedings before these courts have at least two instances. Pursuant to the applicable legislation, the performance of the review function by administrative

⁴² R. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, s. 612.

courts is a form of administering justice, taking into account the criterion of lawfulness, 'unless the laws provide otherwise'. Making this reservation may be interpreted as an expression of support for an open formula for the administrative courts' jurisdiction. The constitutional standard of administrative justice is set, inter alia, by provisions listing the components of an individual's right to a fair trial (Article 45) and formulating the principle of courts' independence from other branches of government, as well as the exercise of jurisdiction under the conditions of separation and balance of powers (Article 10).

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, rozgraniczenie właściwości sądów powszechnych i administracyjnych, pojęcie kontroli, formy orzekania merytorycznego, konstytucyjny standard ochrony sądowej

Keywords: administrative justice, separation of the jurisdiction of ordinary and administrative courts, notion of review, forms of adjudicating on the merits, constitutional standard of judicial protection

Bibliografia

- Adamiak B., *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005
- Adamiak B., *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004
- Albers K., Kjellevoid L., Schlössels R., *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law in the Netherlands*, [w:] *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison*, red. Z. Szente, K. Lachmayer, London–New York 2017
- Auby J.-B., *General Report*, [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.-B. Auby, Bruxelles 2014
- Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010
- Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2009
- Carroll A., *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2009
- Ergec R., *Preventing Backlog in Administrative Justice. General Report*, [w:] *Preventing Backlog in Administrative Justice. XXIIInd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe)*, Luxembourg 2010
- Frändberg Å., *From Rechtsstaat to Universal Law-State*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014
- Gajda-Durlik M., *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemyśl 2005

- Gajewski S., *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020
- Gamero Casado E., Fernández Ramos F., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid 2021
- Garlicki L., *Wprowadzenie*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990
- Giera U., Lachmayer K., *The Principle of Effective Legal Protection in Austrian Administrative Law*, [w:] *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison*, red. Z. Sente, K. Lachmayer, London–New York 2017
- Handstanger M., *Competencies of Administrative Courts in Austria: Reformation and/or Cassation*, [w:] *Administrative Dispute in the Central and Eastern European States*, red. D. Đerđa, A. Galić, D. Dobrić Jambrović, J. Wegner, Pravri–Rijeka 2021
- Hauser R., *Konstytucyjny model sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003
- Jablonek C., *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867–2012 und darüber hinaus*, [w:] *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, red. M. Holoubek, M. Lang, Wien 2013
- Jansen S., *Towards an Adjustment of the Trias Politica: The Administrative Courts as (Procedural) Lawmaker; A Study of the Influence of the European Human Rights Convention and the Case Law by the European Court of Human Rights on the Trias Politica, in Particular the Position of Dutch Administrative Courts in Relation to the Administration*, [w:] *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, red. F. Stroink, E. van der Linden, Antwerpen–Oxford 2005
- Kmieciak M., *Trybunały administracyjne w Zjednoczonym Królestwie (system jurysdykcji po zmianach ustawodawstwa z 2007 r.)*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2011, nr 3
- Kmieciak Z., *Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017
- Kmieciak Z., *In Search of an Effective Model of Judicial Review (Comments Based on Polish and European Experiences)*, [w:] *Administrative Dispute in the Central and Eastern European States*, red. D. Đerđa, A. Galić, D. Dobrić Jambrović, J. Wegner, Pravri–Rijeka 2021
- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004
- Kmieciak Z., *Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, *PiP* 2011, nr 10
- Kmieciak Z., *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, *Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa* 2015, nr 4
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011
- Kmieciak Z., *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, *PiP* 2005, nr 1
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010

- Kmieciak Z., *Rozwój sądownictwa administracyjnego w Europie – współczesne tendencje*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012
- Kmieciak Z., *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, *Glosa* 2003, nr 9
- Kmieciak Z., *Trybunały administracyjne w Kanadzie*, *PiP* 2012, nr 11
- Kmieciak Z., Wegner J., *Postępowanie w sprawach administracyjnych w czasach pandemii*, *PiP* 2021, nr 12
- Kolasiński K., *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989
- Kryska D., *Srovnání českého a polsko správního soudnictví*, Praha 2013
- Künnecke M., *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison*, Berlin–Heidelberg–New York 2007
- Lemetre F., Miranda R., *Diritto amministrativo*, Napoli 2011
- Midiri M., *Diritti fondamentali, effettività della tutela, giudice amministrativa*, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti* 2015, nr 3
- Naleziński B., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019
- Piątek W., Skoczyła A., *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016
- Pietrasz R., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020
- Rossi G., *Principi di diritto amministrativo*, Torino 2010
- Szente Z., *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law – a Comparison*, [w:] *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison*, red. Z. Szente, K. Lachmayer, London–New York 2017
- Świątkiewicz J., *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003
- Wade W., Forsyth C., *Administrative Law*, Oxford–New York 2009
- Wasilewski A., *Spory kompetencyjne – problem wymagający uregulowania*, *Przegląd Sądowy* 2007, nr 11–12
- Wiktorowska A., [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009
- Woś T., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016
- Wróblewski J., *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne*, seria I, *Prawo*, nr 62, Łódź 1969
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017