

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Małgorzata Jaśkowska

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

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **2**

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Małgorzata Jaśkowska

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

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

2

Stan prawny na 1 czerwca 2024 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne
Anna Kunz

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

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

prawolubni

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

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

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-827-8
2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Rozdział I	
Sądowa kontrola działalności administracji publicznej (Dagmara Gut)	17
1. Uwagi wstępne	17
2. Modele sądowej kontroli administracji publicznej.....	21
2.1. Kryterium pozycji ustrojowej sądu administracyjnego	21
2.2. Kryterium struktury instancyjnej sądów administracyjnych.....	23
2.3. Kryterium uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych.....	25
3. Organizacja sądownictwa administracyjnego w Polsce	29
3.1. Geneza sądownictwa administracyjnego	29
3.2. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego.....	32
3.3. Ustrój sądów administracyjnych.....	36
Rozdział II	
Zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość (Konrad Łuczak) ...	41
1. Zakres kontroli sądów administracyjnych	41
1.1. Konstytucyjnoprawne podstawy zakresu kontroli sądów administracyjnych.....	41
1.2. Charakterystyka sprawy sądowniczoadministracyjnej	43
1.3. Podstawowe cechy kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne.....	46
1.4. Wyłączenia z zakresu kontroli sądów administracyjnych	48
2. Właściwość sądów administracyjnych.....	50
2.1. Uwagi wprowadzające	50
2.2. Podział właściwości instancyjnej między w.s.a. a NSA	51
2.3. Właściwość miejscowa w.s.a.	52
2.3.1. Sposób ustalania właściwości miejscowej	52
2.3.2. Wpływ skargi do niewłaściwego miejscowo w.s.a.	54
2.3.3. Zasada ciągłości właściwości miejscowej w.s.a.....	55
2.3.4. Szczególne przypadki zmiany właściwości miejscowej w.s.a.	55

2.4. Właściwość rzeczowa w.s.a.....	57
2.4.1. Decyzje administracyjne.....	57
2.4.2. Postanowienia.....	60
2.4.3. Akty i czynności dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa administracyjnego.....	61
2.4.4. Interpretacje podatkowe i opinie zabezpieczające.....	63
2.4.5. Opinie dotyczące transgranicznego przekształcenia, połączenia albo podziału spółki.....	63
2.4.6. Akty prawa miejscowego.....	64
2.4.7. Akty samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej.....	65
2.4.8. Akty nadzoru nad samorządem terytorialnym.....	66
2.4.9. Bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania.....	67
2.4.10. Przypadki szczególne.....	70
3. Właściwość rzeczowa NSA.....	70

Rozdział III

Zasady postępowania sądowoadministracyjnego (Małgorzata Jaśkowska).....	73
1. Uwagi wstępne.....	73
2. Zasada dostępu do sądu.....	75
3. Zasada dwuinstancyjności.....	79
4. Zasada legalności.....	80
5. Zasada udzielania pomocy stronom.....	83
6. Zasada jawności.....	86
7. Zasada ekonomiki procesowej.....	91
8. Zasady kontradyktoryjności i oficjalności.....	95

Rozdział IV

Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego (Małgorzata Jaśkowska)...	99
1. Uwagi ogólne.....	99
2. Skarga.....	102
2.1. Przedmiot skargi.....	102
2.2. Uprawnieni do wniesienia skargi.....	103
2.3. Warunki formalne skargi jako pisma procesowego i sposób jej wniesienia.....	107
2.4. Wyczerpanie środków zaskarżenia.....	110
2.5. Termin do wniesienia skargi.....	113
3. Sprzeciw.....	114
3.1. Przedmiot sprzeciwu.....	114
3.2. Podmioty uprawnione do wniesienia sprzeciwu.....	117
3.3. Warunki formalne sprzeciwu i sposób jego wniesienia.....	117
4. Wniosek o wszczęcie postępowania.....	119

5. Skutki wniesienia skargi, sprzeciwu czy wniosku	121
5.1. Wszczęcie postępowania i zawisłość sprawy.....	121
5.2. Uprawnienia autokontrolne.....	122
5.3. Możliwość wstrzymania wykonania aktu lub czynności.....	124
5.4. Obowiązki organu przy przekazaniu pisma wszczynającego postępowanie	127
5.5. Skutki braku spełnienia warunków dopuszczalności i warunków formalnych	129

Rozdział V

Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego (Jacek Jaworski)...	133
1. Strony postępowania.....	133
1.1. Wstęp.....	133
1.2. Organ administracji publicznej jako strona postępowania	134
1.3. Strona skarżąca	135
1.4. Zdolność do bycia stroną a legitymacja skargowa.....	140
1.4.1. Zdolność sądowa.....	140
1.4.2. Interes prawny	141
2. Uczestnicy postępowania	144
2.1. Strona a uczestnik postępowania	144
2.2. Uczestnictwo prokuratora, RPO, RPD i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców	147
3. Skuteczność czynności podmiotów procesowych	149
3.1. Zagadnienia wprowadzające.....	149
3.2. Samodzielność działania w procesie.....	150
3.3. Zastępstwo procesowe a przedstawicielstwo.....	151
3.4. Reprezentacja	153
3.5. Działanie osobiste i przez pełnomocnika.....	154
3.5.1. Zdolność postulacyjna	154
3.5.2. Pełnomocnictwo	155

Rozdział VI

Czynności techniczno-procesowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym (Dagmara Gut).....	159
1. Pisma w postępowaniu sądowym	159
1.1. Pojęcie	159
1.2. Wymogi formalne	161
1.3. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych	166
2. Doręczenia	168
2.1. Zagadnienia ogólne.....	168
2.2. Doręczenia osobom fizycznym.....	170
2.3. Doręczenia osobom prawnym.....	172

2.4. Doręczenia osobom nieznanym z miejsca pobytu	173
2.5. Doręczenia stronom mającym miejsce zamieszkania za granicą	173
2.6. Doręczenia na adres skrytki pocztowej	174
2.7. Fikcja doręczenia	174
3. Terminy procesowe	176
3.1. Rodzaje terminów procesowych i sposób ich liczenia	176
3.2. Przywrócenie terminu	177
4. Akta sprawy sądowoadministracyjnej	179

Rozdział VII

Przebieg postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym jako sądem I instancji (*Małgorzata Jaśkowska*)

1. Czynności wstępne	181
2. Postępowanie rozpoznawcze	187
3. Przeszkody w prowadzeniu postępowania sądowoadministracyjnego	194
4. Postępowanie mediacyjne	200
5. Postępowanie uproszczone	207
6. Rozstrzygnięcia	210
6.1. Zasady orzekania	210
6.2. Wyroki	213
6.2.1. Uwagi ogólne	213
6.2.2. Treść wyroku	216
6.3. Postanowienia i zarządzenia	224
6.3.1. Postanowienia	224
6.3.2. Zarządzenia	227
7. Konwalidacja rozstrzygnięć	227

Rozdział VIII

Zwyczajne środki zaskarżenia (*Martyna Wilbrandt-Gotowicz*)

1. Środki odwoławcze a środki zaskarżenia	229
2. Skarga kasacyjna	232
2.1. Charakter prawny skargi kasacyjnej	232
2.1.1. Uwagi wstępne	232
2.1.2. Przedmiot zaskarżenia	233
2.1.3. Legitymacja procesowa	235
2.1.4. Wymagania skargi kasacyjnej	238
2.2. Postępowanie kasacyjne	246
2.2.1. Czynności wstępne	246
2.2.2. Postępowanie rozpoznawcze	250
2.2.3. Orzeczenia	252
3. Zażalenie	256
3.1. Charakter prawny zażalenia	256

3.1.1. Uwagi wstępne	256
3.1.2. Przedmiot zaskarżenia.....	256
3.1.3. Legitymacja procesowa.....	258
3.1.4. Prawne wymagania zażalenia.....	258
3.2. Postępowanie zażaleniowe.....	259
3.2.1. Czynności wstępne.....	259
3.2.2. Postępowanie rozpoznawcze.....	260
3.2.3. Orzeczenia	261
4. Quasi-środki odwoławcze	261
5. Prawomocność orzeczeń i jej skutki.....	263

Rozdział IX

Nadzwyczajne środki zaskarżenia (<i>Martyna Wilbrandt-Gotowicz</i>)	267
1. Nadzwyczajne środki zaskarżenia a wnioski o unieważnienie prawomocnego orzeczenia	267
2. Skarga o wznowienie postępowania	269
2.1. Charakter prawny skargi o wznowienie postępowania i jej przesłanki	269
2.2. Postępowanie wznowieniowe	278
3. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.....	283
3.1. Charakter prawny skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i jej przesłanki	283
3.2. Postępowanie w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	288

Rozdział X

Koszty postępowania sędziowskoadministracyjnego (<i>Jacek Jaworski</i>)	293
1. Uwagi wprowadzające	293
2. Koszty sądowe	294
2.1. Podział kosztów sądowych.....	294
2.2. Wpis.....	295
2.3. Opłaty kancelaryjne.....	296
2.4. Wydatki w ramach kosztów sądowych	297
3. Wydatki strony w ramach występowania w procesie bez profesjonalnego pełnomocnika	298
4. Wydatki strony w ramach zastępstwa przez profesjonalnego pełnomocnika	299
5. Zwrot kosztów postępowania	301
6. Zwolnienie z kosztów sądowych.....	303
6.1. Zwolnienie z mocy prawa.....	303
6.2. Prawo pomocy	304

Rozdział XI**Środki zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego**

<i>(Martyna Wilbrandt-Gotowicz)</i>	307
1. Uwagi wstępne	307
2. Działalność uchwałodawcza NSA	309
2.1. Uchwały abstrakcyjne.....	309
2.1.1. Przesłanki podjęcia uchwały abstrakcyjnej.....	309
2.1.2. Tryb rozpoznania i rozstrzygnięcia abstrakcyjnego pytania prawego.....	311
2.1.3. Skutki prawne uchwał abstrakcyjnych	313
2.2. Uchwały konkretne	314
2.2.1. Przesłanki podjęcia uchwały konkretnej	314
2.2.2. Tryb rozpoznania i rozstrzygnięcia konkretnego pytania prawego.....	317
2.2.3. Skutki prawne uchwał konkretnych	319
3. Pytania prawne do TK.....	320
3.1. Przesłanki pytań prawnych do TK.....	320
3.2. Rozstrzygnięcia TK i ich skutki dla orzecznictwa sądów administracyjnych.....	322
4. Pytania prejudycjalne do TSUE	323
4.1. Przesłanki pytań prejudycjalnych do TSUE.....	323
4.2. Orzeczenia prejudycjalne TSUE i ich skutki dla orzecznictwa sądów administracyjnych.....	326

Rozdział XII**Europeizacja postępowania sądownoadministracyjnego (Konrad Łuczak)**

1. Pojęcie europeizacji prawa i jej wpływ na strukturę sądów administracyjnych oraz postępowanie sądownoadministracyjne	329
2. Wybrane przypadki europeizacji przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.....	333
2.1. Rozszerzenie właściwości na decyzje konsulów dotyczące wiz Schengen	333
2.2. Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego na podstawie wyroku TSUE.....	334
2.3. Oddanie pisma procesowego w placówce pocztowej znajdującej się w innym państwie członkowskim UE niż Polska	337
3. Zasady-narzędzia stosowane przez sądy administracyjne w celu europeizacji prawa.....	339
4. Mechanizm uwzględniania przez sąd z urzędu prawa UE	346
5. Kilka uwag końcowych.....	350

Bibliografia.....	351
O autorach.....	363
Skorowidz.....	365

Rozdział I

SĄDOWA KONTROLA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Uwagi wstępne

Sądy administracyjne (w przeróżnych wariantach ustrojowo-organizacyjnych) funkcjonują w każdym demokratycznym państwie prawnym na świecie¹. Podstawą ideową **państwa prawnego** jest bowiem istnienie porządku prawnego, wiążącego wszystkie organy władzy publicznej i zabezpieczonego odpowiednimi środkami kontroli jego przestrzegania². Kontrola ta służy nie tylko dbałości o obiektywny porządek prawny (co wyraża się w badaniu zgodności działalności administracji publicznej z prawem), ale przede wszystkim ma ona zapewniać ochronę praw podmiotowych jednostki przed działalnością administracji publicznej. Ze względu na te dwa doniosłe cele od końca XIX wieku powszechnie przyjmuje się, że najskuteczniejszym środkiem ich osiągnięcia jest powierzenie sprawowania kontroli nad administracją publiczną sądom administracyjnym. Sądy administracyjne, stanowiące część władzy sądowniczej, a co za tym idzie funkcjonujące niezależnie od władzy wykonawczej, zapewniają bowiem najwyższy poziom bezstronności i profesjonalizmu. Za J.S. Langrodem należy zatem przyjąć, że: „(...) **państwo praworządne jest niepodzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego** – bez niego bowiem nie ma państwa praworządnego, a bez państwa praworządnego nie ma sądownictwa administracyjnego [podkr. D.G.]”³.

¹ Zob. szerzej: Z. Kmiecik, *Modele sądowej kontroli administracji publicznej* [w:] *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2023, s. 214–220 oraz D. Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, Warszawa 2024, s. 37-39.

² M. Wojciechowski, *Państwo prawa* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa: 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 221–228.

³ J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego: ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Kraków 1928, s. 6.

Za kolebkę sądownictwa administracyjnego powszechnie uważa się **Francję**⁴, w której na skutek reform Napoleona Bonapartego z lat 1799–1800 powołano Radę Stanu i rady prefekturalne⁵. Oba te organy stanowiły co prawda element władzy wykonawczej (tylko jedna sekcja Rady działała jako sąd administracyjny), jednak były one w pełni niezależne od sądownictwa powszechnego, co stanowiło później bezpośrednią bądź pośrednią inspirację dla wielu państw europejskich, powołujących pierwsze sądy administracyjne.

W XIX wieku niezależne sądy administracyjne utworzono we wszystkich państwach niemieckich, gdzie funkcjonowały one w oparciu o dwa modele – model południowo-niemiecki, w którym sądy administracyjne postrzegane były przede wszystkim jako instrument ochrony praw jednostki, oraz model północnoniemiecki (pruski), w którym traktowano je jako instrument kontroli administracji, służący zapewnieniu prawidłowego stosowania przez nią prawa⁶. W 1876 r. w Austrii swoją działalność rozpoczął natomiast Trybunał Administracyjny (Verwaltungsgerichtshof)⁷, który przez ponad wiek pozostawał jedynym sądem (obok Trybunału Konstytucyjnego oraz, w pewnym zakresie, sądów powszechnych) mającym kompetencję do kontroli administracji federalnej i krajowej⁸. Przez następne dziesięciolecia w kolejnych krajach Europy Zachodniej powoływano sądy administracyjne bądź powierzano kontrolę administracji sądom powszechnym (co jest charakterystyczne dla systemów *common law*). Obecnie nie istnieją już zatem żadne demokratyczne państwa prawne, w których administracja nie byłaby poddana kontroli sądowej.

W świetle standardów międzynarodowych prawo do sądu administracyjnego jako rodzaj prawa do sądu jest aktualnie zaliczane do kategorii praw człowieka. Regulacje go dotyczące znajdują swoje odbicie zarówno w uniwersalnym systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), jak i w systemach europejskich – Rady Europy (RE) oraz Unii Europejskiej (UE)⁹.

Wśród powyższych standardów w odniesieniu do **systemu ONZ** tradycyjnie wyróżnia się **art. 14 MPPOiP**, z którego wynika m.in. prawo każdego człowieka do „publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych

⁴ Choć stanowi to pewne uproszczenie. Od powołania Rady Stany i rad prefekturalnych (załączka przyszłych sądów administracyjnych pierwszej instancji) przez Napoleona I do ukształtowania się sądownictwa administracyjnego w jego obecnej postaci upłynęło wiele lat (zwraca na to uwagę m.in. H. Izdebski, *Francja* [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 35).

⁵ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 228.

⁶ L. Garlicki, *Wprowadzenie* [w:] *Sądownictwo administracyjne...*, red. L. Garlicki, s. 12.

⁷ Gesetz, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, RGBl. nr 1876/36.

⁸ D. Gut, *Austria* [w:] *Elementy ustrojowo-funkcjonalne sądownictwa administracyjnego w wybranych państwach europejskich*, red. B. Majchrzak, Warszawa 2022, s. 213.

⁹ Zob. szerzej: M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 23–98; M. Kowalski, *Międzynarodowe i europejskie standardy sądowej kontroli administracji publicznej* [w:] *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego...*, s. 270–337.

bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych⁹. Mimo że przepis ten odnosi się tylko do spraw karnych i cywilnych, jego zakres ulega stopniowemu rozszerzeniu przez Komitet Praw Człowieka na skutek wydawanych przez ten organ opinii. Obecnie dopuszczalne jest zatem składanie skarg w niektórych sprawach, tradycyjnie uznawanych za administracyjne, m.in. w sprawach wydalenia z kraju bądź sprawach podatkowych¹⁰.

W prawie RE podstawową regulacją odnoszącą się do prawa do sądu jest **art. 6 EKPC**, konstytuujący tzw. prawo do rzetelnego procesu sądowego. Podobnie jak w systemie ONZ, mimo że przepis ten literalnie odnosi się wyłącznie do spraw cywilnych i karnych, jego wykładnia jest znacznie szersza¹¹. Zgodnie z orzecnictwem ETPC art. 6 ust. 1 EKPC obejmuje bowiem swoim zakresem również sprawy administracyjne, których wynik w sposób bezpośredni rozstrzyga o prawach i obowiązkach o charakterze prywatnym¹² (np. sprawy dotyczące wywłaszczenia i pozwolenia na budowę¹³, sprawy dotyczące dostępu do dokumentów administracyjnych¹⁴ czy sprawy dotyczące ubezpieczenia społecznego i opieki społecznej¹⁵). Istotne znaczenie w kształtowaniu się prawa do sądu administracyjnego w systemie RE pełnią również rekomendacje Komitetu Rady Europy¹⁶. Wśród nich najistotniejsza jest **rekomendacja R (2004)20 z 15.12.2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych**¹⁷. Głosi ona bowiem zasadę, aby wszystkie akty administracyjne były poddane kontroli sądowej, oraz wskazuje, że **skuteczna (efektywna) sądowa kontrola aktów administracyjnych, zapewniająca ochronę**

¹⁰ A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, R. Wieruszewski, *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 295.

¹¹ Dzieje się tak na skutek dynamicznej (ewolucyjnej) wykładni EKPC, przejawiającej się w ujmowaniu tej Konwencji jako „żywego instrumentu”, który musi być „interpretowany z uwzględnieniem dzisiejszych warunków” (zob. m.in. D. Gut, *Prawo do sądu administracyjnego w systemie Rady Europy [w:] Prawo Rady Europy. Wymiar instytucjonalny i materialny z perspektywy 70 lat doświadczeń*, red. B. Oręziak, Warszawa 2021, s. 29 oraz wyroki ETPC: z 25.04.1978 r., 5856/72, Tyrer przeciwko Wielkiej Brytanii, LEX nr 80806; 7.06.2001 r., 39594/98, Kress przeciwko Francji, LEX nr 76139; 4.02.2005 r., 46827/99 i 46951/99, Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji, LEX nr 525436).

¹² E. Wójcicka, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie sądowej kontroli administracji [w:] Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. Wójcicka, Warszawa 2017, s. 23. Zob. też m.in. wyroki ETPC: z 16.07.1971 r., 2614/65, Ringeisen przeciwko Wielkiej Brytanii, LEX nr 80793 oraz z 28.06.1978 r. 6232/73, Köning przeciwko Niemcom, LEX nr 80802.

¹³ Wyrok ETPC z 18.12.1984 r., 7151/75 i 7152/75, Sporrang and Lönnroth przeciwko Szwecji, LEX nr 80982.

¹⁴ Wyrok ETPC z 28.09.2004 r., 46809/99, Loiseau przeciwko Francji, LEX nr 379679.

¹⁵ Wyrok ETPC z 24.06.1993 r., 14518/89, Schuller-Zraggen przeciwko Szwajcarii, LEX nr 80579.

¹⁶ Rekomendacje Komitetu Rady Europy nie mają charakteru prawa bezwzględnie obowiązującego. Pełnią one jednak istotną rolę uzupełniającą w odniesieniu do standardów konwencyjnych, stanowiąc swojego rodzaju syntezę ustaleń wynikających z orzecnictwa ETPC. Stosowanie się do nich postrzega się z kolei jako wyraz dążenia państwa do podnoszenia wewnętrznych standardów (zob. J. Jaskiernia, *Rola prawa Rady Europy w kreowaniu ogólnopolskiej przestrzeni prawnej*, PiP 2007/8, s. 101; M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka [w:] Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2009, s. 8; M. Kowalski, *Prawo do sądu...*, s. 51).

¹⁷ Recommendation nr R (2004)20 on judicial review of administrative acts, www.coe.int (dostęp: 15.05.2024 r.).

praw i interesów jednostek, jest niezbędnym elementem systemu praw człowieka. Rekomendacja wyróżnia także pięć najważniejszych zasad związanych z sądową kontrolą administracji. **Pierwsza** dotyczy zakresu sądowej kontroli i głosi, że kontroli powinny być poddawane wszystkie akty administracyjne a sąd powinien mieć kompetencję do badania każdego naruszenia prawa, w tym braku właściwości, naruszenia procedury i nadużycia władzy. **Druga** odnosi się do dostępu do sądu i wskazuje, że sądowa kontrola powinna być dostępna przynajmniej dla osób fizycznych i prawnych, w odniesieniu do których wydano akt administracyjny bezpośrednio wpływający na ich prawa lub interesy. **Trzecia** obejmuje zagadnienia związane z niezależnością i bezstronnością sądu i głosi, że kontrola sądowa powinna być prowadzona przez sąd powołany ustawą, który może być odrębnym od sądownictwa powszechnego sądem administracyjnym bądź należeć do systemu sądownictwa powszechnego. **Czwarta** dotyczy prawa do rzetelnego procesu, na który składają się takie wymogi, jak: rozsądny czas rozpatrzenia sprawy, z uwzględnieniem stopnia złożoności sprawy oraz sposobu działania stron; równość stron (tzw. równość broni), polegająca na tym, że każda z nich powinna mieć możliwość przedstawienia swoich racji, bez narażania się na negatywne konsekwencje; dostęp stron do akt sprawy, co oznacza obowiązek udostępnienia akt sądowi administracyjnemu przez organ administracji publicznej oraz zapewnienie dostępu do tych akt dla stron; kontrydiktoryjność postępowania, a więc prawo każdej ze stron do zajęcia stanowiska co do dowodów i twierdzeń drugiej strony; uprawnienie sądu do zbadania wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych sprawy (co jednak nie stoi na przeszkodzie, aby sąd opierał się na faktach ustalonych przez organ administracji publicznej w sytuacji, gdy sam nie ma prawnie zagwarantowanej możliwości przeprowadzania postępowania dowodowego); jawność postępowania, co oznacza, że rozprawa przed sądem powinna być jawna dla publiczności oraz że wyłączenie jawności może mieć miejsce jedynie wyjątkowo); publiczne ogłoszenie wyroku; uzasadnienie orzeczeń sądowych; prawo do zaskarżenia orzeczenia do sądu wyższej instancji, co oznacza, że postępowanie w sprawie kontroli aktów wydawanych przez administrację powinno być dwuinstancyjne przynajmniej w sprawach najwyższej wagi. **Piąta** zasada obejmuje zaś wskazania dotyczące skuteczności (efektywności) sądowej kontroli administracji i przewiduje, że sąd powinien posiadać uprawnienia niezbędne do przywrócenia stanu zgodnego z prawem w sytuacji, w której zaskarżony akt nie odpowiada prawu. Uprawnienia te powinny polegać przynajmniej na możliwości uchylecia decyzji administracyjnej i przekazania sprawy organowi administracji do ponownego rozpoznania w sposób zgodny z wyrokiem sądu oraz na możliwości zobowiązania organu administracji do wykonania prezeń określonego obowiązku.

Przy rekonstrukcji prawa do sądu administracyjnego w systemie UE kluczowe znaczenie ma art. 47 KPP, z którego wynika prawo każdego, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Zakres przedmiotowy tego przepisu jest zatem szerszy niż we wspomnianych wyżej art. 14 MPPOiP oraz art. 6

EKPC. Wynikające z niego prawo do sądu nie zostało bowiem ograniczone do spraw karnych i cywilnych. Wobec tego należy przyjąć, że odnosi się ono do wszystkich spraw, w tym spraw administracyjnych, bez konieczności odwoływania się do stosownego *case law*, jak miało to miejsce w przypadku systemów ONZ oraz RE¹⁸. Stosowanie KPP poddane jest jednak pewnym ograniczeniom wynikającym z jej art. 51 ust. 1 zdanie pierwsze, stanowiącym, że postanowienia KPP mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w którym stosują one prawo Unii. Karta wiąże zatem sądy krajowe wówczas, gdy – w ramach zasady autonomii proceduralnej¹⁹ – rozpatrują sprawy, których przedmiot pozostaje w związku z prawem unijnym²⁰.

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

2. Modele sądowej kontroli administracji publicznej

2.1. Kryterium pozycji ustrojowej sądu administracyjnego

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

¹⁸ M. Kowalski, *Prawo do sądu...*, s. 77.

¹⁹ Autonomia proceduralna państw członkowskich oznacza ich kompetencję do uregulowania właściwości sądów oraz procedur sądowych służących rozpatrywaniu roszczeń opartych na prawie unijnym. Ma ona jednak charakter warunkowy, bowiem aktualizuje się wówczas, gdy brak jest odpowiedniej regulacji na poziomie prawa unijnego. Jeśli więc prawo Unii określa tryb i zasady rozpoznawania roszczeń z niego wynikających lub w inny sposób określa zagadnienia ustrojowo-proceduralne, wówczas zasada autonomii proceduralnej nie znajduje zastosowania. Por. A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005/1, s. 35.

²⁰ Zob. wyrok TSUE z 26.02.2013 r., C-617/10, Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi, EU:C:2013:105 oraz R. Grzeszczak, A. Szmigielski, *Sądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do państw członkowskich – refleksje na podstawie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości i praktyki sądów krajowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015/10, s. 13.

Podręcznik omawia problematykę postępowania sądowoadministracyjnego, w tym m.in.:

- model, organizację i konstytucyjne podstawy sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce;
- zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość;
- zasady postępowania sądowoadministracyjnego;
- wszczęcie, strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego;
- czynności techniczno-procesowe;
- przebieg postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym jako sądem I instancji;
- zwyczajne i nadzwyczajne środki zaskarżenia;
- koszty postępowania sądowoadministracyjnego;
- środki zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego oraz
- europeizację postępowania sądowoadministracyjnego.

W opracowaniu uwzględniono najnowsze zmiany aktów prawnych, orzecznictwo oraz literaturę przedmiotu.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów prawa i administracji oraz aplikantów zawodów prawniczych. Może być także przydatna nauczycielom akademickim w pracy naukowej i dydaktycznej oraz sędziom, adwokatom, radcom prawnym, doradcom podatkowym, rzecznikom patentowym i urzędnikom w praktyce zawodowej.

Małgorzata Jaśkowska – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni; wieloletni kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego UKSW w Warszawie; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; autorka ponad 100 publikacji z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego oraz dostępu do informacji publicznej; współautorka komentarza do Kodeksu postępowania administracyjnego oraz podręcznika z postępowania administracyjnego (ogólnego i egzekucyjnego).

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788383588278 W02P01

ISBN 978-83-8358-827-8



9 788383 588278

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)