

PRAWO DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Standard międzynarodowy i konstytucyjny
oraz jego realizacja

Michał Kowalski

MONOGRAFIE



KOZMINSKI UNIVERSITY

 Wolters Kluwer

PRAWO DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Standard międzynarodowy i konstytucyjny
oraz jego realizacja

Michał Kowalski

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Akademię Leona Koźmińskiego

Stan prawny na 15 września 2018 r.

Recenzenci

Dr hab. Wojciech Sawczyn, prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza

Prof. dr hab. Jan Paweł Tarno, Uniwersytet Łódzki

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Łamanie

Krzysztof Drzewiecki – JustLuk

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

prawolubni

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

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN: 978-83-8160-118-4

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|--|-----|
| Wykaz skrótów | 7 |
| Wstęp | 11 |
| Rozdział I | |
| Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów międzynarodowych | |
| 1. Uwagi ogólne | 23 |
| 2. Prawo do sądu administracyjnego w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych | 28 |
| 3. Prawo do sądu administracyjnego w systemie Rady Europy ... | 38 |
| 4. Prawo do sądu administracyjnego w systemie Unii Europejskiej | 72 |
| 5. Podsumowanie | 89 |
| Rozdział II | |
| Prawo do sądu administracyjnego w ustawodawstwach wybranych państw europejskich | |
| 1. Uwagi ogólne | 99 |
| 2. Charakter organów odpowiedzialnych za sądową kontrolę administracji i status orzekających w nich osób | 102 |
| 3. Kognicja sądów administracyjnych | 128 |
| 4. Podmioty procesu przed sądami administracyjnymi | 148 |
| 5. Charakter uprawnień orzeczniczych w sprawach sądownoadministracyjnych | 157 |
| 6. Podsumowanie | 171 |

Rozdział III

| | |
|---|-----|
| Kształtowanie się prawa do sądu administracyjnego w Polsce | 177 |
| 1. Uwagi ogólne | 177 |
| 2. Okres przed II wojną światową | 180 |
| 3. Okres po II wojnie światowej | 197 |
| 4. Podsumowanie | 229 |

Rozdział IV

| | |
|---|-----|
| Konstytucyjny standard prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej | 234 |
| 1. Uwagi ogólne | 234 |
| 2. Istota sądownictwa administracyjnego | 236 |
| 3. Elementy konstytucyjnego prawa do sądu administracyjnego | 243 |
| 4. Podsumowanie | 291 |

Rozdział V

| | |
|---|-----|
| Realizacja najważniejszych elementów standardu prawa do sądu administracyjnego na płaszczyźnie ustawowej | 298 |
| 1. Uwagi ogólne | 298 |
| 2. Charakter sądów administracyjnych i status osób w nich orzekających | 300 |
| 3. Kognicja sądów administracyjnych | 324 |
| 4. Podmioty procesu przed sądami administracyjnymi | 366 |
| 5. Charakter uprawnień orzeczniczych w sprawach sądowoadministracyjnych | 384 |
| 6. Podsumowanie | 417 |

| | |
|------------------------|-----|
| Wnioski końcowe | 433 |
|------------------------|-----|

| | |
|-------------------|-----|
| Załączniki | 461 |
|-------------------|-----|

| | |
|---------------------|-----|
| Bibliografia | 523 |
|---------------------|-----|

| | |
|-----------------------------|-----|
| Wykaz aktów prawnych | 545 |
|-----------------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| Wykaz rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy | 553 |
|--|-----|

| | |
|---------------------------|-----|
| Wykaz orzecznictwa | 557 |
|---------------------------|-----|

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389)
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. poz. 167, zał.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- pr. pras. – ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 6.06.2016 r., s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)

- u.NSA – ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 368 ze zm.), uchylona
- u.r.l. – ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
- u.SN – ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.)
- u.s.n.p. – ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

- Dz.Pr.P.P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego
- EPPiSM – Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
- PiP – Państwo i Prawo
- PPK – Przegląd Prawa Konstytucyjnego
- Prz. Sejm. – Przegląd Sejmowy
- PS – Przegląd Sądowy
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- ST – Samorząd Terytorialny
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne skróty

| | |
|------|---------------------------------------|
| ABW | – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego |
| ETPC | – Europejski Trybunał Praw Człowieka |
| NSA | – Naczelny Sąd Administracyjny |
| ONZ | – Organizacja Narodów Zjednoczonych |
| SN | – Sąd Najwyższy |
| TS | – Trybunał Sprawiedliwości |
| WSA | – wojewódzki sąd administracyjny |

WSTĘP

Kontrola funkcjonowania administracji wykonywana przez niezależne sądy jest jednym z fundamentów współczesnych państw demokratycznych. Cechą podstawową ich porządków prawnych jest podległość organów państwa stosownym unormowaniom prawnym wyznaczającym granice i sposób ich działania. Jednocześnie zarówno akty międzynarodowe, jak i normy konstytucyjne przewidują istnienie rozbudowanych katalogów wolności oraz praw człowieka i obywatela. W takich warunkach nieuchronny jest proces ścierania się obszaru funkcjonowania organów władzy publicznej z prawnie gwarantowanym zakresem działania podmiotów realizujących przyznane im swobody. Związana jest z tym konieczność ustanowienia odpowiednich mechanizmów prawnych mających na celu rozstrzygnięcie powstałych na tym tle sporów prawnych. Z tego punktu widzenia zasadnicze znaczenie ma odpowiednie ukształtowanie prawnego modelu sądowej kontroli administracji. Prawo do sądu administracyjnego, stanowiące kategorię prawa do sądu, jest jednym z podstawowych praw podmiotowych uznanych przez cywilizowane społeczeństwa, a sprawna jego realizacja jest zaliczana do najważniejszych mechanizmów gwarantujących przestrzeganie praw człowieka. Ma ono przy tym charakter następczy, do jego realizacji dochodzi bowiem najczęściej wówczas, gdy podmiot wstępujący na drogę sądową uzna, że uprzednio jakieś inne prawo zostało naruszone.

Sądowa kontrola administracji charakteryzuje się przy tym szeregiem specyficznych cech, które odróżniają ją od prawa do sądu realizowanego w sprawach cywilnych i karnych, chociaż ich istota oraz niektóre cechy pozostają niezmiennione. Elementów składających się

na ukształtowanie i specyfikę standardu prawa do sądu administracyjnego można poszukiwać zarówno w międzynarodowej, jak i wewnątrz krajowej (w tym konstytucyjnej) przestrzeni prawnej. Obie te przestrzenie podlegają jednocześnie ciągłej ewolucji, a relacje między nimi przybierają coraz bardziej ścisły i wzajemny charakter. W takim znaczeniu można mówić o istnieniu międzynarodowego i konstytucyjnego standardu prawa do sądu administracyjnego. W ramach opracowania zostaną przedstawione prawnomiędzynarodowe reżimy mające wpływ na kształtowanie się tego prawa ze szczególnym uwzględnieniem ich oddziaływania na polski system sądownictwa administracyjnego. Stosownej analizie poddany zostanie także sposób podejścia wybranych ustawodawstw europejskich do jego realizacji. Prześlędzona zostanie jego geneza oraz ewolucja historyczna w Polsce, jego aktualny standard przewidziany na poziomie konstytucyjnym oraz realizacja najważniejszych jego elementów na płaszczyźnie ustawowej.

Zakres opracowania wskazuje w pewnym stopniu na jego interdyscyplinarny charakter, choć niewątpliwie ujęta w nim materia odnosi się do zagadnień publicznoprawnych. W pewnym stopniu dotyczy unormowań międzynarodowych wynikających z wiążących Polskę umów i przynależności do określonych organizacji międzynarodowych. Opracowanie może być także postrzegane jako publikacja w ograniczonym zakresie dotycząca międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka. Zawiera przy tym elementy prawnoporównawcze wyrażające się w zestawieniu najważniejszych cech wynikających z podejścia wybranych ustawodawstw europejskich do pewnych obszarów realizacji prawa do sądu w sprawach administracyjnych. Opracowanie zawiera także określone elementy analizy historycznej w odniesieniu do procesu kształtowania się w Polsce koncepcji mających wpływ na istniejący w poszczególnych okresach model sądowej kontroli administracji. Zasadniczy nacisk położony został jednak na kwestie konstytucyjne i administracyjnoprawne, choć opracowanie nie mieści się w sztywnych ramach przewidzianych dla publikacji *stricto* należącej do jednej czy drugiej dyscypliny naukowej.

Wybór tematu pracy nie był przy tym bezrefleksyjny. Zagadnienie prawa do sądu administracyjnego w rozumieniu standardu między-

narodowego i konstytucyjnego, a także realizacji najważniejszych jego elementów na płaszczyźnie ustawowej, nie doczekało się jak dotąd osobnego opracowania monograficznego. Istnieją publikacje artykułowe i książkowe, odnoszące się w różnym stopniu i kontekście do tego tematu, co znajduje odzwierciedlenie w przywołanej w opracowaniu, obszernej literaturze polskiej i zagranicznej. Brak jest jednak w tym obszarze analizy dotyczącej zakresu badawczego omawianego zagadnienia w ramach jednej publikacji. Stąd zagadnienie objęte tematem trudno uznać za kompleksowo opracowane w literaturze przedmiotu.

Podstawowym celem publikacji – zgodnie z jej tytułem – jest rekonstrukcja międzynarodowego i konstytucyjnego standardu prawa do sądu administracyjnego, a także sposobu realizacji podstawowych jego elementów na płaszczyźnie ustawowej. Z osiągnięciem tak określonego celu wiąże się jednak konieczność dokonania szeregu ustaleń stanowiących realizację założeń częściowych. Na kolejnych etapach procesu badawczego podlegać będą zatem ustaleniu źródła, mechanizmy prawne i skuteczność poszczególnych reżimów prawa międzynarodowego istotnych z punktu widzenia omawianego zagadnienia, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na funkcjonowanie polskich sądów administracyjnych. W związku z tym stosownej analizie zostaną poddane istotne z punktu widzenia omawianego zagadnienia elementy uniwersalnego systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także regionalnych systemów Rady Europy i Unii Europejskiej. W tym zakresie zbadane zostaną najważniejsze unormowania prawnomiędzynarodowe, a także ustalenia wynikające z tzw. prawa sędziowskiego (*case law*) Komitetu Praw Człowieka, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. Zaprezentowany zostanie także wpływ na kształtowanie się międzynarodowego standardu prawa do sądu administracyjnego poszczególnych rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, czyli aktów o charakterze *soft law*, przewidujących stosowne wymagania odnośnie do sądowej kontroli administracji. Analiza tych elementów umożliwi w założeniu rekonstrukcję wytycznych w zakresie prawa do sądu administracyjnego wynikających z unormowań międzynarodowych, ocenę skuteczności poszczególnych reżimów prawnych i wyznaczenie najważniejszych

plaszczyn ich oddziaływania na systemy krajowe. Pozwoli to również na oznaczenie wymogów w zakresie zasadniczych elementów prezentowanego standardu, za jakie uznaje:

- 1) charakter organu odpowiedzialnego za sądową kontrolę administracji oraz status sędziów rozpatrujących tego typu sprawy,
- 2) kognicję sądów orzekających w sprawach administracyjnych,
- 3) krąg podmiotów legitymowanych do uzyskania ochrony przed sądem,
- 4) model uprawnień orzeczniczych w sprawach sądowoadministracyjnych.

Przyjęcie tego rodzaju założenia będzie jednocześnie determinować metodologię pracy badawczej na dalszych jej etapach, wyznaczy bowiem zarówno kierunek, jak i zakres przyszłych ustaleń. Na kolejnych etapach pracy bowiem stosownej analizie nie będą podlegać wszystkie płaszczyzny prawa do sądu administracyjnego, ale najważniejsze jego elementy ustalone w ramach pierwszej części opracowania.

Następny cel badawczy zostanie osiągnięty poprzez poddanie analizie prawnej rozwiązań mających na celu realizację właśnie tych elementów w ramach wybranych ustawodawstw europejskich. Ich funkcjonowanie w dziewięciu krajach będzie stanowić materię następnej merytorycznej części opracowania. Przyjęta przy tym zostanie koncepcja analizy przedmiotowej z zasadniczym podziałem tej części opracowania na cztery fragmenty uwzględniające najważniejsze elementy omawianego standardu. W ramach każdego z nich stosownej analizie zostaną poddane rozwiązania funkcjonujące w poszczególnych systemach krajowych. Omówione zostaną zatem zarówno podobieństwa, jak i liczne odmienności w zakresie realizacji prawa do sądu administracyjnego. Pozwoli to nie tylko na wyciągnięcie określonych wniosków z analizy porównawczej, ale także przyczyni się do ustalenia wzajemnych relacji i oddziaływań zachodzących pomiędzy standardami międzynarodowymi a krajowymi modelami sądowej kontroli administracji wybranych państw europejskich. Ustalone zostaną także relacje i stopień zależności pomiędzy koncepcjami wykształconymi w procesie ewolucji historycznej, a standardami międzynarodowymi i ich wpływ na rozwiązania prawne funkcjonujące

w poszczególnych systemach wewnętrznych państw objętych analizą. Wybór poszczególnych porządków prawnych nie był przy tym przypadkowy. Zostały one wyselekcjonowane z punktu widzenia tradycji oraz różnorodności występujących w nich rozwiązań prawnych. Dokonując wyboru, uwzględniono także wartość poznawczą, a niejednokrotnie również wysoki poziom oddziaływania na inne systemy krajowe oraz standardy międzynarodowe. Obszarem badawczym objęto zatem kraje uważane za pierwowzory istniejących modeli sądowej kontroli administracji, do których zalicza się przede wszystkim Francję, Austrię i Niemcy, jak również specyficzne rozwiązania występujące w Belgii i Holandii, jako systemach rodowodowo powiązanych z modelem francuskim. Ten ostatni typ wraz z systemami funkcjonującymi w Czechach i Hiszpanii został jednak zaliczony do tzw. modeli mieszanych przewidujących współdziałanie sądów administracyjnych i powszechnych w zakresie kontroli administracji. Dopełnienie wachlarza systemów objętych analizą stanowić będą elementy specyficznego modelu szwedzkiego zakładającego separację sądów administracyjnych i powszechnych oraz systemu brytyjskiego, który przewiduje – co do zasady – kontrolę administracji wykonywaną przez sądy powszechne. W ramach tej części opracowania nie zostaną uwzględnione wszystkie systemy europejskie, niemniej jednak zasadniczym jej założeniem będzie poddanie stosownej analizie typowych modeli odrębnego sądownictwa administracyjnego i modeli mieszanych, jak również rozwiązania przewidującego jedynie kontrolę wykonywaną w ramach sądownictwa powszechnego, choć to ostatnie stwierdzenie należy traktować w kategoriach pewnego uproszczenia.

Analiza realizacji najważniejszych elementów standardu prawa do sądu administracyjnego zostanie przy tym dokonana według konsekwentnie realizowanej struktury tej części opracowania. W ramach każdej z czterech części analizy porównawczej omówiony zostanie system francuski, stanowiący – jak wspomniano – pierwowzór dla niektórych kontynentalnych systemów kontroli administracji. Jako drugi zostanie przedstawiony specyficzny model sądowej kontroli administracji istniejący w Belgii, gdzie na wzór koncepcji francuskich funkcjonuje Rada Stanu, przy jednoczesnym przyznaniu niektórych kompetencji w tym zakresie sądownictwu powszechnemu oraz szere-

gowi innych instytucji orzekających, które w istocie posiadają cechy wyspecjalizowanych sądów administracyjnych. Rada Stanu funkcjonuje także w Holandii. System ten zostanie jednak poddany stosownej analizie w ramach tzw. modelu jurysdykcji mieszanej, czasem nazywanej hybrydową, przewidującej sprzężenie sądów administracyjnych w określonej konfiguracji z sądownictwem powszechnym. Podobne rozwiązania, choć w różnym zakresie, funkcjonują także w Czechach i Hiszpanii. Z kolei modele przewidujące rozdział sądów administracyjnych od sądów powszechnych, które jednak nie wywodzą się z koncepcji francuskich, zostaną przedstawione, przy uwzględnieniu licznych odmienności, na przykładzie systemów niemieckiego, austriackiego oraz szwedzkiego. Systemem prawnym, w którym – co do zasady – kontrolę legalności administracji powierzono sądownictwu powszechnemu, jest system brytyjski. Poszczególne elementy tego specyficznego modelu będą kończyć każdą z czterech merytorycznych części tego rozdziału.

Celem dwóch pierwszych części opracowania, postrzeganych jednak jako pewna merytoryczna całość, będzie zatem nie tylko określenie międzynarodowego standardu prawa do sądu administracyjnego, najważniejszych jego elementów i sposobów ich realizacji w ramach wybranych ustawodawstw państw europejskich, ale także poddanie stosownej analizie zachodzących między nimi wzajemnych relacji. Bardzo istotnym zagadnieniem zbadanym w tej części opracowania będzie bowiem ustalenie, czy i w jakim stopniu rozwiązania wewnętrznie krajowe wpływają na ukształtowanie istniejącego w tym zakresie standardu międzynarodowego i odwrotnie, jak wygląda proces oddziaływania standardu międzynarodowego na rozwiązania funkcjonujące w ramach poszczególnych ustawodawstw krajowych.

Podobne założenia badawcze towarzyszyć będą kolejnej części opracowania, w której poddany stosownej analizie zostanie proces kształtowania się oraz realizacji prawa do sądu administracyjnego w ramach polskiego systemu prawnego. Należy bowiem ustalić, jakie elementy miały wpływ na aktualny kształt polskiego modelu sądowej kontroli administracji. Czy były to swoiste procesy i uwarunkowania historyczne, czy może, a jeżeli tak to w jakim zakresie, wpływ na koncepcje

funkcjonujące w ramach polskiego sądownictwa administracyjnego miały standardy międzynarodowe. W tym celu zostanie prześlędzony proces kształtowania się określonych rozwiązań prawnych istotnych z punktu widzenia prawa do sądu administracyjnego od jego początków na ziemiach polskich, poprzez dokonania okresu dwudziestolecia międzywojennego, jak i okres powojenny, aż do chwili obecnej.

Również dwie ostatnie części opracowania będą dotyczyć polskiego modelu sądownictwa administracyjnego. Będą one jednocześnie stanowiły kontynuację konsekwentnie realizowanych założeń badawczych, co do zasady koncentrując się wokół najważniejszych elementów prawa do sądu administracyjnego. Celem tej części opracowania będzie w szczególności wskazanie, które z elementów omawianego standardu zostały uwzględnione na poziomie konstytucyjnym, a które podlegają zasadniczej realizacji na płaszczyźnie ustawowej. Odstępstwem od tego założenia, choć stanowiącym osiągnięcie jednego z zasadniczych celów tej części opracowania, będzie zbadanie w poszerzonym zakresie praktycznej realizacji funkcjonowania konstytucyjnego nakazu rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne bez nieuzasadnionej zwłoki. W ramach przeprowadzonych w tym zakresie badań ustalona zostanie bowiem nie tylko efektywność działania sądów administracyjnych obu instancji, ale także wpływ na szybkość postępowań sądowoadministracyjnych rozwiązań przewidzianych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹.

Celem tej części opracowania będzie jednak – co do zasady – ustalenie konstytucyjnego standardu prawa do sądu administracyjnego, poprzez wskazanie zarysowanej na płaszczyźnie konstytucyjnej istoty sądownictwa administracyjnego oraz najważniejszych jego elemen-

¹ Zob. ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75) – powoływana dalej również jako ustawa o skardze na przewlekłość postępowania sądowego.

tów wynikających z ogólnej zasady prawa do sądu przewidzianej na gruncie art. 45 Konstytucji RP. Pozwoli to na określenie konstytucyjnego standardu prawa do sądu administracyjnego, wskazanie najważniejszych cech oraz wyznaczenie jego granic. Ustalenia te uzasadniać będą poddanie stosownej analizie w ramach ostatniej części opracowania sposobu realizacji najważniejszych elementów standardu prawa do sądu administracyjnego na płaszczyźnie ustawowej. Zaznaczyć przy tym wypada, że poza zakresem opracowania znalazła się kwestia kontroli niektórych decyzji administracyjnych z zakresu ubezpieczeń społecznych, za którą odpowiadają sądy powszechne.

Realizacji tak zakreślonych celów opracowania służyć będą następujące metody pracy badawczej. Po pierwsze, uwzględniając moment włączenia polskiego systemu prawnego w zakres oddziaływania unormowań poszczególnych reżimów międzynarodowych, zostanie poddana stosownej analizie treść obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, także o charakterze *soft law*, orzecznictwo odpowiednich organów międzynarodowych oraz stanowiska formułowane na gruncie polskich i zagranicznych opracowań doktrynalnych. Uwzględniony zostanie przy tym stopień oddziaływania poszczególnych systemów międzynarodowych na funkcjonowanie polskich sądów administracyjnych. W tym celu wykorzystana zostanie m.in. metoda analizy zakresu i sposobu odwoływania się przez polskie sądy administracyjne do uwarunkowań wynikających z poszczególnych reżimów prawa międzynarodowego. Dodatkowo poczynione na początkowym etapie pracy badawczej ustalenia pozwolą na wskazanie kształtu najważniejszych, w mojej ocenie, elementów prawa do sądu administracyjnego wynikających z prawa międzynarodowego. Jak wspomniano, podyktowane jest to podstawowym założeniem badawczym, w świetle którego dalszej analizie podlegać będą przede wszystkim cztery zasadnicze płaszczyzny realizacji standardu prawa do sądu administracyjnego. Metodologia pracy badawczej w ramach kolejnych części opracowania, zarówno dotyczących wybranych systemów europejskich, jak i ustawodawstwa polskiego, będzie bowiem polegać przede wszystkim na ustaleniu sposobu realizacji takich elementów standardu prawa do sądu administracyjnego jak: charakter organu, kognicja, zakres podmiotowy oraz charakter uprawnień orzeczni-

czych w sprawach administracyjnych. W części poświęconej analizie porównawczej dziewięciu ustawodawstw europejskich zostaną w znacznym stopniu wykorzystane materiały pochodzące z dorobku analizowanych systemów prawnych oraz aktualne, wewnętrzne regulacje prawne, a także uzupełniająco orzecznictwo sądów krajowych odpowiedzialnych za kontrolę administracji. W znacznej mierze zostały one uzyskane dzięki uprzejmości osób pracujących w organach odpowiedzialnych za sądową kontrolę administracji w państwach objętych analizą. Było to możliwe dzięki współpracy i wymianie informacji naukowej w ramach Stowarzyszenia Rad Stanów i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej – Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union.

Metodologia pracy badawczej przyjęta w związku z koniecznością zbadania genezy i ewolucji koncepcji mających wpływ na rozwój sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich na przestrzeni ostatnich 200 lat wymagała zastosowania metody analizy historycznej, choć w ograniczonym zakresie. Jest to konsekwencją przyjęcia założenia, że pogłębiona analiza naukowa w tym obszarze jest właściwa dla opracowań z zakresu historii prawa. Niemniej jednak stosownej ocenie podlegać będą źródła koncepcji prawnych oraz najważniejsze elementy składające się na proces ewolucyjnych przekształceń polskiego systemu sądownictwa administracyjnego. Analizie poddane zostaną zatem historyczne unormowania konstytucyjne, a także ustawy oraz akty podustawowe mające wpływ na kształtowanie się sądowej kontroli administracji w Polsce. Wykorzystany zostanie w tym zakresie również bogaty dorobek literatury przedmiotu.

Z kolei metodologia zastosowana w części poświęconej rekonstrukcji konstytucyjnego standardu prawa do sądu administracyjnego, polegać będzie w szczególności na analizie odpowiednich unormowań konstytucyjnych oraz najbardziej aktualnych stanowisk doktrynalnych dotyczących omawianego zagadnienia. W ograniczonym stopniu będzie polegać na wykorzystaniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stąd ta metoda pracy badawczej zastosowana zostanie jedynie uzupełniająco. Natomiast w poszerzonym zakresie zastoso-

wano metodę analizy danych statystycznych. Znalazła ona zastosowanie jednak jedynie przy ocenie efektywności działania sądów administracyjnych w związku z koniecznością realizacji konstytucyjnej dyrektywy rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

W ramach ostatniej części opracowania dotyczącej realizacji wybranych elementów prawa do sądu administracyjnego na poziomie ustawowym przyjęta została metodologia pracy badawczej polegająca w szczególności na analizie odpowiednich unormowań ustawowych oraz najnowszych stanowisk doktrynalnych dotyczących omawianego zagadnienia. W poszerzonym stopniu wykorzystane zostanie także orzecznictwo sądownoadministracyjne, by uczynić prowadzone rozważania bardziej pogłębionymi.

Przedstawienie generalnie ujętego celu opracowania, jakim jest rekonstrukcja międzynarodowego i konstytucyjnego standardu prawa do sądu administracyjnego oraz sposobu jego wdrożenia na płaszczyźnie ustawowej, jak również wspomnianych we wstępie celów częściowych podlegających realizacji na poszczególnych etapach pracy badawczej, wynika z zamiaru przybliżenia czytelnikowi podstawowych jej założeń. Również zarysowana we wstępie metodologia ma za zadanie wskazanie jedynie najważniejszych technik badawczych zastosowanych w opracowaniu. Każdą z pięciu merytorycznych części pracy poprzedzono zarówno wskazaniem przyświecających jej celów oraz założeń szczegółowych, jak i określeniem zastosowanych metod badawczych. Poszczególne rozdziały merytoryczne monografii zostaną poza tym zwieńczone podsumowaniami zawierającymi szereg wniosków ogólnych oraz szczegółowych wynikających z kolejnych jej części. Całość opracowania wieńczyć będzie ich synteza ujęta we wnioskach końcowych.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny, piśmiennictwo i orzecznictwo na dzień 15.09.2018 r. Czas powstawania publikacji oraz termin złożenia jej do druku przypada na szczególny, dynamiczny moment ustrojowy. W związku z tym pozostaje wyrazić nadzieję, że szeroka reforma wymiaru sprawiedliwości nie wpłynie na obniżenie standardów w zakresie sądowej kontroli administracji w Polsce.

Powstanie monografii nie byłoby możliwe bez życzliwości i zaangażowania wielu osób, które zechciały poświęcić mi swoją wiedzę, doświadczenie, czas i uwagę. W szczególności chcę podziękować prof. dr hab. Małgorzacie Jaśkowskiej, prof. dr. hab. Janowi Wawrzyniakowi i prof. dr. hab. Romanowi Wieruszewskiemu, których spostrzeżenia i komentarze stanowiły dla mnie bezcenną pomoc i inspirację podczas powstawania książki. Za trud sporządzenia recenzji wydawniczych i zawarte w nich konstruktywne uwagi dziękuję prof. dr. hab. Janowi Pawłowi Tarno i prof. dr. hab. Wojciechowi Sawczynowi. Podziękowania za wyrozumiałość kieruję także pod adresem mojego Synka Michałka, któremu książkę tę dedykuję.

Rozdział I

PRAWO DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŚWIETLE STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH

1. Uwagi ogólne

Prawo do sądu administracyjnego jako rodzaj prawa do sądu zalicza się współcześnie do kategorii praw powszechnie uznawanych przez narody cywilizowane. Jest ono prawem podmiotowym, kształtującym sytuację prawną adresatów norm wynikających z prawa stanowionego¹. Zajmuje jednocześnie istotne miejsce w systemie ochrony praw człowieka². Niejednokrotnie zwraca się uwagę, że prawo do sądu pełni w systemie ochrony praw człowieka rolę prawa wtórnego, o charakterze gwarancyjnym, stanowiącym w istocie jedynie środek ochrony innych praw. Ma ono bowiem na celu ochronę w drodze realizacji prawa do sądu innego prawa, które zdaniem skarżącego zostało wcześniej naruszone³. Stosowne regulacje dotyczące prawa do sądu przewidziano przy tym zarówno w prawie międzynarodowym,

¹ M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016/2, s. 49.

² A. Mudrecki, *Rzetelny proces podatkowy*, Warszawa 2015, s. 13.

³ R. Wieruszewski, wystąpienie wygłoszone 9.01.2016 r. w Brukseli podczas konferencji „Instytucje pomocy prawnej w świetle regulacji wybranych państw europejskich” zorganizowanej przez Europejską Wyższą Szkołę Prawa i Administracji w Warszawie w ramach projektu badawczego „Systemy prawne państw Unii Europejskiej. Zagadnienia prawnoporównawcze”.

jak i europejskim⁴. Regulacji mających wpływ na jego kształtowanie należy zatem poszukiwać wśród wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego⁵. W związku z tym można mówić o międzynarodowym standardzie prawa do sądu, w tym do sądu administracyjnego⁶.

Przez pojęcie standardu należy rozumieć pewnego rodzaju wzorzec lub normę, której powinny odpowiadać określone rozwiązania prawne. Standardy mogą wyznaczać w szczególności niezbędny w danym systemie zakres zachowania się adresata (standard minimalny). Poziom działania powyżej standardu minimalnego świadczy o spełnianiu danego wzorca, niemniej jednak skala zaawansowania określonych rozwiązań może być przedmiotem stosownej analizy i służyć sformułowaniu na tym tle określonych wniosków⁷. W takim znaczeniu standardy mogą być postrzegane jako jedno z narzędzi opisu i badania zjawisk prawnych. Odwoływanie się do określonych wzorców, idei i standardów funkcjonujących na poziomie organizacji międzynarodowych odpowiedzialnych za przestrzeganie praw człowieka wydaje się z jednej strony naturalne z punktu widzenia refleksji naukowej, z drugiej zaś stanowi punkt odniesienia dla oceny rozwiązań funkcjonujących w krajowym systemie prawnym. Rekonstrukcja standardu międzynarodowego może służyć odpowiedniej analizie i sformułowaniu postulatów odnoszących się do oceny całego systemu prawa lub określonych jego elementów, np. regulacji konstytucyjnej czy ustawowej. Może również być użyteczna przy ocenie określonych zespołów regulacji lub instytucji, a nawet pojedynczych przepisów prawa. Prze-

⁴ N. Bratza, *The European Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Proces of Mutual Enrichment* [w:] *The Court of Justice and the Construction of Europe*, red. A. Rosas, E. Levits, Y. Bot, Haga-Berlin-Haidelberg 2013, s. 167 i n.

⁵ A. Ward, *Judicial Review and the Rights Private Parties in UE Law*, Oxford 2007, s. 86.

⁶ M. Kowalski, *Sądowa kontrola administracji – źródła standardu międzynarodowego i strukturalne systemy jego realizacji* [w:] *O prawach człowieka. Księga Jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Garbias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2017, s. 328. Z uwagi na poprawność pojęciową należy wyjaśnić, że w opracowaniu pojęcia prawa do sądu administracyjnego i prawa do sądowej kontroli administracji stosowane są wymiennie.

⁷ B. Brzeziński, *Norma prawa podatkowego* [w:] *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, red. B. Brzeziński, Toruń 2009, s. 23.

prowadzenie stosownej analizy prawnej międzynarodowego standardu stwarza ponadto możliwość bardziej obiektywnego, wyważonego, a także kompleksowego zaprezentowania omawianego zagadnienia⁸.

Przedmiotem analizy przeprowadzonej w pierwszym rozdziale opracowania będą standardy dotyczące prawa do sądu administracyjnego wynikające z analizy trzech reżimów prawnych. Mam tu na myśli międzynarodowy system uniwersalny Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także systemy Rady Europy oraz Unii Europejskiej. Czerpią one inspirację z doświadczeń krajów członkowskich, niemniej jednak formułowane są na poziomie międzynarodowym⁹. Źródłami standardów w tym zakresie są także ustalenia tzw. prawa sędziowskiego (*case law*) Komitetu Praw Człowieka¹⁰, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu¹¹.

Rekonstruując standard prawa do sądu, który musi być spełniony także w odniesieniu do sądów administracyjnych, tradycyjnie wskazuje się art. 14 MPPOiP, art. 6 EKPC oraz art. 47 KPP.

Poza wspomnianymi, wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego i europejskiego przewidującymi zasadę prawa do sądu, istnieją także stosowne zalecenia o charakterze *soft law*, przewidujące specjalne wymogi w zakresie sądowej kontroli administracji. Wynikają one z odpowiednich rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy¹². Największe znaczenie w tym zakresie ma rekomendacja nr 20 z 2004 r. w sprawie

⁸ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 17–20.

⁹ T. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 2007, s. 131–156.

¹⁰ Komitet Praw Człowieka ONZ nie jest sądem, a jego opinie (*views*) nie mają charakteru prawnie wiążącego. Niemniej jednak jego orzecznictwo ma istotny wpływ na kształtowanie się standardu międzynarodowego prawa do sądu administracyjnego.

¹¹ J. Chlebny, *Europejskie standardy procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej* [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005, s. 15.

¹² J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, PiP 2005/12, s. 21.

Michał Kowalski – doktor nauk prawnych; radca prawny, starszy asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, adiunkt w Europejskiej Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Warszawie oraz w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; autor wielu publikacji z zakresu postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego.

Książka zawiera omówienie problematyki prawa do sądu administracyjnego w odniesieniu do prawa międzynarodowego, w tym reżimu prawnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy i Unii Europejskiej. Ponadto zwrócono szczególną uwagę na sposób podejścia wybranych ustawodawstw europejskich do realizacji prawa do sądu administracyjnego. Przedstawiono jego genezę oraz ewolucję historyczną w Polsce, aktualny standard przewidziany na poziomie konstytucyjnym oraz realizację najważniejszych jego elementów na płaszczyźnie ustawowej.

Ciekawym uzupełnieniem treści książki są liczne schematy graficzne, które mogą być pomocne w zrozumieniu omawianej tematyki.

Publikacja jest przeznaczona dla sędziów, asesorów, referendarzy i innych pracowników sądów administracyjnych, w tym asystentów sędziego, a także wszystkich osób biorących udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Może być również przydatna w procesie dydaktycznym na wydziałach prawa, w szczególności w ramach zajęć z prawa konstytucyjnego, praw człowieka, postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.



ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8160-118-4



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)