

AKTUALNE PROBLEMY SĄDOWEJ KONTROLI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

redakcja naukowa Wojciech Piątek

AKTUALNE PROBLEMY SĄDOWEJ KONTROLI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

redakcja naukowa Wojciech Piątek

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Stan prawny na 1 września 2019 r.

Recenzent

dr hab. Zbigniew Kmiecik, prof. UMCS

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Małgorzata Masłowska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących 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.

prawolubni


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

© Copyright by

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

ISBN 978-83-8187-011-5

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	9
<i>Dagmara Gut</i>	
Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP.....	11
<i>Janusz Wilczyński</i>	
Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególne postępowanie sadowoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych.....	27
<i>Małgorzata Długońska</i>	
Zapobieganie nadużyciom praw procesowych w postępowaniach incydentalnych przed sądami administracyjnymi	49
<i>Szymon Cheba</i>	
Usprawnienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (uwagi prawnoporównawcze z niemieckim modelem zaskarżania orzeczeń).....	65
<i>Izabela Oleksy-Piesik</i>	
Prawidłowa decyzja administracyjna – jej istota, charakterystyka i trwałość – w orzecznictwie sadowoadministracyjnym.....	83

<i>Mateusz Jan Gabryel</i> Sądowa kontrola decyzji administracyjnej w przypadku odmowy jej rektyfikacji	97
<i>Dorota Przeklasa</i> Sądowa kontrola nakładania sankcji administracyjnych	113
<i>Krzysztof Szpotkański</i> Kontrola zarządcza wobec sądowej kontroli administracji publicznej	131
<i>Zofia Roguska</i> Teraźniejszość i przyszłość sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce i na świecie: Sądowa kontrola działań administracji publicznej ws. zmian klimatu	147
<i>Kacper Żychliński</i> Instytucje sprzyjające skuteczności postępowania egzekucyjnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych	161
<i>Małgorzata Rydzewska</i> Egzekucja administracyjna obowiązków wynikających z orzeczeń organów nadzoru budowlanego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych	181
Bibliografia	217

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EKPC | - konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) |
| k.c. | - ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.) |
| Konstytucja RP | - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| k.p. | - ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.) |
| k.p.a. | - ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) |
| k.p.c. | - ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.) |
| nowela kwietniowa z 2015 r. | - ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658) |
| nowelizacja k.p.c. | - ustawa z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469).nowelizacja z 2015 r. – ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658) |
| NSAU | - ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. (uchylony) |
| o.p. | - ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.) |
| p.b. | - ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.) |

- PP – porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36)
- 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.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)

Zbiory Orzecznictwa

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Pozostałe skróty

- COP – Konferencja Stron (Conference of the Parties)
- Dz.Urz.MF – Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- NP – Nowe Prawo
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- PiP – Państwo i Prawo
- PS – Przegląd Sądowy
- RPEiS – Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny
- SA – Sąd Apelacyjny
- UNFCCC – Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change)
- Urgenda – wyrok w sprawie Stichting Urgenda przeciwko Rządowi Holandii (Ministerstwu Infrastruktury i Środowiska) z 24.06.2015 r., ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13–1396

WSTĘP

Sądownictwo administracyjne w Polsce ma swoją długoletnią historię, sięgającą XVII wieku¹. W obecnym kształcie ustrojowym jego początków należy upatrywać w Dwudziestoleciu Międzywojennym, w postanowieniach art. 73 Konstytucji z 1921 r.², a następnie w orzecznictwie powołanego do istnienia jednoinstancyjnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego³. Od tego czasu aż po dzień dzisiejszy toczona są dyskusje na temat fundamentalnych dla istnienia tej gałęzi sądownictwa kwestii, zarówno natury ustrojowej, jak i procesowej. Fakt ten nie powinien dziwić, zważywszy na znaczenie, jakie odgrywają sądy administracyjne nie tylko względem sprawnego funkcjonowania administracji

¹ W literaturze przedmiotu początków sądownictwa administracyjnego upatruje się w funkcjonowaniu Trybunału Skarbowego z siedzibą w Radomiu, zwanego Komisją Radomską, w której właściwości pozostawały sprawy rozliczenia z pobranych sum skarbowych, zwolnień od podatku z powodu klęsk żywiołowych bądź zniszczeń wojennych, poboru takich podatków jak akcyza, czopowe, tabaczne. Szerzej na ten temat zob. J. Borkowski, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, ZNSA 2006/1, s. 14. Zob. też. J. Kitowicz, *Opis obyczajów za panowania Augusta III*, t. I, Wrocław 2003, s. 249.

² W przepisie tym ustawodawca konstytucyjny stanowiąc, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji rządowej i samorządowej powoła osobną ustawą sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele. Konstytucja RP z 17.03.1921 r., Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

³ Ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. z 1932 r. Nr 94, poz. 806 ze zm.

publicznej, lecz przede wszystkim ochrony jednostek przed niezgodnym z prawem działaniem teŝe administracji.

Problematyce szeroko rozumianej sądowej kontroli administracji publicznej poświęcone były zeszłoroczne Warsztaty Doktoranckie, które odbyły się w dniach od 16 do 18 września 2018 r., w naleŝącym do Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu pałacu w Gułtowach. Uczestnicy Warsztatów przedstawili wiele zagadnień, które w Ich ocenie zasługują na uwagę, w kontekście standardów, jakim powinna odpowiadać sądowa kontrola administracji. Sformułowane tezy wystąpienia zostały poddane dyskusji w gronie ekspertów z zakresu szeroko pojmowanego prawa i postępowania administracyjnego, a także samych Doktorantów. Począwszy od zakończenia Warsztatów do dnia dzisiejszego, niektórzy spośród uczestników zdołali z powodzeniem obronić rozprawy doktorskie. Mam nadzieję, że udział w Warsztatach stanowił cenną pomoc w przygotowaniu się do tego istotnego w Ich naukowym ŝyciu wydarzenia.

Niniejsze opracowanie składa się z tekstów wystąpień Doktorantów, ubogaconych o rezultaty dyskusji przeprowadzonej w trakcie Warsztatów. Oprócz samej analizy zawartości kaŝdego tekstu z osobna, wartością dodaną monografii pozostaje możliwość obserwacji podejmowanej przez młodych adeptów nauki problematyki, tego co w Ich ocenie wydaje się warte uwagi oraz odniesienie tych kwestii do aktualnej pozycji ustrojowej sádownictwa administracyjnego.

Poznań, 1 września 2019 r.

Wojciech Piątek

Dagmara Gut

MERYTORYCZNE ORZEKANIE POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP

1. Wstęp

Z obserwacji współczesnych systemów sądowej kontroli administracji publicznej wynika, że zjawiskiem powszechnym staje się tendencja do stopniowego odchodzenia od modelu orzekania przez sądy administracyjne wyłącznie kasacyjnie w kierunku modelu orzekania merytorycznego.

Tendencja ta, jak można sądzić, wynika z coraz silniej dostrzegalnych niedostatków sądowej ochrony jednostki w sądownictwie typu kasacyjnego, którego celem – w przeciwieństwie do modelu merytorycznego – jest weryfikacja rozstrzygnięcia organu administracji publicznej pod względem zgodności z prawem oraz, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia i pozostawienie ostatecznego załatwienia sprawy w kompetencjach organu administracji publicznej.

Powyższe niedoskonałości modelu kasacyjnego przejawiają się zwłaszcza w dwóch obszarach: po pierwsze – właściwego wykonywania wyroków sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej, po drugie – przewlekłości postępowania administracyjnego.

Trudności z właściwym wykonywaniem wyroków sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej są dostrzegane w doktrynie od lat. Zwracał na nie uwagę już w międzywojniu J.S. Langrod, pisząc, że w systemie kasacyjnym „nie ma żadnej sankcji na wypadek, jeżeli administracja po kasującym wyroku sądu administracyjnego nie zastosuje się do opinii wyrażonej w tym wyroku albo też ponownie nie wyda identycznej decyzji z tych motywów lub w ogóle żadnej decyzji nie wyda albo przynajmniej nie w czasie wskazanym”¹. Mając to na uwadze, autor ten podkreślał, że „wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencję li tylko kasacyjną jest głównym hamulcem inicjatywy i sprężystości, jest uniemożliwieniem wszelkiej racjonalnej i konsekwentnej kontroli administracji, skoro sędzia administracyjny związany jest stanem faktycznym ustalonym w aktach administracyjnych, a może tylko znieść zaskarżony akt lub utrzymać go w mocy”².

Współcześnie także zwraca się uwagę, że organy administracji publicznej albo nie chcą uznać wskazanego przez sąd kierunku wykładni przepisów prawa będących podstawą rozstrzygnięcia, albo nie respektują postulatów sądu co do przeprowadzenia postępowania dowodowego w sprawie³.

Podobne trudności związane z kasacyjnymi wyrokami sądów administracyjnych dostrzega także Europejski Trybunał Praw Człowieka, który wiąże prawidłowe wykonanie wyroku z prawem do sądu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPC. W jednym z pierwszych wyroków dotyczących tego zakresu Trybunał zauważył, że „prawo do sądu byłoby iluzoryczne, gdyby dopuścić możliwość zaniechania wykonania wyroku przez właściwe władze z pokrzywdzeniem jednej ze stron”⁴ („*However, that right would be illusory if a Contracting State's domestic legal system*

¹ J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa-Kraków 1929, s. 261.

² J.S. Langrod, *Kontrola...*, s. 160.

³ A. Krawczyk, *Sprawozdanie: Przyszłość sądownictwa administracyjnego z uwzględnieniem tendencji europejskich (Forum dyskusyjne, Wiśła-Czarne 13–16 V 2012)*, PiP 2013/2, s. 118.

⁴ Wyrok ETPC z 19.03.1997 r., 18357/91, *Hornsby v. Greece*, HUDOC; zob. też. B. Gronowska, *Przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Sprawa Hornsby przeciwko Grecji – wyrok z 19.03.1997 r. – naruszenie standardu „prawa do sądu”*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997/2, s. 103.

allowed a final, binding judicial decision to remain in operative to the detriment of the party”). Pogląd ten znalazł swój wyraz także w wielu późniejszych orzeczeniach ETPC⁵. Obecnie jednak, instrumenty, jakimi dysponują sądy administracyjne w Polsce, nie pozwalają ustalić dokładnej skali omawianego zjawiska niewykonywania lub nieprawidłowego wykonywania wyroków sądów przez organy. Informację na ten temat sądy uzyskują bowiem dopiero wówczas, gdy decyzja (postanowienie) zostanie ponownie zaskarżona już po jej przednim uchyleniu przez sąd.

W powyższym kontekście pojawia się kolejny problem – można powiedzieć – immanentnie związany z sądownictwem typu kasacyjnego, mianowicie przewlekłość postępowania. O ile bowiem postępowanie wyłącznie przed sądami administracji można zaliczyć co do zasady do szybkich, o tyle już oczekiwanie na wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie trwa zdecydowanie dłużej. System kasacyjny postępowania sądowoadministracyjnego w Polsce został bowiem oparty o zasadę kontroli następczej w sprawach, które co do zasady zostały uprzednio rozpoznane dwukrotnie przez organy administracji publicznej. Sprawa administracyjna zatem, po przejściu dwóch instancji w postępowaniu administracyjnym, może następnie (co z reguły ma miejsce) przejść kolejno dwie instancje sądowe. Ponownie, również co do tego aspektu, wypowiadał się wielokrotnie ETPC, podnosząc, że szybkie rozpoznanie sprawy przez polskie sądy administracyjne nie wystarcza, aby uznać, że sprawę rozpatrzono w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Trybunał, oceniając czas trwania postępowania, bierze bowiem pod uwagę nie tylko postępowanie przed sądem, ale także przed organami administracji publicznej⁶. Zliczanie czasu trwania postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego jako ogólny czas oczekiwania na ostateczne załatwienie sprawy administracyjnej wydaje się być zrozumiałe, bowiem samo uchylene decyzji (postanowienia) przez sąd administracyjny nie kończy sprawy administracyjnej. Co więcej, jest to

⁵ Zob. m.in.: wyrok ETPC z 28.07.1999 r., 22774/93, *Immobiliare Saffi v. Italy*, HUDOC; wyrok ETPC z 16.12.2008 r., 42619/04, *Valahović v. Serbia*, HUDOC.

⁶ Wyrok ETPC z 15.06.2004 r., 77741/01, *Piekara v. Poland*, HUDOC; wyrok ETPC z 11.02.2003 r., 33870/96, *Fuchs v. Poland*, HUDOC; wyrok ETPC z 1.06.2004 r., 33777/96, *Urbańczyk v. Poland*, HUDOC.

Wojciech Piątek – profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; specjalista w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor publikacji z zakresu postępowania administracyjnego, egzekucyjnego w administracji oraz sądownoadministracyjnego.

Książka podejmuje aktualną problematykę dotyczącą sądowej kontroli administracji publicznej. Zawiera opracowania najistotniejszych zagadnień i wyzwań, przed którymi stoi sądownictwo administracyjne. Autorzy poruszają zagadnienia m.in. z zakresu prawa budowlanego, egzekucji administracyjnej, kontroli zarządczej, postępowania administracyjnego oraz procedury sądownoadministracyjnej.

Wszystkie opracowania obok literatury przedmiotu zawierają pogłębioną analizę orzecznictwa sądów administracyjnych, a także łączą rozważania teoretyczne z uwagami praktycznymi, co stanowi kompleksowe omówienie poruszanej problematyki.

Opracowania zaprezentowane w książce są wynikiem współpracy doktorantów i profesorów prawa administracyjnego.

Książka jest przeznaczona dla sędziów, adwokatów i radców prawnych zajmujących się problematyką sądowej kontroli administracji publicznej. Będzie także cennym źródłem informacji dla pracowników naukowych i studentów prawa zainteresowanych prawem administracyjnym.



9788381870115 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN978-83-8187-011-5



9 788381 870115

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL