

KONTROLA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ SPRAWOWANA PRZEZ SĄDY POWSZECHNE

Katarzyna Małysa-Ptak

KONTROLA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ SPRAWOWANA PRZEZ SĄDY POWSZECHNE

Katarzyna Małysa-Ptak

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 29 lipca 2019 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

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.

prawolubni


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

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-859-6
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	9
Wstęp	15
Rozdział 1	
Administracja publiczna we współczesnej nauce prawa	27
1.1. Uwagi wprowadzające	27
1.2. Administracja publiczna i znaczenie przypisane temu pojęciu w nauce prawa	28
1.3. Prawne formy działania administracji publicznej i ich systematyka	60
1.4. Podsumowanie	70
Rozdział 2	
Sądowa kontrola działalności administracji publicznej – jej cele oraz systemy na tle porównawczym	72
Rozdział 3	
Konstytucyjnoprawne podstawy kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy powszechne	94
3.1. Uwagi wprowadzające	94
3.2. Rys historyczny	97
3.3. Delimitacja zakresu właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych na gruncie Konstytucji RP	116
3.3.1. Prawo do sądu	116
3.3.2. Konstytucyjne podstawy istnienia sądownictwa powszechnego i administracyjnego	136

3.3.2.1. Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości	136
3.3.2.2. Konstytucyjne zasady rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych	140
3.3.3. Istota kontroli działalności administracji publicznej w polskim porządku prawnym	160
3.3.3.1. Uwagi ogólne	160
3.3.3.2. Sądowa kontrola działalności administracji publicznej na gruncie Konstytucji RP	163
3.3.4. Sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej przez sądy powszechne – czy w ogóle jest możliwe?	176

Rozdział 4

Kompetencje sądów powszechnych a kompetencje sądów administracyjnych i organów administracji publicznej

4.1. Sprawa cywilna a sprawa administracyjna i sądownoadministracyjna	187
4.1.1. Uwagi wstępne	187
4.1.2. Koncepcja sprawy cywilnej, administracyjnej i sądownoadministracyjnej	189
4.1.2.1. Sprawa administracyjna	189
4.1.2.2. Sprawa sądownoadministracyjna	201
4.1.2.3. Sprawa cywilna	213
4.2. Formy wykonywania działalności orzeczniczej przez władzę sądowniczą i władzę wykonawczą – analiza porównawcza	226
4.2.1. Uwagi wstępne	226
4.2.2. Wyrok cywilny a wyrok sądu administracyjnego ...	228
4.2.3. Wyrok cywilny a decyzja administracyjna	245
4.2.4. Postanowienie w nieprocesie cywilnym	253
4.3. Podsumowanie	257

Rozdział 5

Kontrola działalności administracji publicznej – znaczenie pojęcia ustalone na potrzeby dalszych rozważań

5.1. Pojęcie kontroli działalności administracji publicznej	261
---	-----

5.2. Pojęcia sporu i stosunku publicznoprawnego	275
5.3. Podsumowanie	304

Rozdział 6

Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne w polskim porządku prawnym

– próba klasyfikacji	306
6.1. Uwagi wprowadzające	306
6.2. Klasyfikacja przypadków kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy powszechne	307
6.3. Część szczegółowa	356
6.3.1. Kontrola jednostronnych aktów administracyjnych	356
6.3.1.1. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych	356
6.3.1.2. Sprawy dotyczące rozstrzygnięć regulatorów rynku	377
6.3.1.3. Sprawy z zakresu udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	405
6.3.1.4. Sprawy z zakresu prawa wyborczego	409
6.3.1.5. Sprawy o odszkodowania	414
6.3.1.6. Sprawy z zakresu rozgraniczenia nieruchomości	437
6.3.2. Kontrola bezczynności administracji publicznej	451
6.3.3. Kontrola działań faktycznych	457
6.3.4. Porozumienia administracyjne	462
6.4. Podsumowanie	477
Zakończenie	491
Wykaz orzecznictwa	505
Bibliografia	513

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKPC** – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarta do podpisu 4.11.1950 r. w Rzymie, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
- Grundgesetz** – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r. (BGBl. I S 1), ostatnio zmieniona przez ustawę z 13.07.2017 r. (BGBl. I S. 2437)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145)
- Konstytucja kwietniowa** – ustawa z 23.04.1935 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 227) – uchylona
- Konstytucja marcowa** – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) – uchylona
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Konstytucja z 1952 r.** – ustawa konstytucyjna z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36) – uchylona
- 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.)
- k.p.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)

- KPP** – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, ogłoszona 12.12.2007 r. w Strasburgu (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.)
- k.wyb.** – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.)
- mała Konstytucja** – ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) – uchylona
- MPPOiP** – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu 19.12.1966 r. w Nowym Jorku (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- nowela styczniowa do k.p.a.** – ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8) – uchylona
- p.a.s.c.** – ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2224 ze zm.)
- p.g.k.** – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2019 r. poz. 725 ze zm.)
- p.o.ś.** – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396)
- 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. energ.** – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.)
- pr. tel.** – ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2018 r. poz. 1954 ze zm.)
- pr. wod.** – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.)
- p.u.s.a.** – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.)
- p.u.s.p.** – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.)
- p.z.p.** – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.)
- rozporządzenie o NTA z 1932 r.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806) – uchylone

- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej z 7.02.1993 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
- u.f.p.** – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.g.n.** – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
- u.o.k.k.** – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 369)
- u.p.p.p.** – ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1834 ze zm.)
- u.p.s.** – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.)
- u.r.t.** – ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r. poz. 361 ze zm.)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)
- u.s.u.s.** – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.)
- ustawa o NSA** – ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – uchylona
- ustawa o NTA** – ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.) – uchylona
- ustawa o T. Komp.** – ustawa z 25.11.1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz.U. Nr 126, poz. 897) – uchylona
- ustawa ustrojowa z 1985 r.** – ustawa z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25) – uchylona
- u.ś.o.z.** – ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1373)
- u.t.k.** – ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 710 ze zm.)
- u.u.c.o.** – ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1109 ze zm.)
- u.z.p.p.r.** – ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295)

- VwGO** – Verwaltungsgerichtsordnung; niemiecka federalna ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 21.01.1960 r. w brzmieniu ustalonym ogłoszeniem z 19.03.1991 r. (BGBl. I S. 686), ostatnio zmieniona ustawą z 21.06.2019 r. (BGBl. I S. 1151)

Czasopisma i publikatory

- AUL** – Acta Universitatis Lodziensis
- AUWr** – Acta Universitatis Wratislaviensis
- BGBL** – Bundesgesetzblatt – niemiecki Federalny Dziennik Ustaw
- BOSN** – Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego (dostępna na stronie internetowej SN: www.sn.pl)
- BOTK** – Baza Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (dostępna na stronie internetowej TK: www.trybunal.gov.pl)
- Casus** – Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych CASUS
- CBOSA** – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Dz.U.** – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. UE** – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- EPS** – Europejski Przegląd Sądowy
- GSP** – Gdańskie Studia Prawnicze
- KSP** – Krakowskie Studia Prawnicze
- LEX** – System Informacji Prawnej LEX
- MoP** – Monitor Prawniczy
- NP** – Nowe Prawo
- ONSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OSNC** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNC-ZD** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
- OSNKW** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
- OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP** – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSPika** – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria B
Pal.	– Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej
PiP	– Państwo i Prawo
PIPWI UJ	– Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej Uniwersytetu Jagiellońskiego
PPC	– Polski Proces Cywilny
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SPE	– Studia Prawno-Ekonomiczne
SPP	– Studia Prawa Publicznego
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Sądy i inne instytucje

ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
KRRiTV	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
PKW	– Państwowa Komisja Wyborcza
SN	– Sąd Najwyższy
SOKiK	– Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	– Trybunał Konstytucyjny
T. Komp.	– Trybunał Kompetencyjny
TS	– Trybunał Stanu
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UdsC	– Urząd do Spraw Cudzoziemców
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
USC	– Urząd Stanu Cywilnego
UTK	– Urząd Transportu Kolejowego
UZP	– Urząd Zamówień Publicznych
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Prawo do sądu jest fundamentalną zasadą państwa prawa i jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki, gwarantowanym zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i na poziomie regulacji prawnomiędzynarodowej oraz unijnej. Jako zasada konstytucyjna prawo do sądu stanowi dyrektywę tworzenia prawa. Nie pozwala ona ustawodawcy na tworzenie norm sprzecznych z nią i jednocześnie nakazuje mu tworzenie norm zgodnych z jej treścią. Zasada prawa do sądu jest także dyrektywą interpretacyjną, która musi być uwzględniana w procesie stosowania prawa przez wszystkie organy państwowe. Z kolei jako prawo podmiotowe jest ono źródłem roszczeń jednostki o treści zagwarantowanej postanowieniami konstytucji¹. Jego rola jako gwaranta ochrony jednostki i przysługujących jej praw jest we wszystkich współczesnych demokratycznych porządkach prawnych niezaprzeczalna. W największym uproszczeniu można stwierdzić, że prawo do sądu jest prawem do dochodzenia przez jednostkę ochrony zagwarantowanych przepisami praw na drodze sądowej i poddania swoich roszczeń ocenie sądu². Zasada prawa do sądu gwarantuje jednostce: 1) prawo dostępu do sądu, 2) prawo do właściwej procedury przed sądem, 3) prawo do wyroku sądowego³.

¹ Tak: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1997/11–12, s. 89; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 727.

² M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 537.

³ P. Sarnecki, komentarz do art. 45 Konstytucji RP, s. 3 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005; A. Kubiak, *Konstytucyjna*

Zaznaczenia już na wstępie wymaga, że konstytucyjna zasada prawa do sądu nie jest prawem do jakiegokolwiek sądu. Zagwarantowanie realizacji prawa do sądu wymaga zapewnienia jednostce dostępu do sądu, który oprócz dysponowania takimi cechami, jak niezależność od legislatywy i egzekutywy, niezawisłość, bezstronność w orzekaniu, będzie także sądem właściwym do rozpoznania sporu⁴, tj. takim sądem, który ze względu na merytoryczne przygotowanie, posiadane doświadczenie, a także rodzaj stosowanej procedury i posiadane w ramach niej kompetencje będzie sądem adekwatnym (kompetentnym) do rozpoznania danej sprawy.

Odzwiedcieniem prawa do sądu i jednocześnie urzeczywistnieniem wynikających z niego idei jest sądowa kontrola działalności administracji publicznej⁵, która współcześnie także uważana jest za jeden z immanentnych elementów formuły państwa prawa. W polskim porządku prawnym sądowa kontrola działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie została co do zasady powierzona sądom administracyjnym⁶. Sądy administracyjne stanowią wyodrębniony i niezależny od sądów powszechnych pion sądownictwa, który w założeniu ustrojodawcy został powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej⁷. W nauce prawa spotyka się jednak stwierdzenia, że w określonych ustawowo przypadkach kontrola sądowa działalności administracji publicznej sprawowana jest przez sądy powszechne, a nawet wręcz mówi się, że mamy mieszany system kontroli działalności administracji publicznej, tj. sądowa kontrola działalności administracji publicznej należy do sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Wskazuje się, że kontrola ta może być sprawowana przez sąd powszechny przy okazji rozpoznawania sprawy cywilnej czy karnej, gdy wyraża on oce-

zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Łódź 2006, s. 199 i wskazane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

⁴ Tak: A. Kubiak, *Konstytucyjna...*, s. 103; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 291; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 97.

⁵ Tak M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 13.

⁶ Art. 184 Konstytucji RP.

⁷ Art. 1 § 1 p.u.s.a.

nę w stosunku do działań administracji publicznej i aktów przez nią wydawanych (kontrola incydentalna). W niektórych jednak przypadkach sąd powszechny na mocy przepisu szczególnego uzyskuje prawo do „wypowiedzenia się wprost” w orzeczeniu sądowym o działaniach administracji publicznej i dokonania ich oceny lub też ponownego rozpoznania sprawy, w której organ uprzednio wydał decyzję administracyjną. Typowym przykładem takich spraw są choćby sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, sprawy załatwiane decyzjami wydawanymi przez tzw. regulatorów rynku lub też sprawy odszkodowań za legalne działania administracji publicznej. W doktrynie proponuje się tradycyjnie podział takich przypadków kontroli sądowej sprawowanej przez sądy powszechne na kontrolę bezpośrednią i kontrolę pośrednią. W jego ramach o kontroli bezpośredniej mówi się wtedy, gdy sąd powszechny na mocy przepisu szczególnego zostaje upoważniony do rozpoznania skargi, odwołania lub innego środka zaskarżenia określonej formy działania administracji publicznej (zwykle decyzji administracyjnej). Kontrola pośrednia sprawowana przez sądy powszechne występuje natomiast wówczas, gdy sąd powszechny nie rozpoznaje środka prawnego (zaskarżenia) od stanowiącej przedmiot kontroli określonej formy działania administracji publicznej, ale na mocy przepisu szczególnego orzeka w sposób wiążący o prawach i obowiązkach stron (zwykle cywilnoprawnych), w odniesieniu do których uprzednio została wydana decyzja administracyjna lub które zostały uregulowane po zastosowaniu pewnej formy działania administracji⁸.

Na tle opisanego powyżej stanu regulacji prawnych pojawia się z jednej strony pytanie o to, czy opisane powyżej przypadki sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne w odniesieniu do spraw dotyczących działalności administracji publicznej można rzeczywiście traktować jako kontrolę działalności administracji pu-

⁸ Tak T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 39–42, art. 2; a także P. Osowy, *Kontrola administracji publicznej w sądowym postępowaniu cywilnym (zarys problematyki)* [w:] *Institucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Pośluszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 270.

blicznej, a tym samym – czy sądy powszechne orzekają w sprawach zastrzeżonych co do zasady do właściwości sądów administracyjnych. Z drugiej strony natomiast wyjaśnienia wymaga, czy powierzanie sądom powszechnym sprawowania wymiaru sprawiedliwości w tego rodzaju sprawach jest zgodne z konstytucyjnym modelem delimitacji właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Dla udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania zasadniczego znaczenia nabrało ustalenie w pierwszej kolejności, według jakich zasad nastąpiła repartycja władzy sądowniczej pomiędzy sądy powszechne a sądy administracyjne w polskim porządku prawnym, i gdzie przebiega granica delimitacyjna pomiędzy zakresem kognicji jednych i drugich sądów. Dopiero bowiem po ustaleniu zasad delimitacyjnych można próbować identyfikować wyjątki od tych zasad.

Antycypując dalsze rozważania i wnioski zawarte w niniejszej pracy, można już teraz wskazać, że racjonalnym założeniem wydaje się przyjęcie, iż w obowiązującym stanie prawnym zakresy kognicji sądów powszechnych i sądów administracyjnych powinny być rozłączne i nie powinny się krzyżować ze sobą. Założenie takie jest zgodne z wynikającą z konstytucyjnej zasady prawa do sądu dyrektywą tworzenia przepisów proceduralnych dotyczących właściwości sądów w taki sposób, aby były one jasne i czytelne i pozwalały na określenie właściwości sądu w danej sprawie. W konsekwencji należy zatem przyjąć, że w założeniu ustrojodawcy sądy powszechne miały co do zasady rozpatrywać sprawy cywilne wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, podczas gdy sądy administracyjne zostały powołane do rozpoznawania sporów publicznoprawnych dotyczących działalności administracji publicznej. Jest to oczywiście tylko pewne uproszczenie, niemniej w takim podziale kompetencji pomiędzy te dwa piony sądownictwa należy także upatrywać sensu istnienia sądów administracyjnych jako sądów specjalizujących się w rozpatrywaniu tego rodzaju sporów. Przy tworzeniu regulacji konstytucyjnej dotyczącej rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych zabrakło jednak dostatecznej precyzji, aby można było w sposób jednoznaczny wyznaczyć granicę pomiędzy właściwością jednych, jak i drugich sądów. Stanowi to istotny problem przy interpretacji tej regulacji, który – jak można się domyślać – wynika

między innymi z dużego poziomu jej abstrakcyjności. Ustrojodawca nie wskazał przede wszystkim, czy kontrolą sprawowaną przez sądy administracyjne powinna być objęta całość działalności administracji publicznej, co ma o tyle istotne znaczenie, że działalność ta jest bardzo zróżnicowana i obejmuje zarówno działania władcze (jednostronnie podejmowane przez administrację), opierające się na normach prawa publicznego, jak i działania niewładcze, głównie dwustronne, opierające się na normach prawa publicznego bądź też na normach prawa prywatnego. Na poziomie ustaw zwykłych ustawodawca ograniczył jednocześnie kognicję sądów administracyjnych wyłącznie do działań władczych, pomijając całkowicie działalność niewładczą. Dodatkową trudność stanowi brak wskazania przez ustrojodawcę, na czym w istocie ma polegać sprawowany przez sądy administracyjne wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej.

Wskazać należy, że dla realizacji celów założonych w niniejszej pracy i przezwyciężenia problemów związanych z wykładnią językową konstytucyjnych zasad rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i administracyjnych w pracy wykorzystano dorobek piśmiennictwa oraz judykatury w tym zakresie oraz odwołano się do ustaleń opartych na przeprowadzonej wykładni systemowej, funkcjonalnej oraz historyczno-komparatystycznej.

Z uwagi na niedoskonałości analizowanej regulacji, a także brak wystarczającego opracowania powyższych zagadnień w doktrynie dla zrealizowania celów niniejszej pracy konieczne stało się także opracowanie niezbędnej siatki pojęciowej, a w szczególności zdefiniowanie, czym w istocie jest kontrola działalności administracji publicznej. Stworzenie definicji, która mogłaby następnie stanowić wzorzec przy ocenie, czy w danym przypadku orzekania przez sąd powszechny w sprawie dotyczącej administracji publicznej mamy do czynienia ze sprawowaniem kontroli działalności administracji, wymagało sięgnięcia do pojęć wspólnych dla działalności obu pionów sądownictwa, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Już tutaj pragnę zaznaczyć, że zdaję sobie sprawę z tego, iż w literaturze prawniczej można spotkać się także ze stanowiskiem, jakoby kontrola działalności administracji publicznej była przez ustrojodawcę zastrzeżona

wyłącznie dla sądów administracyjnych, natomiast sądy powszechne mogły jedynie przejść sprawę administracyjną do końcowego jej załatwienia, co – jak należy domniemywać – ma jakościowo odmienny charakter od „kontroli działalności administracji publicznej” i stanowi w istocie wkroczenie w kompetencje władzy wykonawczej do końcowego załatwienia sprawy⁹. W swojej pracy nie neguję tezy, że wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy powszechne istotnie różni się od wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne. Dostrzegając jednak różnice pomiędzy tymi dwiema formami sprawowania wymiaru sprawiedliwości, starałam się znaleźć elementy dla nich wspólne i w ten sposób stworzyć definicję, która pomimo tak wielu różnic, będzie pozwalała stwierdzić, w jakich przypadkach można mówić o kontroli działalności administracji publicznej, tj. o tych przypadkach, gdy ustawodawca odstępuje od przyjętych w Konstytucji RP zasad repartycji władzy sądowniczej. Za oczywiste należy uznać, że w przypadku przekazania sądom powszechnym spraw należących co do zasady do właściwości sądów administracyjnych sprawy te zostaną rozpoznane zgodnie z procedurą właściwą dla sądów powszechnych, przy uwzględnieniu przysługujących im kompetencji. Nie wydaje się zatem zasadne ograniczanie pojęcia kontroli działalności administracji publicznej tylko do działalności sądów administracyjnych, zwłaszcza że sądy powszechne także przeprowadzają kontrolę legalności działań administracji, przy czym dla nich stanowi ona tylko jedną z przesłanek rozstrzygnięcia, a nie cel sam w sobie¹⁰.

Podstawowe problemy badawcze w zakresie tak opisanej tematyki niniejszej pracy sprowadzają się do następujących pytań generalnych: 1) czy w obowiązującym stanie prawnym zdarzają się przypadki powierzenia przez ustawodawcę sądom powszechnym spraw należących co do zasady do właściwości sądów administracyjnych, a jeżeli tak, to: 2) czy uzasadnione jest używanie w odniesieniu tych przypadków określenia „kontrola działalności administracji publicznej”, 3) czy prze-

⁹ Tak R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego* [w:] *PolSKI model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 146–147.

¹⁰ M. Romańska, *Realizacja...*, s. 543.

kazywanie do właściwości sądów powszechnych spraw, które zgodnie z zasadami delimitacji właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych, powinny należeć do tych ostatnich, jest dopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów prawa, w tym norm Konstytucji RP, 4) czy sądy powszechne można uznać za sądy adekwatne (właściwe) do rozpoznawania spraw dotyczących działalności administracji publicznej i czy powierzanie im przez ustawodawcę kontroli działalności administracji publicznej w należyty sposób zapewnia realizację zasady prawa do sądu właściwego. Pomocniczo podjęto w niniejszej pracy próbę odpowiedzi na następujące pytania: 1) jakie są zasady delimitacji właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych w polskim porządku prawnym na gruncie Konstytucji RP, 2) według jakich kryteriów można ewentualnie sklasyfikować stwierdzone przypadki kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy powszechne, 3) jakie są przyczyny powierzania sądom powszechnym kontroli działalności administracji publicznej.

Głównym celem pracy było dokonanie oceny istniejącego *de lege lata* systemu sądowej kontroli działalności administracji publicznej w zakresie, w jakim kontrola ta została powierzona przez ustawodawcę sądom powszechnym w kontekście zapewnienia jednostce należytej ochrony w jej relacjach z administracją publiczną poprzez udzielenie odpowiedzi na wyżej zaprezentowane pytania, a także sformułowanie ewentualnych wniosków *de lege ferenda* w tym zakresie. Wobec zasygnalizowanej możliwości szerokiego lub wąskiego ujęcia tematu, już w tym miejscu należy poczynić zastrzeżenie, że przedmiotem badań uczyniono wyłącznie te przypadki, gdy sąd powszechny na mocy przepisów uzyskuje wprost możliwość zmiany lub uchylecia działań administracji publicznej lub też uzyskuje prawo ponownego rozpoznania sprawy już załatwionej uprzednio przez organ administracji publicznej. Poza obszarem badań znalazły się natomiast te przypadki, gdy sąd powszechny dokonuje kontroli działalności administracji publicznej jedynie „przy okazji” (pomocniczo) rozpatrywania innej sprawy, stanowiącej jego podstawowy przedmiot zainteresowania¹¹.

¹¹ M. Stahl [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 531.

Uwzględniając powyższe założenia i aktualny model sądowej kontroli działalności administracji publicznej, przyjęto następujące tezy badawcze: 1) w aktualnie obowiązującym porządku prawnym istnieje mieszany system sądowej kontroli działalności administracji publicznej, tj. pomimo ustalonego w Konstytucji RP modelu rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych, w określonych przypadkach przepisy przewidują sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej przez sądy powszechne, 2) przy kształtowaniu przepisów o właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych nie uwzględnia się w należyty sposób kwestii adekwatności sądu do rozpatrywania danej sprawy, 3) w polskim porządku prawnym istnieje związek pomiędzy zakresem kompetencji sądów powszechnych w sprawach dotyczących działalności administracji publicznej a zakresem wykorzystywania przez administrację prawa cywilnego jako podstawy jej działań¹².

Potrzeba przeprowadzenia badań o wyżej zarysowanym przedmiocie wydała się o tyle uzasadniona, że zagadnienie kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy powszechne nie było, jak dotąd, przedmiotem kompleksowej analizy w literaturze prawniczej. W piśmiennictwie brakuje monografii o takiej tematyce, jak objęta niniejszą pracą, z tak zakreślonym polem badawczym. W doktrynie można jedynie spotkać się z artykułami lub monografiami¹³, które omawiają poszczególne lub wybrane aspekty tego zjawiska, niemniej nie obejmują swoim zasięgiem całości zagadnień poruszonych w niniejszej pracy. Struktura całej pracy i prowadzony w niej tok rozważań podporządkowane zostały przyjętym i omówionym powyżej celom, weryfikacji założonych tez badawczych oraz rozpoznaniu stwierdzonych problemów badawczych. Całość rozważań podzielona została na sześć rozdziałów, które z kolei podzielone zostały na mniejsze jed-

¹² Podobną tezę na podstawie analizy prawnoporównawczej modelu sądowej kontroli w Anglii, Francji oraz Niemczech i Austrii sformułował J. Jeżewski – J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Ossolineum 1974, s. 141.

¹³ Na przykład P. Osowy, *Kontrola...*, s. 265–287, czy też J. Jeżewski, *Administracja...*, którego przedmiotem badań komparatystycznych było wykorzystywanie prawa cywilnego przez administrację w Anglii, we Francji oraz w Niemczech i Austrii.

nostki redakcyjne. Pierwszy i drugi rozdział stanowią swego rodzaju wstęp, omawiający tło zasadniczych dla niniejszej pracy rozważań. Pierwszy rozdział zawiera rozważania na temat samego pojęcia administracji publicznej oraz form prawnych działania wykorzystywanych przez administrację przy realizacji jej zadań. W rozdziale tym omówiono istniejący stan doktryny i wykształcone w niej koncepcje zjawiska administracji publicznej oraz podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, na czym polega specyfika działalności administracji publicznej, uzasadniająca odmienne jej traktowanie od działalności podejmowanej przez innych uczestników obrotu prawnego. W rozdziale pierwszym przedstawiono także formy prawne działania administracji oraz zaprezentowano klasyfikację tych form na bazie koncepcji przyjętych w piśmiennictwie w tym zakresie. Celem poczynionych uwag było zilustrowanie, jak bardzo różnorodne formy działania wykorzystywane są przez administrację w jej działalności, a także zwrócenie uwagi na to, iż działalność administracji nie ogranicza się wyłącznie do form publicznoprawnych; równie często sięga ona po formy typowe dla prawa prywatnego. W rozdziale drugim przedstawione zostały rozważania z zakresu komparatystyki prawnej. Omówiono ogólnie istniejące na świecie systemy kontroli sądowej. Ze względu na problematykę niniejszej pracy rozdział ten koncentruje się na modelach mieszanych sądowej kontroli działalności administracji publicznej i przyjętych rozwiązaniach w zakresie rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Zagadnienia te omówiono na przykładzie modelu angielskiego¹⁴, francuskiego i niemieckiego.

Trzeci rozdział obejmuje rozważania na temat konstytucyjnoprawnych podstaw sprawowania kontroli działalności administracji pu-

¹⁴ Model angielski jest co do zasady modelem opierającym się na zasadzie jedności sądownictwa i prawa. Jednak także w nim przyjmuje się pogląd o odrębności prawa administracyjnego, a przeprowadzone w ostatnich latach reformy doprowadziły także do nadania trybunałom administracyjnym rozstrzygającym, obok sądów powszechnych, spory administracyjne statusu zbliżonego do organów sądowych. Zob. szerzej w rozdziale 2. Model ten został przedstawiony w niniejszej pracy dla zilustrowania związku pomiędzy zakresem kompetencji sądów powszechnych a zakresem stosowania prawa cywilnego przez administrację publiczną.

blicznej przez sądy powszechne. Wywód w tym zakresie rozpoczyna omówienie tła historycznego sprawowania tej kontroli przez sądy powszechne i próba ustalenia genezy tego zjawiska w polskim porządku prawnym. W dalszej części rozdziału podjęta została próba wyznaczenia konstytucyjnych zasad delimitacji właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych *de lege lata*. Rozważania te rozpoczynają się od omówienia istoty i znaczenia zasady prawa do sądu z punktu widzenia ochrony praw jednostki, ze szczególnym naciskiem, iż prawo to obejmuje prawo do sądu adekwatnego (właściwego), tj. odpowiednio przygotowanego merytorycznie, dysponującego odpowiednim doświadczeniem, orzekającego według procedury odpowiedniej do rozpatrywanej sprawy. Rola prawa do sądu ma zasadnicze znaczenie dla całej pracy – to bowiem przez jego pryzmat będzie następnie analizowane zagadnienie, czy istniejący system kontroli działalności administracji publicznej, w którym uczestniczą sądy powszechne, w należyty sposób gwarantuje ochronę jednostki w jej relacjach z władzą publiczną. Zasadnicza część rozważań zawarta w trzecim rozdziale, dotycząca konstytucyjnych podstaw istnienia dwóch pionów sądownictwa, tj. sądów powszechnych i sądów administracyjnych, opiera się na analizie istniejącego w tym zakresie dorobku doktryny i judykatury; przeprowadzono również wykładnię językową, systemową i funkcjonalną istniejącej regulacji konstytucyjnej. Na dalszym etapie rozważań skonfrontowano zasady modelowe wywiedzione z Konstytucji RP z zakresem właściwości sądów administracyjnych wprowadzonym przez ustawodawcę na poziomie ustawy. W rozdziale tym podjęto także próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa, a zwłaszcza postanowień Konstytucji RP, dopuszczalne jest przekazywanie sądom powszechnym do rozstrzygania spraw dotyczących działalności administracji publicznej, skoro, jak ustalono, domniemywa się, że kontrolę tej działalności powinny sprawować sądy administracyjne. Rozważania te poprzedzono analizą specyfiki sądowej kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne na gruncie Konstytucji RP, przy uwzględnieniu, iż zasadniczym zadaniem sądów administracyjnych jako organów sądowych jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a nie tylko sprawowanie kontroli w tradycyjnym tego słowa rozumieniu. Antycypując dalsze rozważa-

nia, należy wskazać, że w świetle poczynionych ustaleń powierzanie sądom powszechnym sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących działalności administracji publicznej, która co do zasady powinna podlegać kontroli sądów administracyjnych, należy uznać za o tyle dopuszczalne, o ile w konkretnym przypadku sąd powszechny pozostaje sądem bardziej adekwatnym do rozpoznania danej sprawy niż sąd administracyjny i tym samym daje on gwarancję realizacji prawa do sądu.

Z racji dokonanych ustaleń w rozdziale czwartym niniejszej pracy przeprowadzono analizę porównawczą kompetencji sądów powszechnych i sądów administracyjnych oraz organów administracji publicznej, obejmującą porównanie koncepcji sprawy administracyjnej i sądownoadministracyjnej oraz sprawy cywilnej, a także porównanie form wykonywania działalności orzeczniczej przez władzę sądowniczą i władzę wykonawczą. Przeprowadzona analiza obejmuje kompetencje organów administracji publicznej w procedurze administracyjnej oraz koncepcje sprawy administracyjnej z tego względu, że wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy powszechne przypomina w istocie załatwianie spraw przez organy administracji publicznej, ma bowiem charakter merytoryczny. Uprawnienia sądów administracyjnych mają natomiast tylko w ograniczonym zakresie charakter merytoryczny, w przeważającej mierze są kasacyjne. Przekazanie sprawy podlegającej kontroli sądu administracyjnego do właściwości sądu powszechnego oznacza w istocie nie tylko wyjęcie tej sprawy spod właściwości sądu administracyjnego, ale także organu administracji publicznej, który sprawę tę rozstrzyga w pierwszej kolejności. Sąd powszechny przejmuje bowiem sprawę od organu administracji publicznej i ją załatwia, sprawa co do zasady „nie wraca” z powrotem do organu.

Ostatnia część pracy, czyli rozdział piąty i szósty, stanowi w istocie jej część szczegółową. W tej części bowiem podjęto próbę określenia treści pojęcia kontroli działalności administracji publicznej w świetle poczynionych ustaleń co do wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy powszechne i sądy administracyjne. W oparciu o przyjętą definicję zidentyfikowano i następnie usystematyzowano przypad-

ki sprawowania kontroli działalności administracji publicznej przez sądy powszechne w istniejącym stanie prawnym.

Realizacja celu niniejszej pracy nastąpiła poprzez wnioskowanie formalno-dogmatyczne oraz logiczno-pojęciowe i perswazyjne dowodzenie założonych tez, które jest charakterystyczne dla nauk dogmatycznych¹⁵. Praca wykorzystuje przede wszystkim dorobek nauki prawa procesowego (administracyjnego, sądownoadministracyjnego i cywilnego), a także sięga do piśmiennictwa prawa konstytucyjnego. Podstawowa metoda stosowana w pracy to metoda dedukcyjna oraz analiza i wyjaśnianie prezentowanych instytucji prawnych na tle literatury przedmiotu¹⁶. Specyfika problematyki prezentowanej w pracy wymagała także sięgnięcia do judykatury oraz przeprowadzenia analizy komparatystycznej i istniejącego ustawodawstwa. Przeprowadzone analizy, obejmujące materiał ustawowy i judykaty, służyły weryfikacji postawionych założeń teoretycznych.

Praca uwzględnia stan prawny aktualny na dzień 29.07.2019 r.

¹⁵ M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 33–34.

¹⁶ Tak M. Romańska, *Skuteczność...*, s. 19; zob. także M. Kamiński, *Prawo administracyjne...*, s. 34.

Rozdział 1

ADMINISTRACJA PUBLICZNA WE WSPÓŁCZESNEJ NAUCE PRAWA

1.1. Uwagi wprowadzające

Problematyka niniejszej pracy skupia się wokół zagadnienia kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy powszechne. Analiza tej tematyki wymaga poczynienia już na samym początku pewnych ustaleń terminologicznych, które pozwolą określić zakres i wyznaczyć granice opracowania. Przede wszystkim konieczne jest wyjaśnienie samego pojęcia działalności administracji publicznej, które jako przedmiot kontroli sprawowanej przez sądy powszechne ma znaczenie kluczowe dla określenia zakresu merytorycznego opracowania. Ustalenie sposobu rozumienia tego pojęcia pozwoli określić w dalszych rozważaniach, w jakich przypadkach, przewidzianych w prawie, mamy do czynienia z taką kontrolą. W kolejnych rozdziałach będzie możliwe odniesienie poczynionych ustaleń co do znaczenia pojęcia administracji publicznej i form jej działania do działalności sądów powszechnych i wskazanie na tej podstawie, jakie sytuacje w ramach niniejszych rozważań traktowane będą jako przypadki „kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy powszechne”, i z tej racji znajdują się w spektrum zainteresowania, a jakie zostaną pominięte jako z nią niezwiązane. Z tej przyczyny rozważania w niniejszym rozdziale zmierzają do wyjaśnienia, czym jest „działalność administracji publicznej”, co następnie będzie stanowiło podstawę do określenia istoty i znaczenia pojęcia „kontroli działalności administracji publicznej” w systemie prawnym.

1.2. Administracja publiczna i znaczenie przypisane temu pojęciu w nauce prawa

W języku potocznym pojęcie administracji używane jest zwykle dla określenia działalności polegającej na zarządzaniu (ujęcie przedmiotowe) lub też zespołu ludzi wyodrębnionego w celu wykonywania tego rodzaju działalności (ujęcie podmiotowe)¹. Źródłem tego słowa należy upatrywać w łacińskim czasowniku *ministrare*, oznaczającym posługiwanie, kierowanie, wykonywanie, do którego w języku polskim dodano przedrostek „ad” dla podkreślenia celowości działania². Należy wskazać, że przedmiotem zainteresowania jest wyłącznie „administracja publiczna”, sprawowana przez państwo w interesie ogółu, a nie administracja w ogóle, stąd poza zakresem rozważań znajdzie się na przykład administracja prywatna, rozumiana jako działalność polegająca na zarządzaniu sprawami prywatnymi przez podmioty niewykonujące władzy państwowej (np. administracja przedsiębiorstwa prywatnego, administracja budynku itp.).

Administracja publiczna ze względu na jej rolę w społeczeństwie jest ponadto przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych, w tym zarówno nauk prawnych, jak i między innymi nauki administracji, nauk politycznych i historycznych, ale także nauk społecznych. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają jednak na tak szerokie studia, w konsekwencji rozważania zostaną z konieczności zawężone do analizy pojęcia administracji publicznej tylko w jej aspekcie prawnym.

Z punktu widzenia ustrojowego i przyjętego podziału władzy administracja publiczna – w sensie materialnym – jest jedną z funkcji

¹ Tak m.in. *Słownik języka polskiego*, www.sjp.pwn.pl (dostęp: 11.12.2018 r.).

² Tak m.in.: E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 19; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej [w:] System Prawa Administracyjnego*, red. serii R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 5; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2016, s. 30; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2012, s. 17; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 21; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 21–22.

wykonywania władzy wykonawczej³ (obok działalności o charakterze typowo politycznym). W sensie formalnym jest to operacyjna część władzy wykonawczej, odpowiedzialna przede wszystkim za wykonywanie prawa i wobec tego podlega organom tej władzy, odpowiedzialnym za politykę państwa⁴. W piśmiennictwie administracja publiczna ze względu na sprawowane funkcje bywa określana jako „sługa ustroju” i aparat wykonawczy władzy politycznej. We współczesnym państwie demokratycznym jej funkcje są jednak znacznie szersze, stąd jej

³ Zgodnie z fundamentalną zasadą współczesnego demokratycznego państwa prawa władza w państwie dzieli się między trzy władze: 1) władzę ustawodawczą, która zajmuje się prawodawstwem i tworzeniem oraz wydawaniem ogólnie obowiązujących norm prawnych, 2) władzę wykonawczą, zajmującą się realizacją zadań państwa (z wyłączeniem spraw spornych), przy czym w ramach tej władzy wyróżnić można dwa zakresy – polityczny, polegający na wytyczaniu linii politycznej dla realizacji zadań w określonej dziedzinie państwowej, i administracyjny, sprowadzający się do wcielania w życie tej linii politycznej przy pomocy środków i form właściwych dla administracji (stosowanie prawa i działalność organizatorska) (w nauce prawa niemieckiego wyróżnia się z kolei trzy istotne funkcje władzy wykonawczej: rządzenie, czyli prowadzenie polityki państwa w celu zrealizowania zadań, wynikających z Konstytucji, zarządzanie, czyli wydawanie ogólnych aktów stosowania prawa służących organom nadrzędnym do formułowania wytycznych organów im podległych, administrowanie, czyli wydawanie aktów konkretno-indywidualnych – tak P. Tuleja, M. Pach, komentarz do art. 10 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 346), oraz 3) władzę sądowniczą, rozstrzygającą spory prawne. Zob. szerzej komentarz do art. 10 Konstytucji RP – B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 105. Jest to swego rodzaju podział funkcji państwa (rozumianych jako sfery prawne działania państwa). Jest to podział o charakterze przedmiotowym (funkcjonalnym), połączony z podziałem podmiotowym – każda sfera wykonywania władzy została bowiem przypisana w Konstytucji innym organom państwowym. Istotnym elementem zasady podziału władzy jest zasada niepołączalności (*incompatibilitas*), oznaczająca zakaz jednoczesnego pełnienia funkcji w organach władzy z różnych sfer. W literaturze prawniczej podkreśla się, że zasada podziału władzy ma nie tylko znaczenie dla samej struktury i organizacji państwa, ale jest ona także „organizmicznie powiązana z wolnościowym statusem jednostki” i ma chronić jednostkę przed skoncentrowaniem całości władzy lub jej wycinka w jednym organie i w ten sposób jej zmonopolizowaniem. Tak P. Sarnacki, komentarz do art. 10 Konstytucji RP, s. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005; także P. Tuleja, M. Pach, komentarz do art. 10 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, s. 343–347.

⁴ Podobnie H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 23.

działalność uznawana jest za służbę publiczną, a sama administracja – jako organizacja odpowiedzialna za nią – za sługę prawa⁵. Funkcje administracji publicznej są zatem, jak zostanie to wykazane poniżej, znacznie rozleglejsze, a tym samym działalność administracji nie może być utożsamiana tylko z prostym „wykonywaniem prawa”.

W europejskiej literaturze prawniczej, poczynając od XIX w., podejmowane były liczne próby zdefiniowania „administracji publicznej” i stworzenia w ten sposób zamkniętej definicji tego pojęcia. Poszukiwania te zostały także podjęte w okresie międzywojnia w polskiej nauce prawa administracyjnego i administracji. Pierwsze definicje O. Mayera i W. Jellinka opierały się na formule zasady trójpodziału władzy i ujmowały administrację publiczną jako tę działalność państwa, która pozostaje po wyłączeniu z niej ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości⁶. Jak łatwo można stwierdzić, walor poznawczy takich negatywnych definicji jest jednak niewielki, gdyż brak w nich odwołania do jakiegokolwiek cechy pozytywnej administracji. Sposób rozumienia tak zdefiniowanego pojęcia zależy w istocie od definicji pozostałych dwóch władz. Dalsze poszukiwania nauki polegały zatem przede wszystkim na próbie zidentyfikowania tej cechy pozytywnej, która determinowałaby istotę i specyfikę zjawiska społecznego, jakim jest administracja publiczna. Ramy tego opracowania nie pozwalają na szczegółową analizę powstałego w efekcie tych poszukiwań dorobku naukowego, w związku z czym konieczne jest odesłanie w tym zakresie do odpowiedniej literatury przedmiotu⁷. Należy jednakże podkreślić, że zarówno poszukiwania prowadzone w polskim, jak i w europejskim piśmiennictwie zakończyły się niepowodzeniem. Okazało się, że pojęcie administracji publicznej jest na tyle złożone, iż obejmuje swoim zakresem działania o charakterze zróżnicowanym, które nie pozwalają na znalezienie dla nich wspólnego mianownika, i nieustannie ulegającym zmianie na skutek zmian

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 23.

⁶ Definicja ta popularnie nazywana jest definicją „wielkiej reszty”. Szerzej Z. Niewiadomski, *Pojęcie...*, t. 1, s. 6; a także J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 33.

⁷ Szczegółowe omówienie dorobku literatury prawniczej w zakresie pojęcia administracji przedstawia m.in. Z. Niewiadomski, *Pojęcie...*, s. 7–17.

Katarzyna Małysa-Ptak – doktor nauk prawnych; radca prawny; autorka publikacji z zakresu problematyki pogranicza prawa publicznego i prywatnego; absolwentka Szkoły Prawa Niemieckiego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

W książce kompleksowo omówiono problematykę kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy powszechne. Celem pracy jest ustalenie, czy w polskim systemie prawnym zdarzają się przypadki sprawowania takiej kontroli przez sądy powszechne, a tym samym, czy sądy te wkraczają w zakres kompetencji przypisany konstytucyjnie sądom administracyjnym.

Publikacja przedstawia istniejący w polskim systemie prawnym mieszany model sądowniej kontroli administracji publicznej, z uwzględnieniem zarówno Konstytucji RP, jak i ustaw szczególnych. Autorka analizuje m.in. zagadnienia, takie jak:

- delimitacja właściwości sądów powszechnych i administracyjnych,
- kompetencje sądów powszechnych i administracyjnych,
- sprawy, w których kontrolę administracji publicznej sprawują sądy powszechne zamiast sądów administracyjnych,
- związki między prawem materialnym i procesowym oraz ich wpływ na zakres kognicji sądów powszechnych i administracyjnych.

Opracowanie jest przeznaczone dla sędziów, adwokatów, radców prawnych, pracowników administracji publicznej, a także dydaktyków i studentów na kierunkach prawo i administracja.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

