



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



**Elementy ustrojowo-funkcjonalne
sądownictwa administracyjnego
w wybranych państwach europejskich**

redakcja Bartosz Majchrzak



Prawo podstawowe
Warszawa 2020

Spis treści

Dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Francja	11
I. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego we Francji	11
II. Ustrój sądów administracyjnych i status sędziego sądu administracyjnego	13
1. Uwagi ogólne	13
2. Rada Stanu	15
3. Trybunały administracyjne i administracyjne sądy apelacyjne	20
III. Sądy administracyjne a sądy powszechne	26
IV. Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego	28
V. Zakres kognicji sądów administracyjnych	32
VI. Regulacja stron, uczestników postępowania	35
VII. Środki sygnalizacyjne i dyscyplinujące stosowane przez sądy administracyjne	37
VIII. Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym	38
IX. Prawomocność i skuteczność (wykonalność) orzeczeń sądów administracyjnych	42
X. Środki weryfikacji prawomocnego wyroku sądu administracyjnego	44
XI. Uchwały sądów administracyjnych	45
XII. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE	46
Podsumowanie	48

Dr Szymon Cheba

Niemcy	51
I. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego	51
II. Ustrój sądów administracyjnych i status sędziego sądu administracyjnego	53
1. Struktura sądów administracyjnych	53
2. Organizacja sądów administracyjnych	54
3. Sędziowie sądów administracyjnych	54
3.1. Sędziowie dożywotni (Richter auf Lebenszeit)	55
3.2. Sędziowie pozaetatowi	56
3.3. Pozostali sędziowie zawodowi	56
3.4. Sędziowie niezawodowi	56

III. Sądy administracyjne a inne sądy	57
1. Spory kompetencyjne	57
2. Moc orzeczeń sądów powszechnych w postępowaniu przed sądem administracyjnym	57
IV. Wybrane zasady postępowania sędowoadministracyjnego	57
1. Zasada dostępu do sądu	57
2. Brak obligatoryjnej dwuinstancyjności postępowania	58
3. Prawo do bycia wysłuchanym	59
4. Zasada jawności	60
5. Zasada swobodnej oceny dowodów	61
6. Zasada prawdy materialnej	61
7. Zasada prymatu załatwienia sprawy przez organ administracji	61
V. Rodzaje skarg wnoszonych do sądu administracyjnego	62
1. Skarga o unieważnienie aktu (<i>Anfechtungsklage</i>)	62
2. Skarga o zobowiązanie do wydania aktu administracyjnego (<i>Verpflichtungsklage</i>)	62
3. Skarga o zobowiązanie organu do określonego działania (<i>Leistungsklage</i>)	63
4. Skarga o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego (<i>Feststellungsklage</i>)	63
5. Kontrola norm (<i>Normenkontrolle</i>)	64
VI. Regulacja stron	64
1. Skarżący i pozwany (<i>Der Kläger und der Beklagte</i>)	64
2. Wezwany do uczestnictwa w procesie (<i>Beigeladene</i>)	65
3. Przedstawiciel interesu publicznego (<i>Vertreter des öffentlichen Interesses</i>)	66
4. Przedstawiciel interesu federalnego (<i>Der Vertreter des Bundesinteresses</i>)	66
5. Zdolność sądowa	67
6. Zdolność procesowa	67
7. Pełnomocnicy	67
8. Następstwo prawne	68
VII. Uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych	69
1. Kasacyjne orzekanie przez niemieckie sądy administracyjne	69
1.1. Uchylenie aktu administracyjnego	69
1.2. Stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego	70
2. Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne	70
2.1. Orzekanie co do istoty sprawy	70
2.2. Zobowiązanie organu do wydania określonego orzeczenia	72
2.3. Stwierdzenie istnienia lub nieistnienia obowiązku	73
2.4. Wyrok sądowy wydawany w razie uwzględnienia skargi na bezczynność organu	74
2.5. Zobowiązanie organu do określonego działania, zaniechania lub przyzwolenia	75
2.6. Zasądzenie świadczenia pieniężnego	75

VIII. Środki odwoławcze w postępowaniu sądownoadministracyjnym	76
1. Apelacja	76
1.1. Dopuszczenie apelacji z urzędu	76
1.2. Dopuszczenie apelacji na wniosek	77
1.3. Rozstrzygnięcie sądowe będące konsekwencją złożonego wniosku w sprawie dopuszczenia apelacji	78
1.4. Orzekanie co do istoty sprawy przez wyższy sąd administracyjny	78
2. Rewizja	79
2.1. Dopuszczenie rewizji przez sąd administracyjny	79
2.2. Dopuszczenie rewizji przez wyższy sąd administracyjny	80
2.3. Zażalenie na niedopuszczenie rewizji przez sąd (<i>Nichtzulassungbeschwerde</i>)	81
2.4. Orzeczenie Federalnego Sądu Administracyjnego	82
3. Zażalenie (<i>Beschwerde</i>)	82
IX. Prawomocność i skuteczność (wykonalność) orzeczeń administracyjnych	83
X. Środki weryfikacji prawomocnego wyroku sądowego	84
1. Skarga o wznowienie postępowania	84
2. Skarga o wysłuchanie przed sądem (<i>Anhörungsrüge</i>)	86
XI. Działalność uchwałodawcza sądów administracyjnych	87
XII. Pytania prawne do Federalnego Sądu Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE	88

Dagmara Gut

Austria	89
1. Ustrój sądów administracyjnych	89
1.1. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego	91
1.2. Status sędziego sądu administracyjnego	93
1.3. Relacja sądownictwa administracyjnego względem sądownictwa powszechnego	96
1.3.1. Właściwość sądów powszechnych w sprawach administracyjnych	96
1.3.2. Spory kompetencyjne pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi	97
2. Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego	97
2.1. Zasada monopolizacji	98
2.2. Zasada specjalizacji	98
2.3. Zasada enumeracji form działania administracji podlegających kontroli sądowej	98
2.4. Zasada następności	99
2.5. Zasada dwuinstancyjności	99
2.6. Zasada orzekania merytorycznego	99
2.7. Zasada prawdy obiektywnej	100
3. Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych	101
3.1. Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych pierwszej instancji	101

3.1.1. Podział właściwości pomiędzy krajowe i federalne sądy administracyjne pierwszej instancji	102
3.1.1.1. Federalny Sąd Administracyjny	102
3.1.1.2. Federalny Sąd Finansowy	103
3.2. Właściwość rzeczowa sądu administracyjnego drugiej instancji	103
4. Podmioty postępowania sądownoadministracyjnego	103
4.1. Skarżący	104
4.2. Organ	105
4.3. Współuczestnicy	105
4.4. Zdolność sądowa i procesowa	105
4.5. Zastępstwo procesowe	106
4.6. Następstwo procesowe w postępowaniu	107
5. Postępowanie przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji	107
5.1. Skarga	107
5.1.1. Legitymacja skargowa	107
5.1.2. Sposób wnoszenia skargi i termin na jej wniesienie	108
5.1.3. Wymogi formalne skargi	108
5.1.4. Skutki wniesienia skargi	108
5.2. Rozprawa i skład sądu	109
5.3. Rozstrzygnięcia podejmowane przez sąd administracyjny pierwszej instancji	110
5.3.1. Odrzucenie skargi	110
5.3.2. Oddalenie skargi	110
5.3.3. Uwzględnienie skargi	110
5.3.3.1. Skarga na decyzję	110
5.3.3.2. Skarga na wykonanie bezpośredniego administracyjnoprawnego środka władczego o charakterze przymusowym	112
5.3.3.3. Skarga na naruszenie obowiązku wydania decyzji przez organ	112
6. Środki odwoławcze od wyroków sądów administracyjnych pierwszej instancji	113
6.1. Rewizja	113
6.2. Wniosek o wyznaczenie terminu	115
7. Skuteczność, wykonalność i prawomocność wyroków sądów administracyjnych	116
7.1. Skuteczność i wykonalność wyroków sądów administracyjnych	116
7.2. Prawomocność wyroków sądów administracyjnych	117
8. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	117
8.1. Wniosek o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją	117
8.2. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	118

Dr Agata Kosieradzka-Federczyk

Włochy	121
Skróty	121
Wprowadzenie	121
I. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego	126
II. Ustrój sądów administracyjnych i status sędziego sądu administracyjnego	127
III. Sądy administracyjne a sądy powszechne	130
IV. Zasady ogólne postępowania sądowniczoadministracyjnego w Polsce i jej odpowiedniki albo zasady odrębne w porządkach prawnych innych państw	131
1. Zasady podstawowe	132
2. Zasady szczególne	134
V. Kognicja	135
Rodzaje wniosków kierowanych do sądu administracyjnego	141
VI. Regulacja stron, uczestników postępowania	142
VII. Środki sygnalizacyjne i dyscyplinujące stosowane przez sądy administracyjne	143
VIII. Środki odwoławcze w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym	143
IX. Prawomocność i skuteczność (wykonalność) orzeczeń sądów administracyjnych	145
X. Środki weryfikacji prawomocnego wyroku sądu administracyjnego	145
XI. Uchwały sądów administracyjnych	146
XII. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE	146
Pytania prawne	146
Pytania prejudycjalne	147

Dr Konrad Walczuk

Słowacja	149
I. Sądownictwo administracyjne – ustrój, właściwość rzeczowa i relacja względem sądów powszechnych (w tym w ujęciu ewolucyjnym)	149
1. Wymiar sprawiedliwości – podstawowe zagadnienia	149
2. Zarys rozwoju sądownictwa administracyjnego w Słowacji	150
3. Struktura sądownictwa i zakres właściwości poszczególnych rodzajów sądów	153
II. Status sędziego	155
1. Zagadnienia ogólne	155
2. Odpowiedzialność dyscyplinarna	157
III. Zasady ogólne postępowania sądowniczoadministracyjnego i zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym	161
IV. Uczestnicy postępowania sądowniczoadministracyjnego oraz zdolność procesowa	163
1. Zagadnienia ogólne	163
2. Strony postępowania	164

3. Zdolność procesowa	165
4. Pełnomocnicy	166
5. „Inne podmioty postępowania”	167
V. Prawomocność i skuteczność (wykonalność) orzeczeń sądów administracyjnych	170
1. Zagadnienia ogólne	170
2. Wyroki	171
3. Postanowienia	172
VI. Środki odwoławcze i weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych – zarys zagadnienia	172
VII. Środki dyscyplinujące i sygnalizujące	173
VIII. Pytania prawne do Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz następstwo prawne w postępowaniu	175

Dr hab. Bartosz Majchrzak

Polska	177
I. Uwagi wprowadzające	177
II. Pozycja ustrojowa sądownictwa administracyjnego w Polsce	178
1. Zarys ewolucji ustroju i zadań sądów administracyjnych	178
2. Podstawy konstytucyjne sądownictwa administracyjnego	181
3. Ustrój ustawowy sądownictwa administracyjnego	187
4. Związki sądownictwa administracyjnego i powszechnego w płaszczyźnie orzecniczej	190
III. Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego	193
1. Uwagi wprowadzające	193
2. Zasady podstawowe	194
3. Zasady szczególne	196
IV. Kognicja sądów administracyjnych	200
1. Właściwość rzeczowa	200
2. Charakter orzeczeń sądowych	203
V. Podmioty postępowania sądownoadministracyjnego	205
1. Strony postępowania	205
2. Uczestnicy i inne podmioty postępowania	206
3. Zdolność sądowa i zdolność procesowa	208
4. Pełnomocnictwo	209
5. Następstwo prawne	210
VI. Środki sygnalizacyjne i dyscyplinujące stosowane przez sądy administracyjne	211
1. Uwaga wstępna	211
2. Instytucja sygnalizacji	212
3. Uprawnienia o charakterze dyscyplinującym i represyjnym	212

VII. Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym	214
1. Uwagi ogólne	214
2. Skarga kasacyjna	215
3. Zażalenie	218
VIII. Prawomocność, skuteczność i wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych	219
IX. Środki weryfikacji prawomocnego wyroku sądu administracyjnego	222
1. Uwagi ogólne	222
2. Skarga o wznowienie postępowania	223
3. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	225
4. Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia	227
X. Uchwały sądów administracyjnych	228
1. Uwagi ogólne	228
2. Przesłanki podejmowania uchwał przez Naczelnego Sądu Administracyjnego	228
3. Rozstrzygnięcia podejmowane w postępowaniu uchwałodawczym	229
XI. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	230
XII. Podsumowanie	233

Francja

I. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego we Francji

Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.¹ w sposób ogólny odnosi się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Władzy sądowniczej poświęcony jest rozdział VIII (*De l'autorité judiciaire*), w rozdziale IX znalazło się natomiast konstytucyjne umocowanie dla Najwyższego Trybunału (*la Haute Cour*)². Ustawa zasadnicza wzmiankuje również m.in. o takich instytucjach krajowych związanych z wymiarem sprawiedliwości jak: Rada Stanu (*le Conseil d'Etat*)³, Trybunał Obrachunkowy (*la Cour des comptes*)⁴, Rada Konstytucyjna (*Le Conseil constitutionnel*)⁵, Sąd Kasacyjny (*la Cour de cassation*)⁶ czy Trybunał Sprawiedliwości Republiki (*la Cour de justice de la République*)⁷.

Zgodnie z art. 64 Konstytucji gwarantem niezawisłości sądownictwa jest Prezydent Republiki. Korzysta on z pomocy Najwyższej Rady Sądownictwa (*Le Conseil supérieur de la magistrature*), której skład i kompetencje określono w art. 65 Konstytucji. Ustawa zasadnicza nie wyróżnia przy tym *expressis verbis* pionu sądownictwa administracyjnego, jak czyni to art. 175 ust. 1 Konstytucji RP⁸, ani tym bardziej nie precyzuje ogólnych ram właściwości sądów administracyjnych (na wzór generalnej klauzuli kompetencyjnej z art. 184 Konstytucji RP). Wskazuje natomiast na element ustrojowy, zawierając odesłanie do określenia statusu sędziów w ustawie organicznej. Precyzuje jednakże, iż sędziowie są nieusuwalni. Art. 64 Konstytucji uznawany jest przy tym za gwarantujący niezależność sądów, a także specyficzny charakter ich funkcji, które nie mogą być naruszane ani przez ustawodawcę, ani rząd, ani żaden organ administracyjny⁹.

Pewne podstawy dotyczące ustroju sądownictwa i statusu sędziów we Francji mogą być wprowadzane również z art. 65 Konstytucji. W ramach określenia zasad konstytuowania

¹ Wersja ujednolicona z 9 września 2020 r., <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LE-GITEXTo00006071194#LEGISCTA000006095842>, (dostęp: 9.09.2020 r.), dalej: Konstytucja.

² Właściwego w sprawach naruszenia przez Prezydenta Republiki obowiązków, które jest oczywiście niezgodne z wykonywaniem jego mandatu (por. art. 67 i 68 Konstytucji w brzmieniu nadanym ustawą konstytucyjną nr 2007-238 z 23 lutego 2007 r.).

³ Patrz dalej.

⁴ Por. art. 47-2 Konstytucji.

⁵ Por. art. 61-63 Konstytucji.

⁶ Por. art. 65 Konstytucji.

⁷ Por. art. 68-1 i art. 68-2 Konstytucji.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁹ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2007-551 DC z 1 marca 2007 r., Journal Officiel de la République Française (Dziennik Urzędowy Republiki Francuskiej - dalej: J.O.R.F.) z 6 marca 2007 r., s. 4230.

składu Najwyższej Rady Sądownictwa wskazano, iż składa się ona z dwu sekcji, jednej właściwej dla sędziów (*des magistrats du siège*), a drugiej dla prokuratorów (*des magistrats du parquet*)¹⁰. Sekcja Najwyższej Rady Sądownictwa właściwa dla sędziów przedstawia wnioski dotyczące powoływania sędziów Sądu Kasacyjnego, pierwszego prezesa Sądu Apelacyjnego i przewodniczącego trybunału wielkiej instancji (*de tribunal de grande instance*), stanowiącego sąd I instancji w sprawach o większej wadze. Inni sędziowie są powoływani na podstawie jej akceptującej opinii. Sekcja ta orzeka również jako sąd dyscyplinarny dla sędziów. Ponadto, nowelizacja omawianego przepisu z 2008 r.¹¹ przewiduje, iż Najwyższa Rada Sądownictwa zbiera się na sesji plenarnej, aby odpowiedzieć na wnioski o opinie sformułowane przez Prezydenta Republiki na podstawie art. 64 Konstytucji, a więc w związku z rolą tego organu jako gwaranta niezależności władzy sądowniczej. Na sesji plenarnej Rada decyduje również o kwestiach związanych z etyką sędziowską, a także w każdej sprawie dotyczącej funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przekazanej przez Ministra Sprawiedliwości.

Należy podkreślić, że swoje funkcje Najwyższa Rada Sądownictwa wykonuje przede wszystkim w odniesieniu do sądownictwa powszechnego. W doktrynie wskazuje się bowiem, iż wynikająca z art. 64 Konstytucji niezależność sądownictwa odnosi się w istocie do sądownictwa powszechnego, zasadę tę względem sądownictwa administracyjnego wyprowadza się zaś przede wszystkim z orzecznictwa Rady Konstytucyjnej (*le Conseil constitutionnel*), podkreślającego rozdzielną i niezależną sądownictwa powszechnego i administracyjnego¹². Separacja dwóch pionów sądownictwa – administracyjnego (*l'ordre administratif*) z Radą

¹⁰ Zgodnie z brzmieniem art. 65 Konstytucji przyjętym w art. 1 ustawy konstytucyjnej nr 93-952 z 27 lipca 1993 r. Najwyższej Radzie Sądownictwa przewodniczył Prezydent Republiki. Minister Sprawiedliwości z urzędu był zaś jej wiceprzewodniczącym. Mógł on zastępować Prezydenta Republiki. Sekcja właściwa dla sędziów składała się, poza Prezydentem Republiki i Ministrem Sprawiedliwości, z pięciu sędziów i jednego prokuratora, jednego radcy stanu delegowanego przez Radę Stanu, trzech osób nie należących ani do parlamentu, ani do środowiska sędziowskiego, wyznaczonych odpowiednio przez Prezydenta Republiki, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i przewodniczącego Senatu. Regulacje w tym przedmiocie zostały zmodyfikowane przez art. 12 ustawy konstytucyjnej nr 2008-724 z 23 lipca 2008 r., wyłączający bezpośredni udział Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości. Obecnie sekcji właściwej dla sędziów przewodniczy Pierwszy Prezes Sądu Kasacyjnego. W jej skład wchodzi również pięciu sędziów, jeden prokurator, jeden radca stanu wyznaczony przez Radę Stanu oraz jeden adwokat, a także sześć wykwalifikowanych osób spoza członków parlamentu, środowiska sędziowskiego i administracji publicznej. Te ostatnie osoby są wyznaczane po dwie przez Prezydenta Republiki, Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i Przewodniczącego Senatu. W Konstytucji doprecyzowano warunki wyboru tych przedstawicieli. Nominacje proponowane przez przewodniczącego każdego zgromadzenia podlegają zaopiniowaniu właściwej stałej komisji danego zgromadzenia. Podobnie, w przypadku wyboru członków przez Prezydenta Republiki jest wymagane ich uprzednie zaopiniowanie przez właściwe stałe komisje Zgromadzenia Narodowego i Senatu, stosownie do ostatniego ustępu art. 13 Konstytucji, który ma zastosowanie zgodnie z odesłaniem zawartym w obowiązującej wersji art. 65 Konstytucji. Prezydent nie może dokonać nominacji, jeśli suma głosów negatywnych wyrażonych przez właściwe komisje obu zgromadzeń parlamentarnych stanowi co najmniej trzy piąte głosów oddanych w obu komisjach. Nowelizacja Konstytucji z 2008 r. doprecyzowała zatem warunki powołania członków Najwyższej Rady Sądownictwa przez Prezydenta Republiki oraz przewodniczących izb parlamentarnych, zwiększając udział w sekcji sędziowskiej Rady osób niebędących sędziami.

¹¹ Por. ustawę konstytucyjną nr 2008-724 z 23 lipca 2008 r.

¹² Zob. np. decyzje Rady Konstytucyjnej: nr 80-119 DC z 22 lipca 1980 r., J.O.R.F. z 24 lipca 1980 r., s. 1868 oraz nr 86-224 DC z 23 stycznia 1987 r., J.O.R.F. z 25 stycznia 1987 r., s. 924.

Stanu na czele i powszechnego (*l'ordre judiciaire*) z Sądem Kasacyjnym jest, jak się podkreśla, rezultatem uwarunkowań historycznych¹³.

Specyfika sądownictwa administracyjnego we Francji wynika m.in. ze szczególnego miejsca historycznie przypisanego Radzie Stanu. Ta ostatnia jest organem o złożonych kompetencjach, choć w Konstytucji akcentuje się przede wszystkim jej uprawnienia spoza sfery orzekania jako sąd administracyjny¹⁴. Bezpośrednio związana z nimi jest natomiast kompetencja Rady Stanu do inicjowania w związku z toczącym się postępowaniem sądowym kontroli konstytucyjności prawa przez Radę Konstytucyjną, o której mowa w art. 61-1 Konstytucji. W odniesieniu do statutów terytoriów zamorskich (*les collectivités d'outre-mer*) wskazuje się natomiast, iż powinny one uwzględniać sprawowanie przez Radę Stanu kontroli nad niektórymi kategoriami aktów podejmowanych przez właściwe zgromadzenia terytorialne¹⁵.

W pozostałym zakresie ustrój sądów administracyjnych, ich właściwość, jak również postępowanie w sprawach sporów administracyjnych zostały uregulowane we francuskim Kodeksie Sądownictwa Administracyjnego (*Code de justice administrative*)¹⁶ i przepisach szczególnych (choć spore znaczenie ma również praktyka sądowa). Podstawę konstytucyjną dla tych regulacji wyprowadza się z art. 34 Konstytucji zawierającego odesłanie m.in. do ustawowego unormowania wymiaru sprawiedliwości (dosłownie „stworzenia nowych porządków jurysdykcji” – *la création de nouveaux ordres de juridiction*), które jest szeroko interpretowane w doktrynie i orzecznictwie¹⁷.

II. Ustrój sądów administracyjnych i status sędziego sądu administracyjnego

1. Uwagi ogólne

Francja jest krajem o wyjątkowo długiej tradycji sądownictwa administracyjnego przede wszystkim ze względu na instytucję Rady Stanu. Wywodząca się z trzynastowiecznej Rady Królewskiej, Rada Stanu przetrwała burzliwe okresy historii Francji, czerpiąc podstawę prawną do funkcjonowania jako sąd kasacyjny z rozmaitych aktów prawnych. Utworzenie w łonie Rady Stanu trybunału kasacyjnego zapowiedziało Zgromadzenie Konstytucyjne

¹³ J.-L. Debré, *Justice et séparation des pouvoirs en droit constitutionnel français. Deuxième conférence régionale du monde arabe*, Doha, Katar 27-28 IV 2008, s. 6, <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5240/Justiceetseparationdespouvoirsendroitconstitutionnelfrançais.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (dostęp: 17.09.2020 r.). Zob. także: M. de Boisdeffre, *L'organisation de justice administrative en France*, „La Revue administrative” 1999, nr 6, s. 32 i n.

¹⁴ Por. np. art. 38, 39, 74-1, 76 Konstytucji.

¹⁵ Por. art. 74 Konstytucji.

¹⁶ *Code de justice administrative. Parties législative et réglementaire*. Aneks do ordonansu nr 2000-387 z dnia 4 maja 2000 roku, J.O.R.F. z 7 maja 2000 roku, wersja ujednolicona z 9września 2020 r., <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20200909> (dostęp: 9.09.2020 r.), dalej: CJA.

¹⁷ D. Turpin, *Contentieux administratif*, Paris 2005, s. 40-41.

w dekrete z 27 listopada – 1 grudnia 1790 roku¹⁸. W bliższej współczesności formie uprawnień w zakresie rozstrzygania sporów, zarówno w pierwszej, jak i w ostatniej instancji, przyznano Radzie Stanu dekretami z 11 czerwca i 22 lipca 1806 roku¹⁹.

Ze względu na konieczność dostosowania historycznych rozwiązań do standardów sprawnego systemu instytucjonalnego państwa prawa przeprowadzono we Francji w 1953 roku reformę, w ramach której utworzono istniejącą do dziś strukturę trybunałów administracyjnych (*tribunaux administratifs*), właściwych w pierwszej instancji w sprawach nienależących wówczas do kompetencji Rady Stanu²⁰. Obecnie funkcjonują 42 trybunały administracyjne (z których kilka ma swoją siedzibę na terytoriach zamorskich Francji)²¹. Wzrastająca liczba odwołań i groźba paraliżu sądownictwa wymusiła rozbudowanie systemu sądownictwa administracyjnego poprzez powołanie na podstawie ustawy nr 87-1127 z 31 grudnia 1987 roku administracyjnych sądów apelacyjnych (*cours administratives d'appel*), rozpatrujących apelacje od orzeczeń trybunałów administracyjnych. W 1989 roku utworzono pięć sądów apelacyjnych: w Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes i w Paryżu, w 1997 roku – powstał sąd w Marsylii, w 1999 roku – w Douai, a w 2004 r. – w Versailles²². Dziewiąty sąd apelacyjny rozpoczął działalność w 2021 r. w Tuluzie. Przekazanie kompetencji *ratione materiae* rozłożono na kilka lat, uznając w pierwszym rzędzie administracyjne sądy apelacyjne za właściwe w sprawach z zakresu prawa budowlanego i mieszkaniowego. Transfer kompetencji zakończono 1 października 1995 roku. Proces rozwoju i rozbudowy sądownictwa administracyjnego we Francji nazwano w doktrynie „eksplozją sądową”²³. Współcześnie system ten opiera się co do zasady na trójstopniowej strukturze, z centralnym miejscem Rady Stanu jako przede wszystkim sądu kasacyjnego²⁴.

Obok trybunałów administracyjnych, administracyjnych sądów apelacyjnych oraz Rady Stanu istnieje we Francji również szereg wyspecjalizowanych organów usytuowanych w systemie władzy wykonawczej, lecz pełniących funkcje jurysdykcyjne w sporach mających najczęściej charakter techniczny, socjalny lub zawodowy. Należą do nich m.in. komisje departamentalne i komisja centralna do spraw pomocy społecznej, komisje do spraw osób niepełnosprawnych, najwyższa rada magistratury rozstrzygająca w sprawach dyscyplinarnych, trybunał obrachunkowy oraz sąd dyscypliny budżetowej i finansowej. Podjęte w ostatniej instancji rozstrzygnięcia tych organów także podlegają kontroli Rady Stanu²⁵.

¹⁸ Sąd kasacyjny Rady Stanu został ostatecznie utworzony decyzją senatorów z 18 maja 1804 roku.

¹⁹ Szerzej na temat historii Rady Stanu: J. Massot i in., *Le Conseil d'État, juge de cassation*, Paris 2001, s. 15–19.

²⁰ Reforma przeprowadzona na podstawie dekretu z mocą ustawy nr 53-934 z 30 września 1953 roku.

²¹ Zob. art. R221-3 CJA, zmodyfikowany dekretem nr 2015-1444 z 6 listopada 2015 r.

²² Por. art. R221-7 CJA zmodyfikowany dekretem nr 2015-1145 z 15 września 2015 r.

²³ J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, t. 1, Paris 1984, s. 358–359; J. Borkowski, *Francja, [w:] Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005, s. 141.

²⁴ Por. J. Massot i in., *Le Conseil d'État...*, s. 19.

²⁵ Por. J. Massot i in., *Le Conseil d'État...*, s. 26–28; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Skarga kasacyjna we francuskim systemie sądownictwa administracyjnego*, „Państwo iPrawo” 2007, nr 5, s. 96.

Kompleksową podstawę prawną w zakresie ustroju oraz procedowania sądów administracyjnych stanowi Kodeks sądownictwa administracyjnego (*Code de justice administrative – CJA*)²⁶, który wszedł w życie 1 stycznia 2001 roku, porządkując i systematyzując wcześniejsze regulacje²⁷. Składa się on z dwóch części – przepisów ustawowych (*partie législative*) i różnej rangi przepisów wydanych przez organy wykonawcze (*partie réglementaire*). Najnowszy tekst jednolity Kodeksu został ogłoszony 26 kwietnia 2020 r. Zgodnie z art. L1 CJA akt ma zastosowanie względem Rady Stanu, administracyjnych sądów apelacyjnych i trybunałów administracyjnych, które wydają orzeczenia w imieniu ludu francuskiego.

2. Rada Stanu

Rada Stanu zgodnie z art. L 111-1 CJA jest najwyższym sądem administracyjnym. Orzeka przede wszystkim w sprawach postępowań ze skarg kasacyjnych skierowanych przeciwko ostatecznym rozstrzygnięciom wydanym przez różne sądy administracyjne (w szerokim rozumieniu obejmującym sądy administracyjne *sensu stricto* oraz inne podmioty pełniące funkcje jurysdykcyjne w sprawach administracyjnych), a także w sprawach wniesionych przed nią jako przed sądem pierwszej instancji lub sądem apelacyjnym. Rada Stanu pełni zatem nadzór nad działalnością innych sądów administracyjnych i podmiotów wyspecjalizowanych wykonujących funkcje jurysdykcyjne. Rozpoznaje także pytania prawne składów sędziowskich dotyczące zagadnień prawnych wywołujących wątpliwości i spory w orzecznictwie przedstawione w konkretnej sprawie²⁸.

Należy jednak pamiętać, iż jest to podmiot o złożonej strukturze i kompetencjach. Rada Stanu pełni również funkcje legislacyjne (m.in. wydając opinie na temat projektów legislacyjnych i proponując modyfikacje aktów), sygnalizacyjne (np. z własnej inicjatywy zwracając uwagę władz publicznych na reformy legislacyjne, regulacyjne i administracyjne w interesie publicznym), kontrolne (np. wiceprezes Rady Stanu może, na wniosek premiera lub ministra, wyznaczyć członka Rady Stanu do przeprowadzenia inspekcji) czy doradcze (jest organem konsultacyjnym Rady Ministrów i ministrów w sprawach administracyjnych, a wiceprezes Rady Stanu może na wniosek ministrów, powołać członka Rady Stanu do pomocy administracji w przygotowaniu określonego projektu aktu)²⁹.

Radzie Stanu przewodniczy Wiceprezes (*un vice-président*), przy czym Zgromadzeniu Ogólnemu Rady Stanu może przewodniczyć premier, a pod jego nieobecność – Strażnik pieczęci,

²⁶ *Code de justice administrative. Parties législative et réglementaire*. Aneks do ordonansu nr 2000-387 z dnia 4 maja 2000 roku, J.O.R.F. z 7 maja 2000 roku, dalej CJA.

²⁷ Szerzej: J. Borkowski: *Nowy francuski kodeks sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 38 i n.

²⁸ Por. art. L113-1 CJA.

²⁹ Por. art. L112-1 – L112-5 CJA, a także art. 38, 39, 74-1 i 76 Konstytucji.

minister sprawiedliwości (*Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice*)³⁰. Termin „wiceprezes” jest związany z historycznym przewodnictwem premiera (a w jego zastępstwie – Strażnika Pieczęci), które jednak miało jedynie formalny i zwyczajowy charakter, co odzwierciedla aktualne (od 30 czerwca 2000 r.) brzmienie art. L121-1 CJA³¹. Wiceprezes kieruje pracami Rady Stanu, sprawuje nadzór nad działalnością sądów administracyjnych, przewodniczy Najwyższej Radzie Sądów Administracyjnych i Administracyjnych Sądów Apelacyjnych (*Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*), ogłasza przydziały i delegacje sędziowskie³².

Zgodnie z art. L121-2 CJA w brzmieniu przyjętym art. 80 ustawy nr 2012-347 z 12 marca 2012 r., w skład Rady Stanu wchodzi, poza wiceprezesem, przewodniczący sekcji (*des présidents de section*); „radcy stanu w służbie zwykłej” – *des conseillers d'Etat en service ordinaire*; „radcy stanu w służbie nadzwyczajnej” – *des conseillers d'Etat en service extraordinaire*; referendarze – *des maîtres des requêtes*; „referendarze w służbie nadzwyczajnej” – *des maîtres des requêtes en service extraordinaire*; „audytorzy I klasy” – *des auditeurs de 1re classe* i „audytorzy II klasy” – *des auditeurs de 2e classe*. Osoby te są wspierane przez asystentów prawnych i prawników asystujących (*les assistantants de justice* i *les jurists assistants*)³³. Status członków Rady Stanu normowany jest przez CJA, a w zakresie nieuregulowanym także przez przepisy dotyczące funkcjonariuszy publicznych³⁴. Ze względu na dychotomię zadań, Rada Stanu składa się z sekcji procesowej i sekcji administracyjnej, które działają niezależnie³⁵.

Wiceprezes Rady Stanu jest mianowany dekretem podjętym przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Jest wybierany spośród przewodniczących sekcji lub radców stanu w zwyczajnej służbie³⁶. Przewodniczący sekcji są mianowani dekretem podjętym przez Radę Ministrów, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, i wybierani spośród radców stanu w zwyczajnej służbie³⁷. Radcy stanu w zwyczajnej służbie powoływani są natomiast dekretem podjętym przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Powinni oni mieć ukończone czterdzieści pięć lat³⁸. Podobnie mianowani są referendarze. Nikt nie może jednak zostać mianowany referendarzem, z wyjątkiem audytorów 1. klasy, jeżeli nie ma ukończonych trzydziestu lat i nie udowodni dziesięciu lat służby publicznej, cywilnej bądź wojskowej³⁹. Audytorzy 1. klasy są mianowani dekretem, na wniosek Ministra

³⁰ Art. L121-1 CJA.

³¹ Por. P. Caille, *Contentieux administratif*, „Revue générale du droit on line”, 2017, nr 275453, pkt 68, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=27545 (dostęp: 9.09.2020 r.).

³² Por. art. R121-7, R121-9, R231-3, L232-2, R233-3 CJA.

³³ Por. art. L122-2 i L122-3 CJA.

³⁴ Por. art. L131-1 CJA.

³⁵ Por. art. L121-3 CJA.

³⁶ Art. L133-1 CJA.

³⁷ Art. L133-2 CJA.

³⁸ Art. L133-3 CJA.

³⁹ Art. L133-4 CJA.

Sprawiedliwości co do zasady spośród audytorów drugiej klasy⁴⁰. Audytorzy drugiej klasy są zaś powoływani spośród byłych słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji (*l'Ecole nationale d'administration*) zgodnie z przepisami dotyczącymi klasyfikacji uczniów tej szkoły⁴¹. Regulacje w tym przedmiocie oparte są zatem na systemie awansu na poszczególne stanowiska.

Inną możliwością jest nominacja o charakterze zewnętrznym na stanowisko radcy stanu lub referendarza, która może być ogłoszona po sporządzeniu opinii Wiceprezesa Rady Stanu. Opinia ta uwzględnia funkcje sprawowane wcześniej przez osobę zainteresowaną, jej doświadczenie i potrzeby organu, wyrażane co roku przez Wiceprezesa Rady Stanu. Jest ona publikowana w Dzienniku Urzędowym łącznie z aktem powołania⁴². Powyższa procedura nie ma jednak zastosowania do nominacji członków Rady Stanu spośród sędziów sądów administracyjnych niższego szczebla. W tym ostatnim trybie, raz na dwa lata członek grona sędziów trybunałów administracyjnych i administracyjnych sądów apelacyjnych jest powoływany do stopnia radcy stanu w zwyczajnej służbie, a inny co roku – na stopień referendarza. Każdego roku można powołać dodatkowo jednego członka Rady Stanu na tych samych warunkach. Nominacje te są ogłaszane na wniosek Wiceprezesa Rady Stanu, obradującego z przewodniczącymi sekcji, po uzyskaniu opinii Najwyższej Rady Sądów Administracyjnych i Administracyjnych Sądów Apelacyjnych (*Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*)⁴³. Szeroko zaangażowany w proces mianowania członków Rady Stanu jest zatem jej Wiceprezes, poprzez sporządzanie opinii, które zwyczajowo są uwzględniane przez Premiera⁴⁴.

We Francji istnieje ponadto możliwość powoływania sędziów do służby nadzwyczajnej, zarówno radców stanu, jak i referendarzy. Zgodnie z art. L121-4 CJA w brzmieniu przyjętym przez ustawę nr 2016-483 z 20 kwietnia 2016 r. radcy stanu w służbie nadzwyczajnej są powoływani dekretem podjętym przez Radę Ministrów, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, w celu pełnienia funkcji doradczych lub jurysdykcyjnych. Radcy powołani do pełnienia funkcji doradczych nie mogą jednak rozstrzygać sporów sądowych (i odwrotnie). Radcy stanu pełniący nadzwyczajną służbę, powołani do sprawowania funkcji jurysdykcyjnych, są wybierani spośród osób, których kompetencje i działalność w dziedzinie prawa szczególnie kwalifikują do wykonywania tych funkcji. Muszą oni spełniać warunki określone w art. 5 ustawy nr 83-634 z dnia 13 lipca 1983 r. dotyczącej praw i obowiązków urzędników państwowych, jak również odznaczać się stażem co najmniej dwudziestu pięciu lat działalności zawodowej. Są oni mianowani na wniosek gremium pod przewodnictwem Wiceprezesa Rady Stanu, składającego się z równej liczby wykwalifikowanych osób i członków Rady Stanu, powoływanych przez Wiceprezesa Rady Stanu. Radcy w służbie nadzwyczajnej podlegają tym

⁴⁰ Zob. art. L133-5 CJA.

⁴¹ Art. L133-6 CJA.

⁴² Por. art. L133-7 CJA.

⁴³ Por. art. L133-8 CJA.

⁴⁴ Zob. P. Caille, *Contentieux...*, pkt 69.

samym obowiązkom co radcy służby zwykłej. Radcy powołani w tym trybie do sprawowania funkcji jurysdykcyjnych, a mający status urzędników służby cywilnej mają możliwość oddelegowania z dotychczasowego organu. Liczba radców stanu pełniących służbę nadzwyczajną jest przy tym ustalana dekretem Rady Państwa. Radcy stanu pełniący służbę nadzwyczajną są powoływani na okres pięciu lat. Mogą przestać pełnić funkcje wyłącznie z powodów dyscyplinarnych i na wniosek Najwyższej Komisji Rady Stanu (*la commission supérieure du Conseil d'Etat*), będącej organem wewnętrznym Rady Stanu⁴⁵. Objęci są ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej⁴⁶. Analogiczne regulacje dotyczące referendarzy w służbie nadzwyczajnej zawarto natomiast w art. L133-9 – L133-12 CJA.

Wykonywanie działalności orzeczniczej Rady Stanu jako sądu administracyjnego jest wyraźnie oddzielone od wykonywania pozostałych funkcji. Zadania orzecznicze w Radzie Stanu wykonują radcy w jednej z dziesięciu podsekcji funkcjonujących w ramach sekcji spornej. Sprawa jest zwykle rozstrzygana przez dwie połączone podsekcje. W sprawach o większym ciężarze gatunkowym orzeczenia zapadają w odpowiednio poszerzonym składzie. Do obowiązków referendarzy i audytorów należy przygotowanie materiałów pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy⁴⁷.

Kodeks (w brzmieniu przyjętym ustawą nr 2016-483 z 20 kwietnia 2016 r.) wskazuje, iż członkowie Rady Stanu sprawują swoje funkcje z całkowitą niezależnością, godnością, bezstronnością, nieskazitelną i uczciwością oraz zachowują się w sposób zapobiegający wszelkim uzasadnionym wątpliwościom w tym zakresie. Powstrzymują się również od wszelkich działań lub zachowań o charakterze publicznym niezgodnych z wymaganiami zastrzeżonymi dla pełnionych funkcji⁴⁸. Członkowie Rady Stanu dokładają starań, aby zapobiegać lub usuwać konflikty interesów związane z pełnioną funkcją⁴⁹. Wiceprezes Rady Stanu ustanawia, po opinii kolegium etyki jurysdykcji administracyjnej (*le collège de déontologie de la juridiction administrative*), kartę etyki określającą zasady etyczne i dobre praktyki właściwe dla sprawowania funkcji orzeczniczej w ramach jurysdykcji administracyjnej (sądownictwa administracyjnego)⁵⁰. Kodeks precyzuje przy tym skład oraz kompetencje wspomnianego kolegium etyki jurysdykcji administracyjnej⁵¹. Członkowie Rady Stanu w ciągu dwóch miesięcy od powołania przekazują Wiceprezesowi Rady Stanu oświadczenia dotyczące ich interesów i ewentualnych konfliktów. Nie obejmują one jednak żadnej wzmianki o politycznych lub związkowych, religijnych lub filozoficznych opiniach lub działaniach danej osoby, z wyjątkiem przypadków, gdy ich ujawnienie wynika z deklaracji funkcji lub mandatów wykonywanych publicz-

⁴⁵ Art. L121-5 CJA.

⁴⁶ Por. art. L121-7 CJA.

⁴⁷ Z. Kmieciak, *Rady Stanu we współczesnych systemach sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 9, s. 27. Por. art. L122-1 CJA.

⁴⁸ Por. art. L131-2 CJA.

⁴⁹ Por. art. L131-3 CJA.

⁵⁰ Por. art. L131-4 CJA.

⁵¹ Por. art. L131-6 i n. CJA.

nie⁵². Na tle konkretnych spraw przewidziano możliwość powstrzymania się sędziego bądź jego odsunięcia od rozstrzygania w przypadku konfliktu interesów, analogicznie do instytucji wyłączenia sędziego⁵³. Przyjęte w 2016 r. rozwiązania mają na celu wzmocnienie społecznego poczucia jakości i obiektywizmu wymiaru sprawiedliwości pomimo istnienia ryzyka wskazywania konfliktu interesu częściej niż on rzeczywiście występuje⁵⁴.

Członkowie Rady Stanu w ciągu dwóch miesięcy od powołania sporządzają również oświadczenia majątkowe, które są przekazywane wyspecjalizowanemu organowi – Przewodniczącemu Wysokiej Władzy w sprawie przejrzystości życia publicznego (*président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*)⁵⁵. Rozwiązania te krytykowane są w doktrynie⁵⁶.

Zgodnie z dodaną ustawą nr 2019-222 z 23 marca 2019 r. art. 133-7-1 CJA członkowie Rady Stanu po osiągnięciu granicy wieku wynikającej z ustawy nr 84-834 z dnia 13 września 1984 r. dotyczącej granicy wieku w służbie publicznej i sektorze publicznym mogą na ich wniosek pełnić dalej służbę, aż do osiągnięcia maksymalnego wieku, o którym mowa w art. 1 ustawy nr 86-1304 z 23 grudnia 1986 r. dotyczącej limitu wieku i metod rekrutacji niektórych urzędników cywilnej służby państwowej (odpowiednio co do zasady 65 i 67 lat). Wniosek jest przekazywany do Naczelnego Kolegium Rady Stanu, które wydaje opinię w tym przedmiocie, biorąc pod uwagę interes służby i predyspozycje zainteresowanej strony.

Organem wewnętrznym Rady Stanu jest Najwyższa Komisja Rady Stanu (*la commission supérieure du Conseil d'État*). W jej skład wchodzi: 1. Wiceprezes Rady Stanu jako przewodniczący; 2. Przewodniczący aktywnych sekcji sprawujący funkcje przewodniczących sekcji; 3. Ośmiu wybranych członków reprezentujących członków Rady Stanu (ich mandat obejmuje trzy lata, z możliwością jednokrotnego przedłużenia); 4. Trzy wykwalifikowane osoby wybrane ze względu na swoje kompetencje w dziedzinie prawa, oprócz członków Rady Stanu oraz sędziów sądów administracyjnych i administracyjnych sądów apelacyjnych, które nie sprawują mandatu parlamentarnego i są powoływane na nieodnawialny trzyletni okres, odpowiednio dekretem Prezydenta Republiki, Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i Przewodniczącego Senatu⁵⁷.

Najwyższa Komisja Rady Stanu jest odpowiednikiem kolegium sądu jako gremium konsultacyjne Wiceprezesa Rady Stanu w kwestiach dotyczących kompetencji, organizacji oraz funkcjonowania Rady Stanu. Wydaje ona opinie na temat wszelkich kwestii związanych ze statusem członków Rady Stanu i wykonywaniem jej funkcji. Komisja omawia co roku ogólne wytyczne dotyczące obsady stanowisk. Wydaje opinie w sprawie propozycji nominacji sędziowskich czy w sprawie powołania na stanowisko prezesa administracyjnego sądu

⁵² Art. L131-7 CJA. Wykaz elementów oświadczenia zawarto w art. R131-3 CJA.

⁵³ Por. art. L131-9 CJA.

⁵⁴ Szerzej: P. Caille, *Contentieux...*, pkt 81.

⁵⁵ Por. art. L131-10 CJA.

⁵⁶ Zob. P. Caille, *Contentieux...*, pkt 81.

⁵⁷ Art. L132-1 CJA.

apelacyjnego. Komitet opiniuje również kwestie awansu członków Rady Stanu, jak również proponuje środki dyscyplinarne dotyczące członków tej Rady⁵⁸.

Sankcje mające zastosowanie do członków Rady Stanu w postępowaniu dyscyplinarnym to: 1. ostrzeżenie; 2. nagana 3. obniżenie stopnia; 4. utrata niektórych funkcji; 5. zawieszenie w pełnieniu wszystkich funkcji na okres sześciu miesięcy; 6. przeniesienie w stan spoczynku; 7. usunięcie ze stanowiska⁵⁹. Referendarze i radcy stanu pełniący służbę nadzwyczajną mogą jednak podlegać jedynie sankcjom wymienionym w pkt. 1 i 2. Ich funkcje mogą również zostać zakończone⁶⁰. Jedynie ostrzeżenie nie podlega wpisaniu do akt, choć część z pozostałych wpisów ma charakter tymczasowy⁶¹. Sankcje dyscyplinarne są nakładane przez organ uprawniony do mianowania na wniosek Najwyższej Komisji Rady Stanu. Jednak ostrzeżenie i nagana mogą zostać wydane bez konsultacji z Najwyższą Komisją przez Wiceprezesa Rady Stanu⁶². W posiedzeniach w sprawach dyscyplinarnych nie zasiadają Wiceprezes Rady Stanu, przewodniczący sekcji sporów sądowych i wybrani członkowie Komisji o niższej randze niż członek, którego sprawa jest rozpatrywana. Najwyższej Komisji przewodniczy najstarszy przewodniczący sekcji administracyjnej⁶³. Gdy członek Rady Stanu dopuści się poważnego naruszenia uniemożliwiającego sprawowanie jego funkcji, w razie pilnej potrzeby może on zostać natychmiast zawieszony przez Wiceprezesa Rady Stanu, na maksymalny okres do czterech miesięcy. Faktu zawieszenia nie można podać do wiadomości publicznej. Wiceprezes natychmiast informuje Najwyższą Komisję Rady Stanu o faktach, które uzasadniały zawieszenie⁶⁴.

3. Trybunały administracyjne i administracyjne sądy apelacyjne

Trybunały administracyjne stanowią, z zastrzeżeniem kompetencji przyznanych innym podmiotom jurysdykcyjnym, sądy pierwszej instancji w sprawach sporów administracyjnych⁶⁵. Administracyjne sądy apelacyjne kontrolują natomiast orzeczenia trybunałów administracyjnych, z wyłączeniem kompetencji Rady Stanu jako sądu apelacyjnego w niektórych sprawach, w tym w sprawach podatkowych wskazanych w art. L552-1 i L552-2 CJA. Rozpatrują one w pierwszej i ostatniej instancji spory określone dekretem Rady Stanu ze względu na ich przedmiot lub interes dobrej administracji.

⁵⁸ Por. art. L132-2 CJA.

⁵⁹ Art. L136-1 CJA.

⁶⁰ Art. L136-2 CJA.

⁶¹ Por. art. L136-3 CJA.

⁶² Art. L136-4 CJA.

⁶³ Art. L136-5 CJA.

⁶⁴ Art. L136-7 CJA.

⁶⁵ Por. art. L211-1 CJA.

W skład trybunałów administracyjnych i administracyjnych sądów apelacyjnych wchodzi prezesi oraz sędziowie sądów administracyjnych, jak również inne osoby oddelegowane do tych sądów na podstawie przepisów szczególnych⁶⁶. W przypadku braków w składzie danego trybunału administracyjnego może on obradować w następstwie dołączenia sędziego innego trybunału administracyjnego⁶⁷ lub sądu apelacyjnego⁶⁸. W przypadku pilnej i natychmiastowej potrzeby wzmocnienia personelu sądu administracyjnego Wiceprezes Rady Stanu może przy tym delegować sędziego wyznaczonego do innego sądu administracyjnego, w celu sprawowania przez określony czas jakiegokolwiek funkcji jurysdykcyjnej w tym sądzie⁶⁹. Orzeczenia sądów administracyjnych podejmowane są co do zasady przez kolegialne składy sędziowskie, a sędziowie obradują w nieparzystej liczbie⁷⁰.

Do sędziów trybunałów administracyjnych i administracyjnych sądów apelacyjnych stosuje się właściwe przepisy CJA, a w zakresie nieuregulowanym przepisy dotyczące funkcjonariuszy publicznych, stąd określa się ich status jako hybrydowy⁷¹. Podobnie jak członkowie Rady Stanu, sędziowie trybunałów administracyjnych i administracyjnych sądów apelacyjnych wykonują swoje funkcje z całkowitą niezależnością, godnością, bezstronnością, nieskazitelnnością i uczciwością oraz zachowują się w sposób zapobiegający wszelkim uzasadnionym wątpliwościom w tym zakresie. Powstrzymują się również od wszelkich działań lub zachowań o charakterze publicznym niezgodnych z wymaganiami zastrzeżonymi dla pełnionych funkcji⁷². Sędziowie sądów administracyjnych i administracyjnych sądów apelacyjnych wykonując swoje funkcje jako sędziowie w jurysdykcji administracyjnej, nie mogą otrzymać bez ich zgody nowego przydziału, nawet z wyprzedzeniem⁷³.

Wśród sędziów wyróżnia się trzy stanowiska: prezesa (*président*), pierwszego radcy (*premier conseiller*) oraz radcy (*conseiller*)⁷⁴. Dodatkowy personel stanowią asystenci prawni i prawnicy asystujący (*les assistantants de justice* i *les jurists assistants*)⁷⁵. Powołanie na sędziego trybunału administracyjnego bądź administracyjnego sądu apelacyjnego następuje dekretem Prezydenta Republiki⁷⁶, podobnie jak nominacja na dane stanowiska np. prezesa czy zastępcy prezesa sądu. Przykładowo prezes sądu apelacyjnego powoływany jest na wniosek Wiceprezesa Rady Stanu obradującego z przewodniczącymi sekcji. Funkcja ta nie może być sprawowana dłużej niż siedem lat⁷⁷. Przydział sędziego do konkretnego sądu jest natomiast

⁶⁶ Por. art. L221-1 CJA.

⁶⁷ Por. art. L221-2 CJA.

⁶⁸ Por. art. L222-2 CJA.

⁶⁹ Por. art. L221-2-1 CJA.

⁷⁰ Por. art. L222-1 CJA.

⁷¹ Zob. S. Caudal, *Le statut et le recrutement des membres des tribunaux administratifs depuis 1953*, „Revue administrative” 2005, nr 344, s. 190 i n.

⁷² Art. L231-1-1 CJA.

⁷³ Art. L231-3 CJA.

⁷⁴ Art. L231-2 CJA.

⁷⁵ Por. art. L227-1 i L 228-1 CJA.

⁷⁶ Por. art. L233-1 CJA.

⁷⁷ Por. art. L222-4 CJA.

ogłaszany dekretem Wiceprezesa Rady Stanu (z uwzględnieniem wolnych stanowisk sędziowskich, interesu służby, miejsca zamieszkania, interesów rodzinnych i osobistych, o których poinformował zainteresowany)⁷⁸.

Sędziowie sądów administracyjnych są rekrutowani spośród absolwentów Krajowej Szkoły Administracji bądź osób odznaczających się określonym doświadczeniem zawodowym (tzw. rekrutacja zewnętrzna – *le tour extérieur*). Na każdych dwóch radców nominowanych spośród absolwentów ENA winien przypadać jeden radca nominowany spośród 1) funkcjonariuszy publicznych cywilnych bądź wojskowych, państwowych bądź samorządowych posiadających na dzień 31 grudnia danego roku co najmniej dziesięcioletni staż w korpusie urzędniczym na stanowisku kategorii A lub równorzędnym, bądź: 2) osób orzekających w podmiotach jurysdykcyjnych (*de magistrats de l'ordre judiciaire*)⁷⁹. Podobnie, na każdych siedmiu sędziów nominowanych na stanowisko pierwszego radcy spośród absolwentów ENA, jedna nominacja przypada na rzecz podmiotów posiadających co najmniej ośmioletnie doświadczenie zawodowe na określonych stanowiskach urzędniczych, jurysdykcyjnych, jak również profesorów lub wykładowców uniwersyteckich⁸⁰. Sędziowie wyłaniani są w drodze procedury konkursowej stosownie do art. L233-6 CJA. Kodeks sądownictwa administracyjnego przewiduje również procedurę oddelegowania do sądu administracyjnego na stanowisko radcy lub pierwszego radcy z innych podmiotów publicznych (w tym z uczelni), w których zajmowano równorzędne stanowisko służbowe⁸¹.

Oryginalną instytucją we francuskim systemie sądownictwa administracyjnego są sędziowie honorowi (*des magistrats administratifs honoraires*). Prezes trybunału administracyjnego bądź administracyjnego sądu apelacyjnego może wyznaczyć honorowych sędziów administracyjnych spośród listy zarejestrowanych sędziów. Jest to możliwe na odnawialny okres trzech lat i wymaga akceptacji Wiceprezesa Rady Stanu. Sędziowie Ci pełnią funkcję sprawozdawcy oraz uczestniczą w składach sędziowskich w określonych rodzajach spraw. Powinni oni spełniać szereg wymogów właściwych dla innych sędziów, w tym składać deklaracje dotyczące konfliktu interesów. Nie mogą być również członkami Najwyższej Rady Trybunałów Administracyjnych i Administracyjnych Sądów Apelacyjnych (*Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*) ani uczestniczyć w powoływaniu członków tego organu. Sędziowie honorowi mogą wykonywać działalność zawodową jednocześnie z pełnionymi przez nie funkcjami jurysdykcyjnymi, pod warunkiem, że nie podważa to godności ani niezależności ich funkcji. Nie mogą jednak wykonywać żadnej działalności publicznej, z wyjątkiem profesora uniwersyteckiego lub wykładowcy⁸². W następstwie nowelizacji CJA ustawą nr 2019-222 z 23 marca 2019 r. dodano przepis umożliwiający powołanie sędziego

⁷⁸ Por. art. L234-1 CJA.

⁷⁹ Art. L233-3 CJA.

⁸⁰ Por. art. L233-4 CJA.

⁸¹ Szerzej art. L233-5 CJA.

⁸² Szerzej art. L222-2-1 i n. oraz L222-5 CJA.

honorowego nie do czynności orzeczniczych, lecz do pełnienia „funkcji pomocniczych na rzecz sędziów przy rozstrzyganiu” (*de fonctions d'aide à la decision au profits de magistrats*), co miało wzmocnić sprawność działania sądów administracyjnych⁸³. Ponadto należy podkreślić, że w niniejszym opracowaniu pominięto specyfikę odmiennych regulacji prawnych dotyczących ustroju sądownictwa administracyjnego części zamorskich departamentów i terytoriów francuskich.

Sędziowie sądów administracyjnych mają ustawowy nakaz zapobiegania sytuacjom konfliktu interesów lub natychmiastowego położenia im kresu. Konflikt interesów jest przy tym interpretowany jako każda sytuacja zależności (interferencji) między interesem publicznym a interesami publicznymi lub prywatnymi, która może wpływać lub wydawać się wpływać na niezależne, bezstronne i obiektywne wykonywanie funkcji⁸⁴. W ciągu dwóch miesięcy od powołania, sędziowie zobowiązani są do przedstawienia właściwemu prezesowi sądu wyczerpującego, dokładnego i szczerego oświadczenia dotyczącego ich interesów, przekazywanego następnie Wiceprezesowi Rady Stanu. Analogiczne oświadczenie przekazują po powołaniu także prezesi sądu Przewodniczącemu Służby Kontrolnej Sądownictwa Administracyjnego (*le président de la mission d'inspection des juridictions administratives*). Deklaracja interesów zawiera wzmiankę o posiadanych powiązaniach i interesach, które mają wpływ lub mogą wpływać na niezależne, bezstronne i obiektywne wykonywanie funkcji. Dotyczy ona okresu ostatnich pięciu lat poprzedzających przeniesienie lub objęcie urzędu. Nie obejmuje jednak żadnej wzmianki o politycznych lub związkowych, religijnych lub filozoficznych poglądach lub działaniach danej osoby, z wyjątkiem przypadków, gdy ich ujawnienie wynika z deklaracji funkcji lub mandatów wykonywanych publicznie. Jej złożenie prowadzi do wysłuchania sędziego – rozmowy z podmiotem, któremu złożono deklarację, w celu zapobiegania ewentualnym konfliktom. Wysłuchanie to może przyczynić się do modyfikacji oświadczenia. Organ, któremu dostarczone oświadczenie, może zasięgnąć opinii kolegium ds. etyki jurysdykcji administracyjnej, gdy istnieją wątpliwości co do możliwej sytuacji konfliktu interesów. Deklaracja interesów jest załączana do akt osobowych zgodnie z procedurami gwarantującymi jej poufność, z zastrzeżeniem jej konsultacji przez osoby upoważnione do dostępu do niej. Dostęp ten mogą uzyskać Minister Sprawiedliwości oraz Najwyższa Rada sądów administracyjnych i administracyjnych sądów apelacyjnych (*le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*), a także Przewodniczący Służby Kontrolnej Sądownictwa Administracyjnego (*le président de la mission d'inspection des juridictions administratives*), po wszczęciu wobec sędziego postępowania dyscyplinarnego⁸⁵. Niezłożenie oświadczenia lub zaniechanie zgłoszenia znacznej części swych interesów jest zagrożone sankcją pozbawienia

⁸³ Por. art. L222-2-3 i L222-6 CJA.

⁸⁴ Art. L231-4 CJA.

⁸⁵ Por. art. L231-4-1 CJA.

wolności do lat 3 bądź karą pieniężną w wysokości 45 tys. euro⁸⁶. Przewidziano ponadto tryb wyłączenia się sędziego z własnej inicjatywy bądź inicjatywy prezesa sądu ze składu orzekającego w konkretnej sprawie ze względu na konflikt interesów⁸⁷.

Ustawodawca wprowadził szereg zakazów związanych z niemożnością powołania na sędziego danego trybunału administracyjnego bądź administracyjnego sądu apelacyjnego osób, które przez określony czas pełniły pewne funkcje w okręgu danego sądu. Dotyczy to m.in. pełnienia wybieralnych funkcji publicznych, funkcji przedstawiciela państwa w regionie, departamencie bądź okręgu czy funkcji dyrektora regionalnego lub departamentalnego w administracji publicznej oraz funkcji zarządczych w administracji lokalnej, w przypadku ich pełnienia przez co najmniej trzy lata. Zakaz ten obejmuje również prawników wykonujących swój zawód w okręgu danego sądu przez okres co najmniej pięciu lat⁸⁸. Stanowiska sędziego sądu administracyjnego nie można łączyć z funkcją przewodniczącego organów stanowiących – rady regionalnej i generalnej⁸⁹.

Ustawą nr 2017-1339 z 15 września 2017 r. wprowadzono natomiast do kodeksu aktualne regulacje dotyczące składania oświadczeń majątkowych. Wymóg ten dotyczy prezesów trybunałów administracyjnych i prezesów administracyjnych sądów apelacyjnych. Są oni zobowiązani do przedłożenia oświadczeń majątkowych Przewodniczącemu Wysokiej Władzy w sprawie przejrzystości życia publicznego (*président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*) w ciągu dwóch miesięcy od objęcia funkcji oraz od zaprzestania pełnienia funkcji, a ponadto w ciągu dwóch miesięcy od każdej istotnej zmiany sytuacji majątkowej. Deklaracja majątkowa nie jest umieszczana w aktach danej osoby i nie może być przekazywana osobom trzecim⁹⁰.

Sędziowie po osiągnięciu granicy wieku wynikającej z ustawy nr 84-834 z dnia 13 września 1984 r. dotyczącej granicy wieku w służbie publicznej i sektorze publicznym mogą na ich wnioszek pełnić dalej służbę, aż do osiągnięcia maksymalnego wieku, o którym mowa w art. 1 ustawy nr 86-1304 z dnia 23 grudnia 1986 r. dotyczącej limitu wieku i metod rekrutacji niektórych urzędników cywilnej służby państwowej. Wniosek jest przekazywany do Najwyższej Rady Sądów Administracyjnych i Administracyjnych Sądów Apelacyjnych, która wydaje opinię, biorąc pod uwagę interes służby i predyspozycje zainteresowanej strony⁹¹.

Kodeks sądownictwa administracyjnego reguluje także kwestie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów. Przewiduje rozbudowany katalog sankcji o różnym stopniu dotkliwości⁹². Do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych uprawniona jest Najwyższa Rada Sądów

⁸⁶ Zob. art. L231-4-2 CJA.

⁸⁷ Por. art. L231-4-3 CJA.

⁸⁸ Por. art. L231-5 i L231-6 CJA.

⁸⁹ Por. art. L231-7 CJA i n.

⁹⁰ Por. art. L231-4-4 CJA.

⁹¹ Art. L233-7 CJA.

⁹² Por. art. L236-1 CJA i L236-2 CJA.

Administracyjnych i Administracyjnych Sądów Apelacyjnych (*Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*), przy czym kara nagany bądź ostrzeżenia może zostać nałożona samodzielnie przez Przewodniczącego Najwyższej Rady – Wiceprezesa Rady Stanu⁹³. Postępowanie dyscyplinarne może być wszczęte na wniosek prezesa danego sądu bądź Przewodniczącego Służby Kontrolnej Sądownictwa Administracyjnego. Podmiot ten nie bierze wówczas udziału w obradach Rady⁹⁴. Postępowanie ma charakter kontradyktoryjny z zapewnieniem prawa do obrony, dostępu do akt oraz możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia skargą kasacyjną do Rady Stanu przez zainteresowanego sędziego⁹⁵.

Sądy administracyjne obejmują izby (wydziały), których liczba dla danego sądu ustalana jest w dekrete Wiceprezesa Rady Stanu⁹⁶. Organizacja wewnętrzna francuskich sądów administracyjnych opiera się również na kompetencjach Najwyższej Rady Sądów Administracyjnych i Administracyjnych Sądów Apelacyjnych (*Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*). Rozpatruje ona na mocy art. L 232-1 CJA i dekretów Rady Stanu indywidualne sprawy sędziów sądów administracyjnych, w tym ustanawia tabele awansowe, przedstawia propozycje dotyczące awansów i nominacji, kandydatury sędziów zasiadających w komisji konkursowej, opiniuje kandydatów na prezesów sądów, jak również wnioski o przeniesienie sędziego. Jest to również podmiot wykonujący uprawnienia dyscyplinarne względem sędziów sądów administracyjnych⁹⁷. Rada corocznie omawia ogólne kierunki rozwoju zatrudnienia, podziału pracy i rekrutacji oraz inne kwestie zarządzania sądami administracyjnymi, szkoleń i rozwoju kadry⁹⁸. Najwyższej Radzie przewodniczy Wiceprezes Rady Stanu. W jej skład wchodzi ponadto: 1. radca stanu, Przewodniczący Służby Kontrolnej Sądownictwa Administracyjnego, 2. sekretarz generalny Rady Stanu, 3. dyrektor odpowiedzialny za służby sądowe w Ministerstwie Sprawiedliwości, 4. (każdy) prezes sądu i jego zastępca wybrani przez swoje gremia (*un chef de juridiction et un suppléant élus par leurs pairs*), 5. pięciu przedstawicieli sędziów sądów administracyjnych i administracyjnych sądów apelacyjnych (z wyjątkiem delegowanych do organu na okres krótszy niż dwa lata), wybranych w wyborach proporcjonalnych na trzy lata, 6. trzy osoby wybrane ze względu na swoje kompetencje w dziedzinie prawa spoza członków Rady Stanu oraz sędziów sądów administracyjnych i administracyjnych sądów apelacyjnych, które nie wykonują mandatu parlamentarnego i są wyznaczane odpowiednio przez Prezydenta Republiki, Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i Przewodniczącego Senatu. Obsługę administracyjną

⁹³ Por. art. L236-3 CJA.

⁹⁴ Por. art. L236-4 CJA.

⁹⁵ Szerzej art. L236-5 i L236-6 CJA.

⁹⁶ Por. art. R221-4 i R221-8 CJA.

⁹⁷ Por. art. L232-2 CJA.

⁹⁸ Por. art. L232-3 CJA. Por. ustawę nr 2019-828 z 6 sierpnia 2019 r.

Najwyższej Rady zapewnia sekretarz generalny mianowany spośród sędziów sądów administracyjnych na pięcioletnią kadencję⁹⁹.

Francuski Kodeks sądownictwa administracyjnego w obowiązującym kształcie kompleksowo reguluje zagadnienia ustrojowe dotyczące trybunałów administracyjnych, administracyjnych sądów apelacyjnych oraz Rady Stanu, a także statusu sędziów tego pionu sądownictwa, które charakteryzuje się istotną autonomią względem sądownictwa powszechnego.

III. Sądy administracyjne a sądy powszechne

Jak wskazano przy omówieniu ram konstytucyjnych, sądownictwo we Francji opiera się na ścisłej separacji między sądownictwem powszechnym i administracyjnym. W doktrynie przeważa stanowisko, iż przepisy prawne określające podział kompetencji między te dwa piony sądownictwa są jedynie rozwinięciem (dosłownie: tłumaczeniem – *traduction*) ram konstytucyjnych, które okazują się wystarczające, aby były zrozumiałe i skuteczne¹⁰⁰. Rada Konstytucyjna w orzeczeniu z dnia 23 stycznia 1987 r. potwierdziła, iż zgodnie z francuską koncepcją podziału władz, stanowiącą jedną z podstawowych zasad uznanych przez prawo, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych – ze względu na ich charakter – dla kompetencji władzy sądowej (*l'autorité judiciaire* – sądu powszechnego), do właściwości sądu administracyjnego (*la juridiction administrative*) należy ostateczne orzekanie w zakresie stwierdzenia nieważności lub uchylecia decyzji podjętych w ramach prerogatyw władzy publicznej przez organy wykonujące władzę wykonawczą, ich przedstawicieli, władze lokalne Republiki lub organy publiczne podlegające ich władzy lub kontroli¹⁰¹. Z powyższego wyprowadza się ogólny zakres właściwości sądów administracyjnych. Nie wyklucza to jednak istnienia sytuacji wątpliwych, np. związanych z działaniem władz publicznych w formach właściwych prawu prywatnemu, których ocena prawna co do właściwości sądu pojawia się w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej. Wskazać również należy, iż przepis prawa może wyraźnie wskazywać na poddanie określonego typu sporów sądom administracyjnym bądź powszechnym, co nie zawsze odpowiada kontroli legalności wykonywania władzy publicznej bądź innego typu sfery działania. Uznaje się, iż ustawodawca może przyznać sądowi administracyjnemu czy powszechnemu właściwość do rozstrzygnięcia sporu, który normalnie podlegałby jurysdykcji drugiego pionu sądownictwa¹⁰². W literaturze zauważa się przy tym przejawy dyskursu dotyczącego zniesienia dualizmu sądownictwa we Francji, bowiem część sporów, które mogłyby rozstrzygać sądy administracyjne ze względu na ich naturę, powierzono sądownic-

⁹⁹ Por. art. L232-7 CJA.

¹⁰⁰ P. Caille, *Contentieux...*, pkt. 163.

¹⁰¹ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 86-224 DC z 23 stycznia 1987 r., J.O.R.F. z 25 stycznia 1987 r., s. 924.

¹⁰² Por. decyzję Rady Konstytucyjnej nr 86-224.

twu powszechnemu (np. spory dotyczące odmowy rejestracji oświadczeń o obywatelstwie przez ministra właściwego ds. naturalizacji czy spory w sprawach składek i świadczeń w zakresie ustawodawstwa dotyczącego ubezpieczeń społecznych)¹⁰³.

Z problematyką podziału kompetencji między sądownictwo administracyjne i powszechne wiąże się także kwestia mocy wiążącej orzeczeń wydawanych przez sąd jednego pionu w postępowaniu prowadzonym przez sąd drugiego pionu. W literaturze rozważa się ją w odniesieniu do relacji między sędzią administracyjnym a sędzią karnym bądź między sędzią administracyjnym a sędzią cywilnym. Wskazuje się przykładowo, iż zakaz ingerencji sędziego w „obcy” jego orzekaniu zakres kompetencji nie ma charakteru bezwzględny, istnieją bowiem sytuacje, gdy np. sędzia karny musi odnieść się do aktu administracyjnego, a sędzia administracyjny ocenić kwestię powagi rzeczy osądzonej w postępowaniu karnym. Na tle orzecznictwa podnosi się przy tym, iż sędzia administracyjny jest związany powagą rzeczy osądzonej w postępowaniu karnym w odniesieniu do faktów poddanych sporowi. Stąd np. wyrok sądu kasacyjnego uchylający uprzedni wyrok w sprawie karnej jest wiążący również dla sądu administracyjnego. W pozostałym zakresie zasada *rei iudicatae* ma jednak charakter względny, gdyż odmowa uznania ważności decyzji przez sąd karny niekoniecznie będzie prowadziła do unieważnienia tego aktu przez sąd administracyjny¹⁰⁴. Obawy co do zakresu wzajemnych relacji orzeczniczych sądów cywilnych i administracyjnych w szerszym zakresie wyraża się w literaturze na tle problematyki właściwego administrowania wymiarem sprawiedliwości. Stanowisko judykatury (Trybunału Kompetencyjnego) ewoluowało przy tym od bezwzględnej konieczności zawieszenia postępowania cywilnego w przypadku wystąpienia zagadnienia wstępnego dotyczącego legalności aktu administracyjnego, po dopuszczenie możliwości rezygnacji z tego trybu w przypadku przesłanek do samodzielnej oceny tej kwestii przez sąd cywilny (tzn. braku poważnych wątpliwości co do legalności aktu administracyjnego), w tym także w sprawach prawa unijnego. Za tym ostatnim rozwiązaniem przemawiała m.in. konieczność zapewnienia ekonomiki procesowej oraz niestwarzanie poważnych trudności przez większość zagadnień prawnych kierowanych przez sądy cywilne w ramach odesłania prejudycjalnego do sądu administracyjnego¹⁰⁵.

Podmiotem uprawnionym do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych w zakresie sądownictwa jest zapoczątkowany w XIX w. Trybunał Kompetencyjny (*Tribunal des conflits*). Stanowi on organ władzy sądowniczej, którego rozstrzygnięcia wiążą wszystkie podmioty jurysdykcyjne sądownictwa powszechnego i administracyjnego (*s'imposent à toutes les juridictions de*

¹⁰³ Zob. np. P. Léger, *Le dualism juridictionnel a-t-il encore une raison d'être ?*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Jean-François Burgelin*, red. J. Cabannes, Paris, 2008, s. 233 i n.; A. Van Lang, *Le dualism juridictionnel en France: une question toujours d'actualité*, „Actualité juridique droit administratif” 2005, nr 32, s. 1760.

¹⁰⁴ Por. P. Caille, *Contentieux...*, część I, rozdz. II, sekcja 1. Zob. orzeczenia Rady Stanu: z 12 lipca 1929 r., *Vesin*, Zb. orz. s. 716; z 29 maja 2009 r., *Commune de Ligne*, Zb. orz. s. 904.

¹⁰⁵ Por. P. Caille, *Contentieux...*, część I, rozdz. II, sekcja 1. Zob. orzeczenia Trybunału Kompetencyjnego: z 16 czerwca 1923 r., *Septfonds*, Zb. orz. s. 498; z 17 października 2011 r., *Préfet de la Région Bretagne, Préfet d'Ille et Vilaine*, Zb. orz. s. 698. Por. np. art. R771-1 i n. CJA.

l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif)¹⁰⁶. Został zmodernizowany w 2015 r.¹⁰⁷. Trybunał Kompetencyjny składa się ze Strażnika Pieczęci, trzech radców stanu w służbie zwyczajnej wybieranych przez radców w służbie zwyczajnej, trzech radców w sądzie kasacyjnym wyznaczonych przez ich kolegów, dwóch członków oraz dwóch zastępców, którzy zostali wybrani przez większość sędziów. Rozpoznaje spory kompetencyjne o charakterze pozytywnym lub negatywnym pomiędzy sądami administracyjnymi i powszechnymi.

Inne mechanizmy rozwiązywania sporów dotyczą kompetencji wewnętrznej (w ramach jurysdykcji administracyjnej). W przypadku wpłynięcia skargi do sądu administracyjnego w sprawie, do rozstrzygnięcia której właściwy jest nie sąd administracyjnych *sensu stricto* (trybunał administracyjny, administracyjny sąd apelacyjny, Rada Stanu), lecz inny wyspecjalizowany organ, któremu powierzono kompetencje orzecznicze, sąd administracyjny zobowiązany jest odmówić przyjęcia skargi i przekazać ją podmiotowi właściwemu.

IV. Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego

Zasady ogólne działania sądów administracyjnych we Francji sformułowano w jedenastu artykułach w części wstępnej Kodeksu Sądownictwa Administracyjnego z 2001 r. Wśród nich wyróżnia się zasady:

1. rozciągnięcia mocy obowiązującej Kodeksu na Radę Stanu, sądy apelacyjne i trybunały (art. L1 CJA);
2. orzekania w imieniu ludu francuskiego (analogicznie jak sądy powszechne) (art. L2 CJA);
3. kolegialności orzekania, z wyjątkami ustawowymi (art. L3 CJA);
4. braku mocy suspensywnej skargi, z wyjątkami wynikającymi z ustawy lub orzeczenia sądu (art. L4 CJA);
5. kontradiktoryjności postępowania w pełnym zakresie (art. L5 CJA);
6. jawności rozprawy (art. L6 CJA);
7. niezależności sprawozdawcy publicznego w wyrażaniu poglądu co do oceny sprawy i jej możliwego rozstrzygnięcia (art. L7 CJA);
8. tajności narady sędziowskiej (art. L8 CJA);
9. uzasadniania orzeczeń sądowych (art. L9 CJA);
10. jawności orzeczeń – publikowania orzeczeń z nazwiskami sędziów je wydających (art. L10 CJA);
11. mocy wykonawczej orzeczeń (art. L11 CJA).¹⁰⁸

¹⁰⁶ Art. ustawy z 24 maja 1872 r. dotyczącej Trybunału Kompetencyjnego.

¹⁰⁷ Por. ustawę nr 2015-177 z 16 lutego 2015 r. oraz dekret nr 2015-233 z 27 lutego 2015 r.

¹⁰⁸ Por. J. Borkowski, *Francja*, [w:] *Postępowanie...*, red. Z. Kmiecik, s. 142.

Zawarte w art. L1 CJA określenie, iż Kodeks stosuje się do Rady Stanu, administracyjnych sądów apelacyjnych i trybunałów administracyjnych pośrednio ustanawia zasadę instancyjności postępowania sądowego, rozwijaną poprzez regulacje szczególne dotyczące środków odwoławczych.

Istotne z punktu widzenia historycznych uwarunkowań kształtowania się sądownictwa administracyjnego we Francji (a zwłaszcza Rady Stanu) jest nawiązanie do orzekania nie w imieniu państwa, lecz ludu francuskiego. Realizacji prawa do sądu służy zasada kolegiального orzekania. Podobnie jak w prawie polskim, skarga do sądu administracyjnego co do zasady nie ma charakteru suspensywnego.

Postępowanie sądowoadministracyjne we Francji opiera się na zasadzie kontrydiktoryjności. Treść art. L5 CJA została jednak zmodyfikowana w 2017 r.¹⁰⁹. Początkowo precyzowano, iż wymóg ten dotyczy także spraw pilnych. Obecnie zaakcentowano, że zasada ta jest adaptowana również do spraw związanych z tajemnicą obrony narodowej oraz ochrony bezpieczeństwa osób.

Istotną podstawą francuskiego sądownictwa jest zasada jawności, odnoszona zarówno do rozprawy (art. L6 CJA), jak i do wydawanych orzeczeń (art. L10 CJA), które są jawne i zawierają nazwiska sędziów, którzy je podjęli. Regulacje w tym przedmiocie zostały doprecyzowane w 2019 r.¹¹⁰. Z zastrzeżeniem szczególnych przepisów regulujących dostęp do orzeczeń sądowych i ich publikację – orzeczenia są bowiem podawane do publicznej wiadomości bezpłatnie w formie elektronicznej. Przepis ten wskazuje również na konieczność anonimizacji przy udostępnianiu orzeczenia w zakresie imion i nazwisk osób fizycznych wymienionych w wyroku, gdy są one stronami lub osobami trzecimi. Zakres danych niepodlegających ujawnieniu obejmuje także każdy element umożliwiający identyfikację stron, osób trzecich, urzędników i pracowników sądu, jeżeli ujawnienie informacji może zagrozić bezpieczeństwu lub poszanowaniu prywatności tych osób lub osób z ich otoczenia. Dane dotyczące urzędników i pracowników sądu nie mogą być przy tym ponownie wykorzystywane dla celów ewaluacji, analiz, porównań czy prognoz dotyczących ich praktyki zawodowej z zastrzeżeniem sankcji karnej. Szczegółowe kwestie w tym zakresie określa dekret Rady Stanu. Powyższe unormowania częściowo odpowiadać mają prawu unijnemu w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz ochrony danych osobowych.

W 2019 r. dodano ponadto art. L11-1 CJA, wskazujący, iż osoby trzecie mogą otrzymać kopie orzeczeń, z zastrzeżeniem nadużyć, w szczególności pod względem ich liczby, powtarzalności lub systematyczności, co należy utożsamiać z zagwarantowaniem dostępu do orzeczeń dla osób trzecich (w ramach dostępu do informacji o sprawach publicznych), które to prawo nie ma jednak charakteru bezwzględnie. W Kodeksie na tym tle pojawiła się bowiem ogólna klauzula ograniczająca związana z nadużyciem prawa do informacji. Udostępnianie

¹⁰⁹ Por. art. 4 ustawy nr 2017-258 z 28 lutego 2017 r., J.O.R.F. z 1 marca 2017 r., nr 51, poz. 3.

¹¹⁰ Por. art. 33 (V) ustawy nr 2019-222 z 23 marca 2019 r., J.O.R.F. z 24 marca 2019 r., nr 71, poz. 2.

orzeczeń w tym trybie odpowiada analogicznym wymogom co do anonimizacji i poszanowania prywatności jak publikowanie orzeczeń w formie elektronicznej i jest uszczegółowione dekretem Rady Stanu.

W opozycji do zasady jawności (rozprawy i orzeczeń) pozostaje zasada tajności narady sędziowskiej, służąca gwarantowaniu niezawisłości jako elementu prawa do sądu. Temu samemu celowi służy wymóg uzasadniania orzeczeń. Co istotne, Kodeks podkreśla warunek mocy wiążącej i skuteczności orzeczeń sądowych poprzez wskazanie, że orzeczenia są wykonalne (*Les jugements sont exécutoires*).

Nieznana prawu polskiemu jest natomiast zasada niezależności sprawozdawcy publicznego w wyrażaniu poglądu co do oceny sprawy i jej możliwego rozstrzygnięcia. W świetle art. L7 CJA w brzmieniu przyjętym przez art. 1 dekretu nr 2009-14 z 7 stycznia 2009 r. członek sądu, pełniący funkcje sprawozdawcy publicznego (*des fonctions de rapporteur public*), publicznie i niezależnie wyraża swoją opinię co do zagadnień będących przedmiotem orzekania podniesionych w skardze i co do postulowanego sposobu ich rozstrzygnięcia. Funkcja ta powierzana jest przez prezesa sądu wybranym członkom sądu (w tym sędziom honorowym)¹¹¹ po wyrażeniu pozytywnej opinii przez Najwyższą Radę Sądów Administracyjnych i Administracyjnych Sądów Apelacyjnych (*Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*)¹¹². Jeżeli wyrok w sprawie ma zostać wydany po przedstawieniu konkluzji sprawozdawcy publicznego, strony lub ich przedstawiciele mają prawo zapoznać się z nimi przed rozprawą¹¹³, a także wyrazić ustnie krótkie uwagi dotyczące stanowiska sprawozdawcy publicznego¹¹⁴. Instytucja sprawozdawcy publicznego zastąpiła uprzednio powoływanego tzw. komisarza rządu (*un commissaire du Gouvernement*).

W Kodeksie brak jest wprost odwołania do zasady dostępu do sądu czy zasady legalności, są to jednak wartości powszechnie uznawane w judykaturze. W orzecznictwie Rady Konstytucyjnej podkreśla się na tym tle w szczególności zasadę równości w dostępie do sądu (*le principe d'égalité*), prawo do skutecznego środka zaskarżenia (*le droit à un recours effectif*) czy zasadę prawa do obrony (*le principe des droits de la défense*)¹¹⁵. W pierwszych artykułach CJA nie akcentują się również (jak ma to miejsce w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. –Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) zasad udzielania pomocy prawnej stronom czy ekonomiki procesowej (szybkości). Podkreślić bowiem należy, iż zasady określone w CJA mają hybrydowy charakter. Część z nich funkcjonalnie bezpośrednio wiąże się z organizacją postępowania sądownoadministracyjnego. Można je określić jako zasady strukturalne

¹¹¹ Por. art. L 222-5 CJA.

¹¹² Por. art. L232-1 CJA.

¹¹³ Por. art. R711-3 i R712-1 CJA.

¹¹⁴ Por. art. R732-1 CJA.

¹¹⁵ Zob. rozstrzygnięcia Rady Konstytucyjnej nr 75-76 DC z 23 czerwca 1975 r., Zbiór orzeczeń Rady Konstytucyjnej (dalej: *Rec. Cons. const.*), s. 22; nr 2013-314 QPC z 14 czerwca 2013, *Rec. Cons. const.*, s. 824 (z notą B. Bonnet, RDP 2013, s. 1229 i notą R. Mehdi, H. Labayle, RFDA 2013, s. 691) oraz nr 72-75 z 21 grudnia 1972 r., *Rec. Cons. const.*, s. 36.

(*les principes structurels*)¹¹⁶. Niektóre natomiast (jak zasada kontradycyjności) należą do kategorii tzw. zasad ogólnych prawa (*les principes généraux du droit*) uznawanych w orzecznictwie także względem rozpoznawania spraw administracyjnych.

Dlatego w literaturze, abstrahując od ścisłej analizy przepisów kodeksowych, wyróżnia się dwie podstawowe grupy zasad postępowania sadowoadministracyjnego. Po pierwsze, są to ogólne zasady prawa (*les principes généraux du droit*) mające zastosowanie do administracyjnego postępowania sądowego (np. dotyczące bezstronności sądu, kontradycyjności, tajności obrad, niesuspensywności środków sądowych¹¹⁷). Zasady te mają zastosowanie do każdej procedury wszczętej w ramach jurysdykcji administracyjnej (przed sądami administracyjnymi i innymi podmiotami jurysdykcyjnymi) przy braku odmiennych regulacji ustawowych. Po drugie, wyróżnia się również tzw. ogólne reguły proceduralne (*les règles générale de procédure*)¹¹⁸, które pierwotnie pojawiły się w judykaturze w sporach administracyjnych, a które są stosowane przy braku odmiennych regulacji ustawodawczych bądź wykonawczych (np. w odniesieniu do określenia stron postępowania w protokole posiedzenia)¹¹⁹. Podkreślić należy zatem aktywną rolę orzecznictwa w kreowaniu i włączaniu do ustawodawstwa zasad postępowania sadowoadministracyjnego.

W odniesieniu do problematyki ustalania prawdy obiektywnej, zaznaczyć należy, iż sędziowie administracyjni wyposażeni zostali w szereg narzędzi służących realizacji zasady prawdy materialnej w postępowaniu sadowoadministracyjnym. W przeciwieństwie do procedury cywilnej, o charakterze „oskarżycielskim” (*accusatoire*), bazującej przede wszystkim na inicjatywie stron, sporna procedura administracyjna opiera się na uprawnieniach dochodzeniowych sędziego, zarówno w zakresie przyjmowania środków dowodowych (*l'établissement des preuves*), jak i przeprowadzania opinii biegłego (*faire procéder à une expertise*). Ciężar dowodu zasadniczo spoczywa na skarżącym zarzucającym naruszenie prawa (w sporach pełnej jurysdykcji czy o nadużycie władzy), bowiem akty administracyjne korzystają z domniemania legalności. Jednak sędzia może zażądać od administracji przedstawienia wszystkich niezbędnych informacji (*communication de toutes information nécessaires*), a w przypadku nieudzielenia odpowiedzi, uznać za ustalone fakty podane przez wnioskodawcę¹²⁰. Sędzia może ponadto przesłuchać każdą osobę, jeżeli jest to użyteczne dla ustalenia prawdy bądź dokonać oględzin w terenie. Najczęściej jednak korzysta się z opinii eksperta z danej dzie-

¹¹⁶ Nawiązuję tu do podziału zasad prawa dokonanego na tle prawa unijnego przez Takisa Tridimasa w: T. Tridimas, *The general principles of EU law*, New York 2007, s. 3.

¹¹⁷ Zob. orzeczenia Rady Stanu: z 6 kwietnia 2001 r., *SA Entreprise Razelfrères i M. Le Leuch*, Zb. Orz. s. 176; z 16 stycznia 1976 r., *Gate*, Zb. Orz. s. 39; z 17 listopada 1922 r., *Légillon*, Zb. orz. s. 849, z 2 lipca 1982 r., *Huglo i inni*, Zb. orz. s. 257; z 20 listopada 1931 r., *Franc*, Zb. orz. s. 1017.

¹¹⁸ Zob. J. Sirinelli, *Les règles générales de procédure*, „Revue française de droit administratif” 2015, nr 2, s. 358 i n.

¹¹⁹ P. Caille, *Contentieux...*, pkt 18.

¹²⁰ Zob. Orzeczenia Rady Stanu: z 1 maja 1936 r., *Couespel du Mesnil*, Zb. orz. s. 485; z 28 maja 1954 r., *Barel*, Zb. orz. s. 308; z 26 stycznia 1968 r., *Société Maison Genestal*, Zb. orz. s. 62; z 22 lipca 1992 r., *M. et Mme Worthington*, Zb. Orz. 1010.

dziny. Sędzia jest przy tym uprawniony do „oddalenia” (*écarter*) bez uzasadniania sprawozdania biegłego lub dyskrecjonalnej zmiany biegłego, który nie wykonuje prawidłowo swojej funkcji¹²¹. Wykazy potencjalnych biegłych w postępowaniu z podziałem na dziedziny są sporządzane corocznie przez prezesa apelacyjnego sądu administracyjnego w odniesieniu do tego sądu i sądów niższego szczebla z danego okręgu¹²². Z powyższego wynika szeroki zakres postępowania dowodowego dopuszczalnego w ramach *contentieux administratif*, z istotnymi, ugruntowanymi w orzecznictwie Rady Stanu, uprawnieniami sędziego w procesie dochodzenia doprawdy materialnej.

V. Zakres kognicji sądów administracyjnych

Analizując zagadnienia ustrojowe wskazano na trójszczeblową strukturę sądownictwa administracyjnego w Francji. Trybunały administracyjne są właściwe w I instancji do rozstrzygania sporów administracyjnych, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych innym podmiotom jurysdykcyjnym ze względu na ich przedmiot lub dobro sądownictwa administracyjnego¹²³. Administracyjne sądy apelacyjne kontrolują natomiast orzeczenia trybunałów administracyjnych, z wyłączeniem kompetencji Rady Stanu jako sądu apelacyjnego w niektórych sprawach, w tym w sprawach podatkowych wskazanych w art. L552-1 i L552-2 CJA. Rada Stanu rozpatruje zaś skargi kasacyjne, a w wyliczonych enumeratywnie sprawach pełni funkcje sądu I instancji bądź sądu apelacyjnego¹²⁴. Rada Stanu jest w szczególności właściwa do rozpoznawania protestów wyborczych, o których mowa w art. L311-3 CJA oraz skarg wniesionych w sprawach enumeratywnie wyliczonych w kolejnych przepisach. W ujęciu instancyjnym (funkcjonalnym) obowiązuje zatem ogólna klauzula kompetencyjna do orzekania w I instancji przez trybunały administracyjne, z wyraźnymi odstępstwami na rzecz Rady Stanu. Funkcje apelacyjne pełnią natomiast administracyjne sądy apelacyjne, z wyłączeniem wskazanych *explicite* kompetencji Rady Stanu w tym przedmiocie. W literaturze problematykę rozdziału spraw w łonie sądów administracyjnych, łączy się z kategorią tzw. kompetencji wewnętrznej (*compétence interne*)¹²⁵.

W ujęciu kompetencji zewnętrznej (*compétence externe*), tj. pod względem rzeczowym, należy natomiast zauważyć, iż wszystkie trzy instancje, poza funkcjami orzeczniczymi, w różnym zakresie wykonują funkcje konsultacyjne dotyczące opiniowania projektów w procesie legislacyjnym (Rada Stanu) czy na rzecz organów administracji terenowej, jak również

¹²¹ D. Turpin, *Contentieux...*, s. 121. Por. orzeczenia Rady Stanu: z 23 grudnia 1970 r., *Farsat*, Zb. orz. s. 790; z 3 kwietnia 1998 r., *Courderoy du Tiers*, Zb. orz., s. 131.

¹²² Zob. R221-9 i n. CJA.

¹²³ Por. art. L211-1 i L 211-2, L311-1 CJA.

¹²⁴ Por. art. L111-1 CJA.

¹²⁵ Zob. P. Caille, *Contentieux...*, część I, rozdz. II, sekcja 2.

funkcje pojednawcze. Jak wskazuje J. Borkowski, ważnym elementem charakteryzującym francuskie sądownictwo administracyjne jako jeden z podmiotów władzy publicznej wykonawczej jest to, że zakres jego działania nie jest ograniczony wyłącznie do orzekania w trybie sądowym w sprawach ze skarg na działanie administracji, ale rozciąga się na sprawy, w których jest ono włączone w funkcjonowanie aktywnej administracji rządowej i samorządu terytorialnego¹²⁶. W związku z tym w systematyce kodeksu zauważyć można podział na kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych (*attributions contentieuses*) oraz kompetencje administracyjne (*attributions administratives*) i pojednawcze (*médiation*).

Dalsze analizy obejmować będą wyłącznie funkcje jurysdykcyjne (orzecznicze). W CJA brak jest ogólnej klauzuli kompetencyjnej dotyczącej wszystkich sądów administracyjnych, odpowiadającej art. 184 Konstytucji. Wskazać jednak należy, iż trybunały administracyjne, z zastrzeżeniem regulacji odmiennych, określone zostały w art. L211-1 i w art. L311-1 CJA jako *juges de droit commun du contentieux administratif*, co można tłumaczyć jako sądy o kompetencji ogólnej w sprawach sporów administracyjnych. Samo pojęcie *contentieux administratif* nie posiada jednak definicji legalnej i powinno być interpretowane *ad casum* w świetle wypracowanej z Konstytucji zasady rozdziału sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz przepisów szczególnych. Francuski kodeks nie bazuje bowiem zasadniczo na kompleksowym wyliczeniu form działania organów administracji, podlegających zaskarżeniu skargą do sądu administracyjnego. W związku z powyższym, podstawą kontroli działalności organów administracji przez francuskie sądy administracyjne, a zwłaszcza trybunały administracyjne, są każdorazowo przepisy CJA w związku z właściwymi przepisami szczególnymi (najczęściej innych kodeksów) związanymi z konkretną formą działania administracji i potencjalnie spornym charakterem sprawy publicznej. Na przykład zgodnie z art. L2331-1 ogólnego kodeksu własności osób publicznych (*code général de la propriété des personnes publiques*), do sądu administracyjnego wnosi się spory dotyczące zezwoleń lub umów obejmujących zajmowanie własności publicznej, niezależnie od ich formy i nazwy, przyznane lub zawarte przez organy publiczne lub ich koncesjonariuszy. Analogicznie jest również m.in. w odniesieniu do sporów związanych z zamówieniami publicznymi i robotami publicznymi.

Zawarte w CJA enumeratywne wyliczenia dotyczą w istocie właściwości Rady Stanu bądź apelacyjnych sądów administracyjnych w sprawach, w których orzekają one jako sądy I instancji. Przykładowo, w ramach konstrukcji właściwości rzeczowej Rady Stanu w pierwszej i zarazem ostatniej instancji (na zasadzie wyjątku od właściwości w pierwszej instancji trybunałów administracyjnych) prawodawca odsyła do kompetencji przyznanych w konkretnych przepisach (np. art. 824-14 *code de commerce* – kodeksu handlowego)¹²⁷. Bardziej rozbudowany charakter mają wyliczenia zawarte w części wykonawczej Kodeksu, w której doprecyzowuje się na tym tle formę działania, rodzaj podmiotu bądź także podstawę

¹²⁶ J. Borkowski, *Francja*, [w:] *Postępowanie...*, red. Z. Kmiecik., s. 142.

¹²⁷ Por. art. L311-4 CJA.

prawną. Zasygnalizować można w związku z tym treść art. R311-1 CJA w brzmieniu przyjętym art. 3 dekretu nr 2020-797 z 29 czerwca 2020 r., zgodnie z którym Rada Stanu jest właściwa do orzekania w pierwszej i ostatniej instancji m.in. w sprawach: skarg kierowanych przeciwko ordonansom Prezydenta Republiki i dekretem; skarg skierowanych przeciwko aktom regulacyjnym ministrów i innych organów o kompetencji krajowej oraz przeciwko ich okólnikom i instrukcjom o zasięgu ogólnym; sporów dotyczących nominacji i postępowań dyscyplinarnych urzędników państwowych powoływanych dekretem Prezydenta Republiki; skarg kierowanych przeciwko decyzjom wymienionych w tym przepisie organów centralnych pełniących funkcje kontrolne lub regulacyjne czy w sprawach przeciwko nadmiernej długości postępowania przed sądem administracyjnym. Przy doprecyzowaniu właściwości sądów apelacyjnych bądź niektórych z nich prawodawca posługuje się natomiast nazwami konkretnych form działania organów o władczym charakterze (np. decyzje, pozwolenia, zezwolenia) w powiązaniu z przedmiotem rozstrzygnięcia i konkretną podstawą z przepisów szczególnych (por. np. art. R311-5 CJA). W tym kontekście wskazać również należy na szereg kodeksowych regulacji szczególnych związanych z rozpoznaniem skarg w konkretnych typach spraw np. związanych z nakładaniem administracyjnych kar pieniężnych (grzywnien)¹²⁸ czy zaskarżaniem decyzji związanych z zapobieganiem aktom terrorystycznym¹²⁹, zobowiązaniom do opuszczenia terytorium francuskiego i innych rozstrzygnięciom w sprawach migracyjnych¹³⁰ czy w sprawach prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego¹³¹, w których wymienia się niekiedy konkretne typy rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu. Ustalenie właściwości rzeczowej sądu administracyjnego w konkretnej sprawie wymaga zatem co do zasady odniesienia się również do przepisów szczególnych. Te zaś są zarówno bardzo liczne, jak i różnorodne. Do właściwości sądów administracyjnych przepisy szczególne przekazują chociażby np. spory o szkodę wynikającą z dostaw produktów krwiopochodnych czy odszkodowań dla ofiar francuskich prób jądrowych¹³².

Cechą charakterystyczną francuskiego postępowania sądowoadministracyjnego jest jego niejednorodność ze względu na przedmiot sporu. Wyróżnia się przede wszystkim tzw. spory pełnej jurysdykcji – orzekanie w pełnym zakresie (*contentieux de pleine juridiction*¹³³) oraz spory o uchylenie zaskarżonej decyzji, które odznaczają się również zróżnicowaniem (tzw. *contentieux de l'annulation* i *contentieux de l'excès de pouvoir*). Spory pełnej jurysdykcji dotyczą roszczenia odszkodowawczego zgłoszonego wobec administracji publicznej w zakresie, w jakim nie jest właściwy w takiej sprawie sąd cywilny z tego względu, że szkoda powstała w wyniku działania administracji lub jej funkcjonariusza. Skarga jest wnoszona w przypadku

¹²⁸ Por. art. L774-1 i n. CJA.

¹²⁹ Por. art. L773-9 i n. CJA.

¹³⁰ Por. art. L776-1 i n. CJA.

¹³¹ Por. art. L778-1 i n. CJA.

¹³² Szerzej P. Caille, *Contentieux...*, pkt 171.

¹³³ Por. np. art. L311-4, R921-1, R931-1 CJA.

naruszenia prawnie chronionego interesu jednostki przez działanie, zaniechanie, błąd lub na zasadzie ryzyka oraz w przypadku gdy szkoda wyniknęła w związku z umową administracyjną¹³⁴. Zauważyć należy, iż w prawie polskim powództwa dotyczące odszkodowania za szkodę wyrządzoną w związku z działaniem organów władzy publicznej rozpoznają sądy powszechne na podstawie przepisów kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego. Poza wskazanymi sporami pełnej jurysdykcji, francuskim sądom administracyjnym powierzono (podobnie jak sądom polskim) rozstrzyganie sporów co do legalności aktu administracyjnego i procedury jego wydawania w ramach skargi zmierzającej do usunięcia wadliwego aktu z obrotu prawnego jako elementu *contentieux de l'annulation*¹³⁵. Zarzuty mogą być również oparte na nadużyciu władzy, przekroczeniu uprawnień przez organ administracji (*contentieux de l'excès de pouvoir*¹³⁶) w celu obalenia aktu wydanego przez organ niewłaściwy, w przypadku niezachowania wymagań formy aktu lub też innego naruszenia prawa. Ten typ sporu przywodzi na myśl kwalifikowane wady decyzji właściwe w prawie krajowym stwierdzeniu nieważności decyzji. Powyższe dowodzi złożonego charakteru przedmiotowego francuskiego postępowania sądowoadministracyjnego.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż francuski Kodeks sądownictwa administracyjnego dla określenia rozstrzygnięcia podjętego przez organ jurysdykcyjny posługuje się pojęciem „decyzji” (*decision*). Należy je rozumieć *sensu largo*, jako pojęcie zbiorcze dla określenia zarówno decyzji wydawanych w ostatniej instancji przez wyspecjalizowane organy jurysdykcyjne, jak i odpowiedniki wyroków i postanowień w naszym systemie prawnym, podjęte przez sądy administracyjne *sensu stricto*. Aby nie sugerować powiązań z decyzjami administracyjnymi, w niniejszym opracowaniu posługuję się terminem orzeczenia czy rozstrzygnięcia zamiast „decyzji” sądu.

VI. Regulacja stron, uczestników postępowania

Jedną z zasad postępowania sądowoadministracyjnego jest jego kontradyktoryjność. Wynika ona z istoty sporu o legalność działania administracji, w którym jedna ze stron podważa legalność tego działania (ewentualnie bezczynności) w oparciu o swój interes prawny, druga zaś – stanowiąca podmiot, której działalność (brak działania) jest przedmiotem skargi, broni jej legalności. Strony te określa się we francuskim postępowaniu sądowoadministracyjnym jako skarżącego (*le requérant*)¹³⁷ oraz pozwanego (*le défendeur*)¹³⁸. Co ciekawe, skarżący może działać nie tylko we własnym interesie, ale także jako reprezentant grupy

¹³⁴ J. Borkowski, *Francja*, [w:] *Postępowanie...*, red. Z. Kmiecik, s. 143.

¹³⁵ Por. np. art. L773-10, L821-2 CJA.

¹³⁶ Por. np. art. R421-3, R611-27, R751-11, R931-1 CJA.

¹³⁷ Zob. np. art. L773-6 CJA.

¹³⁸ Zob. np. art. R522-4 CJA.

osób mających tożsame interesy w celu realizacji indywidualnych praw każdej z tych osób, w ramach postępowania wszczętego na skutek skargi grupowej lub zbiorowej¹³⁹. CJA nie odnosi się do zdolności sądowej czy procesowej skarżącego. Kwestię zdolności procesowej osób fizycznych ocenia się w praktyce na podstawie przepisów prawa cywilnego. Uznaje się ponadto, iż osoby prawne mają zdolność pozywania, nawet jeśli nie mają siedziby bądź przedstawicielstwa we Francji¹⁴⁰.

Skarga powinna być wniesiona przez osobę mającą interes (dosł. interes do działania – *intérêt pour agir*). W literaturze i orzecznictwie uznaje się go za warunek dopuszczalności skargi, nie akcentowany jednak bezpośrednio przez CJA. Chodzi przy tym o interes kwalifikowany jako prawny – materialny, nie zaś faktyczny (dosłownie – moralny). Istnienie tego interesu określa się na podstawie kryteriów uznanych w orzecznictwie, np. istnienia bezpośredniego związku między zaskarżanym aktem a sytuacją prawną skarżącego, choć zdarza się pewne domniemanie na rzecz istnienia tego interesu – np. względem stron postępowania wnoszących środki zaskarżenia¹⁴¹. O ile skarżącym jest najczęściej osoba prywatna, pozwanym jest osoba kwalifikowana jako publiczna. Status stron postępowania może być przez sąd nadany także dodatkowym podmiotom pozwanym w ramach tzw. interwencji wymuszonej (*l'intervention forcée*)¹⁴².

W przypadku reprezentowania strony przez przedstawiciela, w tym pełnomocnika, tzw. memoriały i inne dokumenty w postępowaniu doręczane są co do zasady temu przedstawicielowi¹⁴³. W postępowaniu przed trybunałami administracyjnymi przewiduje się przymus adwokacki w niektórych typach spraw, zwłaszcza gdy przedmiotem sporu są zobowiązania pieniężne lub wynikające z umowy (administracyjnej)¹⁴⁴, choć ustawodawca przewiduje szereg wyjątków w tym zakresie¹⁴⁵. Co do zasady ma on zastosowanie natomiast przed Radą Stanu. O ile pełnomocnikami w sądach niższego szczebla mogą być adwokaci, o tyle w postępowaniu przed Radą Stanu pełnomocnikiem może być tylko adwokat Rady Stanu¹⁴⁶. Przymus adwokacki nie dotyczy natomiast państwa (organów publicznych)¹⁴⁷. Pisma w postępowaniu powinny być podpisane przez autora bądź jego przedstawiciela, a w przypadku osób innych niż fizyczne, przez osobę uprawnioną do reprezentowania danego podmiotu. Przedstawicielem osoby fizycznej może być w niektórych sprawach organizacja społeczna (ekologiczna)

¹³⁹ Zob. *Rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat sur l'action collective en droit administratif*, red. P. Delaval, 2009, s. 14.

¹⁴⁰ Zob. orzeczenie Rady Konstytucyjnej nr 2014-424 QPC z 7 listopada 2014 r., J.O.R.F. nr 0260 z 9 listopada 2014 r., s. 18975.

¹⁴¹ Zob. P. Caille, *Contentieux...*, część II, rozdz. I, sekcja 2.

¹⁴² Zob. np. art. R522-5 CJA.

¹⁴³ Por. art. R431-1 CJA.

¹⁴⁴ Por. art. R431-2 CJA.

¹⁴⁵ Por. art. R431-3 CJA.

¹⁴⁶ Por. art. R432-1 CJA. Adwokaci Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego stanowią odrębną, zamkniętą grupę w stosunku do adwokatów uprawnionych do występowania w niższych instancjach sądownictwa administracyjnego i powszechnego. J. Borkowski, *Francja*, [w:] *Postępowanie...*, red. Z. Kmiecik, s. 144.

¹⁴⁷ Por. art. R431-7 CJA i art. R431-10 CJA.

spełniająca wymagania prawne¹⁴⁸. W stosownych przypadkach strony mogą ubiegać się o pomoc prawną przewidzianą w ustawie nr 91-647 z 10 lipca 1991 r. o pomocy prawnej.

VII. Środki sygnalizacyjne i dyscyplinujące stosowane przez sądy administracyjne

Francuskie sądy administracyjne, poza orzecznictwem, pełnią również funkcje konsultacyjne i opiniodawcze. Przykładowo, na podstawie art. L112-3 CJA Rada Stanu może z własnej inicjatywy zwrócić uwagę władz publicznych na reformy ustawodawcze, wykonawcze lub administracyjne, które jej zdaniem leżą w interesie ogólnym. Za sporządzanie tych propozycji oraz przygotowanie corocznego sprawozdania z działalności odpowiada sekcja ds. raportów i studiów (*la section du rapport et des études*). W opracowaniu tym wskazuje się na reformy ustawodawcze, regulacyjne lub administracyjne, na które zwróciła uwagę Rada Stanu, zawiera nowe propozycje, a także wymienia, jeśli to konieczne, trudności związane z wykonalnością orzeczeń wydawanych w sporach administracyjnych¹⁴⁹.

Na tle konkretnych spraw można wyróżnić również specyficzny mechanizm sygnalizacyjny. W świetle art. R921-1 CJA, jeżeli trybunał administracyjny lub administracyjny sąd apelacyjny unieważnił z powodu przekroczenia uprawnień akt administracyjny lub, w przypadku sporu o pełną jurysdykcję, odrzucił całość lub część roszczeń przedstawionych w odpowiedzi na skargę przez organ publiczny, zainteresowany organ ma prawo do zwrócenia się do prezesa sądu o wyjaśnienie administracji sposobów wykonania orzeczenia sądu. Przewodniczący trybunału administracyjnego lub administracyjnego sądu apelacyjnego może, w interesie dobrego wymiaru sprawiedliwości, skierować wnioski o wyjaśnienie zasad wykonywania wyroku do Rady Stanu. W stosownych przypadkach sprawa jest ponadto opisywana w rocznym sprawozdaniu Rady Stanu. Analogiczny tryb dotyczy wyjaśniania sposobu wykonania orzeczeń Rady Stanu, zgodnie z dyspozycją art. R931-1 CJA.

CJA przewiduje również pewne środki dyscyplinujące: zarówno dla skarżącego z tytułu nadużycia prawa do skargi¹⁵⁰, stron postępowania (w związku z utrudnieniem podjęcia rozstrzygnięcia w określonym postępowaniu – zbiorowym postępowaniu likwidacyjnym¹⁵¹ czy niedopełnieniem nakazów sędziego np. związanych z zapewnieniem poufności informacji¹⁵²), jak i dla organu niewykonującego orzeczenia w terminie. W orzeczeniu mogą być wskazane konkretne środki wykonawcze, które powinien w określonym terminie podjąć organ administracji (poprzez dokonanie odpowiednich czynności, w tym np. przywrócenia na stanowisko lub wydanie stosownego aktu). W przypadku zwłoki w wykonaniu orzeczenia możliwe jest

¹⁴⁸ Por. art. R431-5 CJA.

¹⁴⁹ Por. art. R123-5 CJA.

¹⁵⁰ Por. art. R741-12 CJA.

¹⁵¹ Por. art. L77-10-14 CJA.

¹⁵² Por. art. R775-15 CJA.

nałożenie kary pieniężnej na organ administracji¹⁵³. Szerzej kwestie te podniesiono w części dotyczącej skuteczności i wykonalności orzeczeń.

VIII. Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym

W orzecznictwie i literaturze uznaje się podział środków prawnych w postępowaniu w sporach administracyjnych na środki zwyczajne (*les voies de recours ordinaires*) oraz środki szczególne (*les voies de recours spéciales*). Środki zwyczajne przysługują we francuskim systemie sądownictwa od większości orzeczeń wydanych w I bądź II instancji. Przykładowo nie służą one od niektórych rozstrzygnięć, których przedmiotem jest wstrzymanie wykonania aktu zaskarżonego skargą w celu jego uchylenia lub zmiany czy zarządzenie w sprawach pilnych innych użytecznych środków bez utrudniania wykonania zaskarżonej decyzji¹⁵⁴. Zaskarżeniu nie podlegają umotywowane postanowienia o odrzuceniu skargi, gdy nie jest ona pilna; w oczywisty sposób nie podlega właściwości sądu, gdy jest niedopuszczalna bądź nie spełnia wymogów dotyczących uzasadnienia¹⁵⁵. Wskazuje się przy tym, że żaden przepis Konstytucji nie ustanawia wprost wymogu dwuinstancyjności postępowania, nie stanowi on ogólnej zasady prawa, stąd przepisy regulacyjne mogą wyłączać skorzystanie ze środków odwoławczych w niektórych typach sporów¹⁵⁶.

CJA wyróżnia dwa zwyczajne środki zaskarżenia: skargę apelacyjną (*l'appel*) oraz skargę kasacyjną (*le recours en cassation*). Celem apelacji jest kontrola legalności zaskarżonego orzeczenia z możliwością jego uchylenia lub zmiany. Aby była dopuszczalna, apelacja musi być skierowana do właściwego sądu, przeciwko rozstrzygnięciu, od którego przysługuje, oraz spełniać inne klasyczne warunki dopuszczalności¹⁵⁷. W przypadku, gdy od orzeczenia wydanego w I instancji przysługuje apelacja, kieruje się ją do właściwego sądu (apelacyjnego sądu administracyjnego bądź Rady Stanu), ustalanego zgodnie z przepisami księgi 3 CJA¹⁵⁸. Pozostałe kwestie dotyczące tego środka prawnego zawarto w części regulacyjnej kodeksu. Prawo do apelacji jest zasadą w odniesieniu do decyzji jurysdykcyjnych (*la décision juridictionnelle* – w rozumieniu wyroków). W CJA regulację tę uzupełniono jednak enumeracją negatywną. Omawiany środek prawny nie przysługuje, a trybunał administracyjny orzeka w pierwszej i zarazem ostatniej instancji m.in. w sprawach dotyczących zasiłków, świadczeń lub

¹⁵³ Por. art. L911-1 – L911-10 CJA.

¹⁵⁴ Nie dotyczy to jednak zarządzenia środków zabezpieczających potrzebnych do zabezpieczenia podstawowych wolności, które jest zaskarżalne apelacją do Rady Stanu w terminie 15 dni od doręczenia rozstrzygnięcia. Zob. art. L521-1, L521-3 i L521-2 CJA w związku z art. L523-1 CJA.

¹⁵⁵ Zob. art. L522-3 CJA w związku z art. L523-1 CJA.

¹⁵⁶ Zob. orzeczenia Rady Stanu: z 17 grudnia 2003 r., *Meyer i inni*; z 6 czerwca 1949 r., *Faveret*, Zb. orz., s. 288.

¹⁵⁷ Szerzej: P. Caille, *Contentieux...*, część III, tytuł II, rozdz. I.

¹⁵⁸ Por. art. L811-1 CJA.

uprawnień z zakresu pomocy społecznej, dotyczących udostępniania dokumentów publicznych i archiwów państwowych, w sporach dotyczących prawa jazdy czy w niektórych sprawach z zakresu prawa budowlanego¹⁵⁹. Jeżeli apelacja w danej sprawie przysługuje, może ją wnieść każda strona postępowania, występująca przed trybunałem administracyjnym, bądź należycie wezwana, nawet jeśli uprzednio nie korzystała z prawa do obrony. Nie przysługuje natomiast osobom, które pozostawały tzw. osobami trzecimi w pierwszej instancji¹⁶⁰. Jeśli przepis szczególny nie stanowi inaczej, apelację wnosi się w terminie dwóch miesięcy od notyfikacji orzeczenia¹⁶¹, przy czym błędne pouczenie o terminie nie może w istocie szkodzić stronie (w takim wypadku, zamiast krótszego terminu wskazanego w pouczeniu, uznaje się za dopuszczalne wniesienie apelacji w ciągu dwóch miesięcy)¹⁶². Co do zasady obowiązuje przymus adwokacki przy sporządzaniu skargi apelacyjnej oraz memoriałów i innych pism w postępowaniu apelacyjnym przez podmioty inne niż organy publiczne¹⁶³. Jeżeli przepis szczególny zwalnia z przymusu adwokackiego, strony mogą występować samodzielnie lub za pośrednictwem innego pełnomocnika. Dostępna jest pomoc prawna dla stron. W imieniu państwa występują właściwi ministrowie, a w wyliczonych enumeratywnie sprawach – prefekci¹⁶⁴ bądź organy wyspecjalizowane – np. dyrektor generalny regionalnej agencji zdrowia publicznego. Skargi apelacyjne składa się w sekretariacie właściwego sądu apelacyjnego¹⁶⁵. Postępowanie apelacyjne toczy się zgodnie z przepisami dotyczącymi postępowania przed trybunałem administracyjnym, z zastrzeżeniem odmiennych regulacji¹⁶⁶. O ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, apelacja nie ma co do zasady charakteru suspensywnego, choć sędzia w uzasadnionych przypadkach może wstrzymać wykonanie zaskarżonego orzeczenia¹⁶⁷. W przypadku zastosowania tego ostatniego rozwiązania od orzeczenia sądu apelacyjnego przysługuje środek odwoławczy w postaci skargi kasacyjnej do Rady Stanu w ciągu dwóch tygodni od notyfikacji¹⁶⁸. W odniesieniu do apelacji w praktyce orzeczniczej pojawiał się problem odrzucania apelacji powielających argumentację i wnioski ze skargi w postępowaniu w pierwszej instancji bez bezpośredniego odniesienia do zarzutów skierowanych przeciwko orzeczeniu wydanemu przez sąd w I instancji. Uznaje się bowiem, iż środek ten nie powinien służyć możliwości prostego powielenia pierwotnej skargi do sądu w celu uzyskania ponownego rozstrzygnięcia. Przyjęcie tego wymogu prowadzi jednak do zmniejszenia różnic

¹⁵⁹ Por. art. R811-1 i R811-1-1 CJA.

¹⁶⁰ Por. orzeczenie Rady Stanu z 15 października 1990 r., *Ministre de l'Équipement et du Logement* przeciwko *Papin-Bricaud*.

¹⁶¹ Zob. art. R811-2 CJA.

¹⁶² Por. art. R811-3 CJA.

¹⁶³ Por. art. R811-7 i R811-8 CJA.

¹⁶⁴ Por. art. R811-10 i R811-10-1 CJA.

¹⁶⁵ Por. art. R811-11 CJA.

¹⁶⁶ Por. art. R811-13 CJA.

¹⁶⁷ Por. art. R811-14 CJA.

¹⁶⁸ Por. art. R811-19 CJA.

między skargą apelacyjną i kasacyjną¹⁶⁹. Cechą charakterystyczną we francuskim systemie sądownictwa jest również występowanie tzw. przeciw-apelacji (*les contre-appels*), mających charakter powództw wzajemnych. Dewolutywność apelacji jest wyrazem podwójnego stopnia jurysdykcji (dwuinstancyjności). Zakres rozpoznania sprawy w postępowaniu apelacyjnym jest jednak ograniczony – uprawnienie do ponownego orzekania przysługuje jedynie w takim zakresie w jakim zostało orzeczone i tylko tak dalece jak zostało nazwane (*il n'est dévolu qu'autant qu'il est jugé; il n'est dévolu qu'autant qu'il a été appelé*)¹⁷⁰. Oznacza to, iż wnoszący apelację nie może kwestionować niczego poza spornym wyrokiem, a zakres żądania apelacji determinuje zakres orzekania w odniesieniu do uchylecia bądź zmiany zaskarżonego wyroku.

W drodze skargi kasacyjnej mogą być natomiast zaskarżane wyroki administracyjnych sądów apelacyjnych oraz w sposób generalny, wszystkie decyzje podjęte w ostatniej instancji przez jurysdykcje administracyjne (a więc także inne wyspecjalizowane podmioty jurysdykcyjne)¹⁷¹. Jako jedyna kompetentna dla stanowienia o skargach kasacyjnych kierowanych przeciwko orzeczeniom podjętym w ostatniej instancji przez wszystkie jurysdykcje administracyjne jest przy tym Rada Stanu¹⁷². CJA ustanawia klauzulę generalną dla kompetencji Rady Stanu, w sposób rozległy definiując przedmiot zaskarżenia skargą kasacyjną. Przypadki wyłączenia możliwości kontroli kasacyjnej muszą być *expressis verbis* wskazane przez ustawodawcę¹⁷³. Przedmiotem zaskarżenia skargą kasacyjną nie mogą być na mocy ogólnych reguł proceduralnych te rodzaje orzeczeń podjętych w toku postępowania, od których przysługuje inny środek zaskarżenia, jak np. sprzeciw (*l'opposition*) czy apelacja. Zarówno zatem wyrok rozstrzygający merytorycznie sprawę, jak i ostateczne postanowienie podjęte w trakcie postępowania podlegają co do zasady zaskarżeniu skargą kasacyjną¹⁷⁴.

Odmowie przyjęcia do rozpoznania podlega skarga kasacyjna, która jest niedopuszczalna lub nie opiera się na żadnym poważnym zarzucie (*aucun moy ensérieux*)¹⁷⁵. Skarga kasacyjna musi zawierać wnioski o uchylenie konkretnego rozstrzygnięcia wraz z zarzutami i ich uzasadnieniem. Podstawą zaskarżenia skargą kasacyjną mogą być argumenty oparte na naruszeniu reguł kompetencyjnych i proceduralnych¹⁷⁶. Argumentacja ta musi być konkretna i precyzyjna¹⁷⁷. Wszystkie zarzuty muszą być podniesione przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej¹⁷⁸. Wyróżnia się przy tym błędy podjętych rozstrzygnięć

¹⁶⁹ Szerzej: P. Caille, *Contentieux...*, część III, tytuł II, rozdz. I wraz z powołanym orzecznictwem.

¹⁷⁰ Zob. P. Caille, *Contentieux...*, część III, tytuł II, rozdz. I oraz M. Deguerge, *Le doubledegré de juridiction*, „Actualité juridique droit administratif” 2006, nr 24, s. 1308.

¹⁷¹ Art. L. 821-1 CJA.

¹⁷² Art. L. 331-1 CJA.

¹⁷³ Orzeczenie Rady Stanu z 7 lutego 1947 roku, *Aillières*, *Recueil des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux, etc./ Recueil Lebon-Sirey* (Zbiór orzeczeń Rady Stanu – dalej: *Zb. orz.*), s. 50.

¹⁷⁴ Por. wyrok Rady Stanu z dnia 17 kwietnia 1964 roku w sprawie *Guertin*, *Zb. orz.*, s. 232.

¹⁷⁵ Artykuł L. 822-1 CJA.

¹⁷⁶ Wyrok Rady Stanu z dnia 20 czerwca 1913 roku w sprawie *Tery*, *Zb. orz.*, s. 736.

¹⁷⁷ Szerzej na ten temat C. Lepage, C. Hugo, *Code de justice administrative*, Paris 2005, s. 237-238.

¹⁷⁸ Por. wyrok Rady Stanu z dnia 2 marca 1990 w sprawie *Deplus*, *Gazette du Palais*, *Zb. orz.*, s. 665.

dotyczące prawa oraz oceny stanu faktycznego (Rada Stanu bada tzw. legalność wewnętrzną rozstrzygnięcia¹⁷⁹), a także różnego rodzaju uchybienia proceduralne.

Skargę kasacyjną można oprzeć na zarzucie naruszenia prawa lub błędu prawa w przypadku zastosowania normy prawnej, która nie powinna być w danej sytuacji stosowana lub błędnej interpretacji stosowanej normy prawnej¹⁸⁰. Rada Stanu weryfikuje również dokładność stanu faktycznego w zakresie, w jakim czyni to organ jurysdykcyjny niższej instancji, choć opiera się to na subtelnym rozróżnieniu kwalifikacji i oceny stanu faktycznego¹⁸¹. Sędzia kasacyjny kontroluje poza naruszeniami prawa materialnego, legalność zewnętrzną orzeczenia, sprawdzając jego formę, tzn. czy było prawidłowo wydane, w szczególności zgodnie z przepisami proceduralnymi. Jeżeli uchybiono procedurze w postępowaniu przed organem jurysdykcyjnym pierwszej instancji to zarzut taki może być podniesiony po raz pierwszy w kasacji tylko wówczas, gdy nie było to możliwe w trakcie postępowania w niższej instancji, chyba że zarzut dotyczy naruszenia porządku publicznego¹⁸². Skargą kasacyjną można kontestować orzeczenie podjęte przez organ jurysdykcyjny w ostatniej instancji samo w sobie, w szczególności z powodu niedostatecznego lub nieprecyzyjnego umotywowania¹⁸³. Dopuszczalne są tutaj argumenty wynikające z atakowanego orzeczenia, dotyczące warunków w jakich zostało ono wydane oraz zarzutu naruszenia przez dane rozstrzygnięcie porządku publicznego¹⁸⁴.

Legitymację prawną do wniesienia skargi kasacyjnej mają osoby, które były stroną lub uczestnikiem postępowania w ostatniej instancji, jeżeli posiadają one interes w zaskarżeniu orzeczenia powziętego w tej instancji¹⁸⁵. Skarga kasacyjna jest zastrzeżona zatem dla stron postępowania, zarówno pierwotnych, jak i uznanych w trakcie postępowania przez sąd rozstrzygający sprawę merytorycznie. Jej dopuszczalność wymaga istnienia interesu, który w konsekwencji został naruszony przez decyzję organu jurysdykcyjnego¹⁸⁶. Skarga kasacyjna jest objęta przymusem adwokackim z wyjątkiem spraw dotyczących rozstrzygnięć organów jurysdykcyjnych do spraw rentowych (*des juridictions de pension*). Pełnomocnikiem może być jedynie adwokat Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego¹⁸⁷. Skarga kasacyjna jest środkiem względnie suspensywnym. Możliwe jest bowiem wydanie na wniosek strony postanowienia wstrzymującego wykonanie zaskarżonego orzeczenia, gdy mogłyby powstać skutki trudne do naprawienia, a należycie umotywowane okoliczności wskazują na to, że nastąpić powinno obalenie orzeczenia wydanego co do istoty sprawy¹⁸⁸. Termin do wniesienia skargi kasa-

¹⁷⁹ Por. D. Turpin: *Contentieux...*, s. 147.

¹⁸⁰ Por. C. Lepage, C. Hugo: *Code...*, s. 238.

¹⁸¹ Por. M.-C. Rouault: *Contentieux administratif*, Paris 2003, s. 237.

¹⁸² Wyrok Rady Stanu z dnia 11 stycznia 1980 roku w sprawie *Roujansky*, *Zb. orz.*, s. 11.

¹⁸³ D. Turpin: *Contentieux...*, s. 146.

¹⁸⁴ Por. M.-C. Rouault: *Contentieux...*, s. 236. Szerzej: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Skarga...*, s. 100-101.

¹⁸⁵ Por. wyrok Rady Stanu z dnia 30 lipca 1949 roku w sprawie *Faucon*, *Rec.*, s. 409.

¹⁸⁶ Por. M.-C. Rouault: *Contentieux...*, s. 325.

¹⁸⁷ Por. art. R821-3 CJA.

¹⁸⁸ Zob. art. R821-5 CJA.

cyjnej do Rady Stanu, w przypadku braku odmiennych dyspozycji przepisów szczególnych, wynosi dwa miesiące¹⁸⁹. Warto zwrócić uwagę, że skargę kasacyjną we Francji co do zasady wnosi się bezpośrednio do Rady Stanu bez udziału podmiotów, które wydały zaskarżane rozstrzygnięcie. Zgodnie z dyspozycją art. L 821–2 CJA Rada Stanu w przypadku uznania skargi kasacyjnej za zasadną uchyla/anuluje (*l'annulation*) zaskarżone rozstrzygnięcie, a także ma możliwość: przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia temu podmiotowi w innym składzie (nie ma obowiązku innego składu, jeżeli jest to niemożliwe ze względu na naturę jurysdykcji) bądź przekazać sprawę do rozpoznania innemu podmiotowi tego samego rodzaju, tudzież rozstrzygnąć sprawę merytorycznie (orzec co do istoty sprawy), jeżeli interes dobrej administracji wymiaru sprawiedliwości (*l'intérêt de bonne administration de la justice*) to uzasadnia. Obligatoryjnie, Rada Stanu orzeka merytorycznie i ostatecznie, jeśli ta sama sprawa jest przedmiotem drugiej skargi kasacyjnej.

IX. Prawomocność i skuteczność (wykonalność) orzeczeń sądów administracyjnych

Nie wszystkie orzeczenia sądowe wywołują taki sam skutek. Także w systemie prawa francuskiego niektóre rozstrzygnięcia w sporach administracyjnych korzystają z powagi rzeczy osądzonej (*l'autorité de la chose jugée*), a inne nie. Wskazuje się przykładowo, iż takiego waloru nie mają zarządzenia prezesa sekcji spornej Rady Stanu czy prezesów sądów administracyjnych wskazane w art. R351–6 CJA, a więc mające charakter procesowy. Powaga rzeczy osądzonej będzie natomiast wiązała się z orzeczeniami, które nie podlegają zaskarżeniu zwykłymi środkami prawnymi. W doktrynie francuskiej nie wskazuje się wprost na pojęcie prawomocności, lecz właśnie na powagę rzeczy osądzonej jako cechę właściwą niektórym orzeczeniom. W jej ramach wyróżnia się postać formalną (*l'autorité formelle de la chose jugée*) i materialną (*l'autorité matérielle de la chose jugée*). Pierwsze ujęcie łączy się z formalnym zakończeniem sporu, trwałością wydanego orzeczenia, niemożnością rozpoznania nowej skargi w tej samej sprawie czy niedopuszczalnością kwestionowania rozstrzygnięcia w drodze zwyczajnych środków prawnych. Drugi wymiar powagi rzeczy osądzonej ma charakter materialny, związany z koniecznością poszanowania rozstrzygnięcia co do istoty w innych postępowaniach¹⁹⁰. Wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych zgodnie z zasadą określoną w art. L11 CJA są wykonalne, środki prawne służące w toku kontroli instancyjnej mają zaś co najwyżej charakter względnie suspensywny.

Francuski kodeks postępowania przewiduje zespół mechanizmów służących zapewnieniu wykonalności orzeczeń sądowych. Jeżeli z orzeczenia wynika, iż podmiot prawa publicznego (*une personne morale de droit public*) lub podmiot prywatny wykonujący zadanie publiczne

¹⁸⁹ Art. R821–1 CJA.

¹⁹⁰ Szerzej: P. Caille, *Contentieux...*, część III, rozdz. I, sekcja 1.

(*un organisme de droitprivé chargé de la gestion d'un service public*) ma powziąć określone środki wykonawcze, sąd w orzeczeniu wskazującym te środki może określić również termin ich wykonania¹⁹¹. Jeżeli z orzeczenia wynika zobowiązanie takiego podmiotu do wydania nowej decyzji po przeprowadzeniu nowego postępowania wyjaśniającego (dochodzenia – *l'instruction*), sąd określa również termin podjęcia tej decyzji¹⁹². Dodatkowym elementem rozstrzygnięcia sądu może być grzywna nałożona na organ wraz z określeniem daty jej egzekwowalności. Ponadto, w przypadku niewykonania wyroku lub orzeczenia, zainteresowana strona może zwrócić się do sądu po wydaniu orzeczenia o zapewnienie jego wykonania. Skarga taka nie jest objęta przymusem adwokackim¹⁹³.

Jeżeli w orzeczeniu nie określono środków wykonawczych sąd, do którego wniesiono sprawę, je określa. Może wyznaczyć również termin ich wykonania i nałożyć karę pieniężną¹⁹⁴. Szersze kompetencje w tym przedmiocie posiada również Rada Stanu. W CJA doprecyzowano bowiem, iż nie tylko w przypadku niewykonania orzeczenia Rady Stanu, ale także orzeczenia podjętego przez inny niż trybunał administracyjny lub administracyjny sąd apelacyjny podmiot jurysdykcyjny, Rada Stanu może, nawet z urzędu, sprecyzować środki wykonawcze (jeśli orzeczenie tego nie czyniło), ustalić termin ich wykonania i zasądzić karę pieniężną, chyba że była już zasądzona poprzednio¹⁹⁵. Zasądzane kary pieniężne mogą mieć charakter tymczasowy (domniemany) lub ostateczny, gdy tak określono. Nie są zależne od poniesionej szkody z tytułu niewykonania orzeczenia¹⁹⁶. Grzywna ma charakter przymuszający, jest ściągana od podmiotu w przypadku niewykonania orzeczenia w określonym terminie¹⁹⁷. Sąd może przy tym postanowić, że część kary nie zostanie wypłacona skarżącemu, lecz zasili budżet państwa¹⁹⁸. Natomiast w przypadku wątpliwości co do sposobu wykonania wyroku organ administracji może zwrócić się o wyjaśnienie w tym przedmiocie do właściwego sądu¹⁹⁹.

X. Środki weryfikacji prawomocnego wyroku sądu administracyjnego

W systematyce francuskiego kodeksu sądownictwa administracyjnego brak jest *explicite* podziału na środki zaskarżenia o charakterze zwyczajnym (służące od orzeczeń nieprawomocnych) i nadzwyczajnym (służące od orzeczeń prawomocnych). Wyróżnia się natomiast

¹⁹¹ Por. art. L911-1 CJA w brzmieniu przyjętym ustawą nr 2019-222 z 23 marca 2019 r.

¹⁹² Por. art. L911-2 CJA.

¹⁹³ Por. art. R911-4 CJA.

¹⁹⁴ Por. art. L911-3 i L911-4 CJA.

¹⁹⁵ Por. art. L911-5 CJA.

¹⁹⁶ Por. art. L911-6 CJA.

¹⁹⁷ Por. art. L911-7 CJA.

¹⁹⁸ Por. art. L911-8 CJA.

¹⁹⁹ Por. art. R921-1 i art. R931-1 CJA.

w części legislacyjnej i regulacyjnej CJA partię zatytułowaną: *Les voies de recours* (tj. drogi, środki zaskarżenia) obejmującą regulację skargi apelacyjnej i skargi kasacyjnej oraz zatytułowaną: *Les autres voies de recours* (tj. inne drogi, środki zaskarżenia), która jedynie w części regulacyjnej odnosi się do czterech innych środków zaskarżenia, a które możemy utożsamiać ze środkami o szczególnym, niepowiązanym z kontrolą instancyjną charakterze. Należą do nich: sprzeciw (*l'opposition*) strony postępowania oraz sprzeciw osoby trzeciej (*la tierce opposition*), jak również skarga o rektyfikację błędu materialnego (*le recours en rectification d'erreur materiel*) oraz skarga o rewizję (*le recours en revision*).

Jednym ze szczególnych środków zaskarżenia jest sprzeciw (*l'opposition*) strony postępowania wobec orzeczenia wydanego wobec niej zaocznie – a więc z naruszeniem prawa do obrony i zasady kontradyktoryjności. Sprzeciw może być wniesiony w ciągu dwóch miesięcy od dnia powiadomienia o zaocznym rozstrzygnięciu. Nie ma co do zasady suspensywnego charakteru. Obecnie dotyczy tylko pominięcia strony w postępowaniu prowadzonym przez Radę Stanu²⁰⁰. CJA przewiduje ponadto sprzeciw osoby trzeciej (*la tierce opposition*) przeciwko orzeczeniu, które narusza jej prawa, gdy osoba ta nie brała udziału lub nie była wzywana do udziału w postępowaniu, w którym wydano zaskarżone orzeczenie²⁰¹.

Skarga o rewizję może być natomiast utożsamiana z inicjowaniem trybu wznowienia postępowania²⁰². Uznawana jest za środek zaskarżenia pozwalający na kwestionowanie prawomocnego rozstrzygnięcia, który umożliwia uzyskanie ponownego osądu w sprawie. Ma ona zastosowanie tylko w odniesieniu do rozstrzygającego spór orzeczenia Rady Stanu w przypadku fałszu dokumentów, wykorzystania na szkodę strony dokumentów przedłożonych przez przeciwnika, wadliwości składu orzekającego oraz niezgodnej z prawem formy lub ogłoszenia orzeczenia²⁰³. Skargę wnosi się w formie i terminie właściwej dla sprzeciwu, przy czym bieg terminu co do zasady rozpoczyna się od dnia, w którym strona dowiedziała się o podstawie rewizji. Skarga ta objęta jest obowiązkiem zastępstwa procesowego przez adwokata Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego. Jeśli zapadło już rozstrzygnięcie w sprawie rewizji ponowna skarga nie jest dopuszczalna²⁰⁴.

Jeżeli orzeczenie administracyjnego sądu apelacyjnego lub orzeczenie Rady Stanu jest dotknięte istotnym błędem, który prawdopodobnie miał wpływ na orzeczenie w sprawie, zainteresowana strona może w terminie dwóch miesięcy od ogłoszenia orzeczenia wnieść przed sąd, który wydał orzeczenie wniosek o jego rektyfikację²⁰⁵. Błąd powinien mieć charakter materialny i być istotny, mając prawdopodobny wpływ na wynik sprawy, nie jest to więc instytucja tożsama ze sprostowaniem drobnych błędów orzeczenia, omyłek pisarskich

²⁰⁰ Por. art. R831-1 – R831-6 CJA.

²⁰¹ Por. art. R832-1 – R832-5 CJA.

²⁰² Por. J. Borkowski, *Francja*, [w:] *Postępowanie...*, red. Z. Kmiecik, s. 147.

²⁰³ Art. R834-1 CJA.

²⁰⁴ Por. art. R834-2 – R834-4 CJA.

²⁰⁵ Zob. art. R833-1 i R833-2 CJA.

czy rachunkowych. Regulacja kodeksowa tego typu środków prawnych, o długiej zazwyczaj historii orzeczniczej, jest jednak w CJA bardzo lakoniczna.

XI. Uchwały sądów administracyjnych

Pojęcie działalności uchwałodawczej należy w systemie prawa francuskiego powiązać z tzw. stanowiskami w kwestiach prawnych (*l'avis sur une question de droit*) wydawanymi przez Radę Stanu na podstawie art. L113-1 CJA. Są one w systematyce kodeksu wyróżniane jako odrębna kompetencja obok uprawnień jurysdykcyjnych (*les attributions contentieuses*), administracyjnych i legislacyjnych (*les attributions en matière administrative et législative*) oraz w zakresie mediacji (*la médiation*).

Na podstawie powołanego przepisu trybunał administracyjny lub apelacyjny sąd administracyjny przed rozstrzygnięciem skargi podnoszącej nowe zagadnienie prawne, stwarzające poważne trudności i występujące w licznych sporach może, w drodze niezaskarżalnej decyzji (postanowienia), przekazać akta sprawy Radzie Stanu, która rozpatruje przedstawione zagadnienie w ciągu trzech miesięcy. Do czasu wydania stanowiska przez Radę Stanu lub – w przypadku jego braku – do upływu wskazanego terminu, wstrzymana zostaje możliwość wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Postanowienie o skierowaniu pytania prawnego kierowane jest przez sekretarza danego sądu do sekretariatu spornego Rady Stanu wraz z aktami sprawy w terminie ośmiu dni od jego podjęcia. Strony postępowania i właściwy minister są powiadamiani o przekazaniu pytania prawnego do Rady Stanu²⁰⁶.

Postępowanie w tym przedmiocie w zakresie nieuregulowanym odrębnie prowadzi się zgodnie z postanowieniami dotyczącymi postępowania spornego przed Radą Stanu. Strony oraz właściwy minister mogą zgłaszać swoje stanowiska w ciągu miesiąca od doręczenia zawiadomienia o skierowaniu pytania prawnego. Okres ten może być skrócony przez przewodniczącego sekcji spornej Rady Stanu. Stanowiska stron muszą być przedstawiane przez adwokata Rady Stanu i Sądu Kasacyjnego, jeżeli przymus adwokacki obowiązywał w postępowaniu, w którym wystąpiono z pytaniem prawnym²⁰⁷. W świetle art. R113-3 CJA wskazać należy, iż stanowisko w kwestiach prawnych (odpowiednik uchwały NSA) może być podjęte przez Radę Stanu w różnym składzie – bądź całej Rady Stanu, bądź sekcji spornej Rady Stanu, bądź połączonych izby sekcji spornej Rady Stanu, ewentualnie danej izby sekcji spornej Rady Stanu. Podjęte stanowisko (uchwała) jest przekazywana stronom i właściwemu ministrowi, jak również sądowi, który wystąpił z pytaniem prawnym, wraz ze zwracanymi aktami sprawy. Może również podlegać publikacji w Dzienniku Urzędowym Republiki Francuskiej²⁰⁸.

²⁰⁶ Por. art. R113-1 CJA.

²⁰⁷ Por. art. R113-2 CJA.

²⁰⁸ Por. art. R113-4 CJA.

XII. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE

Przekazywanie przez podmioty jurysdykcji administracyjnej „priorytetowej kwestii konstytucyjności” (*une question prioritaire de constitutionnalité*) Radzie Stanu odbywa się zgodnie z zasadami określonymi przez art. 23-1 – art. 23-3 dekretu nr 58-1067 z 7 listopada 1958 r. zawierającego ustawę organiczną o Radzie Konstytucyjnej²⁰⁹. Natomiast Rada Stanu przekazuje tego typu odesłanie Radzie Konstytucyjnej zgodnie z art. 23-4, 23-5 i 23-7 powołanego aktu²¹⁰.

Wniosek w przedmiocie pytania konstytucyjnego powinien zawierać zarzut naruszenia praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję, mieć odrębną formę pisemną i być uzasadniony. Sąd administracyjny niższego szczebla (bądź wyspecjalizowany organ jurysdykcyjny) przekazuje niezwłocznie umotywowany wniosek dotyczący kwestii konstytucyjności Radzie Stanu, jeżeli: a) kwestionowany przepis ma zastosowanie do sporu lub postępowania albo stanowi podstawę prawną postępowania; b) nie została orzeczona dotychczas zgodność z Konstytucją tego przepisu w rozstrzygnięciu bądź uzasadnieniu orzeczenia Rady Konstytucyjnej, chyba że zmieniły się okoliczności; c) pytanie nie jest pozbawione powagi. Przedmiotem kontroli może być zgodność przepisu z prawami i wolnościami gwarantowanymi konstytucyjnie bądź międzynarodowymi zobowiązaniami Francji. Postanowienie w przedmiocie wystąpienia z pytaniem konstytucyjnym jest przekazywane Radzie Stanu przez podmiot jurysdykcyjny (sąd administracyjny) w ciągu ośmiu dni od podjęcia wraz ze stanowiskami (memoriałami) i wnioskami stron²¹¹. Nie podlega zaskarżeniu odrębnym środkiem prawnym, lecz może być kwestionowane jedynie w ramach zaskarżenia orzeczenia rozstrzygającego spór administracyjny.

Skierowanie pytania konstytucyjnego wiąże się z odroczeniem rozstrzygnięcia sprawy do czasu otrzymania decyzji od Rady Stanu albo Rady Konstytucyjnej (jeśli Rada Stanu przekazała pytanie Radzie Konstytucyjnej). Postępowanie nie ulega jednak zawieszeniu, a sąd administracyjny może stosować niezbędne środki tymczasowe i zabezpieczające. Co jednak istotne, sąd administracyjny może jednocześnie orzec w przedmiocie sprawy przed wydaniem rozstrzygnięcia w kwestii konstytucyjności, jeżeli powinien wydać orzeczenie w określonym ustawowo terminie, bądź gdy orzeka w trybie pilnym. W takim wypadku po wniesieniu apelacji, odracza się wydanie orzeczenia do czasu rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności przez Radę Konstytucyjną, chyba że sąd rozpatrujący apelację również powinien orzekać w trybie pilnym. Ponadto, w każdym przypadku, gdy odroczenie rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny groziłoby wywołaniem nieodwracalnych lub oczywiście nadmiernych skutków dla praw strony, sąd przedstawiający pytanie prawne może samodzielnie

²⁰⁹ Por. art. LO771-1 CJA.

²¹⁰ Por. art. LO771-2 CJA.

²¹¹ Por. art. 23-1 dekretu nr 58-1067 z 7 listopada 1958 r.

rozstrzygnąć kwestie wymagające natychmiastowego rozstrzygnięcia i wydać orzeczenie w sprawie. Oznacza to możliwość rozstrzygnięcia problemu konstytucyjności dla potrzeb rozstrzygnięcia sprawy przez sąd rozpoznający spór (rozproszona kontrola konstytucyjności). Natomiast jeśli wniesiono skargę kasacyjną od orzeczenia wydanego przez sąd bez oczekiwania na przekazanie kwestii konstytucyjności przez Radę Stanu Radzie Konstytucyjnej bądź bez oczekiwania na wydanie orzeczenia przez Radę Konstytucyjną, odracza się rozpoznanie sprawy w postępowaniu kasacyjnym do czasu rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności przez Radę Konstytucyjną²¹².

Należy również zauważyć dwustopniowy tryb przekazywania pytań konstytucyjnych przez trybunały administracyjne i administracyjne sądy apelacyjne. Wniosek z pytaniem prawnym trafia bowiem najpierw do Rady Stanu. Ta zaś, w ciągu trzech miesięcy decyduje o przekazaniu priorytetowej kwestii konstytucyjności Radzie Konstytucyjnej, jeśli wniosek sądu spełnia przesłanki istotnego charakteru zagadnienia prawnego, zastosowania do sporu kwestionowanego przepisu i braku uprzedniej kontroli konstytucyjności (chyba, że zmieniły się okoliczności). Rada Stanu może również wystąpić z pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w postępowaniu przed tym sądem, a niekiedy rozstrzygnąć sprawę bez oczekiwania na orzeczenia Rady Konstytucyjnej. Rada Stanu przekazuje Radzie Konstytucyjnej wnioski o skierowanie pytania prawnego wraz z memoriałami i oświadczeniami stron. Radzie Konstytucyjnej przekazuje się również kopie postanowień, w których Rada Stanu odmówiła przekazania pytań sądów administracyjnych niższego szczebla²¹³.

Francuskie trybunały administracyjne, administracyjne sądy apelacyjne i Rada Stanu są sądami państw członkowskich umocowanymi na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²¹⁴ do występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej co do interpretacji bądź ważności prawa unijnego. Jeżeli zagadnienie to wystąpi w postępowaniu przed Radą Stanu jest ona obligatoryjnie zobowiązana do odroczenia rozpoznania sprawy i skierowania pytania prejudycjalnego. Wskazać natomiast należy, iż francuski kodeks postępowania sądowoadministracyjnego *expressis verbis* nie odnosi się do wspomnianej procedury.

Podsumowanie

W opracowaniu przedstawiono ustrój oraz podstawowe instytucje procesowe właściwe sądownictwu administracyjnemu we Francji. Na ich obecny kształt istotny wpływ miały

²¹² Por. art. 23-2 i art. 23-3 dekretu nr 58-1067.

²¹³ Por. art. 23-4, 23-5 i 23-7 dekretu nr 58-1067.

²¹⁴ Wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.

uwarunkowania historycznego rozwoju z genezą sięgającą końca XVIII w. oraz praktyka orzecznicza. Szereg instytucji pierwotnie ukształtowanych w judykaturze zyskało następnie ramy normatywne, a obowiązujący od 2001 r. francuski Kodeks sądownictwa administracyjnego stanowi syntezę regulacji w tym przedmiocie. Warto zauważyć, iż ma on budowę dwuczłonową, obejmując unormowania o charakterze ustawodawczym oraz wykonawczym, podlega również bieżącym nowelizacjom wynikającym z potrzeb dostosowania sądownictwa administracyjnego do wymogów współczesności.

Centralne miejsce w systemie sądownictwa administracyjnego we Francji zajmuje Rada Stanu, pełniąca poza funkcjami jurysdykcyjnymi, w tym jako sądu kasacyjnego, także istotną rolę opiniodawczą, sygnalizacyjną w zakresie tworzenia i stosowania prawa. Sprawność kontroli administracji zapewnić mają także sądy niższych instancji – rybunały administracyjne i administracyjne sądy apelacyjne. Funkcje orzecznicze o charakterze szczególnym mogą jednak być również powierzone wyspecjalizowanym podmiotom jurysdykcyjnym, stąd w literaturze używa się pojęcia „jurysdykcji administracyjnej” jako pojęcia szerszego niż sąd administracyjny. Rozstrzygnięcia podmiotów jurysdykcyjnych określane są w aktach normatywnych, literaturze i orzecznictwie mianem „decyzji”, mają jednak walor orzeczeń sądowych (wyroków i postanowień), nie zaś decyzji administracyjnych w rozumieniu prawa polskiego.

System sądownictwa administracyjnego we Francji oparty jest na ścisłej separacji od sądownictwa powszechnego, a ewentualne spory w przedmiocie kompetencji orzeczniczych pomiędzy podmiotami obu pionów – *l'ordre administratif* i *l'ordre judiciaire*, rozstrzyga Trybunał Kompetencyjny. Jedną z podstawowych zasad postępowania jest zasada kontrydiktoryjności. Zakres właściwości rzeczowej podmiotów jurysdykcyjnych jest szeroki, kształtowany poprzez system odesłań między Kodeksem sądownictwa administracyjnego i przepisami szczególnymi. Cechą charakterystyczną jest zróżnicowanie rodzajów sporów, które mogą być poddane jurysdykcji administracyjnej – w tym tzw. sporów pełnej jurysdykcji, sporów o uchylenie aktu czy sporów o nadużycie władzy (*contentieux de pleinejurisdiction*, *contentieux de l'annulation*, *contentieux de l'excès de pouvoir*). Sądy administracyjne we Francji orzekają (odmiennie niż w systemie prawa polskiego) m.in. w zakresie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez podmiot publiczny. Mogą korzystać ze środków sygnalizacyjnych i dyscyplinujących, zabezpieczając grzywną wykonanie orzeczenia przez organ.

Środki zaskarżenia orzeczeń sądowych mają charakter ogólny, jak skarga apelacyjna czy skarga kasacyjna, bądź szczególny – związany ze specyficznymi zarzutami odpowiadającymi częściowo w prawie polskim środkom służącym od orzeczeń prawomocnych. Do tych ostatnich można zaliczyć np. sprzeciw strony czy osoby trzeciej pominiętej w postępowaniu czy skargę o rewizję orzeczenia. Środki zaskarżenia mają względnie suspensywny charakter. System ten uzupełniany jest podejmowaniem stanowisk (uchwał) w konkretnych sprawach przez Radę Stanu na wniosek składu orzekającego, inicjowaniem pytań prejudycjalnych do

TSUE, czy pytań prawnych do Rady Konstytucyjnej, które mogą być kierowane przez sądy administracyjne niższych szczebli za pośrednictwem Rady Stanu bądź bezpośrednio przez Radę Stanu. Dopuszczalne w niektórych przypadkach jest samodzielne rozstrzygnięcie *ad casum* przez sąd orzekający problemu konstytucyjności prawa bez oczekiwania na wydanie orzeczenia przez Radę Konstytucyjną w następstwie skierowanego pytania prawnego.

Niemcy

I. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego

W Niemczech po raz pierwszy przepis rangi konstytucyjnej odnoszący się do sądownictwa administracyjnego pojawił się w Konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 roku, chociaż już po zjednoczeniu Niemiec w 1871 roku funkcjonowały sądy i trybunały administracyjne¹. System ten nie był ujednoczony w całym kraju i ukształtował się tylko w niektórych krajach związkowych. Art. 107 Konstytucji Weimarskiej po raz pierwszy stanowił, że w Niemczech na stopniu centralnym, jak i krajowym muszą powstać sądy administracyjne, celem ochrony jednostki przez zarządzeniami i dyspozycjami administracji. Niestety do końca trwania Republiki Weimarskiej nie udało się utworzyć ujednoczonego systemu sądownictwa administracyjnego². W 1941 roku, rozporządzeniem wodza Rzeszy utworzono Sąd Administracyjny Rzeszy, który miał, jak nie trudno się domyślić, charakter fasadowy³. Współczesny model sądownictwa administracyjnego zaczęto tworzyć dopiero po zakończeniu II wojny światowej. Art. 19 ust. 4 *Grundgesetz* z 1949 roku⁴, która obowiązuje do dziś, stanowi, że jeżeli czyjeś prawa zostały naruszone przez władzę publiczną, to przysługuje wtedy droga prawna. Jeżeli nie jest uzasadniona inna właściwość, stosowana jest powszechna droga prawna⁵. Poprzez pojęcie „naruszonego prawa”, rozumie się nie tylko wyraźnie wskazane w niemieckiej ustawie zasadniczej prawa podstawowe (*Grundrechte*), ale szeroko rozumiane prawa jednostki. Prawa te niekoniecznie muszą mieć charakter konstytucyjny, ustawowy, ale mogą być wywodzone z czynności prawnych⁶. Dochodzić ich mogą osoby fizyczne oraz zarówno niemieckie, jak i zagraniczne osoby prawne⁷. Na art. 19 ust. 4 GG nie mogą za to się powoływać osoby prawne prawa publicznego, czyli takie, które swoją zdolność prawną uzyskały w drodze ustawy⁸. Wyjątkiem, jest sytuacja, kiedy osoba prawna prawa

¹ F. Hufen, *Verwaltungsprozeßrecht*, München 2000, s. 30.

² F. Hufen, *Verwaltungsprozeßrecht...*, s. 33.

³ F. Hufen, *Verwaltungsprozeßrecht...*, s. 34.

⁴ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec) z dnia 23 maja 1949 r., BGBl (*Bundesgesetzblatt*) 1949, 1, ze zm., dalej: GG.

⁵ *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008, <http://libr.sejm.gov.pl/teko1/txt/konst/niemcy.html>, [dostęp: 28.09.2020 r.].

⁶ M. Sachs, *Grundgesetz*, München 2009, s. 786.

⁷ H. Jarras, Art. 19, [w:] H. Jarras, B. Pierroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2016, s. 500.

⁸ Postanowienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 sierpnia 2011 r., sygn. 2 BvG 1/10, BVerfGE (*Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*), t. 129, s. 118.

publicznego sama jest podmiotem służącym ochronie praw podstawowych (dotyczy to np. stacji radiowych czy telewizyjnych)⁹. Jako władzę publiczną należy rozumieć organy, faktycznie wykonujące władzę, tzn. nie tylko władzę wykonawczą, ale wszystkie organy państwa mające stosunek władczy wobec obywatela¹⁰. Za władzę publiczną należy uznać także prokuraturę i podmioty prywatne działające w imieniu organu publicznego¹¹. Jak zauważył Federalny Sąd Konstytucyjny artykuł 19 ust. 4 GG jest swoistą ochroną sprawowaną „przez sędziów, a nie przeciwko sędziom”¹². Gdyby bowiem istniała możliwość zaskarżania orzeczeń sądowych w ramach rozpoczęcia nowego przewodu sądowego, rozpoczęło by to spiralę nigdy niekończących się spraw, bez gwarancji na ich zakończenie i bez poczucia stabilności prawa¹³. W tym miejscu warto zauważyć, że zaskarżeniu mogą podlegać akty administracyjne wydane przez administrację wymiaru sprawiedliwości. Są to zarządzenia, rozporządzenia i innego rodzaju działania, dokonywane przez urzędników administracji wymiaru sprawiedliwości na gruncie prawa prywatnego, łącznie z prawem handlowym, postępowaniem cywilnym, dobrowolnym sądownictwem i prawem karnym. Art. 19 ust. 4 GG nie gwarantuje także toku instancji¹⁴. Tym samym, utworzenie instancyjnego sądownictwa administracyjnego należy traktować jako „dobrodziejstwo” ustawodawcy. Instancyjność sądów jest ustanowiona i uregulowana w osobnych ustawach. W niemieckim porządku prawnym jest to *Verwaltungsgerichtsordnung*¹⁵. Należy zauważyć, że jeżeli ustawodawca przewidział instancyjność drogi sądowej, to nie ma w żaden sposób możliwości pozbawienia skarżącego korzystania z prawa do występowania ze swoim roszczeniem przed sądem kolejnej instancji¹⁶. Niemiecki ustawodawca, w art. 95 ust. 1 GG, ustanowił Federalny Sąd Administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*), którego zakres działalności obejmuje prawo administracyjne. Niemiecka ustawa zasadnicza nie odnosi się do kwestii uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych, kwestię tę zostawiając regulacjom ustawowym.

⁹ Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 12 marca 2003 r., 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE, t. 107, s. 310.

¹⁰ C. Enders, Art. 19, [w:] *Grundgesetz Kommentar*, red. V. Epping, C. Hillgruber, München 2009, s. 534.

¹¹ H. Jarras, Art. 19, [w:] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, red. H. Jarras, B. Pierroth, München 2016, s. 498.

¹² Postanowienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 1978 r., 2 BvR 1055/76, BVerfGE, t. 49, s. 340.

¹³ H. Sodan, Art. 19, [w:] *Grundgesetz*, red. H. Sodan, München 2009, s. 206.

¹⁴ Postanowienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 1992 r., 2 BvR 1631, 1728/90, BVerfGE, t. 87, s. 61.

¹⁵ *Verwaltungsgerichtsordnung* (niemiecka ordynacja o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) z dnia 21 stycznia 1960 r. w brzmieniu uchwalonym w dniu 19 marca 1991 r., BGBl. I S 686, ze zm., dalej: VwGO.

¹⁶ Postanowienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia, 30. kwietnia 1997 r., 2 BvR 817/90, 728/92, 1065/95, BVerfGE, t. 96, s. 39.

II. Ustrój sądów administracyjnych i status sędziego sądu administracyjnego

1. Struktura sądów administracyjnych

Na samym początku rozważań w niniejszym rozdziale, należy zaznaczyć, że determinantą ustroju i struktury sądów administracyjnych jest art. 19 ust. 4 GG, zgodnie z którym droga sądowa w sprawach administracyjnych nie może być w żaden sposób utrudniana¹⁷, a zasada ta dotyczy także sytuacji, kiedy ustawodawca zdecyduje się ustanowić instancyjny model sądownictwa administracyjnego¹⁸. Należy wskazać, że ze względu, iż GG nie gwarantuje instancyjności sądownictwa, z tego też względu w niemieckiej ustawie zasadniczej *expressis verbis* przewidziano jedynie istnienie Federalnego Sądu Administracyjnego.

Szczegółowe kwestie dotyczące organizacji i ustroju sądownictwa administracyjnego uregulowane są w niemieckiej ordynacji o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (VwGO). § 2 VwGO stanowi, że sądownictwo administracyjne ustanawia się w sposób następujący: na poziomie krajów związkowych funkcjonują sądy administracyjne (*Verwaltungsgerichte*) oraz wyższe sądy administracyjne (*Oberverwaltungsgerichte*)¹⁹. Na szczeblu federalnym spory rozstrzygane są przez Federalny Sąd Administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*) z siedzibą w Lipsku. W każdym kraju związkowym istnieje jeden wyższy sąd administracyjny.

W zależności od materii sprawy, sądem pierwszej instancji jest albo sąd administracyjny albo wyższy sąd administracyjny. Federalny Sąd Administracyjny jest sądem rozpatrującym środki odwoławcze.

¹⁷ Postanowienie Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 1975 r., 2BvR 630/73, BVerfGE, t. 40.

¹⁸ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 51.

¹⁹ Należy zauważyć, że na podstawie § 184 VwGO, kraje związkowe mają uprawnienie do zdecydowania, iż wskazany w § 2 VwGO wyższy sąd administracyjny w ich obrębie administracyjnym będzie nosił nazwę trybunału administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof*). Obecnie istnieje szesnaście wyższych sądów administracyjnych albo trybunałów administracyjnych, a są nimi:

- Trybunał Administracyjny dla Badenii-Wirtembergii w Mannheim,
- Bawarski Trybunał Administracyjny w Monachium,
- Wyższy Sąd Administracyjny Berlina i Brandenburgii w Berlinie;
- Wyższy Sąd Administracyjny Wolnego Hanzeatycznego Miasta Brema;
- Hamburski Wyższy Sąd Administracyjny;
- Heski Trybunał Administracyjny w Kassel;
- Wyższy Sąd Administracyjny Meklemburgii – Pomorza Przedniego w Greifswaldzie;
- Wyższy Sąd Administracyjny Dolnej Saksonii w Lüneburgu;
- Wyższy Sąd Administracyjny dla kraju związkowego Nadrenii Północnej – Westfalii w Münster;
- Wyższy Sąd Administracyjny Nadrenii – Palatynatu w Koblencji;
- Wyższy Sąd Administracyjny Saary w Saarlouis;
- Saksoński Wyższy Sąd Administracyjny w Budziszynie;
- Wyższy Sąd Administracyjny dla kraju związkowego Saksonia – Anhalt w Magdeburgu;
- Szlezwik-Holsztyński Wyższy Sąd Administracyjny w Szlezwiku oraz
- Turyński Wyższy Sąd Administracyjny w Weimarze.

2. Organizacja sądów administracyjnych

Zgodnie z treścią § 5 VwGO na czele sądu administracyjnego stoi prezydent (*Präsident*), a sam sąd składa się z izb (*Kammern*). Na czele izb stoją przewodniczący. Izba orzeka w składzie pięcioosobowym, tj. trzech sędziów zawodowych (*Richter*) i dwóch sędziów niezawodowych (*ehrenamtliche Richter*). Należy jednak wskazać, że dopuszczalne jest, aby sprawa rozstrzygana była przez jednego sędziego. Zgodnie z § 6 ust 1 VwGO dotyczy to spraw kiedy sprawa nie sprawia trudności faktycznych i prawnych oraz kiedy nie ma ważkiego znaczenia. Sędzia rozpatrujący sprawę w składzie jednoosobowym w sytuacji, w której stwierdzi jednak w czasie rozprawy, że rozstrzygana sprawa charakteryzuje się wspomnianymi wyżej okolicznościami, może zdecydować, ażeby sprawa była rozstrzygana w pięcioosobowym składzie.

Wyższe sądy administracyjne składają się z prezydenta oraz sędziów. Zgodnie z § 9 ust. 2 i 3 VwGO, wyższe sądy administracyjne orzekają w składzie nazywanym senatem (*Senat*) i skład orzekający składa co do zasady z trzech sędziów. Na czele senatu stoi przewodniczący. Na podstawie przepisów krajów związkowych dopuszczalne jest, ażeby skład ten rozszerzony był do pięciu sędziów, w tym również do dwóch sędziów niezawodowych.

Na czele Federalnego Sądu Administracyjnego stoi również prezydent, a sam sąd składa się z przewodniczących senatów²⁰ i sędziów. W Federalnym Sądzie Administracyjnym nie orzekają sędziowie niezawodowi. Sprawy co do zasady w składach pięcioosobowych, a w przypadkach kiedy sprawa wymaga wydania postanowienia i nie jest konieczne przeprowadzenie rozprawy ustnej – w składzie trzyosobowym.

3. Sędziowie sądów administracyjnych

Zgodnie z art. 92 GG władza sądownicza jest powierzona sędziom. Sędziowie są niezależni i podlegają jedynie ustawom (art. 97 ust. 1 GG). VwGO wyróżnia dwie grupy sędziów mogących orzekać w sądach administracyjnych sędziów zawodowych oraz niezawodowych. Do sędziów zawodowych zalicza się sędziów dożywotnich, sędziów pozaetatowych, sędziów na próbę oraz sędziów umownych. Status sędziów sądów w Niemczech uregulowany jest w ustawie o sędziach (*Deutsche Richtergesetz*)²¹. Zgodnie z § 9 wskazanej ustawy sędzią zawodowym może zostać osoba posiadająca obywatelstwo niemieckie, spełniająca gwarancję zapewnienia porządku konstytucyjnego, która jest uprawniona do zajmowania stanowiska sędziego oraz ma odpowiednie kompetencje socjalne.

²⁰ Obecnie (stan na lipiec 2020 r.) w Federalnym Sądzie Administracyjnym ustanowionych jest 13 senatów. W każdym z nich zasiada 5–6 sędziów.

²¹ *Deutsches Richtergesetz* w brzmieniu z 19 kwietnia 1972 (BGBl. I S. 713 ze zm., dalej: DRiG).

3.1. Sędziowie dożywotni (*Richter auf Lebenszeit*)

Pierwszą grupą sędziów zawodowych są sędziowie dożywotni. Zgodnie z § 15 VwGO sędziowie są powoływani dożywotnio. § 10 DRiG wskazuje że, na sędziego dożywotniego może być powołana osoba, która co najmniej trzy lata piastowała stanowisko sędziowskie. W okres ten wlicza się także pracę:

- jako wyższy urzędnik państwowy,
- w niemieckiej służbie publicznej lub w służbie instytucji międzyrządowej lub ponadnarodowej, jeżeli działalność odpowiada charakterowi i znaczeniu działalności w urzędzie wyższym,
- jako doktor habilitowany prawa na niemieckiej uczelni akademickiej,
- jako adwokat, notariusz lub aplikant adwokacki albo notarialny oraz
- w innych zawodach, jeżeli rodzaj i znaczenie czynności były odpowiednie, podobnie jak czynności w wyżej wskazanych zawodach.

Sędziowie dożywotni są podstawą funkcjonowania sądownictwa administracyjnego i nie jest dopuszczalna sytuacja, aby skład sądu pozbawiony był ich obecności²². Tylko sędziowie dożywotni mogą przewodniczyć izbie albo senatowi. Sędzia dożywotni, może być usunięty z urzędu jedynie na skutek:

- postępowania dotyczącego naruszenia GG albo porządku konstytucyjnego na gruncie federalnym albo państwa związkowego (art. 98 ust. 2 i 5 GG),
- postępowania dyscyplinarnego,
- w interesie wymiaru sprawiedliwości (co jest rozumiane co do zasady jako uzyskanie wieku do przejścia w stan spoczynku) oraz
- przy zmianie organizacji sądu.

Wyżej wskazane przypadki i decyzja o usunięciu sędziego musi być potwierdzona wyrokiem sądowym, a w przypadku zmiany organizacji sądu, musi być im zachowane pełne uposażenie, o czym stanowi wprost w art. 97 ust. 2 GG.

Sędziowie urodzeni od 1964 r., przechodzą obligatoryjnie w stan spoczynku w wieku 67 lat. Nie ma rozróżnienia wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn. W wyjątkowych przypadkach mogą się zwrócić o przeniesienie w stan spoczynku już wieku 62 lat, a jeżeli taki wniosek złożą po ukończeniu 63 roku życia, nie można im tego odmówić. Dla sędziów urodzonych przed 1964 istnieją inne zasady, które w zależności od roku urodzenia gwarantują niższy wiek przejścia w stan spoczynku, co spowodowane jest reformą wydłużenia wieku emerytalnego.

W Federalnym Sądzie Administracyjnym mogą orzekać jedynie sędziowie dożywotni.

²² J. Ruthig, § 15, [w:] *VwGO Kommentar*, red. F. Kopp, W.-R. Schenke, München 2017, s. 65.

3.2. Sędziowie pozaetatowi

Na gruncie VwGO przewidziana jest szczególna możliwość orzekania przez sędziów pozaetatowych. Na podstawie § 16 tejże ustawy są nimi profesorowie prawa albo sędziowie innych sądów, którzy mogą być mianowani na to stanowisko na okres dwóch, ale najwyżej na czas pełnienia przez nich tej funkcji. Mogą oni orzekać jedynie w sądach administracyjnych i wyższych sądach administracyjnych. Jak wskazuje się w literaturze, jest to cenne rozwiązanie służące połączeniu praktyki sędziowskiej z doświadczeniem i wiedzy i praktyki uniwersyteckiej²³. Zgodnie z § 28 ust. 2 DRiG na czele sądu może stać sędzia czynny. W literaturze wskazuje się jednak, że nie może być nim sędzia pozaetatowy, który jest nauczycielem akademickim²⁴.

3.3. Pozostali sędziowie zawodowi

VwGO rozróżnia dodatkowo następujące grupy sędziów zawodowych, niebędących sędziami dożywotnimi, tj. sędziego na próbę (*Richter auf Probe*), sędziego kontraktowego (*Richter kraft Auftrags*) oraz sędziego czasowego (*Richter auf Zeit*).

Na sędziego na próbę może zgodnie z § 12 DRiG zostać powołana osoba, która w przygotowaniu się do wykonywania stanowiska sędziego albo prokuratora. Najpóźniej pięć lat po jego mianowaniu sędzia na okresie próbnym zostaje powołany na sędziego dożywotniego lub dożywotniego prokuratora. Okres ten przedłuża się o czas urlopu bez wynagrodzenia.

Sędzią kontraktowym, zgodnie z § 14 DRiG może zostać urzędnik mianowany, który później jest ukierunkowany do objęcia stanowiska sędziego dożywotniego.

Szczególną instytucją jest uregulowana w § 18 VwGO instytucja sędziego czasowego. Może nim zostać urzędnik mianowany, mający kompetencje do objęcia stanowiska sędziego. Jest on mianowany na okres dwóch lat, ale najwyżej na czas pełnienia przez niego tej funkcji.

3.4. Sędziowie niezawodowi

Na gruncie VwGO przewidziana jest także wspomniana już funkcja sędziów niezawodowych, czyli ławników. Zgodnie z § 19 VwGO, biorą oni udział w rozprawie ustnej oraz przy wydawaniu wyroku na prawach równych sędziemu. Ławnikiem może być tylko Niemiec, który ukończył 25 rok życia i ma swoje miejsce zamieszkania w okręgu sądu, w którym orzeka. W VwGO przewidziany jest również szereg przypadków, osób, które nie mogą piastować stanowiska ławnika.

²³ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht...*, s. 61.

²⁴ J. Ruthig, *Kommentar zum § 16 VwGO*, [w:] *VwGO Kommentar...*, s. 66.

III. Sądy administracyjne a inne sądy

1. Spory kompetencyjne

Kwestia sporów kompetencyjnych jest uregulowana w ustawie o funkcjonowaniu sądów (*Gerichtsverfassungsgesetz*)²⁵. W sytuacji w której sąd administracyjny albo inny sąd orzeknie, że działania prawne są niedopuszczalne, orzekane jest to z urzędu po wysłuchaniu stron i spór prawny właściwemu sądowi dopuszczalnemu. Jeżeli właściwość ma więcej niż jeden sąd, przekazuje się sprawę sądowi wybranemu przez powoda lub wnioskodawcę lub, jeżeli nie dokonano wyboru, sądowi wyznaczonemu przez sąd. Decyzja jest wiążąca dla sądu, do którego został skierowany spór prawny w zakresie roszczeń prawnych (Art. 17 ust. 2 GVG).

2. Moc orzeczeń sądów powszechnych w postępowaniu przed sądem administracyjnym

Kluczowe dla wskazania mocy orzeczeń sądów powszechnych w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest przytoczenie § 86 ust. 1 zd. 1 VwGO zgodnie z którym sąd bada stan faktyczny sprawy oraz § 108 ust. 1 zd. 1 VwGO według którego sąd orzeka na gruncie swojego wolnego przekonania na podstawie całego przebiegu postępowania. Ograniczeniem tych zasad są prejudycjalne orzeczenia innych sądów, zarówno sądów cywilnych, jak i karnych²⁶. Jak podkreśla się w doktrynie, sąd administracyjny może wziąć pod uwagę ustalenia faktyczne dokonane przez sąd karny, chyba że strona przedstawi nowe fakty w danej sprawie²⁷.

IV. Wybrane zasady postępowania sądowniczoadministracyjnego

1. Zasada dostępu do sądu

W GG została zawarta regulacja, która w swojej istocie ściśle jest powiązana z funkcjonowaniem i istotą sądownictwa administracyjnego. Art. 19 ust. 4 zd. 1 GG stanowi bowiem, że każdemu, czyjego prawa zostały naruszone przez władzę publiczną, przysługuje droga prawna²⁸. Prawo to ze względu na umiejscowienie *expressis verbis* w dziale I GG – Prawa podmiotowe (*Grundrechte*), należy uznać za jedno z tych praw właśnie. Podmiotem mogącym dochodzić swoich praw może być:

- każda osoba fizyczna, bez względu na posiadane obywatelstwo²⁹,

²⁵ *Gerichtsverfassungsgesetz* w brzmieniu z dnia 9 maja 1975 (BGBl. I S. 1077 ze zm.), dalej: GVG.

²⁶ W.-R. Schenke, § 86, [w:] *VwGO Kommentar...*, s. 1100.

²⁷ W.-R. Schenke, § 108, [w:] *VwGO Kommentar...*, s. 1302.

²⁸ *Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinem Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.*

²⁹ Postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 1973 r., sygn. 2 BvR 23, 155/73, BVerfGE t. 35, s. 401.

- krajowe osoby prawne prawa prywatnego³⁰.

W niemieckiej judykaturze podkreśla się, że naruszenia praw podstawowych nie mogą dochodzić zagraniczne osoby prawne, gdyż art. 19 ust. 3 GG stanowi, że prawa podstawowe dotyczą także krajowych osób prawnych, o ile ze swej istoty mają one wobec nich zastosowanie³¹.

Problemem, jaki wiąże się z treścią art. 19 ust. 4 zd. 1 GG, jest zwrot „władza publiczna” (*öffentliche Gewalt*). Władzą publiczną w rozumieniu tego przepisu jest jedynie państwowa władza niemiecka³². Należy zatem zastanowić się – na gruncie rozważań dotyczących dopuszczalności środka odwoławczego w niemieckiej doktrynie – jak należy rozumieć pojęcie władzy publicznej. Pozornie rzecz ujmując pojęcie to powinno być nierozzerwalnie związane z organami władzy państwowej, ugruntowanymi na podstawie zasady trójpodziału władz, tj. egzekutywy, judykatury oraz legislatury.

Zaskarżeniu na gruncie art. 19 ust. 4 zd. 1 GG podlegają wszystkie władcze czynności władzy wykonawczej, której to przedstawicielami są: rząd, urzędy administracji bezpośredniej, w tym także administracja wymiaru sprawiedliwości, gminy i związki gmin, publiczno-prawne stowarzyszenia i instytucje, a także takie podmioty, które stanowią majątek federalny, jak kolej federalna (*Bundesbahn*), czy poczta federalna (*Bundespost*) oraz podmioty delegowane do wykonywania zadań publicznych³³ i prokuratura³⁴.

2. Brak obligatoryjnej dwuinstancyjności postępowania

Dokonując rozważań dotyczących dopuszczalności wnoszenia środka odwoławczego należy zauważyć, że w nauce niemieckiego prawa konstytucyjnego co do zasady istnieje zgoda w kwestii dotyczącej braku konstytucyjnego zagwarantowania tej instytucji prawnej. W niemieckiej doktrynie dominuje sformułowana po raz pierwszy przez Güntera Düriga zasada, wedle której art. 19 ust. 4 zd. 1 GG gwarantuje sędziowską ochronę, a nie ochronę przed sędziami³⁵. Stanowisko to zostało bez zmian podtrzymane w orzecznictwie Federalnego

³⁰ P. M. Huber, *Art. 19 Abs. 4*, [w:] *GG Kommentar Band I*, red. H. v. Mangoldt, F. Klein, C. Starck, München 2010, s. 1866.

³¹ Postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 18 marca 1968 r., sygn. 1 BvR 554/65, BVerfGE, t. 23, s. 236.

³² Postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1981 r., sygn. 2 BvR 1107, 1124/77 und 195/79, BVerfGE, t. 58, s. 27.

³³ R. Wassermann, *Art. 19 Abs. 4*, [w:] *Reihe Alternativkommentare Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. R. Wassermann, Neuwied 1989, s. 1291.

³⁴ Wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2001 r., sygn. 2 BvR 1444/00, BVerfGE t. 103, s. 156.

³⁵ Cytowane za: E. Schmidt-Aßmann, *Art. 19 Abs. 4*, [w:] *Grundgesetz Kommentar. Band II*, red. T. Maunz, G. Dürig München 2014, s. 72.

Sądu Konstytucyjnego³⁶. W doktrynie podkreśla się, że takie przyjęcie jest zgodne z założeniami wykładni celowościowej, bowiem przyjęcie możliwości otwarcia drogi sądowej wobec orzeczeń sądowych rodziłoby możliwość niekończącego się cyklu roszczeń o sądową ochronę wobec wydanych orzeczeń sądowych³⁷. Za przyjęciem tego przeglądu przemawia jedno z pierwszych orzeczeń Federalnego Sądu Konstytucyjnego, który dokonując rozważań na temat art. 103 ust. 1 GG (gwarantujący prawo do bycia wysłuchanym przez sąd – *Anspruch auf rechtlicher Gehör*), doszedł do wniosku, że ów przepis nie gwarantuje środka odwoławczego, a każdy spór prawny musi tylko jeden raz znaleźć swój finał³⁸. Tym samym wskazuje się, że obowiązek wynikający z zasady funkcjonowania państwa prawa nakłada obowiązek skutecznej ochrony prawnej, która w swoim założeniu zakłada bezwzględne prawo do co najmniej „jednej kontroli sądowej”³⁹. Zgodnie z tym założeniem przyjmuje się więc, że art. 19 ust. 4 GG nie gwarantuje toku instancji⁴⁰.

3. Prawo do bycia wysłuchanym

Niemiecki ustrojodawca w treści *Grundgesetz* zawarł regulację stanowiącą, że „każdy ma prawo być wysłuchanym przed sądem”. Przepis ów został uregulowany w rozdziale IX „Władza sądownicza”. Z tego też powodu, w doktrynie podkreśla się, że prawa do bycia wysłuchanym przez sąd nie można nazwać jednym z praw podstawowych (*Grundrechte*), lecz prawem równym prawom podstawowym (*grundrechtsgleiche Rechte*), gdyż potencjalne naruszenie art. 103 ust. 1 GG, należy traktować jako naruszenie prawa podstawowego i może być objęte skargą konstytucyjną⁴¹, co wyrażone jest *expressis verbis* w art. 93 ust. 1 nr 4a GG. W orzecznictwie konstytucyjnym podnosi się, że prawo do bycia wysłuchanym przez sąd jest obiektywno-prawną zasadą postępowania sądowego i należy je traktować jako pierwotne prawo procesowe (*prozessualles Urrecht*)⁴².

Art. 103 ust. 1 GG w przeciwieństwie do art. 19 ust. 4 GG gwarantuje prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych. Pogląd taki został wyrażony w orzecznictwie konstytucyjnym, w którym to podkreślono, że jako prawo do bycia wysłuchanym przed sądem rozumie się: prawo do

³⁶ Postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 22 stycznia 1963 r., sygn. 2 BvL 11/62, BVerfGE, t. 15, s. 280.

³⁷ C. Brüning, *Artikel 19. Sicherung von Grundrechten und des Rechtswegs*, [w:] *Grundrechte – Kommentar*, red. K. Stern, F. Becker, Köln 2016, s. 1402.

³⁸ Postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 18 września 1952 r., sygn. 1 BvC 5/52, BVerfGE, t. 1, S. 437.

³⁹ C. Enders, *Art. 19*, [w:] *GG Grundgesetz Kommentar*, red. V. Epping, C. Hillgruber, München 2009, s. 535.

⁴⁰ Postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 21 października 1954 r., sygn. 1 BvL 9/51, 1 BvL 2/53, BVerfGE, t. 4, s. 94–95.

⁴¹ H. Jarras, *Vorb. Vor Art. 1.*, [w:] H. Jarras, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik...*, s. 15.

⁴² Postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1985 r., sygn. 2 BvR 414/84, BVerfGE t. 70, s. 188.

informacji oraz prawo do wyrażania i kształtowania swojej sytuacji procesowej⁴³. Przykładami konkretnych rozwiązań ustawowych, będących emanacją prawa do bycia wysłuchanym przez sąd, są następujące uprawnienia stron procesowych:

- prawo działania sądu celem wyjaśniania i doradzania, polegającego na tym, iż przewodniczący składu musi pracować nad wyeliminowaniem błędów formalnych, wyjaśnianiem niejasnych wniosków stron, składaniem stosownych wniosków przez strony, uzupełnianiem niewystarczających informacji faktycznych, a także składaniem wszystkich oświadczeń, które są niezbędne do ustalenia i oceny faktów (§ 86 ust. 3 VwGO);
- prawo do prawidłowego i terminowego wezwania, polegającego na tym, iż strony nie mogą być wezwane na rozprawę w terminie krótszym niż dwa tygodnie w odniesieniu do sądów administracyjnych i wyższych sądów administracyjnych oraz krótszym niż cztery tygodnie, w odniesieniu do Federalnego Sądu Administracyjnego (§ 102 ust. 1 VwGO).;
- prawo do brania udziału w postępowaniu dowodowym przez uczestników postępowania (§ 97 VwGO);
- prawo do wglądu do akt przez uczestników postępowania (§ 100 VwGO).

4. Zasada jawności

Postępowanie przed niemieckim sądem administracyjnym jest jawne. Nagrania radiowe i telewizyjne, a także nagrania dźwiękowe i filmowe do celów publicznej prezentacji lub publikacji ich treści są niedozwolone, przy czym sąd może zezwolić na przesyłanie dźwięku do miejsca pracy dla osób zgłaszających się w prasie, radiu, telewizji lub innych mediach. Transmisja dźwięku może być częściowo zabroniona w celu ochrony interesów stron lub osób trzecich godnych ochrony lub w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu procedury (§ 55 VwGO w zw. z § 169 GVG). Należy jednak wskazać, że każdy chętny musi mieć zapewniony wstęp na salę rozpraw⁴⁴. W czasie trwania rozprawy niedopuszczalne jest zamykanie budynku sądu albo sali rozpraw⁴⁵. Ze względu na ochronę państwowych albo prywatnych tajemnic, sąd może wyłączyć jawność rozprawy (§ 55 VwGO w zw. z § 171a i b oraz § 172 GVG).

⁴³ Postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2003 r., sygn. 1 PBvU 1/02, BverfGE, t. 107, s. 409.

⁴⁴ Postanowienie Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 1972, sygn. IV CB.13.72, DVBl 1973, s. 369.

⁴⁵ Postanowienie Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2000 r., sygn. 8B 154/00, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2000, z.11, s. 1299.

5. Zasada swobodnej oceny dowodów

Należy zauważyć, że w przeciwieństwie do założeń polskiej procedury sądownoadministracyjnej, w ramach VwGO przewidziane jest przeprowadzanie pełnego postępowania dowodowego przez sąd administracyjny. Zasada swobodnej oceny dowodów wynika z treści § 86 VwGO stanowiącego, iż sąd bada stan faktyczny z urzędu oraz § 108 VwGO zgodnie z którym sąd orzeka na podstawie wolnego przekonania, będącego konsekwencją całego postępowania. Jak wskazuje się w doktrynie, w skład tej zasady wchodzi następujące założenia:

- postępowanie sądu zgodnie z jego wolnym przekonaniem opartym na logicznym rozumowaniu;
- brak związania sądu regułami dowodzenia odnoszących się do mocy dowodowej dotyczących dokumentów urzędowych czy protokołów;
- brak istnienia hierarchii dowodów;
- orzekanie w oparciu o przekonanie wynikające z zachowania uczestników postępowania⁴⁶.

6. Zasada prawdy materialnej

Z zasadą swobodnej oceny dowodów ściśle wiąże się zasada prawdy materialnej (*Grundsatz der materiellen Wahrheit*), która obecna jest w niemieckiej procedurze sądownoadministracyjnej. Jak wskazuje się w doktrynie obie zasady są nierozłączne i skoro ustanowiona została możliwość przeprowadzenia przez sąd wyczerpującego postępowania dowodowego, to tym samym zasada prawdy materialnej może być w pełni realizowana⁴⁷.

7. Zasada prymatu załatwienia sprawy przez organ administracji

Zgodnie z założeniami niemieckiego ustawodawcy, przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, konieczne jest wszczęcie postępowania wstępnego, dającego możliwość organowi administracji, ponowną weryfikację prawidłowości aktu administracyjnego. W niemieckiej nomenklaturze nosi to nazwę postępowania ze sprzeciwu (*Widerspruchverfahren*). Zgodnie z § 68 VwGO, przed wniesieniem skargi na unieważnienie aktu administracyjnego, konieczne jest złożenie sprzeciwu do organu administracji. Jak wskazuje się

⁴⁶ W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, s. 73–74.

⁴⁷ W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania...*, s. 74.

w doktrynie, działanie takie służy zabezpieczeniu ochrony prawnej obywateli, działaniu samokontrolnemu administracji oraz odciążeniu sądów⁴⁸.

V. Rodzaje skarg wnoszonych do sądu administracyjnego

Kognicja sądów administracyjnych w nauce niemieckiego prawa sądownoadministracyjnego rozpatrywana jest w kontekście rodzajów skarg. Podstawą ukształtowania kognicji sądów administracyjnych jest treść § 40 ust. 1 VwGO stanowiącego, iż postępowanie sądownoadministracyjne odbywa się we wszystkich sporach o charakterze publicznym, które nie są sporami wynikającym z prawa konstytucyjnego, chyba że spory są wyraźnie przypisane do innego sądu na mocy prawa federalnego. Spory z zakresu prawa publicznego w dziedzinie prawa federalnego mogą być również przekazywane do innego sądu na mocy prawa krajów związkowych. Poniżej zostaną opisane konkretne skargi jakie można wnieść przed niemiecki sąd administracyjny.

1. Skarga o unieważnienie aktu (*Anfechtungsklage*)

W § 42 ust. 1 VwGO zawarta jest regulacja statuująca skargę o uchylenie aktu administracyjnego (*Anfechtungsklage*). W niemieckiej nauce prawa skarga o uchylenie aktu administracyjnego jest skargą, której celem jest bezpośrednio ukształtowanie stosunku prawnego (*Gestaltungsklage*)⁴⁹.

Przedmiotem skargi o uchylenie aktu administracyjnego, jest zgodnie z treścią § 79 VwGO:

- pierwotny akt administracyjny, w takiej formie, w jakiej został on podtrzymany przez decyzję o odmowie uwzględnienia odwołania;
- decyzja o uznaniu odwołania albo decyzja o odmowie uznania odwołania, jeżeli tylko zawierają one przesłankę uchylenia.

2. Skarga o zobowiązanie do wydania aktu administracyjnego (*Verpflichtungsklage*)

W Niemczech kwestia zobowiązania organu przez sąd do określonego działania uregulowana jest także w § 42 ust. 1 VwGO, który stanowi, że skarżący może domagać się skazania (*Verurteilung*) organu administracji publicznej, aby ten wydał akt administracyjny, którego wydania wcześniej odmówił albo zaniechał. Należy zauważyć, że ustawodawca niemiecki

⁴⁸ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 65.

⁴⁹ T. Schmidt-Kötters, § 42, [w:] *VwGO Kommentar...*, s. 132.

w sposób wyraźny rozróżnił dwa przypadki dające podstawę do zobowiązania organu przez sąd do wydania aktu. Są to: odmowa wydania aktu administracyjnego przez organ albo zaniechanie wydania. W przypadku odmowy wydania aktu, skarżący składa skargę na odmowę wydania rozstrzygnięcia (*Versagungsklage*), a w przypadku zaniechania wydania uprawniony jest do złożenia skargi na bezczynność (*Untätigkeitsklage*). W pierwszym z wymienionych przypadków, determinantą do złożenia skargi o zobowiązanie organu, jest odmowa wydania konkretnego aktu administracyjnego. Oznacza to, że przedmiotem zaskarżenia jest odmowa wydania aktu administracyjnego, która sama też jest aktem i tym samym musi być przez sąd uchylona, aby skarga mogła przynieść wymierne rezultaty⁵⁰. Natomiast w drugim przypadku dochodzi do zaniechania działania przez organ.

3. Skarga o zobowiązanie organu do określonego działania (*Leistungsklage*)

Uprawnienie to nie jest wprost wskazane w VwGO, ale wyprowadza się je z treści przepisu § 42 ust. 1 VwGO⁵¹. Prawo to daje możliwość skarżącemu dochodzenia wszystkich czynności od organu, pod warunkiem, że nie jest to żądanie polegające na wydaniu aktu administracyjnego. Skarżący może domagać się także przyzwolenia albo zaniechania działań dokonywanych przez organ. Cechą wyróżniającą tę skargę jest fakt, że możliwość jej złożenia przysługuje także państwu (organowi), a oskarżonym staje się obywatel⁵². Możliwe jest także złożenie skargi, w której obiema stronami postępowania będą organy⁵³. Należy zauważyć jednak, że zgodnie z treścią § 42 ust. 2 skarżący musi wykazać, że domaga się określonego zaniechania lub działania, gdyż ich brak narusza jego prawa. Jak wskazuje się w literaturze, skarga ta jest swoistą „bronią wielozadaniową”, ponieważ uaktualnia się w sytuacji, kiedy nie ma możliwości dochodzenia swoich praw za pomocą skargi o zobowiązanie organu do wydania określonego aktu⁵⁴.

4. Skarga o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego (*Feststellungsklage*)

W § 43 ust.1 niemieckiego VwGO przewidziana jest możliwość wniesienia skargi o istnienie albo nieistnienie stosunku prawnego (*Feststellungsklage*). Zgodnie z treścią § 43 ust. 2 ustalenie

⁵⁰ H.A. Wolff, § 42, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Studienkommentar*, red. H. A. Wolff, A. Decker, München 2012, s. 84.

⁵¹ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 1969 r., BVerwG I C 65.67, BVerwGE (*Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts*) t. 31 s. 303.

⁵² S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2013, s. 571.

⁵³ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2016, s. 307.

⁵⁴ U. Steiner, *Die allgemeine Leistungsklage im Verwaltungsprozeß*, „Juristische Schulung”, 1984, z.9, s. 853.

stosunku prawnego nie może być dochodzone w sytuacji, kiedy skarżący dochodził już za pomocą skargi o bezpośrednie ukształtowanie stosunku prawnego (*Gestaltungsklage*) albo skargi o świadczenie (*Leistungsklage*), albo mógłby dochodzić praw za pomocą wspomnianych skarg. *Feststellungsklage* jest za to dopuszczalna w sytuacji, kiedy była wniesiona skarga o stwierdzenie nieważności. Skarżący jest uprawniony do złożenia skargi o stwierdzenie istnienia stosunku prawnego (*positive Feststellungsklage*) albo o stwierdzenia braku jego istnienia (*negative Feststellungsklage*). Szczególnym rodzajem skargi o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego, jest skarga o stwierdzenie bezprawności aktu administracyjnego (*Fortsetzungsfeststellungsklage*). Niemiecki ustawodawca w rozwiązaniach przyjętych w treści § 113 ust. 3 zd. 1 VwGO przewidział orzekanie kasacyjne w sprawie o uchylenie aktu administracyjnego, które może nastąpić w sytuacji, w której sąd uzna za konieczne dalsze wyjaśnienie sprawy, a uchylenie aktu uwzględnia interesy zainteresowanego.

5. Kontrola norm (*Normenkontrolle*)

Szczególne uprawnienia orzecznicze zostały przyznane wyższym sądom administracyjnym. Zgodnie z § 47 ust. 1. nr. 1 VwGO są one uprawnione do orzekania o ważności aktów prawnych wydanych na podstawie niemieckiej ustawy budowlanej (*Baugesetzbuch*)⁵⁵, w tym m.in. planu zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie § 47 ust. nr. 2 VwGO dopuszczalne jest również badanie przez wyższe sądy administracyjne innych aktów prawnych, o ile dopuszczają do tego przepisy krajów związkowych.

VI. Regulacja stron

1. Skarżący i pozwany (*Der Kläger und der Beklagte*)

Na samym początku należy wskazać, że niemiecki ustawodawca w treści VwGO posługuje się terminologią ściśle zaczerpniętą z procedury cywilnej, głównych aktorów postępowania sądowego określając mianem skarżącego i pozwanego. Jak wskazuje się w doktrynie, użycie takiej terminologii nie jest przypadkowe, ponieważ ma wskazywać na kontradiktoryjność postępowania sądownoadministracyjnego⁵⁶. Oczywistym w tym względzie jest, że pozwanym co do zasady jest organ administracji publicznej, a skarżącym – obywatel. O silnym powiązaniu koncepcji uczestników postępowania sądownoadministracyjnego z sądowym postępowaniem w sprawach cywilnych, świadczy ustawowe odesłanie w § 64 VwGO do

⁵⁵ *Baugesetzbuch* w brzmieniu ustalonym w dniu 23 września 2004 (BGBl. I S. 2414 ze zm.).

⁵⁶ M. Redeker, § 63, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. M. Redeker, H.-J. von Oertzen, Stuttgart 2014, s. 369.

przepisów niemieckiej ordynacji procesowej w sprawach cywilnych (*Zivilprozessordnung*)⁵⁷ w kwestiach dotyczących współuczestnictwa procesowego.

2. Wezwany do uczestnictwa w procesie (*Beigeladene*)

Specyficzną instytucją, nieznaną polskiej procedurze sądownoadministracyjnej, jest uczestnik postępowania – wezwany do uczestnictwa w procesie. § 65 ust. 1 VwGO wskazuje, że sąd może z urzędu lub na wniosek, o ile postępowanie nie jest prawomocnie zakończone albo sprawa nie jest zawisła przed sądem wyższej instancji, wezwać do uczestnictwa w procesie podmiot, którego prawne interesy będą dotknięte przez orzeczenie sądowe. Poprzez pojęcie „dotknięcia” należy rozumieć sytuację, w której pozycja podmiotu na skutek orzeczenia pogorszy się albo poprawi⁵⁸. W doktrynie wskazuje się, że na pojęcie „prawne interesy” należy patrzeć przez pryzmat takiego związku z pozwanym albo skarżącym, który powoduje, że sytuacja prawna podmiotu wskazanego w § 65 ust. 1 VwGO ulegnie pogorszeniu lub poprawie, przy czym pogorszenie lub poprawa, będąca skutkiem oddziaływania wynikającego z pośredniego uzależnienia od skarżącego czy pozwanego nie musi prawnie wpływać na „interesy prawne”, lecz także faktycznie⁵⁹. Za przykład można uznać interesy prawne architekta w rozstrzygnięciu sądu w sprawie pozwolenia na budowę, w sytuacji, kiedy odmowa może się wiązać z ewentualnym roszczeniem odszkodowawczym wobec niego⁶⁰. Należy zauważyć, że na podstawie § 65 ust. 2 VwGO, sąd zobligowany jest do uznania uczestnictwa osób trzecich (*notwendige Beiladung*), jeżeli są zaangażowane w sporny stosunek prawny w taki sposób, że orzeczenie może być wydane tylko jednolicie w odniesieniu do nich. W tym przypadku przyszłe orzeczenie sądowe musi tym samym bezpośrednio i automatycznie kształtować, uznawać albo ustalać, zmieniać albo uchylać prawa osób trzecich⁶¹. Jak wskazuje się w literaturze, instytucja wezwanego do uczestnictwa w procesie służy zapewnieniu:

- ochrony prawnej osób wezwanych do uczestnictwa w procesie;
- ekonomii procesowej, celem uniknięcia ponownego orzekania w tożsamej sprawie oraz
- pewności prawnej⁶².

⁵⁷ *Zivilprozessordnung* w brzmieniu ustalonym w dniu 5 grudnia 2005 r. (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781 ze zm.).

⁵⁸ Postanowienie Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 1998 r., sygn. 11 A 50-97, „Neue Zeitschrift für Rechtsprechungs-Report” 1999, z.4, s. 276.

⁵⁹ C. Nottbusch, *Die Beiladung im Verwaltungsprozeß*, Berlin 1995, s. 69.

⁶⁰ J. Stettner, *Die Beteiligten im Verwaltungsprozeß*, „Juristische Arbeitsblätter” F 1982, z. 8-9, s. 399.

⁶¹ J Saurenhaus, J. Buchheister, § 65, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. P. Wysk, München 2016, s. 294.

⁶² F. Hufen, *Verwaltungsprozesrecht*, München 2008, s. 185.

3. Przedstawiciel interesu publicznego (*Vertreter des öffentlichen Interesses*)

VwGO konstytuuje jeszcze jednego nieobligatoryjnego uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego. Jest nim wskazany w § 36 VwGO przedstawiciel interesu publicznego. Zgodnie z przytoczonym przepisem kraje związkowe uprawnione są do ustanowienia przedstawiciela interesu publicznego, występującego przed sądem administracyjnym albo wyższym sądem administracyjnym. Nie jest to obligatoryjne i aktualnie (stan na lipiec 2020) instytucja przedstawiciela interesu publicznego funkcjonuje jedynie w trzech krajach związkowych, tj.: Bawarii, Nadrenii-Palatynacie oraz Turynгии. W doktrynie wskazuje się, że przedstawiciel interesu publicznego zobligowany jest przystąpić do procesu w szczególności w sytuacji, kiedy:

- sporna jest kwestia dotycząca obowiązywania przepisu prawa;
- sprawa dotyczy sporu o własność rzeczową organu;
- postępowanie w konsekwencji niesie za sobą znaczne konsekwencje;
- sprawa dotyczy zasadniczych kwestii prawnych⁶³.

Należy zauważyć, że jest on uprawniony do wnoszenia środka odwoławczego do Federalnego Sądu Administracyjnego, jedynie jeżeli brał udział w postępowaniu przed sądem niższej instancji⁶⁴.

4. Przedstawiciel interesu federalnego (*Der Vertreter des Bundesinteresses*)

Specyficznym uczestnikiem postępowania umocowanym na gruncie VwGO, w § 63 ust.4, jest przedstawiciel interesu federalnego, który jest przedstawicielem rządu federalnego przy Federalnym Sądzie Administracyjnym. Jest on uprawniony do wstąpienia w postępowanie w momencie, kiedy oświadczy taką wolę⁶⁵. Może on również składać środki odwoławcze od orzeczeń sądów administracyjnych, o ile nie upłył ustawowy czas na jego wniesienie⁶⁶.

⁶³ F. Ebert, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit aus der Sicht der Verteteters des öffentlichen Interesses*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2013, z. 8, s. 485.

⁶⁴ Postanowienie Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 1955 r., sygn. Gr. Sen. 2.55 und. 3.55 / BVerwG II C 159.53 und IV C 05.55, BVerwGE, t. 2., s. 321.

⁶⁵ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 1987, sygn. 9 C 247.96, „Neue Juristische Wochenschrift” 1987, z. 36, s. 2247.

⁶⁶ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 1992 r., sygn. 1 C 38.90, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 1993, z. 2, s. 182.

5. Zdolność sądowa

Na podstawie § 61 VwGO zdolność procesową posiadają:

- osoby fizyczne i prawne;
- organizacje, o ile posiadają ustawowe prawo oraz
- urzędy, o ile prawo krajów związkowych daje im taką możliwość.

Należy wskazać, że pod pojęciem osób prawnych rozumie się zarówno osoby prawne prawa cywilnego (np. spółki prawa handlowego) oraz osoby prawne prawa publicznego, jak federacja, kraje związkowe, gminy czy związki gmin⁶⁷.

6. Zdolność procesowa

Zdolność procesową do występowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym, zgodnie z § 62 VwGO posiadają:

- osoby posiadające zdolność prawną na podstawie prawa cywilnego,
- osoby o ograniczonej zdolności prawnej na podstawie prawa cywilnego, o ile są uznane za posiadające zdolność prawną do przedmiotu postępowania na podstawie przepisów prawa cywilnego lub publicznego.

7. Pełnomocnicy

Należy wskazać, że strony w postępowaniu przed sądami administracyjnymi mogą występować samodzielnie (§ 67 ust. 1 VwGO). Uczestnicy postępowania mogą również być reprezentowani przez fachowego pełnomocnika, którego rozumie się jako adwokata albo nauczyciela akademickiego pracującego w państwowej lub uznanej przez państwo szkole wyższej państwa członkowskiego Unii Europejskiej czy Europejskiego Obszaru Gospodarczego tudzież Szwajcarii, który posiada kwalifikacje do sprawowania urzędu sędziowskiego. W postępowaniu przed Federalnym Sądem Administracyjnym występuje obowiązek bycia reprezentowanym przez fachowego pełnomocnika, co wynika z treści § 67 ust. 4 zd. 1 VwGO w zw. z § 67 ust. 2 zd. 2 VwGO.

Niezbędnym jest wskazanie, że na podstawie § 67 ust. 4 VwGO, urzędy i osoby prawne prawa publicznego, w tym stowarzyszenia utworzone przez nich w celu wykonywania swoich obowiązków publicznych, mogą być reprezentowane przez własnych pracowników

⁶⁷ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 191.

posiadających kwalifikacje do zajmowania urzędu sędziego lub przez osoby uprawnione do pełnienia urzędu sędziego innych organów publicznych lub osób prawnych prawa publicznego.

Niemiecki ustawodawca dopuszcza ponadto do reprezentowania strony przed sądem administracyjnym podmioty wskazane w § 67 ust. 2 pkt 3–7 VwGO, do których zalicza się m.in.: doradców podatkowych, agentów podatkowych, biegłych rewidentów (§ 67 ust. 2 pkt 3 VwGO), zawodowe stowarzyszenia rolnicze, jeżeli reprezentują swoich członków (§ 67 ust. 2 pkt 4 VwGO), zrzeszenia i związki pracodawców, o ile reprezentują swoich członków lub inne organizacje o podobnym charakterze lub ich członków (§ 67 ust. 3 pkt 5 VwGO), stowarzyszenia, których statutowymi obowiązkami jest wspólne reprezentowanie interesów, doradztwo i reprezentacja beneficjentów świadczeń społecznych, w sprawach dotyczących ofiar wojny i ciężko upośledzonych, o ile reprezentują swoich członków (§ 67 ust. 2 pkt 6 VwGO), oraz osoby prawne, których udziały stanowią całość własności gospodarczej jednej z organizacji, o których mowa w pkt. 5 i 6, jeżeli osoba prawna zapewnia wyłącznie doradztwo prawne i reprezentację tej organizacji i jej członków lub innych stowarzyszeń lub stowarzyszeń o podobnej orientacji oraz jej członków zgodnie z jej statutem oraz jeśli organizacja ponosi odpowiedzialność za działania pełnomocników (§ 67 ust. 2 pkt 7 VwGO).

Koniecznym jest także wskazanie, że na podstawie § 67 ust. 4 zd. 8 VwGO podmioty wskazane w § 67 ust. 2 pkt 3, 5 i 7 VwGO mogą reprezentować siebie same przed wyższym sądem administracyjnym.

Przed Federalnym Sądem Administracyjnym mogą też działać podmioty wskazane w § 67 ust. 2 pkt 5 VwGO oraz przez nie stworzone osoby prawne wskazane w § 67 ust. 2 pkt 7 VwGO, jednak tylko w sprawach, które dotyczą stosunków prawnych wedle § 52 nr 4 VwGO, w sprawach reprezentowania pracowników oraz w sprawach, które mają związek z obecnym albo poprzednim stosunkiem pracy pracowników.

Na podstawie § 67 ust. 5 VwGO sędziowie zawodowi orzekający w sądzie w którym toczy się sprawa, nie mogą być pełnomocnikami procesowymi strony.

8. Następstwo prawne

Kwestię następstwa prawnego należy rozważyć w dwóch aspektach czasowych, tj. jak wygląda ono w momencie wszczęcia postępowania sądowego oraz w trakcie jego trwania. Jak wskazuje się w doktrynie, następstwo prawne u uprawnionych podmiotów na mocy innych aktów prawnych, aktualizuje się w postaci możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego jedynie w przypadku, kiedy dany akt administracyjny, względnie odmowa lub zaniechanie jego wydania, wpływa bezpośrednio na sytuację następcy prawnego⁶⁸.

⁶⁸ R.P. Schenke, § 42, [w:] F. Kopp, W-R. Schenke, *VwGO Kommentar*, München 2017, s. 387.

W przypadku kiedy uczestnik postępowania umrze w czasie trwania procesu, postępowanie jest zawieszane do czasu, aż zostanie ono podjęte przez spadkobiercę lub inną osobę, która nabywa do tego prawo. W tym aspekcie znajdują zastosowanie przepisy procedury cywilnej, tj. 239 ZPO. W przypadku osób prawnych następstwo prawne następuje tylko wtedy, jeżeli następca przejmuje całość praw po rozwiązanej osobie prawnej⁶⁹. Reguła ta nie dotyczy osób prawnych prawa publicznego, wobec których następcy prawni ustalani są ustawowo⁷⁰.

VII. Uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych

Niemiecki ustawodawca w swoich rozwiązaniach przyjął możliwość zarówno kasacyjnego jak i merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. W poniższej analizie wskazane będą przykłady obu rodzajów wyrokowania. Konieczne jest wskazanie w tym miejscu, iż na gruncie VwGO nie przewidziano instrumentu znanego polskiemu systemowi postępowania sądowoadministracyjnego, a mianowicie – uprawnień sygnalizacyjnych. Wydaje się, że brak takich uregulowań może wynikać z szerokich uprawnień niemieckich sądów do orzekania merytorycznego, o czym szczegółowo będzie mowa poniżej.

1. Kasacyjne orzekanie przez niemieckie sądy administracyjne

1.1. Uchylenie aktu administracyjnego

Jak już wspomniano we wcześniejszych rozważaniach, uchylenie aktu administracyjnego może nastąpić w sytuacji, w której sąd uzna za konieczne dalsze wyjaśnienie sprawy, jeżeli uchylenie aktu administracyjnego w swoim charakterze i zakresie niezbędnym jest do poczynienia nowych ustaleń, a uchylenie aktu uwzględnia interesy zainteresowanego. Wiąże się to z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ. Niedopuszczalne jest przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia w sytuacji, w której organ posiada pewnego rodzaju luz interpretacyjny, odnośnie kwestii, które powinny być ustalone w sprawie⁷¹. Tym samym sąd uchyla akt administracyjny, bez orzekania, co do meritum w sytuacji, kiedy uzna, że wszystkie okoliczności sprawy nie zostały w postępowaniu administracyjnym wystarczająco wyjaśnione⁷². Sąd uchyla akt i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia, kiedy stwierdzi, że organ administracji publicznej, ze względu na swoje właściwości (także w kwestii merytorycznej) i charakterystyczny władczy stosunek w relacji organ-obywatel,

⁶⁹ W.-R. Schenke, § 63..., s. 772.

⁷⁰ W.-R. Schenke, § 63..., s. 773.

⁷¹ J. Schmidt, § 113 [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. E. Eyermann, München 2014, s. 824.

⁷² W.-R. Schenke, R. P. Schenke, § 113, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. F. Kopp, W.-R. Schenke, München 2016, s. 1432.

lepiej przyczyni się do wyjaśnienia sprawy⁷³. Sąd administracyjny nie może jednak wydać orzeczenia kasacyjnego i przekazać sprawy do ponownego rozpatrzenia w sytuacji w której sprawa jest już dojrzała do orzeczenia⁷⁴.

1.2. Stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego

W § 43 ust. 1 VwGO wskazał na dopuszczalność składania skarg na nieważność aktu administracyjnego (*Nichtigkeitsfeststellungsklage*). Przesłanki ewentualnej nieważności aktu administracyjnego wskazane są w niemieckiej ustawie o postępowaniu administracyjnym (VwVfG⁷⁵). Zgodnie z § 44 VwVfG akt administracyjny jest nieważny, kiedy: zawiera szczególnie poważny błąd, co jest oczywiste, gdy wszystkie rozpatrywane okoliczności zostały należycie ocenione (§ 44 ust. 1 VwVfG), a także w przypadkach kiedy:

- został wydany na piśmie lub w formie elektronicznej, ale nie ujawnia organu wydającego;
- zgodnie z przepisem prawnym może być wydany jedynie poprzez doręczenie dokumentu, ale taka forma nie jest wystarczająca;
- organ wydał akt poza zakresem swoich kompetencji
- których z przyczyn faktycznych nikt nie może zrobić;
- który wiąże się z bezprawnym działaniem organu zagrożonym karą lub grzywną oraz
- który narusza dobre obyczaje.

2. Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne

2.1. Orzekanie co do istoty sprawy

Analizując przepisy niemieckiego VwGO pod kątem uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych pierwszej instancji próżno doszukiwać się zwrotu dającego wprost uprawnienia do orzekania co do istoty sprawy. W żadnym z przepisów nie zawarto bowiem stwierdzenie *in der Sache selbst* (co do istoty sprawy). Przepisem, który niewątpliwie przyznaje niemieckim sądom prawo do orzekania merytorycznego jest § 113 ust. 1 zd. 2 i 3. Stanowi on, że w sytuacji kiedy akt administracyjny został już wykonany, sąd na wniosek może orzec o tym jak organ administracji ma usunąć skutki jego wykonania. Takie orzeczenie jest jednak dopuszczalne w sytuacji kiedy organ jest w stanie usunąć skutki wykonania aktu i sprawa jest już dojrzała do orzeczenia. Zwrot „może” wskazuje, że ustawodawca nie nałożył na sąd obowiązku orzekania odnośnie sposobu anulowania wykonania rozstrzygnięcia. Istota tego

⁷³ C. Bamberger, § 113, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. P. Wysk, München 2016, s. 506.

⁷⁴ H.A. Wolff, § 113, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. H. Sodan, J. Ziekow, Baden-Baden 2014, s. 2380.

⁷⁵ *Verwaltungsverfahrensgesetz* z brzmieniu ustalonym 23 stycznia 2003 (BGBl. I S. 102, ze zm.).

rozwiązania prawnego polega na tym, że uchylenie zaskarżonego aktu administracyjnego następuje dopiero na skutek uznania skargi. Należy zauważyć, że ewentualne rozstrzygnięcie w tym zakresie wiąże się nierozzerwalnie z uchyleniem aktu administracyjnego na skutek wniesionej skargi *Anfechtungsklage*. Funkcjonowanie omawianego przepisu determinowane jest przez treść § 167 ust. 2 VwGO⁷⁶. Stanowi on, że wyroki dotyczące skarg o uchylenie aktu administracyjnego i dotyczące skarg na zobowiązanie organu mogą być z powodu kosztów tylko tymczasowo wykonane. Powoduje to sytuację, że skarżący musi najpierw złożyć skargę o uchylenie aktu administracyjnego, a następnie żądać zniesienia skutków wykonania tego aktu, albo ze względu na koszty postępowania może dochodzić uchylenia aktu i zniesienia skutków jego wykonania podczas jednego procesu⁷⁷. Należy zwrócić uwagę, że sąd wydając wyrok, bada czy wystąpiły przesłanki formalne i materialne. Do przesłanek formalnych zalicza się: wykonanie aktu administracyjnego, złożenie wniosku przez skarżącego do sądu, dojrzałość sprawy do orzekania. Jako przesłanki materialne należy uznać: istnienie faktycznego roszczenia do usunięcia skutków spowodowanych wykonaniem aktu administracyjnego oraz możliwość dokonania usunięcia tych skutków przez organ⁷⁸. Sąd, badając zasadność roszczenia skarżącego, bierze pod uwagę następujące kwestie:

- czy nastąpiło naruszenie praw podmiotowych skarżącego,
- czy naruszenie praw miało charakter władczej ingerencji,
- czy poprzez dokonanie władczej ingerencji powstał stan, który należy uznać za bezprawny,
- czy stan bezprawny trwa nadal⁷⁹.

Jeżeli sąd uzna, że roszczenie skarżącego jest zasadne i organ ma możliwość usunięcia skutków, sąd wskazuje sposób usunięcia skutków, których celem jest: przywrócenie poprzedniego stanu, usunięcie bezpośrednich (ale nie pośrednich) skutków oraz zaprzestanie naruszania prawa skarżącego⁸⁰.

Kolejnym uprawnieniem orzekania co do istoty sprawy przez niemiecki sąd administracyjny jest to, uregulowane w § 113 ust. 2 zd. 1 VwGO. Przepis ten stanowi, że w sytuacji, kiedy skarżący domaga się zmiany aktu administracyjnego ustalającego kwotę pieniężną albo zawierającego stwierdzenie dotyczące tej kwestii, sąd może ustalić inną kwotę pieniężną albo dokonać zmiany stwierdzenia. Sąd, zgodnie z treścią § 88, nie ma możliwości przyznania skarżącemu mniejszej kwoty pieniężnej, niż ta przyznana przez organ, ani też zawarcia stwierdzenia, które miałyby charakter niekorzystny dla skarżącego (*reformatio in*

⁷⁶ H.A. Wolff, § 113 [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Studienkommentar*, red. H. A. Wolff, A. Decker, München 2012, s. 438.

⁷⁷ H.A. Wolff, § 113..., s. 438.

⁷⁸ H.A. Wolff, § 113..., s. 438.

⁷⁹ A. Voßkuhle, A-B Kaiser, *Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Folgenbeseitigungsanspruch*, „Juristische Schulung” 2012, s. 1080.

⁸⁰ C. Bumke, *Der Folgenbeseitigungsanspruch*, „Juristische Schulung”, z.1, 2005, s. 24-25.

peius)⁸¹. Skargi w ramach § 113 ust 2 zd. 1 VwGO dotyczą zazwyczaj aktów administracyjnych, które regulują kwestię składek, grzywien czy różnego rodzaju opłat. Sądy, zgodnie z orzecznictwem Federalnego Sądu Administracyjnego, nie mają uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych, gdyż nadanie im takich uprawnień prowadziłoby do zaburzenia zasady trójpodziału władz⁸². W omawianej sprawie sąd wydaje zatem wyrok zmieniający akt administracyjny. Nie jest wymagane zatem uchylanie dotychczasowego aktu administracyjnego⁸³. § 113 ust. 2 zd. 2 i 3 VwGO stanowi, że w sytuacji, gdy dochodzenie kwoty, która ma być ustanowiona albo ustalona, nie wymaga znaczącego przedsięwzięcia, to sąd może zasądzić zmianę decyzji administracyjnej poprzez podanie niesłusznie uwzględnionych albo nieuwzględnionych, rzeczywistych albo prawnych stosunków, ażeby organ administracji na podstawie orzeczenia sądowego mógł na nowo wyliczyć kwotę. Organ zobowiązany jest niezwłocznie przekazać uczestnikowi postępowania wynik ponownego obliczenia, a przekazanie to nie wymaga określonej formy. Kiedy orzeczenie sądowe ulegnie uprawomocnieniu, organ ponownie ogłasza akt administracyjny wraz ze zmienioną treścią.

2.2. Zobowiązanie organu do wydania określonego orzeczenia

Omawiany rodzaj orzeczenia sądowego, jest konsekwencją skargi o zobowiązanie do wydania aktu administracyjnego, omówionego w rozdziale 5. Głównym wyznacznikiem efektu końcowego roszczenia jest dojrzałość sprawy do orzeczenia, zgodnie z § 113 ust. 5 VwGO. W sytuacji kiedy sprawa jest już wystarczająco dojrzała, działanie organu było bezprawne i prawa skarżącego zostały naruszone, sądy wydają orzeczenie w którym zobowiązuje organ do podjęcia określonego działania. W orzeczeniu sąd uchyla akty administracyjne, na podstawie których odmówiono wydania innego aktu, którego domaga się skarżący oraz zobowiązuje organ do wydania tego aktu⁸⁴. Nieużycie wprost w sentencji wyroku stwierdzenia, że sąd uchyla akt, nie powoduje żadnych negatywnych skutków, ponieważ – jak wskazuje się w literaturze – stwierdzenie takie jest pożądane, ale nie niezbędnie konieczne⁸⁵. Wynika to z faktu, że wyrok zobowiązujący organ do wydania aktu, automatycznie „konsumuje” wcześniejszy akt administracyjny⁸⁶. W przypadku zaś, gdy sprawa nie jest jeszcze dojrzała do orzeczenia, sąd zobowiązuje organ do uwzględnienia poglądu prawnego przezeń wyrażonego, w przyszłym akcie administracyjnym wydawanym przez organ (*Bescheidungsurteil*). Tym samym,

⁸¹ W.-R. Schenke, R. P. Schenke, § 113, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. F. Kopp, W.-R. Schenke, München 2016, s. 1428.

⁸² Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 1992 r., BVerwG 6 C 11.92, BVerwGE, t. 90, s. 268.

⁸³ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 maja 1982 r., BVerwG 6 C 60.79, BVerwGE t.65, s. 288.

⁸⁴ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 maja 1982..., s. 456.

⁸⁵ M. Gerhardt, § 113, [w:] F. Schoch, J.-P. Schneider, W. Bier, *Verwaltungsgerichtsordnung Band II Kommentar*, München 2016, s. 40.

⁸⁶ D. Ehlers, *Die verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage*, „Juristische Ausbildung” 2004, z. 4, s. 316.

sąd wyjaśniając pewne kwestie, zobowiązuje organ, aby ten doprowadził sprawę do końca i rozstrzygnął ją w momencie jej dojrzałości⁸⁷. O sprawie niedojrzałej do orzekania można mówić w przypadku kiedy:

- stan faktyczny nie został należycie wyjaśniony, a akt administracyjny wydawany jest bez uprawnień organu do działania o charakterze uznaniowym (organ zobowiązany jest do wydania aktu w przypadku wystąpienia konkretnych przesłanek);
- organ ma kompetencje do uznania albo przyznano mu kompetencje w zakresie oceny, które w ograniczony sposób mogą podlegać kontroli sądowej⁸⁸.

Warto dodać, że zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie podkreśla się, że skarga zostaje przez sąd uznana za uzasadnioną, kiedy jej zasadność występuje w momencie wydawania wyroku. Oznacza to, że kluczowy dla zasadności skargi jest stan prawny i faktyczny w momencie wyrokowania⁸⁹. Tym samym, jeżeli skargę można było uznać za zasadną w momencie jej wniesienia do sądu, ale w momencie wyrokowania straciła ona swoją zasadność, to zostanie ona przez sąd oddalona⁹⁰.

Należy ponadto zauważyć, że sytuacja, w której sąd wydaje wyrok, w którym zobowiązuje organ do uwzględnienia poglądu prawnego zdarza się rzadko. Regułą jest wyrokowanie sądu polegające na zobowiązaniu organu do określonego działania. Wynika to z tego, że sądowi administracyjnemu na podstawie § 87 VwGO przysługuje szerokie spektrum środków służących ustaleniu stanu faktycznego (jak np. przesłuchanie świadków, słuchanie biegłych) oraz przyjęcie założenia, że w przypadku aktów związanych sąd jest zobowiązany doprowadzić do umożliwienia wydania aktu⁹¹.

2.3. Stwierdzenie istnienia lub nieistnienia obowiązku

W § 43 ust.1 niemieckiego VwGO przewidziana jest możliwość wniesienia skargi o istnienie albo nieistnienie stosunku prawnego (*Feststellungsklage*)⁹². Stosunek prawny może być rozumiany szeroko i wąsko. Stosunek prawny w ujęciu szerokim jest to: całość celowo przyporządkowanych stosunków prawnych, przez co rozumie się zbiór praw i obowiązków⁹³. W ujęciu wąskim jako stosunek prawny określa się zazwyczaj stosunki prawne wynikające z publiczno-prawnej normy, która służy uregulowaniu stosunku pomiędzy wieloma osobami

⁸⁷ D. Ehlers, *Die verwaltungsgerichtliche...*, s. 316.

⁸⁸ J. Schmidt, § 113, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 817.

⁸⁹ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 1971 r., BVerwG VIII C 90. 70, BVerfGE t. 37, s. 151.

⁹⁰ D. Ehlers, *Die verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage...* s. 315.

⁹¹ P. Daniel, F. Geburczyk, *Merytoryczne orzekanie i kształtowanie aktów organów administracji publicznej przez sądy administracyjne - uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, z. 1, s. 60-61.

⁹² Szerzej zob. punkt 5, gdzie opisane były rodzaje skarg wnoszonych do sądu administracyjnego.

⁹³ D. Ehlers, *Verwaltungsrechtliche Feststellungsklage*, [w:] *Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, red. D. Ehlers, F. Schoch, Berlin 2009, s. 674.

albo też jednej osoby. Taka interpretacja jest przyporządkowania pojęciu *Rechtsverhältnis* (stosunek prawny), wskazanym w § 43 ust. 1 VwGO⁹⁴. Sąd, rozpatrując skargę bierze pod uwagę, czy skarżący ma interes w tym, żeby stwierdzić istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego. Sąd bada tym samym, czy istnieje interes prawy lub interes gospodarczy lub interes ideowy⁹⁵. W tym przypadku bada się także, czy skarżący ma także interes w tym, aby wyrok stwierdzający stosunek prawny był przez sąd wydany jak najszybciej⁹⁶. Należy zauważyć, że stosunek prawny pomiędzy organem a skarżącym może mieć charakter terażniejszy, ale także przeszły lub przyszły, z tym że przyszły stosunek prawny powinien być przewidywalny⁹⁷. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z orzecznictwem Federalnego Sądu Administracyjnego *Feststellungsklage* jest dopuszczalne w sytuacji, kiedy skarżący dochodzi urzeczywistnienia własnych praw⁹⁸. Zastosowana jest w tym przypadku analogia z § 42 ust. 2 VwGO.

Sąd, po uwzględnieniu przesłanek dopuszczalności, wyrokiem stwierdza o istnieniu lub o nieistnieniu stosunku prawnego. Orzeczenie stwierdzające nieistnienie stosunku prawnego zapadnie w sytuacji, w której nie ma podstawy prawnej do uznania danego stosunku albo nie ma właściwego, odpowiadającego temu stosunkowi, stanu faktycznego⁹⁹. Należy zauważyć, że wyrok sądu administracyjnego w tej sprawie jest tytułem wykonawczym, ani też nie tworzy stanu prawnego¹⁰⁰.

2.4. Wyrok sądowy wydawany w razie uwzględnienia skargi na bezczynność organu

Wyroku uwzględniającego skargę bezczynności organu nie można uznać jako konsekwencję samodzielnie złożonej skargi i nie można go traktować jako środka prewencyjnej ochrony przed działaniem organu¹⁰¹. Oznacza to, że złożenie skargi na bezczynność organu służyć musi zawsze ewentualnemu dochodzeniu swoich roszczeń w ramach skargi o uchylenie aktu administracyjnego albo o zobowiązanie do wydania aktu administracyjnego¹⁰². Skarga na bezczynność administracji ma służyć zapobieżeniu sytuacji, w której organ administracji blokuje możliwość dochodzenia swoich praw w ramach postępowania sądowego, a zwią-

⁹⁴ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 23.1.1992 r., BVerwG 3 C 50.89, BVerwGE, t.89, s. 329.

⁹⁵ S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, s. 583. Steffen Detterbeck podaje następujące przykłady: a) interes prawny: np.: skarga o stwierdzenie, że skarżący nie jest członkiem określonej izby rzemieślniczej, b) interes gospodarczy: np.: skarga o stwierdzenie, że ocena zadań na określonym stanowisku urzędniczym powinna być oceniona we wskazany sposób, gdyż od tego zależy wypłata wynagrodzenia, c) interes ideowy np.: skarga o stwierdzenie, że zatrzymanie skarżącego przez policję było niedopuszczalne.

⁹⁶ S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht...*, s. 583.

⁹⁷ D. Ehlers, *Verwaltungsrechtliche Feststellungsklage...*, s. 684.

⁹⁸ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 28.1.2007 r., BVerwG 9 C 10.07, BVerwGE t. 130, s. 56; odmiennie uważa F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2016, s. 321.

⁹⁹ P. Wysk, § 43 *Feststellungsklage* [w:] P. Wysk, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 188.

¹⁰⁰ H.A. Wolff, § 113..., s. 463.

¹⁰¹ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2016, s. 294.

¹⁰² A. Decker, § 43..., s. 276.

zane jest to z konstytucyjną gwarancją efektywnej sądowej ochrony wyrażonej w art. 19 ust. 4 GG¹⁰³. Gdyby nie możliwość złożenia skargi na bezczynność, niemożliwe byłoby dochodzenie swoich praw w ramach *Anfechtungsklage* i *Verpflichtungsklage*, ze względu na treść § 74 VwGO, który stanowi, że skargi muszą być wniesione w określonym czasie od dnia wydania decyzji o odmowie odwołania albo uznania odwołania, albo odrzucenia wniosku o wydanie aktu administracyjnego. Jeżeli sąd administracyjny uzna, że nie ma podstaw do uznania, że wystąpiły uzasadnione okoliczności¹⁰⁴, które spowodowały opóźnienie w wydaniu aktu, wydaje wtedy wyrok w sprawie, tj. orzeka o uchyleniu aktu administracyjnego albo zobowiązuje do jego wydania¹⁰⁵.

2.5. Zobowiązanie organu do określonego działania, zaniechania lub przyzwolenia

Orzeczenie takiej treści jest konsekwencją złożenia *Leistungsklage*. Należy nadmienić, że w doktrynie i w orzecznictwie wskazuje się przykłady orzeczeń dotyczących m.in.:

- uzyskania możliwości dostępu do informacji (np. udostępnienie akt),
- świadczeń natury socjalnej czy infrastrukturalnej (np. dotyczących zajęć lekcyjnych czy naprawy drogi),
- świadczeń pieniężnych,
- usuwania skutków uchylonego aktu administracyjnego.

Nie istnieje jednak zamknięty katalog roszczeń, jakich można dochodzić w ramach skargi o zobowiązanie organu do określonego działania i możliwe jest składanie skarg dotyczących także innych, niż wyżej wymienione kwestie.

2.6. Zasądzenie świadczenia pieniężnego

Niemiecki ustawodawca przewidział także możliwość zasądzenia świadczenia pieniężnego od organu na rzecz skarżącego. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na treść przepisu § 40 ust. 1 VwGO. Statuuje on zasadę, według której droga dochodzenia swoich praw w ramach postępowania sądownoadministracyjnego dotyczy sporów publiczno-prawnych oraz niemających charakteru konstytucyjnego. Oznacza to, że wszystkie ewentualne spory o świadczenie pieniężne muszą wynikać ze sporu publiczno-prawnego. Ust. 2 omawianego przepisu

¹⁰³ S. Brink, § 43, [w:] H. Posser, H. A. Wolff, *VwGO Kommentar*, München 2014, s. 456.

¹⁰⁴ Jak podają Jens Saurenhuis i Joachim Buchheister jako usprawiedliwione okoliczności należy uznać: duży stopień trudności w ustalaniu stanu faktycznego oraz przeciążenie całego organu w obowiązkach. Nieusprawiedliwionymi okolicznościami są zaś: urlopy, choroby, a także nadmiar pracy poszczególnego pracownika, ponieważ w takich wypadkach organ powinien zapewnić zastępstwo. J. Sauernhaus i J. Buchheister, § 75 *Klage bei Untätigkeit der Behörde*, [w:] P. Wysk, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 321.

¹⁰⁵ Należy zwrócić uwagę na treść przepisu § 42 ust. 1 VwGO, który wskazuje, że można dochodzić zobowiązania organu przez sąd do wydania aktu, którego odmówiono, albo zaniechano (*Durch die Klage kann (...) die Verurteilung zum Erlaß eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakt (anfesklage) begehrt werden*).

wskazuje, że w innych typach spraw przysługuje dochodzenie swoich praw przed sądem powszechnym. Niemieckie sądy nie mają kompetencji, tak jak sądy polskie do zasądzenia zadośćuczynienia.

VIII. Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Niemiecki ustawodawca przewiduje trzy rodzaje środków odwoławczych rozpatrywanych przez sądy administracyjne. Są nimi apelacja (*Berufung*), rewizja (*Revision*) oraz zażalenie (*Beschwerde*). Środki odwoławcze rozpatrywane są przez wyższe sądy administracyjne lub Federalny Sąd Administracyjny. W niniejszym podrozdziale szczególnie nacisk położony będzie na proceduralne kwestie związane ze środkami administracyjnymi.

1. Apelacja

Na gruncie GG ani VwGO nie przewidziano obligatoryjnej możliwości wnoszenia środka odwoławczego. Poza brakiem konstytucyjnych podstaw, przejawia się to również w sposób systemowy, a mianowicie w postaci stworzenia instrumentu dopuszczenia do złożenia środka odwoławczego (*Zulassung*).

Dopuszczenie możliwości złożenia apelacji może zostać zrealizowane w dwojaki sposób, to znaczy: może zostać wyrażone przez sąd administracyjny (*Verwaltungsgericht*) albo przez wyższy sąd administracyjny (*Oberverwaltungsgericht*).

1.1. Dopuszczenie apelacji z urzędu

Zgodnie z treścią § 124a ust. 1 zd. 1 VwGO, sąd administracyjny, czyli sąd pierwszej instancji, dopuszcza z urzędu możliwość złożenia apelacji w przypadku, kiedy stwierdzi, że: sprawa ma fundamentalne znaczenie (§ 124 ust. 2 pkt 3 VwGO) albo wyrok odbiega od orzeczenia wydanego przez wyższy sąd administracyjny, Federalny Sąd Administracyjny, wspólnego senatu najwyższych sądów federalnych albo Federalny Sąd Konstytucyjny (§ 124 ust. 2 pkt.4 VwGO). Sąd zobligowany jest do badania tych podstaw z urzędu i w przypadku stwierdzenia ich wystąpienia zobligowany jest do zawarcia informacji o dopuszczeniu w tenorze orzeczenia, a także zwięzłego uzasadnienia swojej decyzji¹⁰⁶. W doktrynie wskazuje się jednak, że z treści przepisu nie wynika konieczność uzasadniania przez sąd swojej decyzji o dopuszczeniu apelacji ze względu na wystąpienie okoliczności wskazanych w § 124 ust.2 pkt 3-4

¹⁰⁶ M-J Seibert, *Änderungen der VwGO durch das Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht”, 2002, z. 3, s. 266.

VwGO, jednak takie działanie ze strony sądu należy uznać za pożądane, gdyż służy rozwianiu wątpliwości dotyczących celowości i zasięgu dopuszczenia sądowego¹⁰⁷. Istotnym jest jednak podkreślenie, że dopuszczenie przez sąd możliwości złożenia środka odwoławczego może być ograniczone tylko do części orzeczenia¹⁰⁸ albo też do grupy osób¹⁰⁹.

Zgodnie z treścią § 124a ust. 1 VwGO, wyższy sąd administracyjny jest związany dopuszczeniem sądu pierwszej instancji. W orzecznictwie wskazuje się, że związanie wyższego sądu administracyjnego nie ogranicza się jedynie do podstaw dopuszczenia wskazanych w § 124a ust. 1 VwGO, tj. w sprawach mających fundamentalne znaczenie, czy odbiegających od dotychczas ugruntowanego orzecznictwa, ale także w sytuacji, kiedy zostanie przytoczona inna podstawa dopuszczenia, wskazana w § 124 VwGO. Tym samym należy dokonać stwierdzenia, że sądy administracyjne w swoim orzeczeniu zawierają dopuszczenia dwojakiego rodzaju, tj.:

- z urzędu obligatoryjnie (w sytuacji, w której zostanie stwierdzone wystąpienie którejs z podstaw przewidzianych w § 124 ust. 2 pkt 3-4 VwGO) albo
- z urzędu fakultatywnie (w sytuacji, w której zostanie stwierdzone wystąpienie którejs z podstaw przewidzianych w § 124 ust. 2 pkt 1-2 lub 5 VwGO, przy czym sąd nie jest zobowiązany do obligatoryjnego badania ich wystąpienia).

Dopuszczenie apelacji może być wydane w składzie odpowiadającym izbie (*Kammer*), pięcioosobowym, tj. trzech sędziów zawodowych oraz dwóch honorowych (art. 5 ust. 3 VwGO) albo w składzie jednego sędziego (art. 6 VwGO).

1.2. Dopuszczenie apelacji na wniosek

W sytuacji, kiedy dopuszczenie apelacji nie zostanie dokonane przez sąd z urzędu, skarżący, chcący złożyć środek odwoławczy w postaci apelacji zobowiązany jest do wcześniejszego złożenia wniosku o dopuszczenie apelacji. Dopiero jeżeli zostanie ono pozytywnie rozpoznane, otwiera się przed stroną możliwość złożenia apelacji.

Należy zauważyć, że wniosek o dopuszczenie apelacji może być złożony w dwóch przypadkach, tj.:

- w sytuacji, kiedy sąd administracyjny w ogóle nie dopuścił możliwości składania apelacji oraz
- w sytuacji, kiedy sąd administracyjny dopuścił apelację częściowo.

Zgodnie z treścią § 124a ust. 4 VwGO, w sytuacji w której apelacja nie jest dopuszczona w wyroku sądu administracyjnego, w ciągu miesiąca od dnia doręczenia wyroku, należy złożyć wniosek o dopuszczenie do sądu wydającego wyrok.

¹⁰⁷ M. Happ, § 124a, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. E. Eyermann, München 2014, s. 987-988.

¹⁰⁸ Postanowienie Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. V ZB 40/09, „*Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report*”, 2009, s. 1431.

¹⁰⁹ M. Happ, § 124a, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 988.

Wniosek o dopuszczenie apelacji musi przybrać formę pisemną i być sporządzony tak, jak w przypadku właściwego środka odwoławczego, przez ustawowo dopuszczalnego zastępcę procesowego oraz przez niego podpisany w sposób umożliwiający identyfikację¹¹⁰.

Sąd administracyjny, niezwłocznie po otrzymaniu wniosku o dopuszczenie, przekazuje go wraz z aktami wyższemu sądowi administracyjnemu¹¹¹.

Po przedłożeniu wniosku o dopuszczenie apelacji, podmiot składający jest zobowiązany do jego uzasadnienia. Składa się je już do nie sądu, który wydał wyrok, lecz do wyższego sądu administracyjnego, w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania orzeczenia, o ile uzasadnienie nie było dołączone do wniosku złożonego przed sądem administracyjnym (§ 124a ust. 4 zd. 4 i 5 VwGO).

Istotą uzasadnienia wniosku jest przedstawienie jego podstaw (*Gründe*), będących niczym innym jak podstawami dopuszczenia przewidzianymi w § 124 ust. 2 VwGO (*Zullassungsgründe*).

1.3. Rozstrzygnięcie sądowe będące konsekwencją złożonego wniosku w sprawie dopuszczenia apelacji

Zgodnie z treścią § 124a ust. 5 zd. 1 VwGO o wniosku o dopuszczenie apelacji decyduje wyższy sąd administracyjny, wydając w tej sprawie postanowienie. Jest ono wydawane przez senat¹¹², który orzeka co do zasady w składzie trzyosobowym (§ 9 ust. 3 VwGO).

Sąd, decydując o dopuszczeniu środka odwoławczego, bada dwa zagadnienia. Pierwszym z nich jest kwestia dopuszczalności środka odwoławczego jako takiego, drugim zaś faktyczne wystąpienie podstaw dopuszczenia apelacji wskazanych w § 124 ust. 2 VwGO¹¹³.

Wyższy sąd administracyjny na skutek rozpatrzenia wniosku może wydać dwojakiego rodzaju rozstrzygnięcia, tj.:

- postanowienie o dopuszczeniu apelacji, w sytuacji, kiedy zostanie stwierdzona dopuszczalność środka odwoławczego i właściwe uzasadnienie wniosku oraz
- postanowienie o oddaleniu wniosku o dopuszczeniu apelacji, kiedy zanegowana zostanie dopuszczalność albo uzasadnienie wniosku.

1.4. Orzekanie co do istoty sprawy przez wyższy sąd administracyjny

W sytuacji w której wyższy sąd administracyjny stwierdzi niedopuszczalność apelacji, odrzuca ją postanowieniem, po wcześniejszym wysłuchaniu stron (§ 125 ust. 2 VwGO). Sąd

¹¹⁰ M. Redeker, § 124a, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. M. Redeker, H.-J. v. Oertzen, Stuttgart 2010, s. 858.

¹¹¹ J. Bader, § 124a, [w:] J. Bader i in., *Verwaltungsgerichtsordnung*, Heidelberg-München-Landsberg-Frechen-Hamburg 2014, s. 955.

¹¹² W-R Schenke, § 124a, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. F. Kopp, W.-R. Schenke, München 2017, s. 1675.

¹¹³ M. Happ, § 124a, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 1007.

władny jest rozstrzygnąć postanowieniem, zgodnie z § 130a VwGO, jeżeli skład orzekający jednomyślnie uzna ją za uzasadnioną albo nieuzasadnioną. W sytuacji, w której wcześniej wymienione okoliczności nie występują, sąd po odbyciu rozprawy ustnej rozstrzyga wyrokiem, na mocy którego władny jest do potwierdzenia, uchylecia albo zmiany wyroku sądu pierwszej instancji. Istotna w tym kontekście jest treść § 130 ust. 2 VwGO, która stanowi, że oprócz orzeczenia co do istoty sprawy (*in der Sache selbst*), wyższy sąd administracyjny może przekazać sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia w sytuacji, kiedy:

- postępowanie przed sądem administracyjnym jest dotknięte istotną wadą i z powodu tej wady konieczne jest obszerne lub zawiłe przeprowadzenie dowodu lub
- sąd administracyjny nie rozstrzygnął jeszcze samodzielnie w tej sprawie.

2. Rewizja

Rewizja jest środkiem odwoławczym rozpatrywanym przez Federalny Sąd Administracyjny. Tym samym rozstrzyganie przez sąd federalny realizuje koncepcję trójstopniowej budowy niemieckiego sądownictwa administracyjnego, które nie gwarantuje jednak instancyjności postępowania.

2.1. Dopuszczenie rewizji przez sąd administracyjny

Interesującym rozwiązaniem jest możliwość złożenia środka odwoławczego do Federalnego Sądu Administracyjnego od orzeczenia sądu administracyjnego, z pominięciem wyższego sądu administracyjnego. Możliwość taką daje rewizja skokowa (*Sprungrevision*), która dopuszczana przez sąd administracyjny, może być dokonana na dwa sposoby. Jak wskazane jest w treści § 134 ust. 1 VwGO, sąd administracyjny może dopuścić omawiany środek odwoławczy w wyroku albo następnie w postanowieniu będącym konsekwencją złożonego wniosku o dopuszczenie. Zgodnie z treścią § 134 ust. 2 VwGO, sąd administracyjny władny jest dopuścić rewizję, jedynie w przypadkach wskazanych w § 132 ust. 2 pkt 1 i 2 VwGO, tj. w sytuacji kiedy sprawa ma fundamentalne znaczenie (§ 132 ust. 2 pkt 1 VwGO) oraz kiedy wyrok odbiega od orzeczenia wydanego przez Federalny Sąd Administracyjny, wspólnego senatu najwyższych sądów federalnych albo Federalny Sąd Konstytucyjny i na tej rozbieżności się opiera (§ 132 ust. 2 pkt. 2 VwGO).

Jak wskazuje się w doktrynie, dopuszczenie rewizji skokowej w wyroku może być dokonane zarówno z urzędu, jak i na skutek sugestii wyrażonej przez strony postępowania¹¹⁴. Należy wskazać, że w przypadku dopuszczenia rewizji sąd administracyjny nie jest władny

¹¹⁴ K. Kuhlmann, § 134, [w:] P. Wysk, *Verwaltungsgerichtsordnung*, München 2016, s. 643.

obligatoryjnie o niej orzekać, tak jak to dzieje się w określonych wypadkach w odniesieniu do apelacji, ale ewentualna decyzja w tej sprawie pozostawiona jest uznaniu sądu¹¹⁵. Tym samym, sąd administracyjny nie jest zobowiązany do dopuszczenia rewizji, jeżeli w oparciu o tę samą podstawę zostanie przezeń dopuszczona apelacja¹¹⁶. Należy podkreślić, że w przypadku dopuszczenia rewizji przez sąd pierwszej instancji, konieczne jest zawarcie w wyroku także pouczenia o przysługującym środku odwoławczym w postaci apelacji¹¹⁷.

Warto zauważyć, że sytuacja w której to rewizja zostanie dopuszczona przez sąd administracyjny, nie pozbawia stron w żaden sposób możliwości złożenia środka odwoławczego w postaci apelacji. Wynika to z treści § 134 ust. 5 VwGO, który stanowi, że złożenie rewizji i wyrażona w tej sprawie zgoda rozumiana jest jako rezygnacja z apelacji, pod warunkiem, że rewizja została dopuszczona przez sąd. Oznacza to, że do momentu złożenia rewizji, strona ma wybór z którego ze środków odwoławczych chce skorzystać.

2.2. Dopuszczenie rewizji przez wyższy sąd administracyjny

Dopuszczenie sądowe w normalnym trybie postępowania, tzn. takim w którym postępowanie toczy się kolejno przed sądem administracyjnym i wyższym sądem administracyjnym, jest rozstrzygane przez drugi z tych sądów. Celem rewizji jest zapewnienie:

- interesu stron w dochodzeniu do prawidłowego orzeczenia oraz
- interes ogółu w zachowaniu jednolitości prawa i jego rozwoju¹¹⁸.

Zgodnie z treścią § 132 ust. 2 VwGO, podstawami dopuszczenia rewizji są:

- fundamentalne znaczenie sprawy (§ 132 ust. 2 pkt 1 VwGO);
- odbieganie wyroku od orzeczenia wydanego przez Federalny Sąd Administracyjny, wspólnego senatu najwyższych sądów federalnych albo Federalny Sąd Konstytucyjny i opieranie się na tej rozbieżności (§ 132 ust. 2 pkt 2 VwGO) oraz
- stwierdzenie błędów proceduralnych mających wpływ na rozstrzygnięcie (§ 132 ust. 2 pkt 3 VwGO).

Sąd, decydując o dopuszczeniu rewizji, dokonuje tego z urzędu, czyli bez konieczności składania wniosków przez strony¹¹⁹, nie kierując się tym samym brakiem woli strony do złożenia rewizji¹²⁰.

¹¹⁵ K. Kuhlmann, § 134..., s. 643.

¹¹⁶ K. Kuhlmann, § 134..., s. 643.

¹¹⁷ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 1988 r., sygn. 5 C 9.85, BVerwGE, t. 81, s. 81.

¹¹⁸ H. Prütting, *Die Zulassung der Revision*, Köln-Berlin-Bonn-München 1977, s. 86; Postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 9 sierpnia 1978 r., 2 BvR 831/76, BVerfGE, t. 49, s. 159.

¹¹⁹ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 1955 r., sygn. V C 181.54, BVerwGE, t. 2, s. 80–81.

¹²⁰ Por. W. Grunsky, *Arbeitsgerichtsgesetz*, München 1995, s. 477.

Decyzja o dopuszczeniu rewizji zawarta jest w wyroku kończącym postępowanie przed wyższym sądem administracyjnym¹²¹. Sąd nie jest zobligowany do uzasadniania dopuszczenia rewizji¹²².

2.3. Zażalenie na niedopuszczenie rewizji przez sąd (*Nichtzulassungsbeschwerde*)

Niedopuszczenie rewizji przez sąd wydający zaskarżane orzeczenie, nie zamyka nieodwracalnie stronom możliwości złożenia omawianego środka odwoławczego. Niedopuszczenie rewizji może być zaskarżone za pomocą zażalenia na niedopuszczenie (*Nichtzulassungsbeschwerde*), którego szczegółowa regulacja zawarta jest w § 133 VwGO. Zażalenie musi być złożone do sądu, który wydał orzeczenie o niedopuszczeniu rewizji w ciągu miesiąca od doręczenia pełnego wyroku i musi zawierać oznaczenie zaskarżanego orzeczenia (§ 133 ust. 2 VwGO) i co do zasady rozpatrywane jest przez Federalny Sąd Administracyjny. Przybiera ono formę pisemną oraz musi być sporządzone i podpisane przez fachowego pełnomocnika¹²³. W zażaleniu muszą być opisane podstawy, które powinny dopuszczać wniesienie rewizji. Zgodnie z treścią § 133 ust. 5 VwGO, o ile zażaleniu na niedopuszczenie rewizji nie zostanie poczynione zadość (*abhilfen*), orzeka o nim Federalny Sąd Administracyjny postanowieniem. Oznacza to, że wyższy sąd administracyjny władny jest do dokonania autokontroli.

Jeżeli sąd administracyjny dojdzie do wniosku, iż zostały spełnione przesłanki dopuszczalności, a zażalenie jest uzasadnione, tzn. przytoczone podstawy zostały uargumentowane i rzeczywiście wystąpiły¹²⁴, może dokonać on autokontroli polegającej na dopuszczeniu rewizji. Autokontrola nie przyjmuje charakteru rozprawy ustnej¹²⁵. Także w tym wypadku musi nastąpić wcześniejsze wysłuchanie, w tym przypadku strony przeciwnej¹²⁶. Jest to o tyle istotne, że jeżeli nie dojdzie do wysłuchania strony przeciwnej, Federalny Sąd Administracyjny nie jest związany ewentualnym dopuszczeniem rewizji¹²⁷. Postanowienie o dopuszczeniu musi zawierać uzasadnienie¹²⁸. W przypadku sądu administracyjnego pierwszej instancji (*Verwaltungsgericht*) wydawane jest ono w składzie odpowiadającym izbie, tj. pięcio- lub jednoosobowym, zaś w przypadku wyższego sądu administracyjnego jest to skład odpowiadający senatowi, tj. trzy- albo pięciosobowym (§ 9 ust. 3 VwGO)¹²⁹.

¹²¹ I. Kraft, § 132, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 1059.

¹²² Postanowienie Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 sierpnia 1962 r., sygn. VB 83.61, BVerwGE, t. 14, s. 344.

¹²³ K. Kuhlmann, § 133, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. P. Wysk, München 2016, s. 632.

¹²⁴ P. Kummer, *Die Nichtzulassungsbeschwerde*, SGG, ArbGG, VwGO, ZPO, FGO, Baden-Baden 2010, s. 295.

¹²⁵ F. Weyreuther, *Revisionzulassung und Nichtzulassungsbeschwerde in der Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte*, München 1971, s. 98.

¹²⁶ F. Weyreuther, *Revisionzulassung...*, s. 98.

¹²⁷ P. Kummer, *Die Nichtzulassungsbeschwerde...*, s. 294; Związanie Federalnego Sądu Administracyjnego dopuszczeniem rewizji wynika wprost z § 132 ust. 3 VwGO.

¹²⁸ J. Bader, § 133, [w:] J. Bader i in., *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 1013.

¹²⁹ P. Kummer, *Die Nichtzulassungsbeschwerde...*, s. 294.

W sytuacji, kiedy sąd administracyjny nie uzna za stosowne korzystanie ze swoich uprawnień autokontrolnych, nie wydaje żadnego orzeczenie, tylko załącza taką informację do akt sprawy¹³⁰. Nie musi także o swojej decyzji o odmowie dopuszczenia informować uczestników postępowania¹³¹.

2.4. Orzeczenie Federalnego Sądu Administracyjnego

W sytuacji w której Federalny Sąd Administracyjny stwierdzi niedopuszczalność rewizji, odrzuca ją. Kiedy natomiast rewizja jest niezasadna, jest ona oddalana (§ 144 VwGO). W sytuacji w której Federalny Sąd Administracyjny uzna rewizję za zasadną może:

- orzec co do istoty sprawy;
- uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Istotna jest również treść § 144 ust. 4 VwGO, która stanowi, że jeżeli powody decyzji administracyjnej naruszają obowiązujące prawo, ale sama decyzja jest prawidłowa z innych powodów, rewizję należy odrzucić.

3. Zażalenie (*Beschwerde*)

Zgodnie z § 146 ust. 1 VwGO, stronom oraz osobom, których decyzja dotyczy w inny sposób, przysługuje zażalenie na decyzje sądu administracyjnego, przewodniczącego lub sprawozdawcy, które nie są wyrokami ani orzeczeniami sądu, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zażalenie składane jest za pośrednictwem sądu wydającego zaskarżane orzeczenie (§ 147 ust. 1 VwGO). Sąd pierwszej instancji jest władny do dokonania autokontroli wydanego postanowienia (§ 148 VwGO). Sąd administracyjny przed podjęciem rozstrzygnięcia autokontrolnego zobowiązany jest do wcześniejszego wysłuchania przeciwnika procesowego strony wnoszącej zażalenie¹³². Jeżeli wyższy sąd administracyjny nie uzna za właściwe zmianę lub uchylenie orzeczenia zażalenia, niezwłocznie przekazuje je wyższemu sądowi administracyjnemu (§ 148 ust. 1 VwGO). Postanowienie o odrzuceniu podejmowane jest w składzie trzy- albo pięcioosobowym (§ 9 ust. 3 VwGO) i jest ono niezaskarżalne. Zgodnie z treścią § 122 ust. 2 VwGO, postanowienia rozstrzygające o środku odwoławczym są uzasadniane, co dotyczy tym samym także postanowienia o odrzuceniu zażalenia.

¹³⁰ P. Kummer, *Die Nichtzulassungsbeschwerde...*, s. 295.

¹³¹ P. Kummer, *Die Nichtzulassungsbeschwerde...*, s. 295.

¹³² M. Redeker, § 148 [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. M. Redeker, H.-J. v. Oertzen, Stuttgart 2010, s. 970.

IX. Prawomocność i skuteczność (wykonalność) orzeczeń administracyjnych

Jak wskazuje się w niemieckiej nauce prawa prawomocność należy rozpatrywać w dwóch aspektach – formalnym i materialnym. Prawomocność formalna skutkuje uprawomocnieniem się orzeczenia sądowego. W powiązaniu z niedopuszczalnością środka odwoławczego w kontekście niedopuszczenia apelacji oraz rewizji kwestia ta znajduje swoje odniesienie *expressis verbis* w treści VwGO, odpowiednio w § 124a ust. 5 zd. 4 (apelacja) oraz § 133 ust. 5 zd. 3 VwGO (rewizja). O prawomocności formalnej traktuje także § 705 ZPO do którego odsyła § 173 VwGO, zgodnie z którym prawomocność następuje w momencie upływu terminu do wniesienia środka odwoławczego, a prawidłowe wniesienie środka odwoławczego skutkuje wstrzymaniem prawomocności wyroku. Tym samym prawomocność formalna orzeczenia następuje w momencie:

- wydania orzeczenia niezaskarżalnego środkiem odwoławczym;
- upływu terminu do wniesienia środka zaskarżenia;
- rezygnacji wszystkich uczestników postępowania ze środka odwoławczego;
- cofnięcia środka odwoławczego albo
- odrzucenia środka odwoławczego¹³³.

W tym kontekście należy zauważyć, że niemiecki ustawodawca także zawarł wprost w § 121 VwGO regulację, zgodnie z którą prawomocne wyroki wiążą, o ile zostało w nich orzeczone o przedmiocie sporu: uczestników postępowania i ich następców prawnych oraz: osoby mogące uczestniczyć w procesie, które nie złożyły wymaganego wniosku albo nie złożyły go w terminie, jeżeli liczba wyżej wymienionych podmiotów wynosiła więcej niż 50 osób. Treścią tego przepisu niemiecki ustawodawca wprost traktuje o prawomocności materialnej.

Prawomocność orzeczenia determinuje również jego wykonalność. Ze względu na możliwość orzekania co do meritum sprawy przez niemieckie sądy administracyjne, kwestia wykonalności uzależniona jest od rodzaju wnoszonej skargi. W tym miejscu wskazane zostaną pokrótce wyjątki od wskazanej reguły:

- w sytuacji, w której sąd administracyjny wydaje wyrok uchylający akt administracyjny z powodu braków w postępowaniu wyjaśniającym, a braków tych nie można uzupełnić w postępowaniu sądowym, organ stosuje się do treści postanowienia tymczasowego oraz treści uzasadnienia wyroku;
- w przypadku zasądzenia przez sąd działania lub zaniechania działania organu o charakterze faktycznym, wykonanie polega na działaniu lub zaniechaniu działania organu w zgodzie z orzeczeniem sądowym oraz

¹³³ H. von Nicolai, § 121, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. K. Redeker, H.-J. v. Oertzen, Stuttgart 2010, s. 792.

- w sytuacji zobowiązania organu do wydania orzeczenia, organ zobowiązany jest wydać rozstrzygnięcie żądane przez stronę¹³⁴.

X. Środki weryfikacji prawomocnego wyroku sądowego

Na gruncie niemieckiej procedury sądowoadministracyjnej przewidziane są dwa środki weryfikacji prawomocnego wyroku sądowego, a mianowicie: skarga o wznowienie postępowania oraz skarga o wysłuchanie przed sądem.

1. Skarga o wznowienie postępowania

Możliwość wznowienia postępowania została dopuszczona na podstawie § 153 VwGO, który w tej kwestii odsyła do przepisów zawartych w ZPO. Zgodnie § 578 ZPO, przewidziane zostały dwa środki zaskarżenia w ramach wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego, to znaczy: skarga na nieważność (*Nichtigkeitsklage*) oraz skarga restytucyjna (*Restitutionsklage*).

Skargami umożliwiającymi wznowienie postępowania sądowego mogą być zaskarżane prawomocne wyroki i postanowienia, w tym także postanowienia w których odrzucono środki odwoławcze jako niedopuszczalne¹³⁵ a także odrzucone zażalenia na niedopuszczenie rewizji (*Nichtzulassungsbeschwerde*)¹³⁶.

Zgodnie z § 579 ZPO podstawy skargi na nieważność aktualizują się w przypadku:

- niewłaściwego obsadzenia składu orzekającego (§ 579 ust. 1 pkt 1 ZPO);
- jeżeli w składzie orzekającym zasiadał sędzia wyłączony z mocy ustawy i w tym przedmiocie został wniesiony wniosek o wyłączenie sędziego albo środek odwoławczy, który okazał się być bezskuteczny (§ 579 ust. 1 pkt 2 ZPO);
- jeżeli w składzie orzekającym orzekał sędzia wyłączony ze względu na możliwość jego stronniczości, a wniosek o wyłączenie sędziego był zasadny (§ 579 ust. 1 pkt 3 ZPO) oraz
- jeżeli strona nie była reprezentowana w sprawie, chyba że w sposób wyraźny lub milczący zaakceptowała prowadzenie sprawy (§ 579 ust. 1 pkt 4 ZPO).

W odniesieniu do podstaw zawartych w § 579 ust. 1 i 3 ZPO, niedopuszczalne jest wniesienie skargi o nieważność w sytuacji, kiedy przysługuje wniesienie innego środka odwoławczego (§ 579 ust. 2 ZPO).

¹³⁴ P. Ostojski, *Wykonanie wyroku w sposób dobrowolny*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017, s. 114-115.

¹³⁵ Postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego w Lüneburgu z dnia 5 września 2014 r., sygn., 5 LA 57/14, „*Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report*” 2015, z. 1-2, s. 79.

¹³⁶ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 1975 r., sygn. VIII A 1.73, BVerwGE, t. 48, s. 203.

Przytoczone na gruncie ZPO podstawy nieważności, tak jak w przypadku polskich regulacji zawartych art. 271 Ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002 r.¹³⁷, aby mogły zostać uznane za spełnione nie jest konieczne, aby miały rzeczywisty wpływ na wynik sprawy¹³⁸.

Skargę restytucyjną należy oprzeć na podstawach § 580 ZPO. Konieczne jest wskazanie, że aby podstawy zostały uwzględnione, ich wystąpienie musi mieć charakter przyczynowy (*kausal*) dla wydania zaskarżanego orzeczenia sądowego¹³⁹. Do podstaw restytucyjnych zalicza się: złożenie fałszywych zeznań po przysięgą przez przeciwnika procesowego (§ 580 pkt 1 ZPO); sfałszowanie dokumentu na którym oparto wyrok (§ 580 pkt 2 ZPO; jeżeli w przypadku wydania zaświadczenia lub ekspertyzy biegły, który ją wydał dopuścił się karalnego naruszenia prawdy (§ 580 pkt 3 ZPO); jeżeli wyrok został wydany ze względu na oddziaływanie czynu karalnego popełnionego przez przedstawiciela strony, przeciwnika procesowego albo jego przedstawiciela (§ 580 pkt 4 ZPO); jeżeli sędzia, który uczestniczył w wydawaniu wyroku, został skazany za niedopełnienie swoich obowiązków służbowych wobec strony (§ 580 pkt 5 ZPO); jeżeli wyrok sądowy na podstawie którego oparto zaskarżane orzeczenie uległ uchyleniu (§ 580 pkt 6 ZPO); jeżeli strona odnalazła wcześniej wydany prawomocny wyrok w tej samej sprawie albo inny dokument, który mógłby doprowadzić do wydania korzystnego dla niej orzeczenia (§ 580 pkt 7 ZPO); jeżeli Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał naruszenie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności lub jej Protokołów, a wyrok opiera się na tym naruszeniu (§ 580 pkt 8 ZPO).

Należy wskazać, iż skargę restytucyjną można oprzeć o podstawy zawarte w § 580 pkt 1-5 ZPO w przypadku, kiedy nastąpiło wydanie wyroku skazującego lub w sytuacji, kiedy wydanie wyroku skazującego jest niemożliwe z innych przyczyn niż brak dowodów (§ 581 ust. 1 ZPO).

Skorzystanie z nadzwyczajnego środka zaskarżenia jakim jest skarga restytucyjna jest możliwe w sytuacji, kiedy strona bez własnej winy nie skorzystała z przysługujących jej: prawa do złożenia sprzeciwu, apelacji, czy też przyłączenia się do apelacji. (§ 582 ZPO).

Skargę o nieważność i skargę restytucyjną rozpatruje sąd, który wydał zaskarżony wyrok. W sytuacji zaś, kiedy zaskarżane jest więcej niż jedno orzeczenie, w tym także wyroku sądu apelacyjnego i sądu rewizyjnego, w przypadkach wskazanych w § 580 pkt 1-3, 6, 7 ZPO rozstrzyga sąd apelacyjny, zaś w przypadkach wskazanych w § 579 i 580 pkt 4 i 5 ZPO – sąd rewizyjny (§ 584 ust. 1 ZPO).

¹³⁷ Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, dalej: ppsa.

¹³⁸ K. Reichold, *Buch 4. Wiederaufnahme des Verfahrens. Vorbemerkung*, [w:] *Zivilprozessordnung, FamFG, GVG, Einführungsgesetze, EU-Zivilverfahrensrecht*, red. H. Thomas, H. Putzo, München 2015, s. 865.

¹³⁹ A. Guckelberger, § 153, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar*, red. H. Sodan, J. Ziekow, Baden-Baden 2014 s. 3163.

Omawiane skargi wnoszone są w terminie miesiąca od momentu powzięcia wiadomości o podstawie wznowienia postępowania, jednak nie wcześniej niż przed wydaniem zaskarżanego wyroku i nie później niż w ciągu pięciu lat od jego wydania (za wyjątkiem podstawy wskazanej w § 580 pkt 8 ZPO). W przypadku kiedy podstawą zaskarżenia jest brak reprezentacji, termin zaczyna biec w momencie doręczenia wyroku przedstawicielowi strony (§ 586 ZPO).

W przypadku uwzględnienia skargi o nieważność albo skargi restytucyjnej, sąd rozpatruje sprawę na nowo (§ 590 ZPO), a od orzeczenia sądowego – o ile ustawowo jest przewidziany – przysługuje środek odwoławczy (§ 591 ZPO).

2. Skarga o wysłuchanie przed sądem (*Anhörungsrüge*)

Na gruncie VwGO przewidziany został specyficzny środek zaskarżenia w postaci skargi o wysłuchanie przed sądem, będący pokłosiem art. 103 ust. 1 GG, zapewniającym każdemu prawo do bycia wysłuchanym przed sądem.

Zgodnie z treścią § 152a ust. 1 VwGO na skutek wniesionej skargi postępowanie sądowe jest kontynuowane, jeżeli: nie przysługuje już żaden środek zaskarżenia ani środek odwoławczy od zapadłego orzeczenia i jeżeli sąd naruszył w sposób znaczący dla rozstrzygnięcia prawo strony do bycia wysłuchanym.

Należy podkreślić, że pojęcie znaczącego dla rozstrzygnięcia naruszenia prawa do bycia wysłuchanym przez sąd należy utożsamiać z pojęciem możliwej przyczynowości (*mögliche Kausalität*), co nie może skutkować konkluzją, iż w sytuacji, w której strona byłaby wysłuchana przez sąd, zapadłoby takie samo orzeczenie¹⁴⁰.

Konieczne jest podkreślenie, iż w sytuacji, w której stronie przysługuje prawo do wniesienia środka odwoławczego albo innego środka zaskarżenia, niemożliwe jest wniesienie skargi o wysłuchanie przed sądem. W przypadku jednoczesnego wniesienia środka odwoławczego i nagany o wysłuchanie przed sądem, to środek odwoławczy rozpatrywany jest w pierwszej kolejności¹⁴¹.

Warto wskazać, iż zdaniem doktryny, złożenie skargi o nieważność, czy też skargi restytucyjnej, której celem jest wznowienie postępowania sądowego oraz nagany o wysłuchanie przed sądem nie wyklucza się wzajemnie, ponieważ pierwszy z przytoczonych środków nie jest środkiem zaskarżenia, lecz nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia¹⁴².

¹⁴⁰ R. Rudsilde, § 152 *Anhörungsrüge*, [w:] F. Schoch, J.-P. Schneider, W. Bier, *Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar Band II*, München 2015, s. 10.

¹⁴¹ A. Guckelberger, *Die Anhörungsrüge nach § 152a n.F.*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht”, 2005, z. 1, s. 12.

¹⁴² J., § 152a, [w:] J. Bader i in., *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 1088.

Omawianą skargę wnosi się w ciągu dwóch tygodni od dnia powzięcia informacji o naruszeniu prawa do bycia wysłuchanym przez sąd, lecz nie później niż w ciągu roku od wydania orzeczenia, którego nagana dotyczy. Wnosi się ją pisemnie albo ustnie pracownikowi sądu, który wydał zaskarżane orzeczenie (§ 152a ust. 2 VwGO).

W sytuacji, w której skarga spełnia przesłanki dopuszczalności oraz jest uargumentowana, sąd kontynuuje postępowanie w zakresie, w jakim to zostało określone w skardze, a procedura zostaje przywrócona do stanu, jaki miał miejsce przed ostatnią rozprawą ustną (§ 152a ust. 5 VwGO).

XI. Działalność uchwałodawcza sądów administracyjnych

Rolę uchwałodawczą w niemieckiej strukturze sądów administracyjnych pełni wielki senat (*Große Senat*), który funkcjonuje w Federalnym Sądzie Administracyjnym. Zwoływany jest on w dwóch przypadkach. W pierwszym z nich, wielki senat orzeka w kwestii pytań prawnych składanych przez senat, jeżeli swoim orzeczeniem chce on odbiec od orzecznictwa innego senatu albo wielkiego senatu (§ 11 ust. 2 VwGO). Należy zauważyć, że przepis ten nakłada obligatoryjność złożenia pytania prawnego i dotyczy jedynie orzeczeń wydawanych przez Federalny Sąd Administracyjny¹⁴³. Konieczne jest jednak wskazanie, że przed złożeniem pytania prawnego, senat chcący je zgłosić, powinien się zwrócić do senatu, którego interpretacja prawna jest podawana w wątpliwość i ten powinien oświadczyć, że jego interpretacja prawna będzie dalej przezeń podtrzymywana (§ 11 ust. 3 VwGO). Fakultatywną możliwość zwołania wielkiego senatu przewiduje sytuacja, w której senat zadaje pytanie prawne, które – jego zdaniem – jest kluczowe dla dalszego rozwoju prawa lub zapewnienia jednolitego orzecznictwa. W tym przypadku fakultatywność polega na dokonaniu osądu czy sprawa kwalifikuje się do pytania prawnego, podejmowanego przez senat Federalnego Sądu Administracyjnego. Wielki Senat składa się z prezydenta i po jednym sędzi z senatów rozpatrujących rewizje¹⁴⁴, którym prezydent nie przewodniczy. Jeżeli pytanie jest zadane przez inny senat niż rewizyjny lub ma być rozpatrywane orzeczenie innego, nierewizyjnego senatu, jego przedstawiciel musi również zasiąść w wielkim senacie. Członkowie wielkiego senatu są powoływani na jeden rok podatkowy przez prezydium, które jest organem samorządu sędziowskiego przy Federalnym Sądzie Administracyjnym. Wielki senat może rozpatrywać pytanie prawne bez przeprowadzenia rozprawy ustnej, a jego orzeczenie jest wiążące dla zwracającego się do niego senatu (§ 11 ust. 7 VwGO). Warto wskazać, że na podstawie § 12

¹⁴³ J. Ruthig, § 11, [w:] F. Kopp, W-R. Schenke, *VwGO Kommentar*, München 2017, s. 59.

¹⁴⁴ § 11 ust. 6 VwGO przewiduje możliwość powołania także przedstawicieli innych senatów. Tak też jest na chwilę obecną (lipiec 2020) – w wielkim senacie zasiada dziesięciu sędziów z senatów rewizyjnych oraz dwóch dodatkowych sędziów z senatów rozpatrujących kwestie związane ze służbą wojskową.

VwGO dopuszczono również tworzenie wielkich senatów w wyższych sądach administracyjnych, o ile prawo krajów związkowych dopuszcza taką możliwość.

XII. Pytania prawne do Federalnego Sądu Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE

Niemieckie sądy administracyjne, tak jak i inne sądy, w sytuacji, w której wystąpi wątpliwość co do konstytucyjności przepisu będącego podstawą orzekania mogą skierować pytanie prawne do Federalnego Sądu Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*). Wynika to z art. 100 GG. W tym celu uruchamiana jest procedura konkretnej kontroli normy (*konkrete Normkontrollenverfahren*) w której to Federalny Sąd Konstytucyjny orzeka o zgodności danego przepisu z Ustawą Zasadniczą. Na czas postępowania konstytucyjnego, sąd administracyjny zawiesza postępowanie sądowe.

W odniesieniu do pytań kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości UE, kluczowe jest odniesienie się do treści art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴⁵, który stanowi, że sąd kraju członkowskiego może – jeśli uzna, że decyzja w kwestii wykładni Traktatów lub ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii jest niezbędna do wydania wyroku – zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. Niemieckie sądy administracyjne również są uprawnione do składania takich pytań, jednak w tej sprawie istotne jest również stanowisko Federalnego Sądu Konstytucyjnego, który wypowiedział się co etapu postępowania sądowego, w którym wnoszone powinno być pytanie do Trybunału Sprawiedliwości UE. Wedle niemieckiego sądu konstytucyjnego w razie wątpliwości co do interpretacji prawa unijnego, ostatnim momentem na złożenie pytania prawnego jest moment postępowania przed sądem ostatniej instancji. Brak takiego działania przez sąd albo samoistne przezeń interpretowanie prawa unijnego powinno być traktowane jako naruszenie art. 101 ust. 1 zd. 2 GG, gwarantującego, iż nikogo nie można pozbawić ustawowego sędziego, a także jako naruszenie art. 267 ust. 3 TFUE¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Dz.U. 2004.90.864/2 ze zm., dalej: TFUE.

¹⁴⁶ Postanowienie Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 6 października 2017 r., sygn. 2 BvR 987/16, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/10/rk20171006_2bvro98716.html, [dostęp: 28.09.2020].

Austria

1. Ustrój sądów administracyjnych

Sądownictwo administracyjne w Austrii ma tradycję sięgającą XIX wieku. Postulat powołania trybunału administracyjnego pojawił się w austriackiej jurysprudencji już w czasie Wiośny Ludów¹. Formalnie zapowiedź jego utworzenia zawarto w tzw. konstytucji grudniowej z 1867 r.², na podstawie której, w 1875 r. uchwalono ustawę o Trybunale Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*)³. Ustawa weszła w życie 2 lipca 1876 r. i w tym samym dniu Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*) rozpoczął swoją działalność. Od tej pory, przez cały następny wiek, Trybunał Administracyjny pozostawał jedynym sądem [obok Trybunału Konstytucyjnego (*Verfassungsgerichtshof*) oraz, w pewnym zakresie, sądów powszechnych⁴] mającym kompetencje do kontroli administracji federalnej i krajowej.

W literaturze⁵ zgodnie przyjmuje się, że cechami tego modelu sądownictwa administracyjnego były następujące zasady: monopolizacja (oznaczająca wyłączność kompetencji sądu administracyjnego w sferze kontroli administracji, z wyjątkami na rzecz Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych); specjalizacja (z której wynika, że kontrola administracji jest jedynym zadaniem sądu administracyjnego); uniwersalności (zakładająca, że wszystkie działania administracji są objęte kontrolą sądową⁶); następności (z której wynika, że kontrola sądowa może być wszczęta jedynie po wyczerpaniu drogi administracyjnej); jednostopniowości (oznaczająca nieistnienie poza Trybunałem Administracyjnym żadnej innej instancji nadrzędnej); imperatywności (z której wynika, że wyrok sądowy może być zrealizowany w drodze przymusu) oraz kasacyjności (która przewiduje, że sąd administracyjny ma kompetencję jedynie do uchylenia zaskarżonego aktu lub do stwierdzenia jego nieważności⁷).

¹ J. Łętowski, *Austria*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 163.

² A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 31.

³ Gesetz, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, RGBL. nr 1876/36.

⁴ Zob. pkt 1.3.

⁵ L.K. Adamovich, B-Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1987, s. 445-447, J. Łętowski, *Austria...*, s. 165-166, A. Krawczyk, *Reforma...*, s. 33-34.

⁶ Zasada ta nigdy nie została w pełni zrealizowana. Po pierwsze, z uwagi na udział w kontroli administracji Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych, po drugie, ze względu na przyjęty katalog zamknięty form działania administracji, podlegających kontroli sądu administracyjnego (zob. więcej: J. Łętowski, *Austria...*, s. 166 i n. oraz D.R. Kijowski, *Austria*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 75-76).

⁷ Istotnym wyjątkiem w tym zakresie była jednak możliwość wydania orzeczenia merytorycznego w sprawie ze skargi na bezczynność administracji – *Säumnisbeschwerde*. Procedurę postępowania w sprawach tych skarg szczegółowo opisał M. Kamiński (M. Kamiński, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych. Uwagi*

Wobec tak ukształtowanego sądownictwa administracyjnego z czasem pojawiły się wątpliwości co do zgodności przyjętych w nim rozwiązań z prawem międzynarodowym, a zwłaszcza z art. 5, art. 6 oraz art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸, którą Austria ratyfikowała w 1958 r.⁹ Podstawowym zastrzeżeniem był brak instancji odwoławczej od orzeczeń Trybunału Administracyjnego, który – co istotne – ma także kompetencje do orzekania w sprawach karno-administracyjnych¹⁰.

Z uwagi na powyższe w 1988 r. w strukturę kontroli administracji zdecydowano się włączyć organy *quasi*-sądowe w postaci niezależnych senatów administracyjnych w krajach związkowych (*Unabhängige Verwaltungssenate in den Ländern*)¹¹, do kompetencji których należało rozpoznawanie skarg na decyzje organów administracji, skarg na czynności tzw. bezpośredniej władzy rozkazodawczej i stosowania środków przymusu oraz skarg na bezczynność organów administracji oraz federalnego senatu do udzielania azylu (*Unabhängiger Bundesasylsenat*), działającego jako organ zwierzchni w stosunku do organów federalnej administracji rządowej właściwych w tych sprawach¹². Postępowanie przed senatami uregulowane było tymi samymi przepisami, jakie obowiązywały organy przy rozpatrywaniu odwołań w administracyjnym toku instancji, zaś ich orzeczenia były zaskarżane wyłącznie do Trybunału Administracyjnego bądź Trybunału Konstytucyjnego¹³.

Powyższe rozwiązania jedynie częściowo zniwelowały problemy związane z koniecznością zapewnienia zgodności modelu sądowej kontroli administracji w Austrii ze standardami wynikającymi z EKPC. Formalnie bowiem sądownictwo administracyjne wciąż pozostawało jednoinstancyjne, zaś jego uprawnienia orzecznicze były wyłącznie kasacyjne¹⁴. Dodatkowym wyzwaniem okazały się także wymagania stawiane przez Unię Europejską, do której Austria przystąpiła z początkiem stycznia 1995 r.¹⁵ Z tych powodów dyskusja nad reformą sądownictwa administracyjnego trwała nadal i po ponad 20 latach zaowocowała wprowa-

na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012, s. 126–127).

⁸ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: „EKPC”.

⁹ BGBl. nr 210/1958.

¹⁰ Cechą charakterystyczną modelu sądownictwa administracyjnego w Austrii jest bowiem kompetencja sądu administracyjnego do orzekania także w sprawach karno-administracyjnych, jako organ odwoławczy od orzeczeń organów policyjnych (szerzej: A. Krawczyk, *Reforma...*, s. 34; A. Krawczyk, *Austria, [w:] Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. Wójcicka, Warszawa 2017, s. 75; R. Thienel, K. Zeleny, *Verwaltungsverfahren*, Wien 2017, s. 177–290).

¹¹ Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle z 1988 r. (BGBl. nr 685/1988, ost. zm. BGBl. nr 2/2008).

¹² W 2008 r. senat ten zastąpiono Trybunałem ds. Azylu – *Asylgerichtshof* (BGBl. nr 2/2008).

¹³ D.R. Kijowski, *Austria...*, s. 70–72.

¹⁴ Zob. szerzej w aspekcie respektowania przez Austrię standardów EKPC w sprawach karnych, pozostających pod jurysdykcją administracji: A. Krawczyk, *Reforma...*, s. 35–37.

¹⁵ Jak podaje K. Sobieralski, dyskusja o reformie sądownictwa administracyjnego w Austrii wzmogła się w okresie po jej wejściu do Unii Europejskiej. Było to wywołane nie tyle koniecznością orzekania w sprawach z tzw. elementem wspólnotowym, ale liczbą wpływających skarg (K. Sobieralski, *Z problematyki sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, z 1, s. 169 i powołana tam literatura). W późniejszym okresie dużym wyzwaniem okazała się także konieczność spełnienia standardów wynikających z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 389).

dzeniem nowego modelu jurysdykcji¹⁶. Ustawa nowelizująca – *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*¹⁷ – finalnie weszła w życie 1 stycznia 2014 r.¹⁸ i to właśnie tę datę uważa się na cenzurę czasową obowiązywania w Austrii jednostopniowego i kasacyjnego modelu sądowej kontroli administracji.

1.1. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego

Aktualnie sądownictwo administracyjne w Austrii jest dwuinstancyjne. Zgodnie z art. 129 *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG)¹⁹ w każdym kraju związkowym powołano jeden krajowy sąd administracyjny (*Verwaltungsgericht des Landes*), natomiast na poziomie federacji – jeden Federalny Sąd Administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*), utworzony zamiast Trybunału Azyłowego (art. 151 ust. 51 pkt 7 B-VG) oraz jeden federalny sąd administracyjny federacji w sprawach finansowych pod nazwą Federalnego Sądu Finansowego (*Bundesfinanzgericht*). Dotychczasowy Trybunał Administracyjny stał się z kolei sądem drugiej instancji rozpatrującym rewizje od wyroków sądów administracyjnych (art. 133 ust. 1 B-VG).

Ze względu na utworzenie sądów administracyjnych pierwszej instancji zdecydowano się na likwidację administracyjnego toku instancji (z wyjątkiem spraw municypalnych). W rezultacie rozwiązano niezależne senaty administracyjne w krajach, Federalny Urząd Zamówień Publicznych (*Bundesvergabeamt*), niezależne senaty finansowe – tzw. niezależne organy administracyjne (*unabhängige Verwaltungsbehörden*) oraz wymienione w załączniku dodanym po art. 152 B-VG pozostałe organy niezależne (*sonstige unabhängige Verwaltungsbehörden*), a zatem wszystkie federalne i krajowe organy pełniące funkcje organów zwierzchnich, a także organów nadrzędnych w administracyjnym toku instancji. Sprawy z zakresu właściwości tych organów zostały delegowane sądom administracyjnym pierwszej instancji (art. 151 ust. 51 pkt 8 B-VG)²⁰. Postępowanie administracyjne w Austrii jest więc aktualnie jednoinstancyjne, a co za tym idzie – decyzje organów administracji zaskarżalne są co do zasady tylko do sądów administracyjnych.

¹⁶ Założenia reformy zostały zaprezentowane w ramach projektu „Sprawne Państwo” (*Leistungsfähiger Staat*), którego główne założenia oparto na wcześniejszych inicjatywach: projekcie eksperckim z 2007 r. (94/ME) oraz projekcie nowelizacji konstytucji z 2010 r. (129/ME).

¹⁷ *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, BGBl. nr 51/2012.

¹⁸ *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012* przewidywała różne terminy *vacatio legis*. Dla części postanowień był to okres miesięczny, zaś dla reszty termin 1 stycznia 2014 r.

¹⁹ *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG), BGBl. nr 1/1930, ost. zm. BGBl. 24/2020 (federalna ustawa konstytucyjna Austrii).

²⁰ A. Krawczyk, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego* (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*), [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmieciak, Warszawa 2012, s. 139; D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018, s. 48.

Organizacja krajowych sądów administracyjnych określona jest w ustawach krajowych, natomiast sądów federalnych w ustawach federalnych (art. 136 ust. 1 B-VG) – federalnej ustawie o organizacji Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgerichtsgesetz – BVwGG*²¹), federalnej ustawie o Federalnym Sądzie Finansowym (*Bundesfinanzgerichtsgesetz – BFGG*²²) oraz ustawie o Trybunale Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz – VwGG*²³), w ramach której ujęte jest także postępowanie przez Trybunałem Administracyjnym. Zgodnie z art. 136 ust. 2 B-VG postępowanie przed sądami administracyjnymi reguluje w sposób jednolity ustawa federalna (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG*²⁴), z której zakresu wyłączono postępowanie przed federalnym sądem administracyjnym, które uregulowano w *Bundesabgabenordnung – BAO*²⁵ oraz w prawie celnym i ustawie karno-skarbowej (§ 24 BFGG).

System sądownictwa administracyjnego w Austrii obejmuje zatem dziewięć krajowych sądów administracyjnych pierwszej instancji²⁶, dwa sądy federalne o kompetencji ogólnej i szczególnej oraz Trybunał Administracyjny, jako sąd drugiej instancji (tzw. *9 + 2 Modell*).

Swoistością sądowej kontroli administracji w Austrii, budzącą liczne wątpliwości w doktrynie i judykaturze²⁷, jest możliwość orzekania w sprawach indywidualnych nie tylko przez sądy administracyjne, ale także przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 144 ust. 1 B-VG Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach skarg na orzeczenie sądu administracyjnego w sytuacjach, w których: skarżący podnosi, że orzeczeniem sądu pierwszej instancji naruszono jego gwarantowane konstytucyjne prawo (chodzi w tym przypadku o prawa podstawowe takie jak wolność osobista, równość wobec prawa, prawo własności, wolność zrzeszania się lub zgromadzeń, wolność nauki i kultury, wolność słowa, religii, sumienia i wyznania, wolność prasy, itd., a zatem uprawnienia określone w ustawodawstwie i doktrynie jako *Grund – und Freiheitsrechte*²⁸) bądź, jeżeli w wyniku zastosowania: sprzecznego z ustawą rozporządzenia, niezgodnego z ustawą obwieszczenia o ogłoszeniu ustawy (umowy międzynarodowej), sprzecznnej z konstytucją ustawy lub sprzecznnej z prawem wewnętrznym umowy międzynarodowej naruszono jego prawa. Jeśli Trybunał Konstytucyjny

²¹ Bundesgesetz über die Organisation des Bundesverwaltungsgerichtes (Bundesverwaltungsgerichtsgesetz – BVwGG), BGBl. nr 10/2013, ost. zm. BGBl. 44/2019.

²² Bundesgesetz über das Bundesfinanzgericht (Bundesfinanzgerichtsgesetz – BFGG), BGBl. nr 14/2013, ost. zm. BGBl. 104/2019.

²³ Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 (VwGG), BGBl. nr 10/1985, ost. zm. BGBl. 24/2020.

²⁴ Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), BGBl. nr 33/2013, ost. zm. BGBl. 57/2018.

²⁵ Bundesgesetz über allgemeine Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenbehörden des Bundes, der Länder und Gemeinden verwalteten Abgaben (Bundesabgabenordnung – BAO), BGBl. 194/1961, ost. zm. BGBl. 44/2020.

²⁶ Landesverwaltungsgericht Burgenland, Landesverwaltungsgericht Kärnten, Landesverwaltungsgericht Niederösterreich, Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Landesverwaltungsgericht Salzburg, Landesverwaltungsgericht Steiermark, Landesverwaltungsgericht Tirol, Landesverwaltungsgericht Vorarlberg, Verwaltungsgericht Wien.

²⁷ Problem ten opisuje K. Sobieralski, *Z problematyki...*, s. 166–169.

²⁸ W doktrynie i judykaturze austriackiej uważa się bowiem, że rozstrzygnięcia naruszające tego rodzaju uprawnienia wkraczają w sferę chronioną wprost przez konstytucję, nie zaś przez ustawodawstwo zwykłe, stąd też właściwym dla rozpatrywania tego rodzaju spraw powinien być Trybunał Konstytucyjny (J. Łętowski, *Austria...*, s. 167).

uzna, że zaskarżone orzeczenie nie naruszyło prawa w sposób opisany powyżej, na wniosek skarżącego przekazuje skargę do rozpoznania Trybunałowi Administracyjnemu (art. 144 ust. 3 B-VG). Trybunał Konstytucyjny w sprawach takiego rodzaju może również, do czasu rozprawy, w drodze postanowienia odmówić rozpatrzenia skargi, jeżeli brak jest widoków na pomyślny jej wynik albo jej rozpatrzenie nie doprowadzi do wyjaśnienia zagadnienia konstytucyjnoprawnego (art. 144 ust. 1 B-VG). Na mocy art. 137 B-VG Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje także sprawy o roszczenia majątkowe samorządu terytorialnego przeciwko rządowi federalnemu, jeżeli tego rodzaju sprawy nie mogą być rozstrzygnięte w drodze decyzji lub w drodze procesu cywilnego.

1.2. Status sędziego sądu administracyjnego

Z uwagi na kształt systemu sądownictwa administracyjnego w Austrii, w którym sądy administracyjne funkcjonują na dwóch szczeblach – federalnym i związkowym – przepisy dotyczące sędziów sądów administracyjnych nie zostały uregulowane w sposób jednolity. Zgodnie z art. 10 ust. 1 B-VG do kompetencji federacji należy, co prawda, ustawodawstwo dotyczące sądownictwa, zasad powoływania sędziów oraz orzecznictwo, w tym orzecznictwo konstytucyjne, jednak krajowe sądy administracyjne podlegają ustawodawstwu krajowemu. Kwestie dotyczące m.in. granicy wieku, z którego osiągnięciem członkowie krajowych sądów administracyjnych odchodzą w trwały stan spoczynku, lub momentu, z którym zakończeniu ulega ich stosunek służbowy, uregulowane są zatem w dziewięciu ustawach krajowych dotyczących sądów administracyjnych.

Mimo powyższych różnic konstytucja austriacka nie rozróżnia funkcji członków krajowych sądów administracyjnych i Trybunału Administracyjnego od funkcji federalnych sądów administracyjnych. Z art. 134 ust. 7 B-VG wynika bowiem, że członkowie sądów administracyjnych albo Trybunału Administracyjnego są sędziami. Do określenia podstawowych zasad odnoszących się do statusu tych sędziów zastosowanie znajdują zatem ogólne reguły konstytucyjne, o których mowa w art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 88 ust. 1 i 2 B-VG. Należy w związku z tym przyjąć, że wszyscy sędziowie sądów administracyjnych w Austrii są niezawisłym organem państwa, czego wyrazem jest brak zależności od jakichkolwiek instrukcji (tzw. niezawisłość rzeczowa – *sachliche Unabhängigkeit*) oraz zakaz przeniesienia (także w stan spoczynku, tzw. niezawisłość osobista – *persönliche Unabhängigkeit*). Sędziowie związani są tylko ustawą i rozstrzygają zgodnie z własnym przekonaniem, nie będąc związani wcześniej orzecznictwem w podobnych lub takich samych stanach faktycznych²⁹.

²⁹ E. Tuora-Schwierskott, *Austria*, [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Pogódek, Warszawa 2019, s. 17.

Prezesa, wiceprezesa oraz pozostałych członków federalnych sądów administracyjnych (a więc Federalnego Sądu Administracyjnego oraz Federalnego Sądu Finansowego) powołuje Prezydent Federalny na wniosek rządu federalnego. Prezydent, przed dokonaniem powołania, ma obowiązek (o ile nie chodzi o stanowisko Prezesa i wiceprezesa³⁰) uzyskać listę trzech kandydatów wyłonionych przez zgromadzenie ogólne sądu administracyjnego albo przez wybraną spośród niego komisję, składającą się z Prezesa, wiceprezesa oraz przynajmniej pięciu innych członków sądu administracyjnego federacji³¹. Członkowie Federalnego Sądu Administracyjnego muszą mieć ukończone studia prawnicze (lub „prawno-polityczne”³²) oraz posiadać pięcioletnie prawnicze doświadczenie zawodowe. Członkowie Federalnego Sądu Finansowego muszą mieć z kolei ukończone „odpowiednie studia” oraz posiadać „odpowiednie” pięcioletnie doświadczenie zawodowe (najczęściej są to studia prawnicze oraz różnego rodzaju studia z zakresu prawa podatkowego, zaś doświadczenie zasadniczo naukowe lub zawodowe w dziedzinie prawa podatkowego³³)³⁴.

Prezesa, wiceprezesa oraz pozostałych członków krajowego sądu administracyjnego powołuje rząd krajowy, który ma obowiązek (o ile nie chodzi o stanowisko Prezesa lub wiceprezesa³⁵) uzyskać listę trzech kandydatów wyłonionych przez zgromadzenie ogólne sądu administracyjnego albo przez wybraną przez niego komisję, składającą się z Prezesa, wiceprezesa oraz przynajmniej pięciu innych członków³⁶. Członkowie krajowych sądów administracyjnych muszą mieć ukończone studia prawnicze (lub „prawno-polityczne”) oraz posiadać pięcioletnie prawnicze doświadczenie zawodowe (art. 134 ust. 2 B-VG).

Prezesa, wiceprezesa oraz pozostałych członków Trybunału Administracyjnego powołuje z kolei Prezydent Federalny na wniosek rządu federalnego; przedstawia on swoje kandydatury (o ile nie chodzi o stanowisko Prezesa lub wiceprezesa) na podstawie listy trzech kandydatów przedstawionej przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Administracyjnego albo przez wybraną spośród niego komisję, składającą się z Prezesa, wiceprezesa oraz przynajmniej pięciu innych członków Trybunału Administracyjnego. Członkowie Trybunału

³⁰ Postępowanie w sprawie wyboru Prezesa i wiceprezesa administracyjnych sądów federalnych określają ustawy federalne. Zgodnie z nimi Prezes oraz wiceprezes powoływani są przez Prezydenta Federalnego na wniosek rządu federalnego, na podstawie listy co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez komisję, składającą się z: 1) w przypadku Federalnego Sądu Administracyjnego: przedstawiciela Kanclerza Federalnego, przedstawiciela ministerstwa federalnego, dwóch przedstawicieli nauki z uprawnieniami do nauczania prawa na uniwersytecie oraz prezesa Trybunału Konstytucyjnego, prezesa Trybunału Administracyjnego bądź innej osoby przez nich upoważnionej (§ 2 ust. 3 BVwGG); w przypadku Federalnego Sądu Finansowego: z przedstawiciela federalnego ministra finansów, dwóch przedstawicieli nauki z uprawnieniami do nauczania prawa na uniwersytecie, prezesa Trybunału Konstytucyjnego, prezesa Trybunału Administracyjnego, prezesa Sądu Najwyższego bądź innej osoby przez nich upoważnionej (§ 5 ust. 5 BFGG).

³¹ Chodzi w tym przypadku o senat do spraw personalnych – *Personalsenat* (§ 10 BVwGG oraz § 10 BFGG).

³² *Die rechts- und staatswissenschaftlichen Studien*.

³³ Na stronie internetowej Federalnego Sądu Finansowego (www.bfg.gv.at) publikowane są noty biograficzne nowo przyjętych sędziów tego sądu ze wskazaniem ukończonych kierunków studiów.

³⁴ Art. 134 ust. 3 B-VG.

³⁵ Powołanie Prezesa i wiceprezesa jest bowiem regulowane w ustawie krajowej.

³⁶ Chodzi w tym przypadku o komitet personalny – *Personalaussschusses* (zob. m.in. § 16 Gesetz über das Verwaltungsgericht Wien – VGWG, LGBl. Nr 83/2012, ost. zm. LGBl. Nr 60/2019).

Administracyjnego muszą mieć ukończone studia prawnicze (lub „polityczno-prawne”) oraz posiadać ponad dziesięcioletnie prawnicze doświadczenie zawodowe. Przynajmniej 1/4 członków powinna zostać wyłoniona spośród osób pracujących na stanowiskach urzędniczych w krajach, możliwie spośród służby administracyjnej krajów (art. 134 ust. 4 B-VG).

W sądach administracyjnych nie mogą zasiadać członkowie rządu federalnego, rządu krajowego, Rady Narodowej, Rady Federacji, parlamentu krajowego albo Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo, w Trybunale Administracyjnym nie mogą zasiadać członkowie innego powszechnego organu przedstawicielskiego. W przypadku członków powszechnego organu przedstawicielskiego albo Parlamentu Europejskiego, wybranych na określoną kadencję organu ustawodawczego lub urzędu, niemożność łączenia funkcji trwa również w sytuacji wcześniejszego zrzeczenia się mandatu aż do upływu kadencji organu ustawodawczego lub urzędu (art. 134 ust. 5 B-VG). Co więcej, na stanowisko Prezesa lub wiceprezesa sądu administracyjnego albo Trybunału Administracyjnego nie może zostać powołany ten, kto w okresie ostatnich pięciu lat sprawował jedną z funkcji, o których mowa w przytoczonym powyżej art. 134 ust. 5 B-VG (art. 134 ust. 6 B-VG).

Wiek przejścia w stan spoczynku sędziów administracyjnych sądów federalnych określa ustawa federalna (art. 88 ust. 1 B-VG) – *Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz* – RStDG³⁷, która jako zasadę wyznacza wiek 65 lat. Poza osiągnięciem określonego wieku sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku lub zostać pozbawiony swojego urzędu tylko w przypadkach uregulowanych w prawie (art. 88 ust. 2 B-VG). Wiek przejścia w stan spoczynku sędziów administracyjnych sądów krajowych określa ustawa krajowa (art. 134 ust. 7 B-VG). W większości sądów krajowych jest to także wiek 65 lat, z wyjątkiem sądu w Vorarlbergu (*Landesverwaltungsgericht Vorarlberg*), gdzie wiek ten wynosi 68 lat (§ 5 ust. 2 lit. a *Landesverwaltungsgerichtsgesetz, LVwG-G*³⁸).

Prócz sędziów zawodowych, zgodnie z art. 135 ust. 1 B-VG, jeśli przewidują to ustawy federalne i krajowe, w sądach administracyjnych mogą orzekać również sędziowie niezawodowi (ławnicy) – *Laienrichter*. Udział tych sędziów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przewiduje obecnie ustawa o Federalnym Sądzie Administracyjnym (§ 12 BVwGG), ustawa o Federalnym Sądzie Finansowym (§ 4 BFGG) oraz krajowe ustawy o sądach administracyjnych³⁹. Sędziowie niezawodowi powoływani są na sześcioletnie kadencje, a pełnienie przez nich urzędu ma charakter honorowy (*Ehrenamt*).

³⁷ Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Richteramtsanwärterinnen und Richteramtsanwärter (Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – RStDG), BGBl. nr 305/1961 ost. zm. BGBl. nr 112/2019.

³⁸ Gesetz über das Landesverwaltungsgericht (Landesverwaltungsgerichtsgesetz, LVwG-G), LGBL. nr 19/2013, ost. zm. LGBL. nr 19/2020.

³⁹ Zob. m.in. § 9 VGWG.

Ponadto, załatwianie niektórych dokładnie określonych czynności może zostać powierzone szczególnie wykwalifikowanym urzędnikom, niebędącym sędziami (art. 135a B-VG), a więc referendarzom sądowym (*Rechtspfleger*)⁴⁰.

1.3. Relacja sądownictwa administracyjnego względem sądownictwa powszechnego

Sądownictwo administracyjne w Austrii jest wyodrębnionym organizacyjnie i funkcjonalnie pionem wymiaru sprawiedliwości. Jest ono zatem instytucjonalnie niezależne od sądownictwa powszechnego oraz od władzy wykonawczej. Jego podstawowym celem jest zaś kontrola działalności administracji publicznej, która – podobnie jak ma to miejsce w Polsce – nie ma charakteru uniwersalnego. Oznacza to po pierwsze, że w austriackim systemie przyjęto metodę enumeratywnego katalogu form działania administracji, które podlegają kontroli sądowej oraz po drugie, że kompetencja kontrolna administracji przyznana jest nie tylko sądom administracyjnym, ale również Trybunałowi Konstytucyjnemu⁴¹ oraz sądom powszechnym.

1.3.1. Właściwość sądów powszechnych w sprawach administracyjnych

Zgodnie z art. 94 ust. 2 B-VG prawo federalne lub krajowe może przyjmować regulacje, zgodnie z którymi w pewnych sprawach administracyjnych zamiast skargi do sądu administracyjnego rozstrzygnięcie organu administracji może być zaskarżone do sądu powszechnego. Konstrukcję tę, umożliwiającą kontrolę prawidłowości rozstrzygnięć administracji przez sądy powszechne, nazywa się w doktrynie austriackiej kompetencją sukcesywną sądów powszechnych⁴². W obecnym stanie prawnym przysługuje ona sądom cywilnym po pierwsze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (§ 67 ust. 1 w zw. z § 65 *Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz* – ASGG⁴³) oraz w postępowaniach wywłaszczeniowych w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o odszkodowaniu (§ 18 ust. 1 *Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetz* – EisbEG⁴⁴). Oba te przypadki to tradycyjny przykład kompetencji sukcesywnej sądów powszechnych. Swoistością tej konstrukcji jest utrata mocy rozstrzygnięcia organu administracji, następująca wraz z wystąpieniem do sądu cywilnego (§ 71 ust. 1 ASGG oraz

⁴⁰ Zob. m.in. § 13 BVwGG.

⁴¹ Zob. pkt 1.1.

⁴² A. Okońska, *Zakres kognicji sądów powszechnych w Austrii*, Warszawa 2017, s. 18; A. Deixler-Hübner, T. Klicka, *Zivilverfahren. Erkenntnisverfahren und Grundzüge des Exekutions- und Insolvenzrechts*, Wien 2017, s. 7; A. Forster, *Die Kontrolle der Verwaltung durch die ordentliche Gerichtsbarkeit*, „Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2014, z. 3, s. 315 i n.

⁴³ Bundesgesetz vom 7. März 1985 über die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit (Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz – ASGG), BGBl. Nr 104/1985 ost. zm. BGBl. Nr 100/2018.

⁴⁴ Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetz – EisbEG, BGBl. nr 71/1954, ost. zm. BGBl. ne 111/2010.

§ 18 ust. 1 *in fine* EisbEG). Sąd powszechny nie działa więc w tym zakresie jako druga instancja. Po drugie kompetencja sądów cywilnych w zakresie spraw administracyjnych przewidziana została w zakresie prawa ochrony własności intelektualnej (od 2014 r. Wyższy Sąd w Wiedniu⁴⁵ rozpoznaje środki zaskarżenia od rozstrzygnięć Urzędu Patentowego⁴⁶ dotyczące patentów i wzorów użytkowych⁴⁷) oraz w sprawach dyscyplinarnych przedstawicieli wolnych zawodów⁴⁸.

Istnienie kompetencji sukcesywnej w zakresie sprawowanej przez sądy cywilne kontroli rozstrzygnięć organów administracji jest krytykowana przez część austriackiej doktryny. Przeciwnicy tego rozwiązania podnoszą bowiem, że uprawnienie to straciło na aktualności wobec istnienia dwustopniowego sądownictwa administracyjnego i prowadzi obecnie do nadmiernego obciążenia sądów cywilnych⁴⁹.

1.3.2. Spory kompetencyjne pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi

Spory kompetencyjne pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi rozpoznaje Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z art. 138 ust. 1 B-VG Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do rozstrzygania sporów kompetencyjnych powstałych: pomiędzy sądami a organami administracji; pomiędzy sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi lub Trybunałem Administracyjnym, a także pomiędzy samym Trybunałem Konstytucyjnym a wszystkimi innymi sądami; jak również pomiędzy rządem federalnym a krajami (związkowymi) lub pomiędzy samymi krajami (związkowymi).

2. Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego

Jak wynika z poczynionych dotąd rozważań, nie wszystkie zasady (przedstawione w pkt 1 niniejszego opracowania), historycznie związane z modelem sądownictwa administracyjnego w Austrii, zachowały swoją aktualność. Na skutek reformy z 2012 r.

⁴⁵ Oberlandesgericht Wien.

⁴⁶ Patentamt.

⁴⁷ § 138 Patentgesetz 1970, BGBl. nr 259/1970, ost. zm. BGBl. nr 37/2018.

⁴⁸ Zob. m.in. § 167 Notariatsordnung (NO), BGBl. nr 75/1871 ost. zm. BGBl. nr 24/2020, który stanowi, że od postanowień izby notarialnej stwierdzających winę obwinionego przysługuje mu apelacja do wyższego sądu krajowego działającego jako sąd dyscyplinarny dla notariuszy; apelacja do wyższego sądu dyscyplinarnego przysługuje również na rozstrzygnięcia o wpisie na listę notariuszy (§ 117a ust. 4 zd. 3 NO) oraz skreślenia z niej (§ 118a ust. 3 zd. 2 NO); oraz § 46 Bundesgesetz vom 28. Juni 1990 über das Disziplinarrecht der Rechtsanwälte und Rechtsanwaltsanwärter (Disziplinarstatut für Rechtsanwälte und Rechtsanwaltsanwärter - DSt), BGBl. nr 474/1190, ost. zm. BGBl. 58/2020, który przewiduje właściwość Sądu Najwyższego dla rozpoznawania apelacji od rozstrzygnięć Komisji Dyscyplinarnej.

⁴⁹ A. Okońska, *Zakres...*, s. 36; A. Forster, *Die Kontrolle...*, s. 322.

(*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*) kilka z nich zastąpiono bowiem zasadami o treści całkowicie odmiennie od swych historycznych pierwowzorów.

2.1. Zasada monopolizacji

Z zasady monopolizacji wynika, że sądowa kontrola administracji w Austrii pozostaje zasadniczo skoncentrowana w ramach jednej instytucji kontrolnej, którą tworzy system sądów administracyjnych. Nie oznacza to jednak kompetencji wyłącznej tych sądów do rozpatrywania skarg z zakresu działalności organów administracji. Konstytucja austriacka przewiduje bowiem możliwość powierzenia rozpatrywania określonych w prawie federalnym bądź krajowym skarg od rozstrzygnięć organów administracji sądom powszechnym (art. 94 ust. 2 B-VG)⁵⁰, jak również powierza orzekanie w niektórych kategoriach skarg na orzeczenia sądów administracyjnych Trybunałowi Konstytucyjnemu (art. 144 ust. 1 B-VG)⁵¹.

2.2. Zasada specjalizacji

Stosownie do zasady specjalizacji sądy administracyjne w Austrii powołane są wyłącznie do kontroli administracji publicznej. W przeciwieństwie do sądów powszechnych kontrola ta nie jest zatem jednym z wielu zadań tych sądów, ale jest ich zadaniem wyłącznym⁵².

2.3. Zasada enumeracji form działania administracji podlegających kontroli sądowej

Po wielu latach obowiązywania w Austrii (w dużej mierze deklaratywnej⁵³) zasady uniwersalności, na skutek nowelizacji art. 129 B-VG z przepisu tego usunięto sformułowanie, jakoby sądy administracyjne były powołane w celu zapewnienia legalności działania „całej administracji”⁵⁴.

Aktualnie kontroli sądów administracyjnych (oraz sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim sprawują one kontrolę administracji) poddane są te formy

⁵⁰ Zob. pkt 1.3.1.

⁵¹ Zob. pkt 1.1.

⁵² A. Krawczyk, *Austria...*, s. 73.

⁵³ Zob. pkt 1.

⁵⁴ Przed reformą z 2012 r. przepis ten brzmiał następująco: *Zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung sind die unabhängigen Verwaltungssenaten in den Ländern, der Asylgerichtshof und der Verwaltungsgerichtshof berufen.*

działania administracji, które wymienione zostały wprost w przepisach konstytucyjnych bądź przepisach ustaw federalnych i krajowych⁵⁵.

2.4. Zasada następczości

W myśl zasady następczości kontrola sądu administracyjnego ma charakter następczy. Oznacza to, że jest ona podejmowana w związku z uprzednim działaniem (bądź zaniechaniem) administracji i następuje na skutek złożonego przez skarżącego środka zaskarżenia.

W związku z likwidacją instancyjności postępowania administracyjnego w Austrii nie istnieje już obowiązek wyczerpania toku instancji administracyjnej (*Erschöpfung des Instanzenzuges*) przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Obowiązek ten utrzymany został wyłącznie w sprawach dotyczących działalności gmin (*Gemeinde*), gdzie administracyjny tok instancji został utrzymany (art. 118 ust. 4, art. 132 ust. 5 B-VG).

2.5. Zasada dwuinstancyjności

Jak już zostało odnotowane powyżej, na skutek reformy modelu sądowej kontroli administracji od 2014 r. postępowanie administracyjne w Austrii jest dwuinstancyjne. W pierwszej instancji orzekają krajowe sądy administracyjne oraz sądy federalne – Federalny Sąd Administracyjny i Federalny Sąd Finansowy (tzw. *9+2 Modell*), zaś w drugiej – Trybunał Administracyjny oraz, w ograniczonym zakresie, Trybunał Konstytucyjny.

2.6. Zasada orzekania merytorycznego

Istotnym odstępstwem od obowiązujących uprzednio zasad sądownictwa administracyjnego w Austrii jest przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do podejmowania merytorycznych rozstrzygnięć (*in der Sache selbst*). W przypadku skarg na decyzję w sprawach karno-administracyjnych sądy pierwszej instancji zobowiązane są do podejmowania wyłącznie orzeczeń merytorycznych, zaś w sprawach innego rodzaju obowiązek ten ma miejsce wówczas, gdy stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości albo samodzielne ustalenie stanu faktycznego sprawy przez sąd administracyjny jest uzasadnione względami szybkości bądź związane ze znaczną oszczędnością kosztów (art. 120 ust. 4 B-VG). W ograniczonym

⁵⁵ Zob. pkt 3.

zakresie uprawnienie do podejmowania orzeczeń merytorycznych ma również Trybunał Administracyjny⁵⁶.

2.7. Zasada prawdy obiektywnej

Choć zasada prawdy obiektywnej nie została wyrażona wprost w przepisach austriackiej procedury sądownoadministracyjnej, to jednak w zakresie, w jakim sąd administracyjny uprawniony jest do podejmowania merytorycznych rozstrzygnięć w sprawach, w których stan faktyczny nie został ustalony przez organ administracji w sposób wystarczający (zob. § 28 VwGVG)⁵⁷, można mówić o jej obowiązywaniu. Wówczas bowiem to sąd administracyjny zobowiązany jest samodzielnie ustalić stan faktyczny sprawy, a co za tym idzie – przeprowadzić dowody niezbędne do jej rozstrzygnięcia (zob. § 25 ust. 6 VwGVG)⁵⁸.

Do postępowania dowodowego przeprowadzanego przez sąd administracyjny odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy procedury administracyjnej (zob. § 17 VwGVG). Sąd administracyjny, przeprowadzając postępowanie dowodowe, zobowiązany jest zatem kierować się takimi samymi zasadami jak organ w postępowaniu administracyjnym, tj. zasadą oficjalności (*Grundsatz der Amtswegigkeit*), zgodnie z którą ciężar dowodu spoczywa zasadniczo na organie administracji; zasadą prawdy materialnej (*Grundsatz der materiellen Wahrheit*), z której wynika, że organ administracji, przed wydaniem decyzji, obowiązany jest ustalić prawdziwy, istotny w sprawie stan rzeczy; zasadą swobodnej oceny dowodów (*Grundsatz der freien Beweiswürdigung*), w myśl której organ ocenia dowody zgodnie z własnym przekonaniem, wszechstronnie oraz w oparciu o cały materiał dowodowy; zasadą nieograniczoności środków dowodowych (*Grundsatz der Unbeschränktheit der Beweismittel*), z której wynika, że dowodem może być wszystko, co jest odpowiednie i celowe w konkretnym przypadku do ustalenia istotnej w sprawie okoliczności faktycznej (§ 46 AVG) oraz zasadą ochrony prawa strony do wysłuchania (*Grundsatz des Parteiegehörs*), z której wynika szereg fundamentalnych w austriackiej procedurze administracyjnej reguł, m.in. „zakaz zaskakiwania” (*Überraschungsverbot*), zgodnie z którym organ nie może uznać za udowodnioną żadnej okoliczności faktycznej, na temat której strona nie miała możliwości się wypowiedzieć⁵⁹.

⁵⁶ Zob. co do orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji pkt 5.3.3.1, co do orzeczeń Trybunału Administracyjnego pkt 6.1.

⁵⁷ Zob. pkt 5.3.3.1.

⁵⁸ W przypadku Federalnego Sądu Finansowego zob. § 269 ust. 1 BAO, z którego wynika, że w postępowaniu ze skargi sąd ten ma takie same uprawnienia i obowiązki jak organy podatkowe, przy czym może on przeprowadzać postępowanie dowodowe lub uzupełniać dowody niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy poprzez wskazany przez siebie organ podatkowy (§ 269 ust. 2 BAO).

⁵⁹ Szerzej o zasadach postępowania administracyjnego w języku polskim: D.R. Kijowski, *Austria...*, s. 53 i n.

Sąd administracyjny uprawniony jest zatem do przeprowadzenia wszelkich odpowiednich i celowych dowodów, służących ustaleniu istotnych w danej sprawie okoliczności faktycznych, może zatem przeprowadzać dowody z dokumentów, z zeznań świadków, z przesłuchania stron czy z opinii biegłych (zob. § 45 i n. AVG). Dowody te przeprowadzane są na rozprawie (§ 25 ust. 6 VwGVG).

3. Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych

3.1. Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych pierwszej instancji

Podstawy właściwości rzeczowej sądów administracyjnych pierwszej instancji zostały uregulowane jednolicie w art. 130 BV-G. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na: 1) decyzje organu z powodu ich sprzeczności z prawem; 2) wykonywanie bezpośrednich administracyjnoprawnych środków władczych o charakterze nakazu i przymusu, z powodu ich sprzeczności z prawem⁶⁰; 3) naruszenie obowiązku wydania decyzji przez organy administracji.

Dodatkowo, zgodnie z art. 130 ust. 2 B-VG, ustawa federalna lub krajowa może przewidywać kompetencje sądu administracyjnego pierwszej instancji do orzekania o: 1) skargach na sprzeczność z prawem działania organu administracji w wykonywaniu ustaw; 2) skargach na sprzeczność z prawem działania zamawiającego w sprawach z zakresu zamówień publicznych; 3) sporach w sprawach dyscyplinarnych urzędników publicznych; 4) skargach lub sporach w innych sprawach niż wymienionych powyżej.

Zgodnie z art. 130 ust. 2a B-VG sądy administracyjne pierwszej instancji rozpoznają również skargi dotyczące ochrony danych osobowych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁶¹ oraz w sprawach dotyczących stosowania środków przymusu wobec osób udzielających informacji komisji śledczej Rady Narodowej zgodnie z federalną ustawą o regulaminie Rady Narodowej⁶².

⁶⁰ W doktrynie podkreśla się, że chodzi tu o czynności administracji ingerującej, służące bezpośrednio wdrożeniu (zastosowaniu) normy prawnej poza sformalizowanym postępowaniem administracyjnym, czy też o czynności administracji wymagające szybkiego działania, wolnego od wymagań procesowych. Czynności te nazywane są „aktami wolnymi od rygorów procesowych” - *verfahrensfreie Verwaltungsakte* (zob. A. Krawczyk, *Sądowa kontrola decyzji podatkowych sprawowana przez Federalny Sąd Finansowy w Austrii*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 168 i podana tam literatura).

⁶¹ Dz.Urz. UE L 119 z 2016 r., s. 1 – dalej: „RODO”.

⁶² Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBl. nr 410/1975, ost. zm. BGBl. nr 54/2020.

Z zakresu właściwości sądów administracyjnych pierwszej instancji zostały wyłączone sprawy należące do właściwości sądów powszechnych lub Trybunału Konstytucyjnego (art. 130 ust. 5 B-VG).

3.1.1. Podział właściwości pomiędzy krajowe i federalne sądy administracyjne pierwszej instancji

Właściwość krajowych sądów administracyjnych została określona za pomocą klauzuli generalnej – „jeżeli ust. 2 i 3 [art. 131 B-VG, określającego właściwość Federalnego Sądu Administracyjnego oraz Federalnego Sądu Finansowego] nie stanowią inaczej, sądy administracyjne krajów rozpoznają skargi zgodnie z art. 130 ust. 1⁶³” (art. 131 ust. 1 B-VG).

Zgodnie z art. 131 ust. 4 B-VG ustawa federalna może jednak przewidywać, za zgodą krajów związkowych, właściwość krajowych sądów administracyjnych w sprawach, w których właściwe są, zgodnie z art. 131 ust. 2 i 3 B-VG, Federalny Sąd Administracyjny lub Federalny Sąd Finansowy oraz w pozostałych sprawach wykonawstwa federacji, które nie są załatwiane bezpośrednio przez organy federalne, jak również w sprawach, o których mowa w art. 11, 12, 14 ust. 2 i 3 oraz art. 14a ust. 3 B-VG oraz w sprawach z art. 14 ust. 1 i 5 B-VG. Ustawa federalna może także ustanawiać właściwość federalnych sądów administracyjnych w sprawach oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć, które mogą znacząco na nie wpływać (art. 10 ust. 1 pkt 9 oraz art. 11 ust. 1 pkt 7 B-VG).

Ustawą krajową można z kolei przewidzieć właściwość sądów administracyjnych federacji w sprawach dotyczących samodzielnej działalności krajów (związków). Wówczas art. 97 ust. 2 B-VG⁶⁴ stosuje się odpowiednio (art. 131 ust. 5 B-VG).

3.1.1.1. Federalny Sąd Administracyjny

Federalny Sąd Administracyjny rozpoznaje zasadniczo skargi, o których mowa w art. 130 ust. 1 B-VG, w sprawach z zakresu wykonawstwa federacji, które są załatwiane bezpośrednio przez organy federalne. Dodatkowo, jeśli ustawa, o której mowa w art. 130 ust. 2 pkt 2 B-VG (zmówienia publiczne), przewiduje właściwość sądów administracyjnych, skargi w sprawach zamówień publicznych, które zgodnie z art. 14b ust. 2 pkt 1 B-VG w zakresie wykonawstwa są sprawą federacji, rozpoznaje Federalny Sąd Administracyjny. Z kolei, jeśli ustawa, o której mowa w art. 130 ust. 2 pkt 3 B-VG (spory dyscyplinarne urzędników publicznych), przewiduje właściwość sądu administracyjnych, spory w sprawach dyscyplinarnych urzędników publicznych federacji rozpoznaje Federalny Sąd Administracyjny.

⁶³ Z. Kmieciak, P. Florjanowicz-Błachut, *Austria - reforma sądownictwa administracyjnego. Wybór przepisów znowelizowanych 51. Ustawą feralną. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4, s. 192.

⁶⁴ Przepis ten wymaga, aby w omawianym przypadku uzyskać zgodę rządu krajowego.

3.1.1.2. *Federalny Sąd Finansowy*

Federalny Sąd Finansowy rozpoznaje skargi, o których mowa w art. 130 ust. 1 pkt 1-3 B-VG, w sprawach danin publicznych (z wyjątkiem opłat administracyjnych federacji, krajów i gmin) i z zakresu prawa karnego skarbowego oraz w innych ustawowo określonych sprawach, o ile sprawy te załatwiane są bezpośrednio przez organy podatkowe lub karne skarbowe federacji (art. 131 ust. 3 B-VG). Treść tego przepisu powtórzono niemal dosłownie w § 1 ust. 1 BFGG. Federalny Sąd Finansowy jest zatem, w przeciwieństwie do Federalnego Sądu Administracyjnego, sądem o właściwości szczególnej, odnoszącej się do spraw podatkowych załatwianych przez organy federacji – Ministerstwo Finansów, urzędy skarbowe oraz urzędy celne (§ 1 ust. 2 BFGG).

3.2. **Właściwość rzeczowa sądu administracyjnego drugiej instancji**

Zgodnie z art. 133 ust. 1 B-VG Trybunał Administracyjny, jako sąd drugiej instancji, rozpoznaje: 1) rewizje od orzeczenia sądu administracyjnego z powodu sprzeczności z prawem; 2) wnioski o wyznaczenie terminu z powodu naruszenia przez sąd administracyjny obowiązku wydania rozstrzygnięcia; 3) spory kompetencyjne między sądami administracyjnymi lub między sądem administracyjnym a Trybunałem Administracyjnym. Dodatkowo, na podstawie art. 133 ust. 2a B-VG Trybunał Administracyjny rozpoznaje również skargi na naruszenie przezeń, w ramach wykonywania swoich obowiązków, przepisów RODO.

Ponadto, ustawa federalna lub ustawa krajowa mogą przewidywać właściwość Trybunału Administracyjnego do orzekania w sprawach wniosków sądu powszechnego o stwierdzenie sprzeczności z prawem decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądu administracyjnego (art. 133 ust. 2 B-VG).

Z zakresu właściwości Trybunału Administracyjnego wyłączone są sprawy, które należą do właściwości Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 5 B-VG).

4. **Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego**

Podmiotami austriackiego postępowania sądowoadministracyjnego są: 1) skarżący (*Beschwerdeführer*); 2) właściwy organ (*Behörde*) – § 18 VwGVG oraz 3) inni uczestnicy postępowania⁶⁵.

⁶⁵ S.L. Frank, *Gerichtsbareit des öffentlichen Rechts und europäische Gerichtsbarkeit*, Wien 2019, s. 17.

4.1. Skarżący

Zasadą jest, że skargę na decyzję organu administracji może wnieść każdy, kto twierdzi, że przez jej wydanie doszło do naruszenia jego prawa (art. 132 ust. 1 pkt 1 B-VG). Z tego przepisu w orzecznictwie wywodzi się, że skarżący może być wyłącznie osobą fizyczną lub osobą prawną⁶⁶ (bądź innym podmiotem, który nie jest osobą prawną, ale któremu przepisy prawa cywilnego bądź administracyjnego przyznają taką możliwość⁶⁷), ergo skarżącym nie może być podmiot, który nie został wyposażony przez prawo w kompetencję do samodzielnej ochrony własnych interesów przed władztwem administracji⁶⁸.

Skarżący zobowiązany jest dowieść, że wydaną przez organ decyzją naruszono jego prawo podmiotowe (*subjektiven Recht*)⁶⁹, a więc, że decyzja ta ma wpływ na jego sytuację prawną (*Rechtsstellung*)⁷⁰. Status strony w postępowaniu administracyjnym niekoniecznie oznacza zatem automatyczne istnienie takiego samego statusu w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Warunkiem jego przyznania jest bowiem każdorazowo istnienie wpływu zaskarżonej decyzji na prawo podmiotowe skarżącego, a tym samym wystąpienie stanu zagrożenia dla tego prawa (*Die Parteistellung in einem Verwaltungsverfahren vermittelt nicht unbedingt auch die Berechtigung zur Erhebung einer Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof [...]. Voraussetzung dafür wäre gemäß Art 133 Abs 1 Z 1 B-VG die Möglichkeit, durch den angefochtenen Bescheid in einem subjektiven Recht berührt zu werden und damit verletzt sein zu können*⁷¹).

Ponadto przymiot strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym przysługuje także tzw. stronom formalnym (*Formalparteien*). Są to strony uczestniczące w postępowaniu nie ze względu na istnienie ku temu przesłanek materialnoprawnych, wynikających z ich praw podmiotowych a ze względu na istnienie swoich praw proceduralnych (*prozessualen Rechte*)⁷², które służą ochronie interesu publicznego. Prawo do wniesienia skargi w przypadku tych podmiotów musi wynikać wprost z ustawy⁷³.

⁶⁶ Zob. m.in. wyrok Trybunału Administracyjnego z 21 stycznia 1997 r., 94/05/0035; wszystkie powołane w tekście wyroki Trybunału dostępne są na www.ris.bka.gv.at.

⁶⁷ Zob. pkt 4.4.

⁶⁸ Zob. m.in. wyrok Trybunału Administracyjnego z 2 lipca 1981 r., 0671/80.

⁶⁹ Zob. m.in. wyroki Trybunału Administracyjnego: z 13 lipca 1956 r., 1306/55; z 2 lipca 1969 r., 0192/66; z 22 października 1980 r., 1339/80, zob. szerzej: pkt 4.4.

⁷⁰ Zob. m.in. wyrok Trybunału Administracyjnego z 21 kwietnia 1977 r., 1662/76.

⁷¹ Wyrok Trybunału Administracyjnego z 25 lipca 2003 r., 2002/02/0281.

⁷² Wyrok Trybunału Administracyjnego z 25 czerwca 2015 r., 2015/07/0009: *Eine Formalpartei (Partei ohne materielle subjektiv-öffentliche Rechte) ist berechtigt, die Verletzung ihrer prozessualen Rechte, die für sie subjektive Rechte darstellen, beim VwGH geltend zu machen.*

⁷³ Zob. m.in. wyrok Trybunału Administracyjnego z 25 lipca 2003 r., 2002/02/0281.

4.2. Organ

Drugą stroną postępowania sądownoadministracyjnego jest organ, którego działania (lub bezczynności) dotyczy przedmiot skargi. Zgodnie z § 9 ust. 2 VwGVG organem tym jest: w przypadku skargi na decyzję – organ, który wydał decyzję; w przypadku skargi na wykonanie bezpośrednich administracyjnoprawnych środków władczych o charakterze nakazu i przymusu – organ, który wykonał te środki; w przypadku skargi na naruszenie obowiązku wydania decyzji – organ, który zaniechał jej wydania oraz w przypadku skarg na sprzeczność z prawem działania organu w wykonywaniu ustaw – organ, który wykonywał ustawy.

Zgodnie z § 19 VwGVG prawo federalne lub krajowe może przewidywać, że w sprawach objętych właściwością federacji właściwy minister federalny, zaś w sprawach objętych właściwością krajów właściwy rząd kraju mogą przystąpić do postępowania w dowolnym momencie zamiast odpowiedniego organu administracji⁷⁴.

4.3. Współuczestnicy

Współuczestnikami postępowania sądownoadministracyjnego (*Mitbeteiligte*) są osoby, które nie wniosły środka zaskarżenia, a których interes prawny może zostać naruszony na skutek uchylecia przez sąd zaskarżonego rozstrzygnięcia bądź poprzez podjęcie orzeczenia merytorycznego w sprawie.

4.4. Zdolność sądowa i procesowa

W austriackim systemie prawnym procesowa zdolność prawna i procesowa zdolność do czynności prawnych ściśle powiązana są z materialnoprawną zdolnością prawną i zdolnością do czynności prawnych⁷⁵. Przyjmuje się, że zdolność prawna (*Rechtsfähigkeit*), na gruncie procesowym, jest zdolnością sądową (*Parteifähigkeit*), zaś zdolność do czynności prawnych (*Handlungsfähigkeit*) – zdolnością procesową (*Prozeßfähigkeit*)⁷⁶.

Zdolność prawna oraz zdolność do czynności prawnych oceniane są w postępowaniu sądownoadministracyjnym na podstawie przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy ustaw

⁷⁴ Z wyłączeniem przypadków, o których mowa w § 19 pkt 1 i 2 VwGVG, tj. kiedy właściwym organem jest organ samorządowy (*in einer Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde oder eines sonstigen Selbstverwaltungskörpers ein Organ des Selbstverwaltungskörpers*) lub organ niezależny (*ein weisungsfrei gestelltes Organ*), zob. np.: § 91 ust. 1a Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz – SPG), BGBl. nr 566/1991, ost. zm. BGBl. nr 113/2019.

⁷⁵ Por. § 9 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, BGBl. nr 51/1999, ost. zm. BGBl. nr 58/2018, który stosuje się odpowiednio do postępowania sądownoadministracyjnego (§ 17 VwGVG).

⁷⁶ W. Mayer, *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts*, Wien 1991, s. 131.

administracyjnoprawnych nie stanowią inaczej⁷⁷. Zgodnie z austriackim kodeksem cywilnym zdolność prawną mają wszystkie osoby fizyczne (od chwili urodzenia do śmierci), osoby prawne oraz inne podmioty, którym przepisy przyznają zdolność prawną. Pełna zdolność do czynności prawnych przysługuje z kolei osobom fizycznym z momentem ukończenia 18 roku życia (ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają osoby fizyczne od 7 do 14 roku życia), osobom prawnym oraz wszystkim innym podmiotom, którym zdolność tę przyznają przepisy prawa⁷⁸. Osoby, które nie mają pełnej zdolności do czynności prawnych, działają przez swoich przedstawicieli prawnych (*gesetzliche Vertreter*).

W związku z powyższym w orzecznictwie przyjmuje się, że jeśli przepisy prawa administracyjnego milczą w zakresie odnoszącym się do zdolności prawej lub zdolności do czynności prawnych stron postępowania, to wówczas pomocniczo stosuje się przepisy prawa cywilnego – *Enthalten diese [den Verwaltungsvorschriften] (...) keine diesbezüglichen Bestimmungen, so sind für die Beurteilung der prozessualen Rechtsfähigkeit und Handlungsfähigkeit subsidiär die Bestimmungen des bürgerlichen Rechts maßgebend*⁷⁹. Przykładowo, zdolności do czynności prawnych odmawia się spółce cywilnej⁸⁰, rektorowi lub senatowi uniwersyteckiemu (osobowość prawną ma bowiem uniwersytet⁸¹) czy też kondominium⁸².

4.5. Zastępstwo procesowe

W postępowaniu sądowoadministracyjnym strony i ich przedstawiciele prawni mogą być reprezentowani przez osoby fizyczne (pełnoletnie i posiadające pełną zdolność do czynności prawnych), a także przez osoby prawne, chyba że zachodzi konieczność ich osobistego działania w procesie. Pełnomocnicy zobowiązani są posiadać pisemne pełnomocnictwo, choć może być ono także udzielone ustnie do protokołu (§ 10 AVG w zw. z § 17 VwGVG). Na podstawie § 8a VwGVG strony mogą także wnioskować o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu, w ramach prawa pomocy (*Verfahrenshilfe*).

⁷⁷ Zob. wyrok Trybunału Administracyjnego z 23 czerwca 1994 r., 93/17/0105.

⁷⁸ § 16 i n. Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie – ABGB, JGS nr 946/1811, ost. zm. BGBl. nr 16/2020.

⁷⁹ Wyrok Trybunału Administracyjnego z 23 czerwca 1994 r., 93/17/0105.

⁸⁰ Wyrok Trybunału Administracyjnego z 23 czerwca 1994 r., 93/17/0105.

⁸¹ Wyrok Trybunału Administracyjnego z 15 grudnia 1993 r., 90/12/0327.

⁸² Wyrok Trybunału Administracyjnego z 19 września 1991, 89/06/0110.

4.6. Następstwo procesowe w postępowaniu

Sukcesja prawna (*Rechtsnachfolge*) w postępowaniu sądowoadministracyjnym związana jest z charakterem praw będących przedmiotem postępowania. Jeśli prawa te są zbywalne (lub podlegają dziedziczeniu), wówczas następstwo procesowe jest dopuszczalne. Jeśli jednak postępowanie dotyczy praw osobistych (*höchstpersönliche Recht*), wówczas wstąpienie innego podmiotu do postępowania jest niemożliwe⁸³. W tym przypadku oraz w przypadku braku następcy prawnego (gdy chodzi o prawa zbywalne) postępowanie sądowe należy umorzyć⁸⁴.

5. Postępowanie przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji

5.1. Skarga

Postępowanie przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji uruchamiane jest na skutek wniesienia skargi (*Beschwerde*). Aktualnie wyróżnia się trzy podstawowe typy skarg: 1) skarga na decyzję organu z powodu jej sprzeczności z prawem (*Bescheidbeschwerde*); 2) skarga na wykonanie bezpośredniego administracyjnoprawnego aktu władczego o charakterze przymusowym z powodu jego sprzeczności z prawem (*Maßnahmenbeschwerde*); 3) skarga na naruszenie obowiązku wydania decyzji przez organ (*Säumnisbeschwerde*).

5.1.1. Legitymacja skargowa

Skargę na decyzję organu z powodu jej sprzeczności z prawem może wnieść każdy, kto twierdzi, że przez wydanie decyzji naruszono jej prawa, a także właściwy minister federalny w sprawach, o których mowa w art. 11, 12, art. 14 ust. 2 i 3 oraz art. 14a ust. 3 i 4 (art. 132 ust. 1 B-VG). Skargę na wykonywanie przez organ administracyjny bezpośrednich działań władczych i przymusowych z powodu sprzeczności z prawem może wnieść każdy, kto twierdzi, że naruszano jego prawa (art. 132 ust. 2 B-VG). Z kolei skargę na naruszenie przez organ obowiązku wydania decyzji może wnieść każdy, kto jako strona w postępowaniu administracyjnym uważa się za uprawnionego do dochodzenia obowiązku wydania rozstrzygnięcia (art. 132 ust. 3 B-VG). Ustawy federalne oraz krajowe określają, kto w przypadkach innych niż określone w art. 132 ust. 1 i 2 B-VG oraz w przypadkach, w których ustawa przewiduje zgodnie z art. 130 ust. 2 B-VG właściwość sądów administracyjnych, może wnieść skargę z powodu sprzeczności z prawem (art. 132 ust. 4 B-VG).

⁸³ S.L. Frank, *Gerichtbarkeit...*, s. 9.

⁸⁴ Zob. wyroki Trybunału Administracyjnego: z 14 maja 1974 r., 1584/72; z 12 grudnia 2016 r., E580/2016; z 10 października 2019 r., E3093/2019.

5.1.2. Sposób wnoszenia skargi i termin na jej wniesienie

Skargę wnosi się w formie pisemnej (§ 13 ust. 1 AVG) do organu, którego skarga dotyczy, z wyjątkiem skargi z art. 130 ust. 1 pkt 2 B-VG, którą wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego (§ 12 oraz § 20 VwGVG).

Termin na wniesienie skargi uzależniony jest od jej typu, mianowicie: skargę na decyzję z art. 132 ust. 1 B-VG wnosi się w terminie czterech tygodni od dnia doręczenia decyzji skarżącemu (lub od dnia jej ogłoszenia, jeśli decyzja była tylko ogłoszona ustnie) bądź, w przypadku gdy skargę składa minister (art. 132 ust. 1 pkt 2 B-VG), od dnia doręczenia decyzji ministrowi, a jeśli decyzja nie była mu doręczona, od dnia, w którym dowiedział się o orzeczeniu (§ 7 ust. 4 pkt 1 i 2 VwGVG); skargę na wykonanie przez organ bezpośrednich działań władczych i przymusowych z art. 132 ust. 2 B-VG wnosi się w terminie sześciu tygodni od dnia, w którym dana osoba dowiedziała się o wykonaniu tych działań, a jeśli z ich powodu nie mogła wnieść skargi, termin na jej wniesienie biegnie od dnia, w którym przeszkoda ustała (§ 7 ust. 4 pkt 3 VwGVG); skargę na naruszenie obowiązku wydania rozstrzygnięcia z art. 132 ust. 3 B-VG wnosi się wówczas, jeśli organ nie wydał rozstrzygnięcia w terminie sześciu miesięcy (lub innym, określonym przez prawo federalne lub krajowe), a bieg tego terminu rozpoczyna się od dnia otrzymania przez organ wniosku o wydanie rozstrzygnięcia (§ 8 ust. 1 VwGVG).

5.1.3. Wymogi formalne skargi

Skarga powinna zawierać następujące elementy formalne: oznaczenie zaskarżonej decyzji działania organu; oznaczenie organu, którego działania dotyczy skarga; przyczyny uzasadniające zarzut sprzeczności z prawem decyzji lub działania organu; wniosek; informacje niezbędne do ustalenia, czy skarga została wniesiona z zachowaniem terminu (§ 9 ust. 1 VwGVG). W przypadku skargi na naruszenie obowiązku wydania rozstrzygnięcia skarżący zobowiązany jest zawrzeć wyłącznie wniosek (organem, którego dotyczy skarga, jest bowiem organ, do którego skarżący wystąpił o wydanie rozstrzygnięcia) oraz wykazać, że upłynął termin na wniesienie skargi zgodnie z § 8 ust. 1 VwGVG (§ 9 ust. 5 VwGVG).

5.1.4. Skutki wniesienia skargi

Po pierwsze, wniesienie skargi wywołuje zawisłość sprawy (*Rechtshängigkeit*), co oznacza, że niedopuszczalne jest wniesienie drugiej skargi w tej samej sprawie, chyba że w terminie do jej wniesienia pierwsza skarga zostanie wycofana⁸⁵.

⁸⁵ S.L. Frank, *Gerichtsbearbeitung...*, s. 16.

Po drugie, wniesienie skargi na decyzję wstrzymuje wykonalność decyzji (jest to tzw. skutek zawieszający decyzji – *Aufschiebende Wirkung*, § 13 ust. 2 VwGVG)⁸⁶. Zarówno organ administracji, jak i sąd administracyjny (po złożeniu skargi) mogą jednak, po rozważeniu interesu publicznego oraz interesów stron, wyłączyć (*ausschließen*) skutek zawieszający decyzji, jeśli jej natychmiastowe wykonanie jest konieczne ze względu na bezpośrednie niebezpieczeństwo – *Gefahr* (§ 13 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 VwGVG). Skutku suspensywnego nie mają skargi na środki władcze z art. 130 ust. 1 pkt 2 B-VG (na wniosek skarżącego sąd administracyjny może jednak wstrzymać ich wykonalność, § 22 ust. 1 VwGVG), skargi dotyczące administracyjnych spraw karnych (§ 41 VwGVG) oraz skargi na decyzję podatkową wnoszone do Federalnego Sądu Finansowego (§ 254 BAO).

Po trzecie, wniesiona skarga wyznacza granice sprawy. W myśl § 27 VwGVG sąd administracyjny, o ile nie stwierdzi niezgodności z prawem z powodu braku właściwości organu, poddaje badaniu zaskarżoną decyzję, nakaz, środek władczy lub polecenie w zakresie wyznaczonym skargą, czyli przytoczonymi podstawami skargi, zakresem żądania oraz zakresem zaskarżenia (§ 9 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz ust. 3 VwGVG). Oznacza to, że skarżący, po wniesieniu skargi, nie może już rozszerzyć ani zmienić jej zasadniczej treści, a sąd administracyjny nie może z urzędu stwierdzić naruszeń prawa niepowołanych w skardze (o ile w sprawie nie zachodzi niewłaściwość organu administracji)⁸⁷.

Po czwarte, w przypadku skargi na decyzję, organ, który ją podjął, uprawniony jest do wydania tzw. decyzji wstępnej (*Beschwerdevorentscheidung*), w której może dokonać autokorekty zaskarżonej decyzji (w formie jej uchylecia lub zmiany) bądź oddalić skargę z powodu jej bezzasadności (§ 14 ust. 1 VwGVG). Decyzja takiego rodzaju ma skutki orzeczenia sądowego. W terminie dwóch tygodni od jej wydania, skarżący, który domaga się rozpoznania sprawy przez sąd, zobowiązany jest złożyć wniosek o przedłożenie skargi sądowi (*Vorlageantrag*), który to wniosek organ niezwłocznie przedkłada sądowi wraz z aktami sprawy administracyjnej (§ 15 ust. 1 i 2 VwGVG)⁸⁸.

5.2. Rozprawa i skład sądu

Sądy administracyjne pierwszej instancji orzekają co do zasady na posiedzeniu niejawnym, chyba że przeprowadzenia rozprawy zażąda skarżący lub współuczestnik postępowania

⁸⁶ Skutku zawieszającego nie mają skargi na środki władcze, o których mowa w art. 130 ust. 1 pkt 2 B-VG. Na wniosek skarżącego sąd administracyjny może jednak postanowieniem wstrzymać ich wykonalność (§ 22 ust. 1 VwGVG).

⁸⁷ P. Ostojski, *Wykonanie wyroków sądownoadministracyjnych w Austrii*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017, s. 85–86.

⁸⁸ O postępowaniu w sprawie wydania decyzji wstępnej w ramach postępowania podatkowego zob. A. Krawczyk, *Sądowa...*, s. 172–173.

bądź z urzędu za konieczne uzna to sąd (§ 24 ust. 1 VwGVG). W sprawach dotyczących kar administracyjnych można zrezygnować z przeprowadzenia publicznej rozprawy jedynie w wyjątkowych przypadkach (§ 44 VwGVG).

Zgodnie z art. 135 ust. 1 B-VG sądy administracyjne pierwszej instancji rozpoznają sprawy w składzie jednego sędziego (*Einzelrichter*). W ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub w ustawach federalnych bądź krajowych może zostać jednak przewidziane, że sądy administracyjne rozpoznają sprawy także w senatach, co aktualnie przewidują wszystkie ustawy normujące postępowanie przez sądami administracyjnymi (zob. m.in. § 12 BFGG, który głosi, że Federalny Sąd Finansowy orzeka w składzie jednego sędziego oraz przez senaty).

5.3. Rozstrzygnięcia podejmowane przez sąd administracyjny pierwszej instancji

5.3.1. Odrzucenie skargi

Sąd administracyjny odrzuca (*Zurückweisung*) skargę, jeśli została ona wniesiona z uchybieniem terminu, jeśli sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych, jeśli sprawa, której dotyczy skarga, była już prawomocnie rozstrzygnięta; została wniesiona przez nieuprawnioną podmiot; nie uzupełniono jej braków formalnych⁸⁹.

5.3.2. Oddalenie skargi

Wyrok oddalający (*Abweisen*) ma miejsce wówczas, gdy sąd administracyjny, po zbadaniu merytorycznym sprawy (*materielle Prüfung*), nie uwzględni skargi (por. § 28 ust. 1 VwGVG) z powodu braku zaistnienia przesłanki sprzeczności z prawem w przypadku skarg na decyzję lub środki władcze o charakterze nakazu i przymusu bądź braku winy organu w powstaniu opóźnienia w wydaniu decyzji, w przypadku skargi na naruszenie obowiązku wydania decyzji przez organ odwoławczy (§ 8 ust. 1 VwGVG).

5.3.3. Uwzględnienie skargi

5.3.3.1. Skarga na decyzję

Generalną podstawą uwzględnienia skargi na decyzję jest stwierdzenie przez sąd administracyjny, że decyzja ta narusza prawo (*Rechtswidrigkeit*). Jego naruszenie może dotyczyć zarówno prawa materialnego, jak i przepisów proceduralnych⁹⁰. Zgodnie z art. 130 ust. 2 B-VG sprzeczność z prawem nie zachodzi, gdy przedmiotem sprawy jest decyzja wydawana przez organ administracji w ramach uznania administracyjnego (*Ermessen*), z wyłączeniem

⁸⁹ S.L. Frank, *Gerichtbarkeit...*, s. 20.

⁹⁰ P. Ostojski, *Wykonanie...*, s. 83.

spraw karno-administracyjnych oraz spraw należących do właściwości Federalnego Sądu Finansowego⁹¹.

Podstawy kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych pierwszej instancji w przypadku uwzględnienia skargi, której przedmiotem jest decyzja, uregulowane zostały w art. 130 ust. 4 B-VG. Zgodnie z tym przepisem w sprawach karno-administracyjnych sąd administracyjny orzeka w sprawie merytorycznie (*in der Sache selbst*)⁹². W pozostałych sprawach wyroki merytoryczne są podejmowane, jeżeli: stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości albo samodzielne ustalenie stanu faktycznego sprawy przez sąd administracyjny jest uzasadnione względami szybkości bądź związane jest ze znaczną oszczędnością kosztów (zob. też § 28 ust. 2 VwGVG).

Jeśli powyższe wymogi do wydania wyroku merytorycznego nie zostaną spełnione, sąd może podjąć taki wyrok wyłącznie wówczas, gdy organ, którego decyzja została zaskarżona, nie wyrazi ku temu sprzeciwu, mając na uwadze istotne uproszczenie oraz przyspieszenie postępowania administracyjnego (§ 28 ust. 3 VwGVG). Podobną konstrukcję zastosowano w przypadku, gdy kontroli sądowej poddana jest decyzja uznaniowa (art. 28 ust. 4 VwGVG). W tej sytuacji sąd administracyjny nie może jednak zmienić decyzji z uwagi na jej niecelowość (*unzweckmäßige Ermessensausübung*), a co za tym idzie, jeśli sąd dojdzie do przekonania, że zaskarżona decyzja jest niecelowa, może ją jedynie uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania⁹³. We wszystkich innych sytuacjach sąd zobowiązany jest podjąć wyrok kasacyjny (*kassatorisch*). W tej sytuacji organ administracji, który wydał zaskarżoną decyzję, zobowiązany jest do niezwłocznego wykonania wyroku, tj. do przywrócenia stanu prawnego do sytuacji odpowiadającej wskazaniom sądu administracyjnego, przy zachowaniu dostępnych środków prawnych (§ 28 ust. 5 VwGVG).

Na podstawie powyższego można przyjąć, że w odniesieniu do skarg na decyzję ustrojodawca austriacki jako regułę przyjął obowiązek ich rozstrzygnięcia w sposób merytoryczny⁹⁴. Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012* w sytuacjach, w których przewidziano obligatoryjne orzekanie merytoryczne, sądowi nie wolno orzekać kasacyjnie⁹⁵. Podobne wskazania wynikają również z orzecznictwa Trybunału Administracyjnego, z którego wynika, że rozstrzygnięcie kasacyjne powinno nastąpić tylko

⁹¹ W postępowaniu przed tym sądem zakres orzekania merytorycznego jest więc szeroki. Może on bowiem podjąć rozstrzygnięcie kasacyjne wyłącznie w sytuacji, o której mowa w § 278 BAO, a zatem wówczas, gdy w postępowaniu administracyjnym zaniechano przeprowadzenia postępowania dowodowego, którego przeprowadzenie mogłoby skutkować wydaniem innej decyzji albo nie doszłoby do wydania decyzji.

⁹² Z tego powodu, jeżeli sąd administracyjny (jedynie) uchyli zaskarżone orzeczenie w sprawie sankcji karno-administracyjnej, wyrok taki należy interpretować jako umorzenie postępowania w sprawie, które ostatecznie kończy sprawę administracyjną (zob. wyrok Trybunału Administracyjnego z 25 stycznia 2018 r., Ra 2017/21/0185).

⁹³ P. Ostojki, *Wykonywanie...*, s. 86 i podana tam literatura.

⁹⁴ D. Gut, *Merytoryczne...*, s. 51.

⁹⁵ 1618 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Vorblatt und Erläuterungen, s. 14 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01618/fname_238643.pdf (dostęp: 12 września 2020 r.).

w przypadku jaskrawych i znaczących luk w materialne dowodowym sprawy, kiedy organ administracji zaniechał przeprowadzenia postępowania dowodowego bądź podjął czynności, które tylko w niewielkim stopniu przyczyniły się do ustalenia stanu faktycznego sprawy⁹⁶.

5.3.3.2. Skarga na wykonanie bezpośredniego administracyjnoprawnego środka władczego o charakterze przymusowym

Skarga na środki władcze o charakterze przymusu została przewidziana w austriackim systemie prawnym dopiero w 1975 r. w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za konieczne zapewnienie ochrony prawnej również w tej kategorii spraw ze względu na zasadę praworządności⁹⁷.

Za środek władczy o charakterze przymusowym uważa się taką czynność organu, która prowadzi do nałożenia na daną osobę obowiązku bądź naruszenia jej sytuacji prawnej poprzez użycie przymusu fizycznego (*physischen Zwang*) bez podejmowania przez organ w tej sprawie decyzji administracyjnej⁹⁸.

Podobnie, jak w przypadku decyzji administracyjnych przesłanką uwzględnienia omawianej skargi jest niezgodność z prawem środka będącego przedmiotem zaskarżenia. Jeśli skarga okaże się uzasadniona, sąd administracyjny stwierdza, że środek ten został dokonany z naruszeniem prawa oraz, w razie potrzeby, uchyla jego dalsze wykonywanie. Jeśli po wydaniu takiego orzeczenia środek ten nadal wywołuje skutki prawne dla skarżącego, organ zobowiązany jest niezwłocznie przywrócić sytuację prawną skarżącego do zgodnej z wyrokiem sądu (§ 28 ust. 6 VwGVG)⁹⁹, a zatem uwolnić skarżącego od obciążającego go środka przymusu.

5.3.3.3. Skarga na naruszenie obowiązku wydania decyzji przez organ

Celem skargi na naruszenie obowiązku wydania decyzji przez organ jest ochrona skarżącego przed odmową wydania rozstrzygnięcia merytorycznego (*Sachentscheidung*) w jego sprawie przez organ administracji¹⁰⁰.

Wobec powyższego, przesłanką uwzględnienia omawianej skargi jest istnienie po stronie skarżącego prawa do wydania decyzji merytorycznej, nawet, jeśli decyzja ta miałaby polegać na odrzuceniu wniosku strony żądającej jej wydania¹⁰¹.

W przypadku uwzględnienia skargi¹⁰² na naruszenie obowiązku wydania decyzji, sąd administracyjny jest uprawniony do 1) wydania swoistego wyroku nakazowego o charakterze

⁹⁶ Zob. m.in. wyrok Trybunału Administracyjnego z 26 czerwca 2014 r., Ro 2014/03/0063.

⁹⁷ S.L. Frank, *Gerichtsbarkeit...*, s. 24.

⁹⁸ S.L. Frank, *Gerichtsbarkeit...*, s. 25.

⁹⁹ W zakresie odrzucenia i oddalenia przedmiotowej skargi zob. pkt 5.3.1. oraz 5.3.2.

¹⁰⁰ Wyrok Trybunału Administracyjnego z 16 września 1999 r., 97/20/0418.

¹⁰¹ Zob. m.in. wyroki Trybunału Administracyjnego z 21 maja 1968 r., 1166/67 oraz z 17 stycznia 1979 r., 2842/77.

¹⁰² W zakresie odrzucenia i oddalenia skargi zob. pkt 5.3.1. oraz 5.3.2.

wstępnym (*Teilerkenntnis*), w którym ogranicza się do rozstrzygnięcia poszczególnych, istotnych w sprawie kwestii i zobowiązuje organ do wydania na ich podstawie decyzji w terminie nieprzekraczającym ośmiu tygodni (§ 28 ust. 7 zd. 1 VwGVG); 2) a następnie do wydania wyroku merytorycznego (*Entscheidung in der Sache selbst*), w sytuacji, w której organ nie wykona wyroku, o którym mowa w pkt 1) powyżej (§ 28 ust. 7 zd. 2. VwGVG).

6. Środki odwoławcze od wyroków sądów administracyjnych pierwszej instancji

Od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji przysługują środki zaskarżenia w postaci rewizji do Trybunału Administracyjnego oraz skargi do Trybunału Konstytucyjnego¹⁰³.

6.1. Rewizja

Dopuszczalność wniesienia rewizji poddano licznym ograniczeniom. Warunkiem jej dopuszczalności jest bowiem konieczność wyjaśnienia zagadnienia prawnego o zasadniczym znaczeniu (*der Lösung einer Rechtsfrage abhängt*), które ma miejsce w szczególności w sytuacji, gdy zaskarżone orzeczenie odbiega od orzecznictwa Trybunału Administracyjnego lub brak jest takiego orzecznictwa albo pozostające do wyjaśnienia zagadnienie prawne, którego rewizja dotyczy, w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Administracyjnego nie zostało jednolicie rozstrzygnięte. W przypadku gdy orzeczenie ma za przedmiot niewielką karę pieniężną, ustawą federalną może zostać przewidziane, że rewizja jest niedopuszczalna (art. 133 ust. 4 B-VG). Zagadnienie prawne o zasadniczym znaczeniu, jak wynika z orzecznictwa, ma miejsce wówczas, gdy jego znaczenie wykracza poza konkretny, indywidualny przypadek¹⁰⁴. O dopuszczalności rewizji orzeka sąd administracyjny w wyroku kończącym postępowanie, kierując się zasadami określonymi w art. 133 ust. 4 B-VG (§ 25a VwGVG). Jeśli sąd administracyjny orzeknie, że rewizja zgodnie z art. 133 ust. 4 B-VG jest niedopuszczalna, wówczas może ona podlegać rozpoznaniu przez Trybunał Administracyjny jako tzw. rewizja nadzwyczajna (*ußerordentlichen Revision*), jeśli zostały w niej wskazane uzasadnione podstawy do uznania jej za dopuszczalną (§ 28 ust. 3 VwGG).

Dodatkowo, zgodnie z § 25a ust. 1–3 VwGG, rewizja jest niedopuszczalna od wskazanych w tych przepisach postanowień kończących postępowanie oraz od wszystkich postanowień procesowych, które można zaskarżyć jedynie rewizją od wyroku, jak również, zgodnie z § 25a ust. 4 VwGVF, rewizja jest niedopuszczalna w sprawach karno-administracyjnych, jeśli kara

¹⁰³ Zob. pkt 1.1.

¹⁰⁴ Wyrok Trybunału Administracyjnego z 24 marca 2014 r., Ro 2014/01/0011.

pieniężna nie przekracza 750 euro i w sprawie nie było zagrożenia karą pozbawienia wolności oraz w wyroku wymierzono karę pieniężną do 400 euro.

Podmiotami legitymowanymi do wniesienia rewizji są: każdy, kto uważa, że orzeczenie naruszyło jego prawa; skarżony organ w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji oraz właściwy minister federalny w sprawach wymienionych w art. 132 ust. 1 pkt 2 B-VG (art. 133 ust. 6 B-VG). Zgodnie z § 24 ust. 2 VwGG rewizja powinna być sporządzona i wniesiona przez upoważnionego adwokata (*Rechtsanwalt*), doradcę podatkowego (*Steuerberater*) lub biegłego rewidenta (*Wirtschaftsprüfer*) – tzw. bezwzględny obowiązek zastępstwa procesowego przez profesjonalistę – *absolute Anwaltpflicht*¹⁰⁵. W postępowaniu przed Trybunałem Administracyjnym strony mogą być reprezentowane przez ww. profesjonalistów, jednak mogą także występować samodzielnie – tzw. względny obowiązek zastępstwa procesowego przez profesjonalistę – *relative Anwaltpflicht* (§ 23 ust. 1 VwGG).

Rewizję wnosi się do Trybunału Administracyjnego w terminie sześciu tygodni, który zaczyna biec zasadniczo od dnia doręczenia orzeczenia stronie uprawnionej do jej wniesienia (§ 26 VwGG). Zgodnie z § 28 ust. 1 VwGG rewizja powinna zawierać: oznaczenie zaskarżonego wyroku; oznaczenie sądu administracyjnego, który wydał zaskarżony akt; opis stanu faktycznego; określenie praw, które zdaniem wnoszącego rewizję zostały naruszone (*Revisionspunkte*); podstawy zarzutu sprzeczności z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia; określenie żądania oraz podanie informacji niezbędnych do oceny, czy rewizja została wniesiona w terminie. Wskazane przez wnoszącego rewizję *Revisionspunkte* wyznaczają ramy postępowania odwoławczego przed Trybunałem Administracyjnym (§ 41 ust. 1 VwGG), sąd ten nie jest zatem uprawniony do badania, czy zaskarżony akt naruszył inne prawa niż te wskazane w rewizji.

Wniesienie rewizji nie powoduje skutku zawieszającego. Na wniosek skarżącego może on jednak zostać przyznany postanowieniem sądu administracyjnego (który ma tę kompetencję do momentu przekazania rewizji Trybunałowi Administracyjnemu), pod warunkiem że nie narusza to interesu publicznego oraz jest zgodne z interesem wszystkich stron. Następnie, po wpłynięciu rewizji, Trybunał Administracyjny z urzędu lub na wniosek strony może to postanowienie uchylić lub zmienić (§ 30 VwGG).

Postępowanie wywołane wniesieniem rewizji poprzedza postępowanie wstępne (*Vorverfahren*) prowadzone przez sąd administracyjny, które może zakończyć się tzw. orzeczeniem wstępnym (*Vorentscheidung durch das Verwaltungsgericht*) o nienadaniu biegu rewizji z powodu uchybienia terminowi do jej wniesienia, braku właściwości Trybunału Administracyjnego, stanu powagi rzeczy osądzonej bądź braku po stronie wnoszącego rewizję umocowania do jej wniesienia (§ 30a VwGG). W takim przypadku każda ze stron w terminie dwóch tygodni od doręczenia postanowienia o niedopuszczalności rewizji może złożyć wniosek

¹⁰⁵ Obowiązek ten nie dotyczy rewizji wnoszonych przez podmioty wskazane w § 24 ust. 2 pkt 1-2 VwGG, do których należą m.in. rząd federalny i kraj związkowy.

o przedstawienie sprawy Trybunałowi Administracyjnemu (§ 30b VwGG). Po przekazaniu rewizji do Trybunału Administracyjnego, Trybunał ten, na posiedzeniu niejawnym, może podjąć następujące rozstrzygnięcia: odrzucić rewizję na posiedzeniu niejawnym z uwagi na wystąpienie podanych powyżej przyczyn, jak również ze względu na niewystąpienie w sprawie zagadnienia wstępnego, o którym mowa w art. 133 ust. 4 B-VG (§ 34 VwGG); oddalić rewizję jako oczywiście bezzasadną, jeśli z samej jej treści wynika, że do naruszenia prawa nie doszło (§ 35 ust. 1 VwGG); uwzględnić rewizję i uchylić zaskarżone rozstrzygnięcie, jeżeli: rewizja jest oczywiście zasadna; w postępowaniu pominięto współuczestników bądź organ, którego dotyczy rewizja, w odpowiedzi na rewizję lub w innym wyznaczonym terminie, nie dokonał jakichkolwiek czynności pozwalających na stwierdzenie, że nie doszło do naruszenia prawa (§ 35 ust. 2 VwGG).

Jeżeli do powyższych rozstrzygnięć nie doszło, Trybunał rozpoznaje rewizję, co do zasady, na rozprawie¹⁰⁶ (§ 39 VwGVG). Na tym etapie postępowania, w formie wyroku, Trybunał jest uprawniony albo do oddalenia rewizji jako pozbawionej podstaw, albo do uwzględnienia rewizji i uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia z następujących powodów: sprzeczność z prawem jego treści; sprzeczność z prawem wynikająca z braku właściwości sądu administracyjnego; sprzeczność z prawem z uwagi na naruszenie przepisów proceduralnych (§ 42 ust. 1–2 VwGG). Uchylenie zaskarżonego wyroku lub postanowienia sądu administracyjnego przez Trybunał oznacza, że sprawa wraca do stanu sprzed wydania tego rozstrzygnięcia (§ 42 ust. 3 VwGG). W sprawie z rewizji Trybunał Administracyjny jest uprawniony także do podjęcia orzeczenia merytorycznego, jeżeli sprawa dojrzała do rozstrzygnięcia oraz jest to uzasadnione prostotą, celowością i oszczędnością kosztów (§ 42 ust. 4 VwGG).

6.2. Wniosek o wyznaczenie terminu

Wniosek o wyznaczenie terminu (*Fristsetzungsantrag*) nie jest środkiem zaskarżenia od rozstrzygnięć sądów administracyjnych pierwszej instancji, gdyż może on być złożony w sytuacji, w której sąd administracyjny naruszył obowiązek wydania orzeczenia. Może go wnieść każdy, kto jako strona w postępowaniu przez sądem administracyjnym uważa się za uprawnionego do dochodzenia obowiązku wydania rozstrzygnięcia (art. 133 ust. 7 B-VG). Jediną stroną tego postępowania jest wnioskodawca – *Antragsteller*. Jeżeli wniosek okaże się uzasadniony, Trybunał Administracyjny zobowiązuje go do podjęcia rozstrzygnięcia w wyznaczonym terminie (§ 42a VwGG).

¹⁰⁶ Trybunał Administracyjny orzeka w składach senatorów, które są tworzone przez zgromadzenie ogólne albo wybieraną przez nie komisję składającą się z: Prezesa, wiceprezesa oraz ustawowo określonej liczby członków Trybunału Administracyjnego (art. 135 ust. 1 *in fine* B-VG).

7. Skuteczność, wykonalność i prawomocność wyroków sądów administracyjnych

7.1. Skuteczność i wykonalność wyroków sądów administracyjnych

W prawie austriackim wyroki sądownoadministracyjne stają się skuteczne zasadniczo z chwilą ich doręczenia¹⁰⁷, o ile nie zostanie im przyznany skutek zawieszający na podstawie § 30 VwGG¹⁰⁸.

W przypadku wyroku oddalającego skargę jego wykonalność polega na zastosowaniu się skarżącego do zaskarżonego rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu administracyjnym. W przypadku wyroku uwzględniającego skargę, jego wykonalność zależy z kolei od charakteru rozstrzygnięcia. Jeśli w sprawie zapadło orzeczenie merytoryczne, jego wykonanie polega na realizacji przez adresata wyroku uprawnienia lub obowiązku zawartego w jego treści, a więc przebiega w podobny sposób, jak wykonanie decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym. Jeśli w sprawie zapadło orzeczenie kasacyjne, jego wykonanie zawsze spoczywa na organie administracji publicznej. W przypadku wyroku uchylającego decyzję¹⁰⁹ organ zobowiązany jest do niezwłocznego urzeczywistnienia stanu prawnego odpowiadającego wskazaniom w wyroku sądowym (§ 28 ust. 5 VwGVG). O ile stan faktyczny i stan prawny nie ulegną zmianie¹¹⁰, organ ten musi zatem wydać nową decyzję, która treściowo odpowiadać będzie wskazaniom sądu i która zastąpi decyzję uchyloną przez sąd.

Austriackiemu systemowi sądownictwa administracyjnego nieznaną jest skarga na niewykonanie wyroku sądu administracyjnego, a co za tym idzie – sądy administracyjne nie są także uprawnione do wymierzania organowi grzywien z tytułu niewykonania orzeczenia kasacyjnego¹¹¹. Sądy administracyjne nie mają także uprawnień sygnalizacyjnych, a więc uprawnień polegających na możliwości zawiadamiania właściwych organów o nieprawidłowościach ujawnionych w toku postępowania sądowego. Problemy wynikające z tych niedostatków w dużej mierze zlikwidowała jednak nowelizacja modelu sądowej kontroli administracji, przyznająca sądom administracyjnym szerokie kompetencje do podejmowania orzeczeń merytorycznych, których wykonalność może być egzekwowana w drodze postępowania egzekucyjnego¹¹².

¹⁰⁷ § 29 ust. 4 VwGVG.

¹⁰⁸ Zob. pkt 6.1.

¹⁰⁹ Podobnie w przypadku orzeczenia w sprawie ze skargi na wykonanie bezpośredniego administracyjno-prawnego aktu władczego o charakterze przymusowym (art. 130 ust. 1 pkt 2 B-VG), jeśli akt ten, pomimo uchylenia przez sąd, nadal wywiera skutki, organ zobowiązany jest niezwłocznie przywrócić stan zgody z opinią prawną, a więc np. zwolnić osobę zatrzymaną w trybie administracyjnym.

¹¹⁰ Por. wyroki Trybunału Administracyjnego z 12 grudnia 1976 r., 0177/76 oraz z 27 kwietnia 2006 r., 2003/16/0506.

¹¹¹ W takiej sytuacji strony mogą skorzystać wyłącznie z roszczeń cywilnoprawnych – powództwa o odszkodowanie, o przywrócenie stanu poprzedniego czy też o zwrot bezpodstawnie uzyskanego wzbogacenia (por. W. Piątek, *Srodki prawne służące wykonaniu wyroku sądu administracyjnego*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017, s. 191).

¹¹² W przypadku obowiązku niepieniężnego stosuje się ustawę o egzekucji administracyjnej Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991 – VVG, BGBl. nr 53/1991, ost. zm. BGBl. nr 33/2013, zaś w przypadku egzekucji świadczeń niepieniężnych VVG zastrzega pierwszeństwo sądowego postępowania egzekucyjnego (§ 3 ust. 1

7.2. Prawomocność wyroków sądów administracyjnych

Wyroki sądów administracyjnych pierwszej instancji stają się prawomocne, gdy nie przysługuje od nich środek odwoławczy z uwagi na upływ terminu jego wniesienia bądź ze względu na jego odrzucenie lub oddalenie przez sąd drugiej instancji¹¹³. Wyroki Trybunału Administracyjnego są zawsze prawomocne.

8. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

8.1. Wniosek o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją

Zgodnie z art. 140 ust. 1 B-VG każdy sąd (zarówno powszechny, jak i administracyjny), jeśli ma wątpliwości co do stosowania ustawy¹¹⁴ ze względu na jej domniemaną niezgodność z konstytucją, może złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny może uchylić ustawę sprzeczną z konstytucją tylko w zakresie wyraźnie wskazanym we wniosku (albo w zakresie, w jakim ustawa miałaby znaleźć zastosowanie w zawisłej przed nim sprawie). Jeśli jednak Trybunał dojdzie do przekonania, że cała ustawa została uchwalona przez nieupoważniony w świetle obowiązującego podziału kompetencji organ ustawodawczy lub też została ona ogłoszona w sposób spreczny z konstytucją, wówczas uchyla całą ustawę jako sprzeczną z konstytucją (art. 140 ust. 3 B-VG).

Jeżeli w momencie wydawania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny ustawa utraciła już moc obowiązującą, a postępowanie o zbadanie jej zgodności z konstytucją zostało wszczęte z urzędu lub na wniosek osoby twierdzącej, że jej prawa zostały bezpośrednio naruszone wskutek sprzeczności ustawy z konstytucją bądź przez sąd, Trybunał Konstytucyjny orzeka, czy ustawa była spreczna z konstytucją (art. 140 ust. 4 B-VG).

Orzeczenie Trybunału uchylające ustawę powoduje obowiązek Kanclerza Federalnego albo właściwego naczelnika kraju do niezwłocznego ogłoszenia tego faktu. Uchylenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, chyba że Trybunał Konstytucyjny określi inny termin utraty mocy obowiązującej. Z dniem wejścia w życie uchylenia (o ile Trybunał nie postanowił inaczej) zastosowanie znajdują postanowienia ustawy uchylone przez ustawę uznaną za sprzeczną

VVG). Szeroko temat wykonalności wyroku sądu administracyjnego (w tym wyroków austriackich sądów administracyjnych) omówiony został w opracowaniu monograficznym pt.: *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017.

¹¹³ Zob. pkt 6.1.

¹¹⁴ Na mocy art. 140a B-VG przepis ten znajduje również odpowiednie zastosowanie do wniosków o zbadanie zgodności ustaw z traktatami międzynarodowymi wymienionymi w tym przepisie.

z konstytucją. W orzeczeniu Trybunał zobowiązany jest podać, czy i jakie postanowienia ustawowe wchodzi ponownie w życie (art. 140 ust. 5 i 6 B-VG).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego co do uchylecia ustawy z powodu jej sprzeczności z konstytucją wiąże wszystkie sądy i organy administracji. Jeśli Trybunał nie orzeknie inaczej, ustawę stosuje się jednak nadal do stanów faktycznych zaistniałych przed jej uchyleciem, z wyjątkiem sprawy będącej powodem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jeżeli jednak Trybunał w orzeczeniu uchylającym określi termin utraty mocy obowiązującej ustawy, wówczas ustawę stosuje się odpowiednio do stanów faktycznych zaistniałych przed upływem tego terminu, z wyjątkiem sprawy będącej powodem postępowania przed Trybunałem (art. 140 ust. 7 B-VG).

8.2. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹⁵ „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału [...]”.

Zgodnie ze wskazaniem wynikającym z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Austrii uprawnionymi do wniesienia pytania prejudycjalnego są wszystkie sądy powszechne i administracyjne w zakresie wykonywania władzy sędziowskiej oraz Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Administracyjny.

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie wykładni Traktatów jest wiążące dla sądu, który zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym¹¹⁶. Związanie to obejmuje nie tylko sąd, który zwrócił się z pytaniem, ale także wszystkie inne sądy krajowe orzekające w danej sprawie, np. w wyższej instancji, co nie wyklucza możliwości ponownego zwrócenia się o dokonanie wykładni, jeżeli sąd napotyka trudności w zrozumieniu lub zastosowaniu orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub podnosi nowe kwestie bądź

¹¹⁵ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47.

¹¹⁶ Zob. postanowienie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 5 marca 1986 r., C-69/85, w sprawie Wunsche Handelsgesellschaft GmbH & Co. przeciwko Republice Federalnej Niemiec, ECLI:EU:C:1986:104.

wskazuje nowe elementy mogące spowodować udzielenie przez Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej innej wykładni¹¹⁷.

Reguły podobne do powyższych znajdują zastosowanie również do orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, jednak wyłącznie w przypadku, gdy Trybunał uzna akt prawa unijnego za ważny. Orzeczenie o nieważności aktu unijnego ma bowiem charakter wiążący i jest skuteczne *erga omnes*¹¹⁸.

¹¹⁷ E. Wojtaszek-Mik, [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Warszawa 2007, s. 80.

¹¹⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 29 czerwca 1988 r., C-300/86, Luc Van Landschoot przeciwko NV Mera, ECLI:EU:C:1988:342.

Włochy

Skróty

- C.d.S. – *Consiglio di Stato*, Rada Stanu.
- CPA – *Codice processo amministrativo*, Kodeks postępowania sądowoadministracyjnego.
- CPC – *Codice di procedura civile* (Regio Decreto 28 ottobre 1940, n. 1443 in G.U. 28 ottobre 1940), Kodeks postępowania cywilnego, wielokrotnie zmieniany.
- d.P.R. – *Decreto del Presidente della Repubblica*, dekret Prezydenta Republiki (Włoskiej).
- G.U. – *Gazzetta Ufficiale*, promulgator, odpowiednik Dziennika Urzędowego.
- Konstytucja (włoska, z 1948 r.) – *Costituzione della Repubblica Italiana*, uchwalona 22 grudnia 1947 r., publikowana w G.U. n. 298 edizione straordinaria (wydanie specjalne), tego samego dnia, weszła w życie 1 stycznia 1948 r.
- L.A.C. – *Legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, Legge sul contenzioso amministrativo* (Allegato E), (G.U. 27 aprile 1865, n. 101), ustawa o sprawach spornych w administracji.
- Ppsa – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
- TAR – *Tribunale Amministrativo Regionale*, trybunał administracyjny regionalny, sąd administracyjny pierwszej instancji.
- Ustawa o TAR – *Legge 6 dicembre 1971, n. 1034 Istituzione dei tribunali amministrativi regionali* (G.U. 13 dicembre 1971, n. 314), ustawa tworząca TAR, wielokrotnie zmieniana.

Wprowadzenie

Obowiązujący system ochrony prawnej w związku z działalnością administracji publicznej we Włoszech stanowi wynik prawie dwuwiekowej ewolucji. Obecne rozwiązania generalne, takie jak gwarancja prawa do sądu, podwójna jurysdykcja w sprawach administracyjnych, czy dwuinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne, wyznaczyła Konstytucja z 1948 r.

Środki ochrony w prawie administracyjnym, zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym w prawie włoskim można podzielić na:

- a) środki w ramach postępowania administracyjnego (wewnętrzne);
- b) środki poza postępowaniem administracyjnym
 - zwyczajne
 - odwoławcze (właściwe, niewłaściwe)
 - opozycyjne
 - nadzwyczajne
 - do Prezydenta RW.

Wymogi wspólne dotyczące środków ochrony prawnej opisuje się z odwołaniem do dwóch obowiązków:

- a) Obowiązek skarżącego polegający na wskazaniu organu, do którego kierowany jest środek oraz zachowanie terminu do jego wniesienia.
- b) Obowiązek organu, do którego skierowano środek, to rozpatrzenie go i wydanie rozstrzygnięcia¹.

W tym miejscu warto przybliżyć środek nadzwyczajny kierowany do Prezydenta RW²:

- ma on charakter generalny – bez zróżnicowania na skarżony akt administracyjny;
- dotyczy aktów ostatecznych; przymiotnik „nadzwyczajny” nie odnosi się do jego charakteru i nie wynika z ograniczeń przedmiotowych, ale z faktu, że może zostać wniesiony w przypadkach, w których:
 - uprzednio skorzystano ze środka zaskarżenia do organu wyższej instancji;
 - brak jest w systemie prawnym środka zaskarżenia o charakterze dewolutywnym (np. brakuje organu wyższego stopnia, czy też mamy do czynienia z aktem wydanym – według terminologii polskiego kodeksu postępowania administracyjnego³ – przez ministra).
- Zakres skarżenia dotyczy zarówno interesów prawnych, jak również praw podmiotowych (rozumienie na gruncie prawa włoskiego obu pojęć wyjaśnione w dalszej części opracowania), również w zakresie jurysdykcji wyłącznej przyznanej sędziemu administracyjnemu.
- Można w jego ramach kwestionować jedynie legalność aktu (brak właściwości, nadużycie władzy, naruszenie prawa), a nie poprawność rozstrzygnięcia.
- Stanowi alternatywę w stosunku do środków ochrony sądowej, w tym sensie, że wniesienie skargi do TAR wyklucza możliwość skorzystania z tego środka i odwrotnie. Taka konstrukcja zapobiega wydaniu w jednej sprawie dwóch orzeczeń.

¹ *Ipercompendio Diritto amministrativo*, Edizione Simone, Napoli, s. 154.

² Podstawę prawną wprowadza art. 11 d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 *di Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi* (GU n. 13 del 17-1-1972).

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2020 r., poz. 256, ze zm.

- Na odwołującym ciąży obowiązek notyfikacji faktu wniesienia środka wszystkim zainteresowanym w sprawie. On również ma obowiązek ich identyfikacji. Niespełnienie tych warunków zostało obarczone sankcją niedopuszczalności.
- Środki zaskarżenia wydanego w tym trybie rozstrzygnięcia to: unieważnienie oraz odwołanie do TAR w zakresie błędów co do formy lub procedury.

W doktrynie włoskiej zwraca się uwagę, że system ochrony administracyjnej to zespół środków ochrony sądowej dostępnych dla indywidualnych podmiotów w sytuacji naruszenia ich interesów prawnych i we wskazanych przypadkach praw podmiotowych w związku z działalnością administracji publicznej. Przez administrację publiczną, której działalność podlega skarżeniu do sądów, rozumie się wszystkie podmioty wyposażone w możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego.

Tak rozumiany system ochrony realizują:

- sądy powszechne, które są właściwe w sprawach dotyczących naruszenia praw podmiotowych (*diritto sogettivo*). Zostały one wyposażone w możliwość wydania orzeczenia o bezprawności lub możliwość niezastosowania aktu administracyjnego;
- sądy administracyjne, powołane do orzekania w przypadku naruszenia interesów prawnych (*interesse legittimo*). W przypadkach określonych przez prawo orzekają również w sprawach naruszenia praw podmiotowych.

Ochrona sądowa jest realizowana w drodze dwóch różniących się znacząco porządków prawnych. We Włoszech obowiązuje zatem model podwójnej jurysdykcji (*doppia giurisdizione*)⁴.

Przyjęty w prawie włoskim podział jurysdykcji pomiędzy sądy powszechne a administracyjne zajmuje wiele miejsca w literaturze naukowej prawa włoskiego i sprawia w praktyce wiele problemów interpretacyjnych. Propozycje ich rozwiązania próbuje wypracować zarówno samo sądownictwo, jak również doktryna. Jedynie tytułem przykładu można wskazać teorię rozróżniającą działalność administracji w ramach imperium (*d'imperio*) oraz w ramach zarządzania (*di gestione*). W pierwszym wypadku właściwy do rozstrzygnięcia sporu byłby sąd administracyjny, podczas gdy w drugim – sąd powszechny. Również ta teoria spotkała się z krytyką ze strony doktryny i sądownictwa. Podkreślano przede wszystkim to, że sądy powszechne są właściwe w sprawach praw podmiotowych, nie tylko tych pochodzących ze stosunków z zakresu prawa prywatnego. Wypracowania jednej spójnej koncepcji nie ułatwia ustawodawca, ponieważ kolejne reformy sądownictwa połączone są ze zmianami dotyczącymi właściwości rzeczowej sądów.

Wynikłe z tej sytuacji spory o właściwość pomiędzy sądami zwykłymi a administracyjnymi rozstrzyga Sąd Kasacyjny.

Podstawowym aktem prawnym regulującym administracyjny proces sądowy (*org. processo amministrativo*, w odróżnieniu od *procedimento amministrativo* – postępowania

⁴ F. Caringella, L. Delpino, F. del Giudice, *Diritto amministrativo*, XXII edizione, Napoli 2005, s. 775.

administracyjnego jurysdykcyjne) jest kodeks procesu administracyjnego z 1971 r. ostatnio zmieniany 19 grudnia 2019 r. Jednakże liczne kwestie proceduralne są regulowane aktami odrębnymi, jak również licznymi zarządzeniami Prezydenta C.d.S.

Jeżeli za punkt wyjścia do rozważań porównawczych zostanie przyjęte prawo polskie, w którym procedura sądownoadministracyjna została skonsolidowana w jednym akcie prawnym, to – opisując rozwiązania włoskie – należy uwzględnić również inne akty prawne, takie jak dotyczące odrębnego sądownictwa w sprawach wodnych, sądu audytowego (*Corte Conti*), organów sądowych ds. podatkowych (*Commissioni tributarie*) oraz tzw. komisarzy obywatelskich (*Commissari usi civici*). W opracowaniu zostaną przedstawione rozwiązania przyjęte przede wszystkim w CPA, ze względu na ich generalny charakter.

Warto również przywołać istniejące znaczące odwołania do stosowania kodeksu postępowania cywilnego (CPC). W myśl art. 39 CPA, w zakresie nie regulowanym w tym akcie, stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego, o ile są one zgodne z procesem administracyjnym lub wyrażają zasady ogólne. Stosowanie kodeksu postępowania cywilnego dotyczy m.in. powiadamiania o aktach wydawanych w toku procesu sądownoadministracyjnego, w tym o terminach doręczenia pism wszczynających proces sądowy. Dodatkowe regulacje w tym zakresie mogą wynikać z innych aktów prawnych regulujących poszczególne rodzaje spraw. W oparciu o kodeks postępowania cywilnego rozstrzyga się m.in. o wyłączeniu sędziego, tam również uregulowane są niektóre przesłanki wnoszenia poszczególnych środków zaskarżenia.

Sądownictwo administracyjne zapewnia pełną ochronę i skuteczność, zgodnie z zasadami Konstytucji oraz prawa unijnego.

We wstępnej części warto również przybliżyć różne role, jakie w prawie włoskim pełni Rada Stanu (*Consiglio di Stato, C.d.S.*). Konstytucja określa jej zadania jako instytucji pomocniczej rządu, natomiast z ram prawnych wynika jej znacznie szersza rola, pozwalająca na określanie mianem wyższego organu konsultacyjnego państwa w zakresie administracyjnym i sądowym. Jest to jeden z najstarszych funkcjonujących obecnie organów państwa, a rozwiązania zawarte w akcie będącym podstawą jej działania z 1865 r., w wybranym zakresie są stosowane do dnia dzisiejszego⁵. Podstawowy przedmiot działania, mający odzwierciedlenie w strukturze, obejmuje funkcje konsultacyjne oraz orzecznicze.

Zakres kompetencji C.d.S., podobnie jak struktura organizacyjna, podlegał zmianom. Do sześciu funkcjonujących wcześniej sekcji, w 1997 r. została dodana kolejna, o zadaniach konsultacyjnych. Wydaje ona opinie odnośnie projektów aktów normatywnych przygotowywanych przez organy administracji włoskiej (poszczególnych ministrów, jak również rząd). Może również, na wniosek Prezydenta C.d.S., wypowiedzieć się o projektach aktów normatywnych przygotowywanych w ramach Unii Europejskiej. Konsultacje mogą mieć charakter obowiązkowy, jak również fakultatywny. Nie zawsze konsultacje obowiązkowe

⁵ *Ipercompendio...*, s. 190.

mają charakter wiążący oraz nie zawsze zasięgnięcie opinii C.d.S. jest obowiązkowe. Odpowiednie władze Regionów w przypadku, kiedy uznają to za stosowne, mogą prosić o opinię C.d.S. Jest to uprawnienie, stąd skorzystanie z niego pozostawiono decyzji władz Regionu. Otrzymana opinia nie jest dla pytającego wiążąca. C.d.S. bierze udział w rozpatrywaniu nadzwyczajnego środka odwoławczego, jakim jest wniosek do Prezydenta RW. Jej udział polega na wydaniu opinii w sprawie.

Organizacja pracy C.d.S. jest ustalana w drodze corocznie wydawanego zarządzenia Prezydenta C.d.S.⁶. Wskazuje on m.in. szczegółowy podział prac pomiędzy poszczególne sekcje, np. przypisuje konkretnej sekcji sprawy, które wpłyną od poszczególnych organów administracji publicznej w kolejnym roku. Przykładowo w 2020 r. środki zaskarżenia dotyczące aktów wydanych przez Ministra ds. Wewnętrznych będą kierowane do sekcji III, natomiast środki zaskarżenia aktów wydawanych przez Radę Ministrów – do sekcji IV⁷.

Na początku 2017 r. weszły w życie regulacje dotyczące elektronicznej formy postępowania sądowoadministracyjnego. Od początku 2018 r. dotyczą wszystkich postępowań, nawet tych wszczętych przed 2017 r. Wprowadzają one obowiązek stosowania formy elektronicznej przy składaniu środków zaskarżenia oraz korespondencji, w tym również załączników. Składanie środków zaskarżenia odbywa się po rejestracji w zakładce dla adwokatów dostępnej na stronie: www.giustizia-amministrativa.it/processo-amministrativo-telematico. Skuteczne wniesienie środka prawnego wymaga złożenia m.in. odpowiedniego podpisu kwalifikowanego. Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego umożliwia udział w posiedzeniach publicznych na odległość, czyli bez konieczności obecności w budynku sądu.

Regulacje dotyczące formy technicznej ulegają dynamicznym zmianom. Ostatnie zostały zawarte w *Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 134 del 22 maggio 2020 le Regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico, nonché per la sperimentazione e la graduale applicazione dei relativi aggiornamenti*. Regulowane są m.in. zasady składania wniosków, formaty, w jakich dokumenty mogą być składane. Została ograniczona objętość składanych plików. Jeden plik nie może przekroczyć objętości 10 MB, natomiast w jednej wiadomości mogą zostać przesłane pliki o objętości nie przekraczającej 30 MB. Przesyłanie plików o większej objętości jest możliwe, ale wymaga wykorzystania innego środka.

Z dostępnych na stronie www.giustizia-amministrativa.it danych statystycznych wynika, że w 2017 r. na 268 552 depozytów złożonych za pomocą systemu informatycznego, 22 357 zostało odrzuconych ze względów technicznych. Liczba depozytów odrzuconych maleje wraz z upływem czasu stosowania tego systemu⁸.

⁶ Zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych określa *Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 9 del 29 gennaio 2018*, <https://www.gazzettaufficiale.it>, (dostęp: 20.07.2020 r.).

⁷ *Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 314 del 20 dicembre 2019*, <https://www.gazzettaufficiale.it>, (dostęp: 20.07.2020 r.).

⁸ <https://Giustizia amministrativa - i dati>, (dostęp: 20.07.2020 r.).

I. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego

Konstytucja Republiki Włoskiej z 1948 r. wprowadziła liczne rozwiązania gwarancyjne w zakresie związanym z ochroną sądową. Nie wprowadziła natomiast znaczących zmian w ukształtowanym w XIX w. modelu w obszarze ochrony obywateli w związku z aktywnością administracji. Na szczególną uwagę w zakresie ochrony sądowej zasługuje art. 24 Konstytucji, wprowadzający prawo do sądu: wszyscy mogą zwrócić się do sądu w celu ochrony praw i interesów prawnych. Tak ujęty zakres prawa do sądu ma w prawie włoskim fundamentalne znaczenie. Wprowadza bowiem ochronę zarówno praw podmiotowych (*diritti soggettivi*) jak i interesów prawnych (*interessi legittimi*).

Regulacja z artykułu 24 Konstytucji potwierdza istniejący od XIX w. w prawie włoskim „dwutorowy” model ochrony sądowej w związku z działalnością administracji⁹. W przypadku naruszenia praw, co do zasady ochrona została powierzona sądom powszechnym, natomiast ochronę interesów prawnych zapewniają sądy administracyjne. Tylko w zakresie przekazanym przez ustawy orzekają one w przypadku naruszenia praw¹⁰.

Gwarancje te rozwija art. 113 Konstytucji, który stanowi, że przeciwko aktom administracji publicznej zawsze jest dostępna ochrona sądowa praw i interesów prawnych, w zależności od przypadku mogą to być sądy powszechne albo sądy administracyjne. Taka ochrona prawna nie może zostać wyłączona lub ograniczona poprzez wprowadzenie określonych środków prawnych albo poprzez określenie kategorii aktów prawnych podlegających zaskarżeniu. Prawo określa, które organy sądowe mogą uchylić akty administracji publicznej, w jakich przypadkach oraz jakie to wywołuje skutki prawne. Omawiana regulacja z art. 113 w powiązaniu z treścią art. 24 Konstytucji wprowadzają zasadę pełnej ochrony w związku z działalnością administracji publicznej.

Sądownictwo opiera się o ideę sprawiedliwego procesu (art. 111 Konstytucji), regulowanego przepisami prawa. Każdy proces ma charakter sporny pomiędzy stronami, które pozostają równe. Sędzięgo powinna cechować bezstronność oraz brak powiązań ze stronami postępowania. Konstytucja nawiązuje do zasady racjonalnej długości procesu, realizowanej poprzez odpowiednie regulacje ustawowe.

Gwarantowana konstytucyjnie jest niezależność sędziów (art. 101 i 108 Konstytucji). Pierwszy z przywołanych artykułów wprowadza podległość sędziów tylko ustawie.

⁹ Podstawowe regulacje prawne w tym zakresie pochodzą z 1865 r. oraz z 1889 r., potwierdzone przez orzeczenie z 1891 Sądu Kasacyjnego (sprawa Laurens). Wynika z nich przyjęcie podziału opartego o rozróżnienie pomiędzy sprawami dotyczącym praw i sprawami opartymi o naruszenie interesu, jako podstawowymi wyznacznikami właściwości rzeczowej sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych.

¹⁰ Stosowana w prawie włoskim koncepcja podziału ochrony sądowej na sądy powszechne oraz administracyjne z wykorzystaniem praw i interesów prawnych zostanie szerzej omówione w części omawiającej zakres rzeczowy kognicji.

Konstytucja a kwestie ustrojowe

Konstytucja wprowadza również ramy ustrojowe dla organizacji sądów administracyjnych.

- Rada Stanu i inne organy sądownictwa administracyjnego – zgodnie z art. 103 Konstytucji – sprawują ochronę interesów prawnych w związku z działalnością administracji. Ustawa może przekazać inny zakres spraw, w tym tych, o których mowa w szczególnych regulacjach konstytucyjnych (art. 24, 111, 113, 125). W myśl art. 100 Konstytucji włoskiej, C.d.S. pełni różnorodne role, stanowi bowiem: organ pomocniczy rządu, opiniując określone projekty prawne, organ wspomagający prezydenta w rozstrzyganych przez niego sprawach oraz rozstrzygający sprawy jako sądowy organ II instancji.
- Trybunał Obrachunkowy (*Corte dei Conti*) jest właściwy w sprawach finansowych dotyczących administracji publicznej.

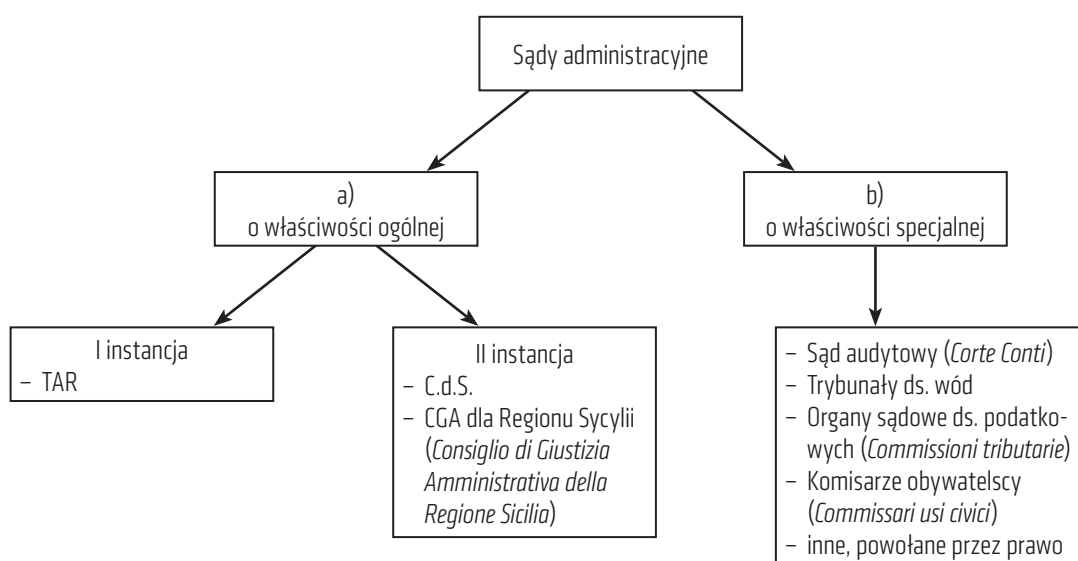
Warto zaznaczyć, że Konstytucja wprowadza ograniczenia dotyczące powoływania kolejnych sądów szczególnych (art. 102)¹¹.

Novum wprowadzonym w Konstytucji z 1948 r. było dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Od momentu wyodrębnienia się sądownictwa administracyjnego, jedynym organem sądowym była C.d.S. Z art. 125 Konstytucji wynika zobowiązanie do powołania w każdym regionie organu sądowego pierwszej instancji. Szczegółowe regulacje w tym zakresie miały zostać określone w ustawie. Pomimo zobowiązania konstytucyjnego, TAR, czyli organy sądowe pierwszej instancji utworzono dopiero na początku lat 70-tych.

II. Ustrój sądów administracyjnych i status sędziego sądu administracyjnego

W prawie włoskim, w przeciwieństwie to prawa polskiego, sądownictwo w sprawach administracyjnych jest rozproszone. W porządku prawnym funkcjonują różne sądy, mające w zakresie orzekania sprawowanie ochrony w związku z aktywnością administracji, bądź szerzej – w sprawach administracyjnych. Organizację sądów administracyjnych, ze względu na zakres merytoryczny orzekania, można przedstawić w postaci następującego schematu:

¹¹ Istniejące sądy szczególne w zakresie spraw administracyjnych zostaną omówione w części dotyczącej organizacji sądownictwa administracyjnego.



Źródło: Opracowanie własne

Ad. a)

Sądownictwo administracyjne o właściwości ogólnej jest zorganizowane dwuinstancyjnie:

- trybunały regionalne administracyjne (TAR) orzekają w pierwszej instancji. Zakres ich działalności obejmuje:
 - a. orzekanie w sprawach legalności skarżonych aktów,
 - b. orzekanie merytoryczne, tylko w tych sprawach wskazanych enumeratywnie przez akt prawny,
 - c. jurysdykcję wyłączoną, podobnie jak w poprzednim wypadku – tylko w sprawach enumeratywnie wskazanych przez akt prawny.

Ze względu na niejednolity charakter państwa włoskiego, dla regionów autonomicznych np. dla regionu Trentino-Alte Adige utworzony został *Tribunale regionale di giustizia amministrativa per la regione autonoma del Trento-Alto Adige*. Jako regułę przyjęto właściwość miejscową TAR w zależności od miejsca siedziby organu, którego aktywność lub bezczynność są przedmiotem zaskarżenia. Wyjątki dotyczącą właściwości TAR dla Regionu Lacjum, który dodatkowo rozpatruje sprawy, w których sąd ma możliwość wydania orzeczenia merytorycznego. TAR dla Regionu Lacjum orzeka również w sprawach działalności tych organów państwowych, których akty nie wywołują skutków w określonym regionie (jeśli akt dotyczy konkretnego regionu, wówczas orzeka TAR dla tego regionu). Ponadto TAR dla Regionu Lombardii, oprócz spraw wyznaczonych według podstawowej reguły kształtującej właściwość miejscową, jest właściwy w sprawach dotyczących Agencji ds. energii elektrycznej i gazu (więcej w części opracowania dotyczącej orzekania merytorycznego).

- Rada Stanu (C.d.S.) – orzeka w drugiej instancji. Działając jako organ orzecznicy, składa się z 4 sekcji (sekcja trzecia, czwarta, piąta i szósta). Podział prac pomiędzy sekcje konsultacyjne a orzecznicy został wprowadzony w drodze dekretu Prezydenta C.d.S.

Wyroki są wydawane kolegiálně (w myśl zasady kolegiальноści), TAR wydaje rozstrzygnięcia w składzie 3 sędziów, pod przewodnictwem przewodniczącego. W przypadku braku w składzie orzekającym prezydenta – przewodniczy sędzia najstarszy wiekiem.

C.d.S. jest organem ostatniej, czyli drugiej instancji w procesie administracyjnym. Orzeka w sprawach w składzie kolegiálním – 5-osobowym: prezydent oraz czterech doradców (*consiglieri*). W przypadku braku obsadzenia stanowiska prezydenta – składowi przewodniczy sędzia najstarszy kwalifikacjami zawodowymi, a nie wiekiem. Natomiast *adunanza plenaria* złożona jest z prezydenta oraz z 12 sędziów C.d.S., orzekających w sekcjach orzeczniczych.

CGA dla Sycylii – jest organem II instancji od orzeczeń wydawanych przez TAR dla regionu Sycylii.

Przesłanki wstrzymania się sędziego od głosu oraz przesłanki wyłączenia sędziego są określone we włoskim CPC. Wniosek o wyłączenie sędziego podlega uzasadnieniu. Może zostać złożony na piśmie albo w czasie posiedzenia publicznego. W przypadku uznania wniosku za bezzasadny, proponujący ponosi koszty postępowania o wyłączenie, a ponadto może zostać ukarany karą w wysokości do 500 euro (art. 18 ustawy o TAR).

Sędzia może skorzystać ze wsparcia w toku orzekania, wykorzystując dwie kategorie doradców *verificatore* albo *consulente*. Stanowisko doradcy można powierzyć pracownikowi publicznemu, biegłemu lub innym podmiotom mającym szczególne wiadomości techniczne. Warunkiem powołania na to stanowisko jest brak powiązań ze stronami. Co do zasady osoby wybrane na te stanowiska nie mogą odmówić przyjęcia wyboru, chyba że powołają się na ważne okoliczności. Osoby powołane na stanowisko *verificatore* albo *consulente* prowadzą wyjaśnienia w zakresie określonym przez sędziego i udzielają ustnych wyjaśnień.

Komisarz *ad acta* jest w prawie włoskim szczególnym rozwiązaniem. Powołany w przypadku orzekania merytorycznego przez sędziego pełni funkcję pomocniczą. Jego status prawny jest złożony – jest z jednej strony pracownikiem administracji publicznej (zwykle organu nadzorczego w stosunku do strony sprawy), ale z drugiej – podlega sędziemu. Powoływany jest do wydania aktu wykonującego orzeczenie sądu w zakresie merytorycznym. Wskazuje się, że *ratio* tego rozwiązania prawnego sprowadza się do podziału władz na władzę wykonawczą i sędziową i brak możliwości podejmowania przez sędziego czynności w sprawach właściwych władzy wykonawczej.

Wymienione organy pomocnicze nie występują w postępowaniu sądownoadministracyjnym w prawie polskim, gdzie postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym jest prowadzone przez sędziego, co do zasady, w ograniczonym zakresie. Również zakres orzekania merytorycznego został ukształtowany w znacznie węższym zakresie.

Ad. b) sądy szczególne

Właściwość umocowanego konstytucyjnie sądu audytowego obejmuje sprawy finansów publicznych. Są to zarówno postępowania kontrolne, prowadzone przez sekcje kontrolne, jak

również jurysdykcyjne – realizowane przez regionalne i centralne jednostki organizacyjne. Zakres urzędów kontrolowanych ujęto szeroko i dotyczy zarówno administracji centralnej, jak również administracji samorządowej (regionów, prowincji, gmin), przedsiębiorstw publicznych lokalnych i regionalnych. Zakres właściwości obejmuje rachunkowość, odpowiedzialność pracowników publicznych, postępowania prowadzone z wniosku osób trzecich. Od strony podmiotowej dotyczy pracowników komórek księgowych, innych pracowników zajmujących się rachunkowością. Są to m.in. sprawy emerytalne, obejmujące zaskarżenie aktów administracyjnych ostatecznych, ustalających prawo do emerytury wypłacanej ze środków państwowych; dodatków cywilnych, wojskowych, wojennych i inne przekazane na mocy ustawy.

Trybunałom ds. wód publicznych powierzone zostały wszystkie sprawy sporne dotyczące wód. Sprawy prowadzone są w oparciu o regulacje zawarte m.in. w CPC (w pierwszej instancji). Odwołania wnoszone są do Trybunału Wyższego w terminie 30 dni od dnia wydania orzeczenia. Trybunał orzeka, stosując kodeks postępowania cywilnego.

Organy sądowe ds. podatkowych są utworzone na poziomie regionów oraz prowincji. Pierwsze mają siedzibę w stolicy każdego regionu, a drugie – w stolicy każdej prowincji. Orzeczenia wydane przez organy sądowe prowincji są skarżone do organów sądowych na poziomie regionu.

Komisarze sądowi to – od strony organizacyjnej – sędziowie sądów powszechnych wyspecjalizowani w ochronie możliwości wykorzystywania przez mieszkańców regionu określonych dóbr. Dotyczy to np. wypasu owiec na terenach publicznych lub prywatnych, zbierania drewna, czy połowu. Prawo to zwykle wynika z dotychczasowego, faktycznego wykorzystania terenu i nie opiera się na akcie np. umowie, czy decyzji administracyjnej.

III. Sądy administracyjne a sądy powszechne

Nawiązując do podziału ochrony prawnej na tę sprawowaną przez sądy powszechne i administracyjne, warto zwrócić uwagę na różnicę dotyczącą zakresu orzekania przez sędziego¹² sądu powszechnego (zakres orzekania sądów administracyjnych został zaprezentowany w części kognicja). Jedną z różnic jest brak możliwości wyeliminowania skażonego aktu z obrotu prawnego, ani ingerencji w jego treść. Sędzia może natomiast wypowiedzieć się o bezprawności aktu i, w konsekwencji, odmówić jego zastosowania w rozpatrywanej sprawie. W wypadku braku podjęcia przez administrację działania zmierzającego do wyeliminowania aktu, ponoszący negatywne skutki prawne może skorzystać z trybu tzw. *giudizio di ottemperanza*, prowadzonego przed sędzią sądu administracyjnego (szerzej patrz: kognicja).

¹² Posługiwanie się w opracowaniu wyrażeniem „sędzia sądu administracyjnego”, „sędzia sądu powszechnego” odpowiada ujęciu charakterystycznemu dla włoskiej nauki prawa.

Ze względu na omówiony tryb podziału spraw pomiędzy jurysdykcję sądów powszechnych i administracyjnych, powodujący wątpliwości odnośnie właściwości sądów, istotne jest stworzenie przejrzystych regulacji rozstrzygających odnośnie stosowanego trybu. W przypadku stwierdzenia przez sędziego sądu administracyjnego braku kognicji w sprawie, jest on obowiązany do wskazania właściwego dla rozstrzygnięcia sprawy sądu krajowego.

Jeżeli w ciągu 3 miesięcy od wskazania sądu właściwego zostanie ponownie rozpoczęty proces, wówczas zachowują moc prawą dotychczas podejmowane czynności. Jeśli jednak strona ponownie rozpocznie proces przed sądem administracyjnym, wówczas sąd może na pierwszym posiedzeniu z urzędu stwierdzić istnienie sporu kompetencyjnego.

Jeśli spór kompetencyjny rozstrzygają Sekcje połączone Sądu kasacyjnego, i wskażą właściwość sądu administracyjnego, wówczas zachowują moc prawną dotychczas podejmowane czynności, jeśli strony rozpoczną proces przed sądem w terminie 3 miesięcy od publikacji rozstrzygnięcia przez Sąd kasacyjny. Jeśli strony rozpoczną proces przed sądem administracyjnym, wówczas sąd może zdecydować o utrzymaniu w mocy przeprowadzonych przed sądem niewłaściwym środków dowodowych.

Środki zabezpieczające (*misure cautelari*) zachowują moc przez 30 dni od dnia publikacji rozstrzygnięcia o właściwości sądu. Strony mogą wystąpić o ponowne ustanowienie środków ochrony przez sąd właściwy w sprawie. Warto podkreślić, że środki zabezpieczające są szeroko rozbudowane i odgrywają w procesie zarówno cywilnym jak i administracyjnym znaczącą rolę.

Błędy dotyczące właściwości sądu, który rozstrzygał sprawę, są podstawą do wnoszenia środków zaskarżenia.

IV. Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego w Polsce i jej odpowiedniki albo zasady odrębne w porządkach prawnych innych państw

We włoskim administracyjnym procesie sądowym odnaleźć można te same zasady, co w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym, jednak waga i znaczenie przykładane do poszczególnych zasad są różne. Wynika to po części z aktywności administracji i przyjętego w prawie włoskim dwutorowego modelu ochrony sądowej, co oznacza większe zaangażowanie sądów cywilnych w sprawy administracyjne.

Podstawowe zasady CPA zostały ujęte w jednej jednostce redakcyjnej – art. 2 CPA i są następujące:

- zasada równości stron;
- zasada sporności;
- zasada sprawiedliwego procesu sądowego;

- zasada racjonalnej długości procesu sądowego. Do jej realizacji zostali obowiązani zarówno sędziowie, jak też strony postępowania.

1. Zasady podstawowe

Zasada dostępu do sądu

Jedna z zasad wynikających z regulacji konstytucyjnych w obu porządkach prawnych – zarówno w prawie polskim, jak również w prawie włoskim. W najszerszym stopniu prawo do sądu realizuje tryb orzekania o legalności aktu administracyjnego, podstawowy i najszerszej stosowany tryb w procesie sądowniczym w prawie włoskim.

Nie ulega wątpliwości, że zasada ta realizuje ochronę interesu jednostkowego. Ma on być indywidualny oraz związany z konkretną osobą. Przez wiele lat odmawiano (w orzecznictwie oraz doktrynie) ochrony sądowej interesu zbiorowego. Weryfikacja stanowiska nastąpiła pod wpływem prawa wspólnotowego¹³. Obecnie uwzględniana jest również ochrona interesu zbiorowego, rozumianego jako interes grupy osób (o różnym stopniu zorganizowania, np. stowarzyszenia, interesy określonej grupy zawodowej itp.). Zmianę stanowiska argumentowano m.in. z odwołaniem się do art. 113 Konstytucji włoskiej wprowadzającego prawo do sądu w odniesieniu do aktywności administracji, bez względu na stronę podmiotową, czy aktywność dotyczy jednostki, czy grupy reprezentującej określony interes.

Zasada dwuinstancyjności

W prawie włoskim, podobnie jak w prawie polskim, postępowanie przed sądem administracyjnym jest, co do zasady, dwuinstancyjne. W pierwszej instancji orzeka TAR, podczas gdy w drugiej – C.d.S.

Przez wiele lat, tj. od momentu powstania C.d.S. (w połowie XIX w.), aż do 1971 r., czyli do powołania TAR, proces sądowy ograniczał się do jednej instancji. Chociaż dwuinstancyjność procesu sądowniczym wprowadziła Konstytucja z 1948 r. (art. 125), dopiero po orzeczeniu Sądu Konstytucyjnego o braku konstytucyjności działających od 1865 r. zgromadzeń regionalnych (*giunta regionale*), rozpoczęto prace nad reformą sądownictwa administracyjnego, zakończone przyjęciem ustawy z 6 grudnia 1971 r., powołującą TAR.

Zostało utworzonych 20 TAR obejmujących, z wyjątkami opisanymi powyżej, właściwością miejscową obszar regionu. Dodatkowo, w ośmiu regionach utworzono ośrodki zamiejscowe TAR.

Dwuinstancyjność jest również przewidziana w sądownictwie administracyjnym szczególnym.

¹³ *Adunanza plenaria*, 19.10.1979 r., nr 24, za: F. Caringella, L. Delpino, F. del Giudice, *Diritto amministrativo...*, s. 91.

Zasada legalności

Zasada ta jest podstawową zasadą orzekania. Kontroli podlega legalność, czyli zgodność z prawem wydanego aktu administracyjnego. W ramach legalności kontrolowana jest właściwość organu administracyjnego, naruszenie prawa oraz nadużycie prawa. Dodatkowo w trybie szczególnym oraz wyłącznym mogą zapaść orzeczenia merytoryczne.

Zasada jawności postępowania

Wysłuchania publiczne są dostępne zarówno dla stron, jak również dla innych podmiotów, nawet jeśli sprawa ich nie dotyczy. Przewodniczący składu może postanowić o wyłączeniu jawności ze względu na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny oraz moralność. Natomiast w spotkaniach w pokoju narad mogą uczestniczyć tylko pełnomocnicy stron. Zarówno strony jak i publiczność została z nich wyłączona.

Zasada kontradyktoryjności

W prawie włoskim stanowi jedną z tych podstawowych zasad postępowania sądowno-administracyjnego, której poświęca się wiele uwagi w doktrynie. Chociaż obecnie należy do podstawowych zasad tego procesu, historycznie była wiązana jedynie z procesem cywilnym. Jej realizacji upatruje się m.in. w obowiązku informowania wszystkich stron o toczącym się postępowaniu, co ma zapewnić im możliwość czynnego udziału w sprawie. Jako kolejny instrument wymieniane jest: prawo dostępu do akt sprawy, wypowiedania się, składania środków dowodowych. Zasadę tę łączy się z prawem stron do kształtowania zakresu zaskarżenia, czyli z zasadą dyspozycyjności, bez uszczerbku dla zasady prawdy materialnej.

Zasada udzielania pomocy prawnej stronom

Art. 24 ust. 3 Konstytucji włoskiej, zapewnia środki mające pomagać osobom w ochronie swoich praw przed sądem. Wykonanie tej zasady w obecnym stanie prawnym nastąpiło w dekreście z 2002 r., mającym na celu wsparcie finansowe w zakresie pokrycia kosztów procesu oraz kosztów adwokackich. Pomoc prawna jest udzielana zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym, bez stosowania kryterium narodowości. Identyfikacja podmiotu następuje w oparciu o kod podatkowy, tak aby można było ustalić spełnienie jednego z kryterium uzyskania prawa pomocy – wysokości dochodu.

Uwzględnienie wniosku jest uwarunkowane spełnieniem dwóch przesłanek:

- pierwsza dotyczy dochodu rozporządzalnego w rodzinie, który na rok 2020 wynosi nie więcej niż 11.493,82 € (z pewnymi szczegółowymi odstępstwami),
- żądanie pomocy prawnej nie jest oczywiście bezzasadne.

W procesie administracyjnym żądanie pomocy prawnej może być wnoszone zarówno na etapie pierwszej jak i drugiej instancji, w każdym z trybów orzekania. Z tym, że w każdej instancji wniosek należy złożyć oddzielnie.

Wnioski rozpatruje specjalnie powołana do tego komisja (oddzielnie w C.d.S., CGA dla regionu Sycylia, w każdym TAR). Składa się ona z dwóch przedstawicieli sądu oraz jednego przedstawiciela ze strony adwokatury oraz członków dodatkowych, np. skład komisji dla C.d.S. został powołany zarządzeniem Prezydenta C.d.S. z 2018 r.¹⁴.

Zasada ekonomiki procesowej (szybkości)

Czynności stron oraz sędziego nie powinny prowadzić do przewlekłości postępowania. W art. 2 CPA jest to jedna z zasad podstawowych – racjonalnej długości procesu.

Dodatkowo w prawie włoskim znaczenie odgrywa zasada uzasadniania. Rozstrzygnięcia wydawane przez sąd muszą posiadać uzasadnienie. Ciekawym rozwiązaniem przyjętym w CPA jest zobowiązanie do redagowania aktów w sposób jasny i syntetyczny. Obejmuje on zarówno akty sędziowskie, jak również pisma pochodzące od stron. Wytyczne w tym zakresie zawarte zostały w:

- *il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22 dicembre 2016, modificato dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 127 del 16 ottobre 2017* – skierowanym do stron i do sędziów;
- *la nota del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016, o redagowaniu rozstrzygnięć I instancji, skierowanej do sędziów.*

2. Zasady szczególne

Zasada równości stron

To jedna z zasad opisywanych w doktrynie włoskiej mających charakteryzować proces sądownoadministracyjny w odróżnieniu od postępowania administracyjnego. Analogicznie jak w prawie polskim skarżący prowadzi przed sądem spór z organem, którego działalność kwestionuje.

Zasada dyspozycyjności

Postępowanie przed sądami administracyjnymi nie może być inicjowane ani prowadzone z urzędu. To również strony decydują o zakresie zaskarżenia – kształtując w ten sposób przedmiot sprawy sądownoadministracyjnej.

¹⁴ *Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 7 del 22 gennaio 2018*, https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/0/nsiga_4558863.pdf/eb2e2fb4-8067-c218-d2af-7b4cd064640a, (dostęp: 20.07.2020 r.).

Zasada prymatu załatwienia sprawy w postępowaniu przed organem administracji

Zasada jest realizowana poprzez warunkowanie wniesienia środka zaskarżenia do sądu administracyjnego po uprzednim wyczerpaniu drogi administracyjnej. Kontroli sądowej podlegają zatem ostateczne rozstrzygnięcia organu administracji publicznej.

Zasada prawdy materialnej

Postępowanie dowodowe prowadzone przez sędziego administracyjnego jest zdeterminowane trybem, w którym orzeka. Np. w zakresie trybu wyłącznego (patrz: kognicja) dysponuje on zarówno możliwością stosowania w tym zakresie CPC, jak również zwrócenia się o konsultację techniczną dostępną w ramach procedury sądowoadministracyjnej.

Zasada związania granicami skargi

W szerszym ujęciu zasada ta oznacza zakaz działania z urzędu. Spór powstaje w wyniku wniesienia środka zaskarżenia przez stronę. Sędzia nie może orzekać wykraczając poza granice zaskarżenia. Zasada ta jest postrzegana wężej niż w prawie polskim, bowiem sędzia nie może orzec o nieważności skarżonego aktu z innej przyczyny niż ta wskazana przez stronę.

Zasada związania oceną prawną wyrażoną w prawomocnym wyroku

W myśl tej zasady, ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Zasada ta również obowiązuje w prawie włoskim. Odnosząc ją do związania sądu powszechnego oceną formułowaną w wyroku sądu administracyjnego w trybie zgodności z prawem, takie związanie występuje. Sędzia sądu powszechnego nie może pominąć skutków prawnych aktu, o którym sąd administracyjny orzekał i uznał jego zgodność z prawem. Nawet jednak ta reguła doznaje ograniczenia, bowiem związanie ogranicza się do zarzutów analizowanych w sprawie sądowoadministracyjnej. Sędzia może zatem odmówić uwzględnienia skutków aktu administracyjnego, jeśli zostaną podniesione – w jego ocenie – nowe i zasadne zarzuty mające wskazywać na bezprawność zaskarżonego aktu¹⁵.

V. Kognicja

Zakres kognicji sądów administracyjnych określa w sposób generalny art. 7 CPA. Należy do niej rozstrzyganie sporów (*controversie*) dotyczące przede wszystkim interesów prawnych

¹⁵ F. Caringella, L. Delpino, F. del Giudice, *Diritto amministrativo...*, s. 817.

(*interessi legittimi*) oraz dodatkowo w sprawach przekazanych na mocy innych ustaw również w zakresie praw podmiotowych (*diritto soggettivo*), dotyczące wykonywania albo braku wykonywania władztwa administracyjnego, mające postać postanowień, aktów, porozumień, albo zachowań spełniających warunki jednego z nich, wydane przez administrację publiczną.

Warto zwrócić uwagę, że z zakresu kognicji wyłączono wprost akty lub postanowienia rządu mające charakter wykonywania władzy politycznej (*potere politico*).

Kryterium wyodrębniania kognicji sądów administracyjnych zostało w prawie włoskim ukształtowane inaczej niż w prawie polskim. Wyliczenie zawarte w art. 3 ppsa jest przejrzyste i – poza nielicznymi wyjątkami, nie budzi szerszych wątpliwości. Inaczej kwestia ta wygląda w prawie włoskim. Podział kognicji pomiędzy sądami powszechnymi a administracyjnymi stanowi jedno z bardziej zawiłych zagadnień. Podział opiera się o dwie kategorie – *diritto soggettivo*, tłumaczone w niniejszym opracowaniu jako prawo podmiotowe, które podlega co do zasady kognicji sędziów powszechnych oraz *interesse legittimo*, tłumaczone jako interes prawny – chronione przez wyroki sędziów administracyjnych.

W związku z tym, że zakres znaczeniowy obu pojęć jest różny w prawie włoskim i polskim, wyjaśnienia wymaga sposób ich rozumienia w prawie włoskim.

Przez prawo podmiotowe rozumie się sytuację prawną, w jakiej może znaleźć się osoba. Źródła jego są wielorakie i niekoniecznie związane z działalnością administracji publicznej, np. prawo własności wynikające z nabycia lub odziedziczenia nieruchomości, dług w stosunku do osoby fizycznej wynikający z zawarcia umowy pożyczki¹⁶. Spory dotyczące praw podmiotowych przekazanych jurysdykcji sędziemu administracyjnemu mogą być rozstrzygane w drodze arbitrażu prawnego zgodnie z regulacją GPC.

Interes prawny jest natomiast skorelowany z wykonywaniem władztwa administracyjnego. Akt administracyjny jest źródłem uprawnień lub obowiązków jego adresata. Przykładowo w prawie włoskim wydawanie pozwolenia budowlanego jest postrzegane nie z perspektywy zaspokajania interesu prywatnego, ale z perspektywy interesu publicznego, jako potwierdzenie zgodności wniosku z zagospodarowaniem przestrzennym regionu (kwestie związane z zagospodarowaniem przestrzennym należą do praw publicznego). Chodzi zatem o zagwarantowanie realizacji interesu publicznego, a nie prywatnego¹⁷.

Podobnie wyjaśnia się kwestionowanie wywłaszczenia. Nie chodzi tu o ochronę prawa własności, ale o realizację uprawnienia kontrolowania administracji publicznej, czy działała w granicach prawa. Stąd mowa jest o interesie prawnym, chronionym przed sądami administracyjnymi, a nie o ochronę prawa podmiotowego, którym zajmuje się sąd powszechny¹⁸.

Orzecznictwo sądowe obejmuje:

1. Jurysdykcję ogólną z zakresu zgodności z prawem (*di legittimita*)

¹⁶ G. Corso, *La giustizia amministrativa*, seconda edizione, Milano 2005, s. 37.

¹⁷ G. Corso, *La giustizia amministrativa...*, s. 39.

¹⁸ G. Corso, *La giustizia amministrativa...*, s. 40.

2. Jurysdykcję wyłączną (*giurisdizione esclusiva*)
3. Jurysdykcję rozszerzoną o orzekanie merytoryczne.

Ad. 1.

Jurysdykcja ogólna dotyczy rozstrzygania skarg dotyczących aktów, postanowień, jak też niepodejmowania działań (*omissione*) przez administrację publiczną. Zakres ten uzupełnia orzekanie o odszkodowaniu za naruszenie interesu prawnego.

Jest to jednocześnie najstarszy tryb w prawie włoskim, wprowadzony do C.d.S. po utworzeniu IV sekcji orzeczniczej, czyli w 1889. Obecnie uznawany jest za tryb w pełni realizujący postanowienia konstytucyjne, dotyczące zapewnienia ochrony interesów prawnych osobom w związku działalnością administracji publicznej.

Ten rodzaj jurysdykcji można scharakteryzować w następujący sposób:

- tryb właściwy w sytuacji braku przekazania sprawy do innego trybu, bądź sądom specjalnym;
- tryb symetryczny¹⁹ w stosunku do postępowania przed sądami powszechnymi;
- ograniczony w zakresie orzekania – odnosi się tylko do trzech rodzajów naruszeń: braku właściwości, naruszenia prawa, nadużycia prawa²⁰. Sędzia działając w tym trybie nie może w miejsce administracji dokonywać oceny poszczególnych faktów, wykazywać błędów w zakresie merytorycznego rozstrzygnięcia, czy podważać zasadność wydania decyzji o tej treści. Jego zakres orzekania jest ograniczony do uwzględnienia zarzutu, jeśli dotyczy jednego z trzech wymienionych naruszeń. W przypadku naruszenia właściwości, sąd uchyla akt w całości. Natomiast w przypadku stwierdzenia pozostałych uchybień – dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności w części.
- częściowo ograniczony w zakresie postępowania dowodowego – pomimo różnych zmian w tym zakresie, obecnie sędzia działając w tym trybie nie może prowadzić pełnego postępowania dowodowego, analogicznie jak w sprawach rozstrzyganych merytorycznie. Chociaż obowiązuje zasada swobodnej oceny dowodów, to jednak wyłączone w tym trybie zostały m.in. zeznania świadków. Dostępna jest natomiast tzw. konsultacja techniczna, czyli wsparcie doradcy.
- ograniczona w zakresie orzekania – TAR orzekając w tym trybie może uchylić skarżony akt, nie może go natomiast ani zreformować ani zastąpić.

Przedmiotem kontroli sądu w tym trybie mogą być akty administracyjne pochodzące od organów administracji publicznej, naruszające interesy prawne osób prywatnych. Natomiast z zakresu kontroli wyłączone zostały akty administracyjne pochodzące od organów państwa nienależących do administracji np. wydawane przez organy Parlamentu; akty

¹⁹ *Ipercompendio...*, s. 172.

²⁰ W prawie włoskim wyraźnie wyróżnia się tylko te trzy wady dotyczące legalności aktu administracyjnego.

zaliczane do prawa prywatnego wydawane przez organy administracji publicznej; akty organów sądowych; akty pochodzące od organów administracyjnych, ale nie mające charakteru wykonawczego, np. akty legislacyjne albo o charakterze sądowym; akty wewnętrzne administracji publicznej nie mające charakteru autonomicznego; regulaminy, o ile nie wywołują bezpośrednich negatywnych skutków w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych; akty o charakterze programowym, planistyczne, o ile – tak jak w poprzednim wypadku – nie wywołują bezpośrednich negatywnych skutków dla tych podmiotów.

Również w obrębie tego orzekania widoczne są problemy dotyczące zakresu ochrony – art. 4 ustawy o TAR nie ogranicza kognicji sądu administracyjnego jedynie do interesów prawnych, stąd powstają wątpliwości odnośnie orzekania o prawach podmiotowych. Dominujące stanowisko wskazuje, że również w tym trybie sędzia sądu administracyjnego może orzekać o prawach podmiotowych, jeśli jest to niezbędne do wydania orzeczenia w sprawie dotyczącej interesów prawnych. Rozstrzygnięcie wydane w sprawie, w zakresie dotyczącym praw podmiotowych wywołuje jednak skutki prawne ograniczone do tego postępowania. Warto również zaznaczyć, że niektóre aspekty np. orzekanie o fałszerstwie dokumentów należą do wyłącznej właściwości sędziego sądu powszechnego. Stanowisko to jest aktualne odnośnie omawianego trybu, jak również w odniesieniu do orzekania merytorycznego.

Ad. 2.

Jurysdykcja wyłączna, obejmująca sprawy wskazane przez prawo oraz w art. 133 CPA. Zakresem kontroli w tym trybie objęto legalność aktu oraz kwestie merytoryczne. Można ją scharakteryzować w następujący sposób:

- wyjątkowa – w tym sensie, że dotyczy tylko przypadków wskazanych przez prawo;
- nie stanowi trybu konkurencyjnego w stosunku do pozostałych trybów oraz sądu powszechnego. Wskazuje się, że to właśnie trudność w oddzieleniu praw podmiotowych od interesu prawnego stała się przyczyną wyodrębnienia tego trybu. Orzekając w tym trybie, sąd został wyposażony w możliwość orzekania o odszkodowaniu.

Przykładem spraw rozstrzyganych w tym trybie są usługi publiczne dotyczące m.in. farmacji, budownictwa, urbanistyki, ale również sprawy dotyczące rozstrzygnięć komitetu olimpijskiego, federacji sportowych. Chociaż „sprawy z zakresu usług publicznych” jest pojęciem kontrowersyjnym, zwykle rozumie się przez to sprawy powstałe pomiędzy zarządzającym określoną usługą publiczną a jej odbiorcą, z wyłączeniem trybu powierzania świadczenia tych usług.

Ad. 3.

Tryb rozszerzony o orzekanie merytoryczne obejmuje sprawy z art. 134 CPA i inne wynikające z ustaw. Zakresem kognicji sądu objęte jest orzekanie zarówno pod kątem zgodności z prawem, jak również orzekanie o zasadności i poprawności przyjętego rozstrzygnięcia.

Tryb ten można scharakteryzować w sposób następujący:

1. szczególny – dopuszczony jedynie w sytuacjach wyjątkowych, jako wyjątek od zasady, że sędzia sądu administracyjnego kontroluje zgodność z prawem aktu administracyjnego;
2. enumeratywny – dopuszczony jedynie w przypadkach określonych przez prawo;
3. dodatkowy – w tym znaczeniu, że nie wyłącza orzekania o zgodności z prawem aktu administracyjnego, ale dodatkowo dopuszcza orzekanie merytoryczne.

W takich sprawach sąd administracyjny zastępuje administrację publiczną, rozstrzygając merytorycznie sprawę. Przykładem spraw, w których sąd administracyjny orzeka merytorycznie są:

- akty i działania w materii wyborczej, objętej zakresem właściwości sądu administracyjnego,
- kary finansowe poddane jurysdykcji sądów administracyjnych, w tym kary pochodzące od niezależnych organów (należą do nich Bank Włoch, urząd zajmujący się ochroną konkurencji i rynku, urząd ds. spółek i giełdy, urząd zajmujący się nadzorem ubezpieczeń prywatnych i zbiorowych, agencja ds. energii elektrycznej i gazu, agencja ds. regulacji transportu, agencja nadzoru nad robotami publicznymi i wiele innych),
- spory graniczne na poziomie władz lokalnych,
- spory dotyczące klasyfikacji dzieł filmowych pod kątem dostępności dla nieletnich.

Działając w tym trybie, sąd może:

- uchylić akt administracyjny w całości ze względu na brak zgodności z prawem;
- zreformować go w części;
- rozstrzygnąć sprawę w całości wydając nowe orzeczenie;
- nałożyć na administrację obowiązek pokrycia kosztów postępowania.

W ramach orzekania merytorycznego na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie przyjęte w prawie włoskim, a nieobecne w prawie polskim. Jest to *giudizio di ottemperanza*. Uważane jest za jeden z instrumentów odgrywających zasadnicze znaczenie w wykonywaniu orzeczeń sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej. Ze względu na różną pozycję prawną orzeczeń obu sądów, rozróżnia się tryb właściwy orzeczeniom sądu cywilnego oraz tryb właściwy sądom administracyjnym. Historycznie tryb ten miał zastosowanie jedynie w przypadku orzeczeń wydawanych przez sądy cywilne. Rozszerzenie tego instrumentu i objęcie nim również orzeczeń sądów administracyjnych nastąpiło na mocy orzeczenia C.d.S. z 1928 r.²¹, a następnie przejęto to rozwiązanie wraz z utworzeniem TAR.

Sędzia sądu powszechnego, orzekając w ramach ochrony praw podmiotowych o naruszeniu prawa przez akt administracyjny, nie ma kognicji do jego uchylenia, modyfikacji, itp. Nie może

²¹ C.d.S., 2-3 1928 r., nr 181, za: *Ipercomendio...*, s. 175.

również nałożyć na administrację kary, przymuszając do zmiany takiego aktu prawnego²². Osobie zainteresowanej, w przypadku braku aktywności administracji w wykonywaniu wyroku sądowego, pozostaje skorzystanie z innego trybu, który doprowadzi do wykonania orzeczenia, czyli – w zależności od sytuacji – doprowadzi do zmiany w części lub w całości aktu. Jest to właśnie *giudizio di ottemperanza*.

Przykładem sytuacji podlegającej opisywanemu trybowi jest orzeczenie sądu cywilnego zmieniającego charakter drogi publicznej na drogę prywatną. W związku z tym, administracja powinna wykreślić tę drogę z rejestru dróg publicznych. Zmiana taka wymaga aktywności administracji, która nie może zostać zastąpiona przez orzeczenie sądu cywilnego.

W stosunku do niektórych rodzajów wyroków sądu cywilnego, np. nakładających na administrację karę pieniężną, powstają wątpliwości odnośnie trybu, jaki można zastosować w celu wykonania wyroku. Część orzecznictwa stoi na stanowisku, że wówczas zainteresowany może wybierać pomiędzy opisywanym trybem *giudizio di ottemperanza*, a postępowaniem egzekucyjnym cywilnym²³.

Warto jeszcze dodać, że orzekając w tym trybie sędzia sądu administracyjnego orzeka odnośnie wykonania wyroku, bez możliwości analizy treści zapadłego orzeczenia, a tym bardziej, nie może orzekać wykraczając poza zakres sprawy rozstrzyganej przez sędziego sądu cywilnego²⁴.

Tryb ten został również rozciągnięty na orzeczenia wydawane przez sędziego sądu administracyjnego. Nie bez kontrowersji, bowiem zaczęto zarzucać naruszenie zasady rozdziału władz – władzy sądowniczej od władzy wykonawczej. Nie ulega wątpliwości, że nadano w ten sposób nowy wymiar relacjom sądownictwa administracyjnego oraz administracji publicznej. Oznacza on dwukrotną ingerencję w działalność administracji publicznej: na etapie kontroli poprawności wydania aktu prawnego oraz na etapie wykonywania wyroku sądowego, gdzie sędzia działa w miejsce administracji publicznej.

Z opisywanego trybu zostały wyłączone następujące rodzaje rozstrzygnięć (wyliczenie przykładowe):

- nie wymagające od administracji podejmowania dodatkowych czynności, jak np. uchylenie w trybie kontroli zgodności z prawem aktu administracyjnego, w sprawie, która nie wymaga podjęcia nowego aktu w miejsce uchylonego;
- w sprawach, w których zapadło orzeczenie merytoryczne (przed TAR lub C.d.S.), a sąd wydał orzeczenie o treści żądanej przez stronę. W tym ostatnim wypadku, w sytuacji, gdy administracja nie będzie realizowała treści takiego orzeczenia, strona będzie mogła wystąpić o naprawienie wynikłej z tego szkody.

²² Art. 4 L.A.C.

²³ C.d.S., sekcja IV, 3.2.1996 r., nr 120 za: *Ipercompendio...*, s. 175.

²⁴ C.d.S., 1.3.2001 r., nr 1143, za: *Ipercompendio...*, s. 175.

Okoliczności warunkujące dostęp do omawianego trybu:

1. Ostateczny wyrok sądu. Tryb ten nie może być stosowany przy wykonywaniu aktów administracyjnych, bez względu na ich charakter ani w stosunku do wyroków, które nie mają charakteru ostatecznego i wykonawczego. Przez ten ostatni rozumie się sytuację, w której upłynęły terminy do wniesienia środka zaskarżenia albo wniesiony środek zaskarżenia został oddalony.
2. Konieczność podjęcia działania przez administrację publiczną w postaci wydania kolejnego aktu administracyjnego.
3. Opóźnienie w wydawaniu aktu przez administrację publiczną.
4. Brak aktywności administracji pomimo pozostawania w zwłóce.

Rodzaje wniosków kierowanych do sądu administracyjnego

1. Wniosek o stwierdzenie nieważności (*azione di annullamento*).

Wniosek o stwierdzenie nieważności z powodu naruszenia prawa, naruszenia właściwości, orzeczenia poza granicami właściwości należy wnieść w terminie 60 dni.

2. Wniosek o ukaranie.

Może zostać złożony niezależnie bądź wraz z innymi wnioskami.

Wniosek o ukaranie mający charakter odszkodowawczy może dotyczyć sytuacji bezprawnych działań po stronie administracji publicznej, bądź w sytuacji braku działania, pomimo zobowiązania wynikającego z przepisu prawa.

Wniosek o odszkodowanie z powodu naruszenia interesów prawnych należy wnieść w terminie 120 dni licząc od dnia wystąpienia szkody, bądź od powzięcia wiadomości o akcie, jeśli szkoda jest bezpośrednim następstwem tego aktu.

Orzekając o szkodzie, sąd analizuje stan faktyczny, zachowania całościowe obu stron i nie uwzględni żądania, jeśli szkody można było uniknąć zachowując zwyczajne środki ostrożności jak również wykorzystując dostępne środki ochrony prawnej.

W przypadku żądania stwierdzenia nieważności, wniosek o odszkodowanie można złożyć w terminie do 120 dni po przekazaniu sprawy do orzekania.

3. Wniosek w przypadku beczynności administracji.

W przypadku upływu terminu do załatwienia sprawy w drodze postępowania administracyjnego i w innych przypadkach przewidzianych przez prawo, każdy kto wykaże interes może żądać potwierdzenia istnienia obowiązku załatwienia sprawy przez administrację. W przypadku wniesienia kilku wniosków, istnieje możliwość ich połączenia. Jeśli należą do różnych trybów, co do zasady stosuje się łącznie tryb zwykły.

W 2000 r., podczas ostatniej dużej reformy sądownictwa administracyjnego, znacząco zmieniono właściwość rzeczową sądów administracyjnych. Sprawy sporne z zakresu prawa

pracy pracowników zatrudnionych w administracji publicznej, ze względu na prywatyzację stosunku zatrudnienia, zostały przeniesione do sądów pracy. Właściwość sądu administracyjnego utrzymano w przypadku tych stosunków pracy, które należą do prawa publicznego, czyli np.: żołnierzy, policjantów, sędziów, prokuratorów (*magistrati*), adwokatów państwa (*avvocatura dello Stato*), profesorów uniwersyteckich.

Ostatnie zmiany przyniosły rozszerzenie właściwości rzeczowej sądów o sprawy z zakresu usług publicznych, urbanistyki, budownictwa, wywłaszczenia, zamówień publicznych.

VI. Regulacja stron, uczestników postępowania

Zdolność sądową ocenia się, stosując przepisy kodeksu postępowania cywilnego (CPC). W myśl art. 75 CPC, osoby fizyczne mające pełną zdolność do czynności prawnych posiadają zdolność sądową.

W odniesieniu do osób prawnych, rozróżnieniu ulega ich status. Jeżeli są to osoby prawne prawa prywatnego, wówczas działają one za pośrednictwem swoich organów. Natomiast status osób prawnych prawa publicznego, zależy od kwalifikacji, czy jest to tzw. państwowa osoba prawna, czy państwo. Odpowiednie regulacje wskazują sposoby ich reprezentacji.

Zdolność procesowa w procesie sądownoadministracyjnym oceniana jest w odniesieniu do posiadanego interesu prawnego, dodatkowo w wypadku praw podmiotowych – istnienia tego prawa.

Strony procesu sądownoadministracyjnego dzieli się w następujący sposób:

- strony obowiązkowe – skarżący, organ administracji publicznej;
- strony dodatkowe – podmioty, które są zainteresowane rozstrzygnięciem o określonej treści²⁵.

W sprawach z zakresu dostępu i przejrzystości procesu rekrutacji w administracji, w sprawach wyborczych oraz tych dotyczących praw unijnych dotyczących swobody przemieszczania się po terytorium państw członkowskich, strony mogą działać samodzielnie. W pozostałych przypadkach przed TAR strony działają przez profesjonalnego obrońcę, tj. adwokata.

W sprawach przed C.d.S. obowiązkowe jest działanie przez adwokata dopuszczonego do występowania przed sądami wyższej instancji.

W przypadku nieujęcia w pozwie wszystkich osób, których dotyczy sprawa, osoby te mogą przystąpić do postępowania i brać w nim czynny udział. Do postępowania mogą dołączyć również osoby, które wykażą interes w sprawie. Przystąpienie do sprawy może nastąpić z inicjatywy zainteresowanego albo w wyniku zarządzenia sędziego.

²⁵ Diritto amministrativo, 2004, s. 54

VII. Środki sygnalizacyjne i dyscyplinujące stosowane przez sądy administracyjne

Instytucja sygnalizacji, którą do prawa polskiego wprowadza art. 155 ppsa, jest dodatkowym instrumentem umożliwiającym sądom administracyjnym wskazywanie na naruszenia przepisów prawa w postępowaniu administracyjnym przez organy administracji publicznej. Wydaje je sąd administracyjny, a organ, który otrzymał postanowienie sygnalizacyjne ma obowiązek je rozpatrzyć i poinformować sąd o swoim stanowisku, pod rygorem ukarania grzywną. Należy zauważyć, że jest to dość szczególne rozwiązanie proceduralne. W prawie włoskim brak jest podstawy prawnej do stosowania analogicznego środka sygnalizacyjnego.

W procesie włoskim ustawodawca wprowadza szereg rozwiązań mających zapewnić szybkość procesu i zniechęcić strony do stosowania środków mających go przedłużyć. W tym celu zostały wprowadzone regulacje dotyczące zwięzłego sposobu redagowania pism procesowych przez strony. Innym opisywanym w tym opracowaniu przykładem jest możliwość ukarania strony składającej bezzasadny wniosek o wyłączenie sędziego (oprócz nałożenia obowiązku pokrycia kosztów rozpatrzenia wniosku).

VIII. Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Rozstrzygnięcie TAR może być kwestionowane za pomocą następujących środków zaskarżenia:

1. Odwołania do TAR (*ricorso per revocazione*).
2. Odwołania do C.d.S. (*ricorso in appello*).
3. *Opposizione di terzo* – wnoszonego do Sądu Konstytucyjnego.
4. Wniosku o korektę błędów materialnych.

Ad. 1.

Wnoszone po spełnieniu określonych warunków wymienionych w art. 28 ustawy o TAR oraz art. 395–396 CPC. Są one następujące (wyliczenie przykładowe):

- Orzeczenie zostało wydane na podstawie dokumentów, które zostały uznane za sfałszowane;
- Po wydaniu orzeczenia wyszły na jaw zasadnicze dla sprawy dowody, których strona nie mogła wcześniej przedstawić;
- Rozstrzygnięcie zostało wydane w oparciu o niewłaściwie ustalony stan faktyczny. Taka sytuacja mogła mieć miejsce, gdy przyjęto określony fakt, którego istnienie zostało następnie wykluczone – albo przeciwnie, odrzucono istnienie faktu, który następnie uznano za zaistniały;
- Zapadł kolejny wyrok w sprawie rozstrzygniętej już wcześniej wyrokiem sądu;

- Wyrok wydano w wyniku deliktu sędziowskiego, potwierdzonego wyrokiem.

Termin do wniesienia środka zaskarżenia wynosi 60 dni, licząc od dnia dowiedzenia się o podstawie wznowienia (przesłanka 1,2,5), bądź 60 dni od dnia wydania orzeczenia.

Postępowanie przeprowadzane jest według przepisów regulujących postępowanie przed pierwszą instancją.

Ad. 2.

Podstawa prawna jest zawarta w art. 28 ustęp 2 ustawy o TAR. Wnoszone jest do C.d.S. pełniącą funkcje orzecznicze.

Zakres zaskarżenia tym środkiem obejmuje:

- Wyroki i inne akty kończące postępowanie pierwszoinstancyjne;
- Wyroki częściowe, jeśli wskazują na możliwy błędny wynik orzeczenia w pozostałej części;
- Zarządzenia takie, którym można przypisać element merytoryczny, a nie tylko formalny (np. dotyczące środków zabezpieczających).

Orzeczenie odwoławcze C.d.S. można scharakteryzować następująco:

- w wypadku uchylecia wyroku TAR, C.d.S. orzeka w sprawie sporu, a nie jak w wypadku rozstrzygnięcia kasacyjnego – nie przesyła sprawy do ponownego rozpatrzenia przez TAR;
- jest dewolutywne – poprzez wniesienie odwołania, kognicja do wydania rozstrzygnięcia zostanie przypisana C.d.S. Zakres orzekania w ramach postępowania drugoinstancyjnego jest ten sam, co w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

Zwykły termin do wniesienia środka zaskarżenia wynosi 60 dni od dnia notyfikacji skarżonego wyroku. Doznaje on licznych wyjątków. Krótsze terminy obowiązują np. w sprawach wyborczych, w przypadku bezczynności administracji.

Ad. 3. *Opposizione del terzo.*

Środek zaskarżenia przysługujący podmiotom, których interesów dotyczy skarżony akt. Środek przez długi czas był dostępny jedynie w postępowaniach przed sądem powszechnym. Uważano, że kontrola aktu przez sąd administracyjny ma charakter obiektywny (patrz wyjaśnienie pojęcia interes prawny), stąd koncentrowano się na aktywności administracji, a nie na więzi łączącej skarżącego z tą aktywnością (aktem będącym jej wynikiem). Z czasem zauważono, że racjonalne jest zapewnienie podmiotom trzecim udziału w postępowaniu, skoro i tak będzie przysługiwał im środek zaskarżenia wydawanych wyroków.

IX. Prawomocność i skuteczność (wykonalność) orzeczeń sądów administracyjnych

Wyroki sądu pierwszej instancji podlegają wykonaniu (art. 33 ust. 2 ustawy o TAR).

W przypadku uwzględnienia skargi, sąd orzeka w granicach wniosku. Sąd może:

- stwierdzić nieważność całości albo w części skarżonego aktu,
- zobowiązać instytucję, która pozostaje w bezczynności, do działania w określonym terminie,
- zobowiązać do zapłaty określonej sumy pieniężnej,
- w przypadku orzekania merytorycznego – przyjąć nowy akt, albo zmienić ten zaskarżony,
- orzec o zastosowaniu środków niezbędnych do wykonania aktu, takich jak nominacja komisarza *ad acta*.

X. Środki weryfikacji prawomocnego wyroku sądu administracyjnego

Wyroki drugoinstancyjne wydane przez C.d.S. podlegają wykonaniu. Prawo włoskie wprowadza dwa środki prawne wzruszenia wyroków ostatecznych:

- a) odwołanie o wznowienie,
- b) odwołanie kasacyjne.

Ad. a) Wnoszone w przypadkach określonych w art. 395 i 396 CPC, wnoszone w terminie 60 dni. Przesłanki zostały omówione w części odwołanie do TAR (*ricorso del revocazione*).

Ad. b) Wnoszone w oparciu o przesłanki określone w art. 362 CPC, np. błędy w zakresie właściwości:

- a) sprawa należy do właściwości innego organu państwa;
- b) sprawa należy do właściwości sądu powszechnego;
- c) sprawa należy do właściwości innego niż TAR sądu administracyjnego;
- d) błąd orzekania – zapadło rozstrzygnięcie merytoryczne w sprawie, w której sąd mógł orzekać jedynie o legalności aktu;
- e) błąd dotyczący nieprawidłowego składu sędziowskiego.

XI. Uchwały sądów administracyjnych

Poszerzony skład (*adunanza plenaria*) C.d.S. jest upoważniony m.in. do rozwiązywania sporów dotyczących prawa o szczególnym znaczeniu, bądź takich, które wzbudzają rozbieżności w orzecznictwie.

W myśl art. 99 CPA, jeżeli Sekcja orzecznicza C.d.S., do której wpłynął środek zaskarżenia uzna, że przedmiot sporu dotyczy interpretacji prawa już wywołującego rozbieżności orzecznicze albo może takie wątpliwości wywołać, w drodze zarządzenia wydanego z urzędu bądź na żądanie stron, może skierować sprawę do rozstrzygnięcia przez poszerzony skład C.d.S.

CPA umożliwia również skierowanie sprawy do rozstrzygnięcia przez poszerzony skład C.d.S. przez Prezydenta C.d.S. z urzędu, bądź na wniosek stron. Przesłanki skierowania sprawy nie ulegają zmianie.

Wątpliwości prawne rozstrzygane są przez poszerzony skład C.d.S. z udziałem Prezydenta C.d.S. oraz 12 sędziów wyznaczonych z sekcji orzeczniczych C.d.S. Prezydent C.d.S., w drodze zarządzenia ustala poszerzony skład na kolejny rok kalendarzowy, wskazując 12 sędziów biorących w nim udział. Ustalane są również terminy spotkań na każdy rok kalendarzowy. W 2020 r. wyznaczony został jeden termin w każdym miesiącu²⁶.

Sekcje C.d.S. są związane wypowiedzą poszerzonego składu. W przypadku, gdy rozwiązywane zagadnienie prawne ma szczególne znaczenie, poszerzony skład może wypowiedzieć się merytorycznie, pomimo iż uzna niedopuszczalność samego środka zaskarżenia.

XII. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE

Pytania prawne

Konstytucja włoska określa zakres kognicji sądu konstytucyjnego w art. 134. Jest on znacznie szerszy niż w prawie polskim i obejmuje orzekanie w sprawie zgodności z Konstytucją wszystkich aktów normatywnych, w tym aktów mających charakter aktów normatywnych pochodzących zarówno od parlamentu, ale również organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej). W 2019 roku sąd rozpatrzył łącznie 266 spraw z tego zakresu. Ponadto sąd rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy organami państwa, organami państwa a organami samorządowymi oraz pomiędzy organami samorządowymi (w 2019 r. były to

²⁶ *Consiglio di Stato, Carta dei Servizi, gennaio 2020*, s. 23–24, <https://www.giustizia-amministrativa.it/carta-dei-servizi-C.d.S.>, (dostęp: 20.07.2020 r.).

łącznie 23 sprawy²⁷). Trzecim zakresem kognicji jest orzekanie o odpowiedzialności Prezydenta RW w zakresie naruszenia Konstytucji.

Pytania dotyczące zgodności z prawem aktu normatywnego związanego z orzecaną sprawą, może zadać sędzia. Są to zatem pytania dotyczące konkretnych, a nie abstrakcyjnych spraw. Nie może natomiast samodzielnie rozstrzygać wątpliwości dotyczących konstytucyjności aktu. Tylko sąd konstytucyjny jest władny do podjęcia rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Pytania prejudycjalne

Zgodnie z artykułem 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni Traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Pytania prejudycjalne są wnoszone w celu zapewnienia jednolitej interpretacji prawa unijnego na terytorium Unii Europejskiej.

Każdy sąd państwa członkowskiego może zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, jeżeli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku (art. 267 akapit drugi TFUE). Natomiast sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, jest zobowiązany zadać pytanie prejudycjalne, jeżeli w sprawie przed nim zawisłej takie pytanie się pojawi (art. 267 akapit trzeci TFUE).

Dane statystyczne dotyczące liczby kierowanych wniosków w trybie prejudycjalnym wskazują, że w okresie 2015–2019 sądy włoskie skierowały 304 pytania. W tym samym okresie sądy polskie 123²⁸. Statystyki nie wyszczególniają, jaki sąd – powszechny czy administracyjny był autorem pytania.

²⁷ *Giurisprudenza Costituzionale dell'anno 2019 Dati quantitativi e di analisi*, s. 5, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/Cartabia2020/Dati_quantitativi_e_di_analisi_2019.pdf, (dostęp: 20.07.2020 r.).

²⁸ Annual Report 2019, Judicial Activity, Synopsis of the judicial activity of the Court of Justice and the General Court of the European Union, s. 163, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf>, (dostęp: 20.07.2020 r.).

Słowacja

I. Sądownictwo administracyjne – ustrój, właściwość rzeczowa i relacja względem sądów powszechnych (w tym w ujęciu ewolucyjnym)

1. Wymiar sprawiedliwości – podstawowe zagadnienia

Wymiar sprawiedliwości w Republice Słowackiej sprawują niezawisłe i bezstronne sądy (art. 141 Konstytucji Republiki Słowackiej¹). Do władzy sądowniczej należą sądy powszechne (zgodnie z art. 143 Konstytucji RS są to Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej² – *Najvyšší súd Slovenskej republiky*³ oraz pozostałe sądy – *ostatné súdy*) oraz Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej (*Ústavný súd Slovenskej republiky*)⁴.

W Słowacji, w odróżnieniu np. od Polski, nie ma wyodrębnionego sądownictwa administracyjnego, co oznacza, że sprawy z zakresu prawa administracyjnego co do zasady należą do właściwości sądów okręgowych (*krajské súdy*) i Sądu Najwyższego. W sądach tych funkcjonują izby (kolegia) administracyjne⁵.

Precyzując, po ostatnich zmianach związanych z szeroko rozumianą procedurą cywilną⁶, podstawowymi sądami sądownictwa administracyjnego pozostaną sądy okręgowe jako sądy pierwszej instancji. Sąd Najwyższy rozstrzyga na podstawie skargi kasacyjnej, będącej nowym środkiem odwoławczym od prawomocnych orzeczeń sądów okręgowych. O środkach nadzwyczajnych zadecyduje Sąd Najwyższy, w szczególności jako najwyższy organ sądowy ostatniej instancji. Natomiast jako sąd pierwszej instancji orzeka tylko wyjątkowo we wskazanych postępowaniach, takich jak niektóre sprawy wyborcze lub orzekając w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego o rozwiązanie partii politycznej. Nową instytucją w słowackim porządku prawnym jest Wielka Izba Sądu Najwyższego (*veľký senát najvyššieho súdu*), powołana do rozpatrywania wskazanych ustawą skarg kasacyjnych w rozumieniu ustawy. Wielka Izba Sądu Najwyższego składa się z prezesa i sześciu sędziów.

¹ Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992 (ústavný zákon č. 460/1992 Zb., z późn. zm.; dalej jako Konstytucja RS).

² Zob. Zákon z 24. októbra 2018 o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (č. 314/2018 Z.z. z późn. zm.).

³ Dalej jako Sąd Najwyższy.

⁴ Dosłownie Konstytucja RS stanowi, że są to: Sąd Najwyższy.

⁵ Zob. np. § 23 ust. 1 Ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Zákon z 21. mája 2015 Správny súdny poriadok, č. 162/2015 Z. z., z późn. zm.), dalej jako PPSA: *Na krajskom súde vo veciach správneho súdnictva konajú a rozhodujú sudcovia správneho kolegia (...).*

⁶ O czym dokładniej w dalszej części opracowania.

2. Zarys rozwoju sądownictwa administracyjnego w Słowacji

Należy uznać, że początki sądownictwa administracyjnego na ziemiach słowackich sięgają okresu monarchii austro-węgierskiej⁷. Warto przy tym zauważyć, że różniło się ono w części austriackiej i w węgierskiej części monarchii habsburskiej, do której należało terytorium dzisiejszej Słowacji. Na mocy ustawowego art. (*zákonného článku* – czes.) XLIII/1883 ze skutkiem od dnia 1 stycznia 1884 r. został ustanowiony Administracyjny Sąd Finansowy (czes. *Správní soud pro věci finanční*) rozpatrujący enumeratywnie określone odwołania od decyzji niższych organów administracyjnych⁸. Z dniem 1 maja 1897 r. sąd ten został połączony z Powszechnym Sądem Administracyjnym (czes. *všeobecný správní soud*), działającym na podstawie ustawowego art. XXVI/1896. Węgierski sąd administracyjny składał się z dwóch izb – finansowej i administracyjnej⁹ oraz ujęty był w zwykłej procedurze instancyjnej.

Sąd administracyjny rozpatrywał skargi przeciwko rozstrzygnięciom (uchwałom, decyzjom) wskazanych organów publicznych, w enumeratywnie określonym zakresie – enumeratywność została wyłączona w 1907 r.¹⁰. Nie był ograniczony zakresem pytań prawnych, miał możliwość kasacji oraz uzupełniania ustaleń faktycznych oraz – z kilkoma wyjątkami – mógł zmieniać wcześniejsze orzeczenia¹¹. Do złożenia skargi uprawniona była nie tylko strona, ale także niektóre władze i urzędnicy w celu ochrony interesu podmiotu państwowego lub interesu publicznego. Można przyjąć, że ten typ sądownictwa administracyjnego został zainspirowany sądownictwem pruskim, ze szczególnym odwołaniem do Rudolfa von Gneista¹².

W czasach funkcjonowania pierwszego państwa czechosłowackiego¹³ (w latach 1918–1938) sądownictwo administracyjne opierało się na działalności Najwyższego Sądu Administracyjnego¹⁴, mającego siedzibę w Pradze (§ 1 Ustawy o Najwyższym Sądzie Administracyjnym).

⁷ Powstałej w 1867 roku, jako wielonarodowa dualistyczna monarchia konstytucyjna. Ziemie słowackie zostały zaliczone do tak zwanej Zalitawii, czyli Krajów Korony Świętego Stefana (słow. *Krajiny svätéhoštefanskej koruny*, *Krajiny uhorskej koruny*). Zob. K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019, s. 38–39.

⁸ Zob. M. Kopecký, *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*, „*Správní právo*”, 2018, roč. 51, č. 1–2 s. 34; V. Sládeček, V. Tomoszková i in., *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Praha 2010, s. 81.

⁹ Zob. P. Vetešník, *Správní soudnictví v ČSR v letech 1918–1938 v evropském kontextu*. Disertační práce, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha 2018, s. 34.

¹⁰ P. Vetešník, *Správní soudnictví...*

¹¹ Zob. M. Kopecký, *Komparace české a slovenské...*, s. 34.

¹² Zob. tamże; E. Hácha, *Správní soudnictví*, [w]: E. Hácha i in., *Slovník veřejného práva československého*, Svazek IV: S až T, Brno 1938, s. 605. Zob. też M. Kopecký, *Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly správy a jeho následování*, „*Právník*” 2017, roč. 156, č. 12, s. 1072–1084.

¹³ Pierwsza Republika Czechosłowacka na podstawie Ustawy o powstaniu niepodległego państwa czechosłowackiego (słow. *Zákon zo dňa 28. októbra 1918 o zriadení samostatného štátu česko-slovenského*, czes. *Zákon ze dne 28. října 1918 o zřízení samostatného státu československého* (č. 11/1918 Sb. z. a n.), tzw. *Recepčný zákon*) tymczasowo przejęła (słow. *bol dočasne recipovaný*) austro-węgierski porządek prawny. Zob. J. Beňa, *Vývoj slovenského právného poriadku*, Banská Bystrica 2002, s. 14–15. Zob. też K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność religijna...*, s. 45; K. Schelle, *Organizace Československého státu v meziválečném období (1918–1938)*, Praha 2006, s. 417.

¹⁴ Zob. zákon ze dne 2. listopadu 1918 o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů (č. 3/1918 Sb. z. a n.), dalej jako *Ustawa o Najwyższym Sądzie Administracyjnym*.

W kwestiach dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych Republika Czechosłowacka przyjęła model austriacki, a nie węgierski¹⁵, co oznaczało pewne zmiany dla ziem słowackich. Najwyższy Sąd Administracyjny przejął część kompetencji Trybunału Państwa (Sądu Cesarskiego¹⁶, niem. *Reichsgericht*, czes. *Říšský soud*). Sąd ten był właściwy do orzekania we wszystkich przypadkach, w których ktoś twierdził, że na podstawie bezprawnego rozstrzygnięcia władzy administracyjnej zostały naruszone jego indywidualne prawa. Wyjątek stanowiły sprawy, w których rozstrzygały sądy powszechne¹⁷.

Zgodnie z czechosłowackimi regulacjami konstytucyjnymi (ustrojowymi)¹⁸ „ochronę sądową przed władzami administracyjnymi zapewnia w najwyższej instancji sąd złożony z niezawisłych sędziów, ustanowiony dla terytorium całej republiki” (§ 88 ust. 1, *soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolicy soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky*)¹⁹.

Nowelizacja ustawy o Najwyższym Sądzie Administracyjnym przyjęta w 1937 r.²⁰ przewidywała utworzenie sądów niższej instancji, jednak nie weszła w życie z powodów związanych z ostatecznym wybuchem II wojny światowej. W okresie tzw. Państwa Słowackiego²¹ i tzw. Pierwszej Republiki Słowackiej²² (1939–1945) czechosłowacki Najwyższy Sąd Administracyjny na Słowacji stracił jurysdykcję²³.

Po wojnie²⁴ powrócono do zarzuconej poprzednio koncepcji i w 1948 r. w art. 137 ust. 1 pkt 3 czechosłowackiej konstytucji²⁵ przewidziano utworzenie sądu administracyjnego.

¹⁵ Zob. np. § 2 Ustawy o Najwyższym Sądzie Administracyjnym.

¹⁶ Faktycznie działającego od 1869 r. do 1919 r. Zob. powołujące ustawy <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1867&page=425> i <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1869&page=201> (dostęp: 20.07.2020 r.). Zob. też M. Borski, *Początki i rozwój sądownictwa konstytucyjnego na terytorium Czechosłowacji i Republiki Czeskiej*, „Roczniki Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas”, 2010, s. 40–42; M. P. Sadłowski, *Geneza, ustroj i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.* Praca doktorska napisana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020, s. 27–28.

¹⁷ Zob. M. Kopecký, *Komparace české a slovenské...*, s. 35.

¹⁸ Zákon kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (č. 121/1920 Sb. z. a n.).

¹⁹ Ale zob. też § 16 Ústavní zákon z dne 22. novembra 1938 o Slovenskej krajine (č. 299/1938 Sb. z. a n.); Ústavní zákon zo dne 22. novembra 1938 o autonómii Slovenskej krajiny (č. 299/1938 Zb.).

²⁰ Novela zákona o nejvyšším správním soudě (č. 164/1937 Sb. z. a n.).

²¹ *Slovenský štát*, nazwa ta obowiązywała do czasu przyjęcia Konstytucji z dnia 21 lipca 1939 r. – Ústavní zákon zo dne 21. júla 1939 o ústave Slovenskej republiky (č. 185/1939 – Slovenský zákonník, Čiastka 41., Ročník 1939.).

²² *Prvá slovenská republika*, a w zasadzie zgodnie z konstytucją z 1939 r. po prostu Republika Słowacka.

²³ Zob. vládné nariadenie o najvyššom správnom súde (č. 62/1939 Sl. z.) oraz ústavný zákon č. 120/1940 Sl. z. o najvyššom správnom súde. Zob. też P. Mosny, *Česko a slovenske dejiny štatu a prava na Slovensku* po roku 1918, Košice 1994, s. 26–27.

²⁴ Co charakterystyczne, w czasach powojennej, czeskiej i słowackiej federacji, mimo posługiwania się przez mieszkańców krain tworzących tę federację (tzn. Słowacji, Czech, Moraw i Śląska) dwoma oficjalnymi językami (czeskim i słowackim), w doktrynie prawnej panowała znaczna zgodność wynikająca nie tylko z jednej państwowości i związanej z nią jedności regulacji prawnych. Jedność ta wynikała także z jednokowych uwarunkowań ideologicznych, które przebiegały się na pierwszy plan tak w aktach prawnych wszystkich poziomów, jak i w naukowych opracowaniach. K. Walczuk, *Wolność wypowiedzi w świetle konstytucyjnych praw i obowiązków obywateli Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, „Prawo. Administracja. Kościół” 2006, nr 1–2 (24–25), s. 206.

²⁵ Ústavní zákon ze dne 9. května 1948 Ústava Československé republiky (č. 150/1948 Sb.).

Jednocześnie § 1 ustawy z 11 maja 1949 r. o siedzibie sądu administracyjnego²⁶ wskazywał, że jego siedzibą będzie Bratysława. Najwyższy Sąd Administracyjny miał działać na podstawie regulacji przedwojennych, jednakże już od początku 1953 r., po wejściu w życie ustawy o prokuraturze²⁷, doszło do prawnej i faktycznej likwidacji tego sądu²⁸ stanowiącego „sól w oku” władzy komunistycznej²⁹, a organem odpowiedzialnym za sprawdzanie legalności decyzji administracyjnych miał być prokurator³⁰. W latach 60. XX wieku rozważano przywrócenie sądownictwa administracyjnego³¹, lecz dyskusje zostały przerwane w 1968 r., w związku z wydarzeniami związanymi z praską wiosną³².

Zasadniczą zmianę w zakresie ochrony wolności i praw jednostki, przede wszystkim w kontekście jej relacji z organami państwowymi przyniosło przyjęcie jeszcze w czasach czechosłowackiej federacji Karty Podstawowych Praw i Wolności³³, nadal będącej częścią porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej oraz stale obowiązującej na Słowacji – mimo powtórzenia zawartych w niej regulacji w rozdziale II Konstytucji Republiki Słowackiej z 1992 roku³⁴. Zgodnie z jej art. 36 ust. 2 każdy, kto twierdzi, że jego prawa zostały naruszone rozstrzygnięciem organów administracji publicznej może zwrócić się do sądu o zbadanie ich legalności, chyba że prawo stanowi inaczej. Wyłączenie kognicji sądów nie jest jednak dopuszczalne odnośnie ochrony podstawowych praw i wolności określonych w Karcie. Jak widać, przepis ten nie wskazuje jakiego rodzaju sądów dotyczy – czy odnosi się (też) do sądów administracyjnych. Należy zgodzić się z poglądem, że w chwili przyjęcia Karty nie było wspólnej woli przedstawicieli Czech i Słowacji odnośnie potrzeby przywrócenia specjalnego sądu administracyjnego oraz istnienia jednego sądu administracyjnego, wspólnego dla całej federacji, co miało też swoje ugruntowanie polityczne i konstytucyjne³⁵.

Współczesne sądownictwo administracyjne zostało wprowadzone do prawnego porządku Republiki Słowackiej w dniu 5 listopada 1991 r. nowelą ustawy o postępowaniu cywilnym³⁶.

²⁶ č. 166/1949 Sb.

²⁷ Zákon ze dne 30. října 1952 o prokuratuře (č. 65/1952 Sb.).

²⁸ Zob. M. Mazanec, *Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu*, [w:] *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*, red. O. Novotný, Praga 2002, s. 159–182.

²⁹ Zob. M. Kopecký, *Komparace české a slovenské...*, s. 36–37.

³⁰ Zob. M. Kopecký, *Komparace české a slovenské...*, s. 36–37.

³¹ Zob. V. Mikula, *Správní soudnictví – ano či ne?*, „Právník” 1968, nr 9, s. 769–799 czy też F. Zoulik, *K problematice správního soudnictví*, „Správní právo” 1969, nr 3, s. 513–523.

³² Zob. G. Chmielewski, *Słowacja* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. Wójcicka, Warszawa 2017, lex.pl, (dostęp: 15.07. 2020 r.). Zob. też: M. Nowakowski, *Sądy administracyjne europejskich państw socjalistycznych po II wojnie światowej (1944/45–52)*, [w:] *Dzieje biurokracji*, t. VI, red. T. Bykowska, A. Górak, G. Smyk, Lublin 2016, s. 677–692.

³³ Ústavný zákon Federálneho zhromaždenia ČSFR zo dňa 9. januára 1991 ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (č. 23/1991 Zb.); dalej jako Karta.

³⁴ Zob. K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność religijna...*, s. 91.

³⁵ M. Kopecký, *Komparace české a slovenské...*, s. 38.

³⁶ Zákon z 5. novembra 1991, ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok (č. 519/1991 Zb.).

W piątej części tej ustawy zawarto postanowienia odnoszące się do sądownictwa administracyjnego.

Z dniem 1 lipca 2016 r. zaczęły obowiązywać nowe regulacje procesowe – poza Kodeksem postępowania cywilnego – traktowanego subsydiarnie w postępowaniach sądownoadministracyjnych (ale w zasadzie wyłącznie podczas postępowań toczonych w pierwszej instancji³⁷). W tym dniu weszło w życie m.in. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁸. W zawartych w nim regulacjach można zaobserwować nawiązania do rozwiązań tak z czasów monarchii habsburskiej, jak i federacyjnej Czechosłowacji.

3. Struktura sądownictwa i zakres właściwości poszczególnych rodzajów sądów

Słowackie sądownictwo powszechne sprawowane jest przez: sądy rejonowe (*okresné súdy*), których jest 54 w kraju; sądy okręgowe, których jest 8 w kraju; Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej oraz Szczególny (Specjalny) Sąd Karny (*Špecializovaný trestný súd*).

Zgodnie z § 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 grudnia o sądach i zmianie niektórych innych ustaw³⁹ sądy w Republice Słowackiej w zakresie wymiaru sprawiedliwości działają: rozpoznając i rozstrzygając spory i inne sprawy prawne w postępowaniu cywilnym; rozpoznając i rozstrzygając sprawy karne zgodnie z przepisami o postępowaniu karnym; procedując i rozstrzygając w sprawie skarg lub innych środków naprawczych (*konajú a rozhodujú o žalobách alebo o opravných prostriedkoch*) przeciwko decyzjom, interwencjom (*zásahom*)⁴⁰, innym środkom lub bezczynności w dziedzinie administracji publicznej, decydując o legalności decyzji i działań władz publicznych oraz o ochronie przed bezprawną ingerencją lub działaniem władzy publicznej, w sprawach wyborczych, w sprawach referendum oraz w sprawach partii i ruchów politycznych, w sprawach przewidzianych ustawą, oraz w innych sprawach, jeżeli ustawa tak stanowi (ustawa określa je mianem „spraw administracyjnych”); rozstrzygając

³⁷ Zob. J. Baricová, *Rozhovor s vedúcou autorského kolektívu komentára k Správnemu súdnemu poriadku*, <https://www.beck.sk/blog/rozhovor-s-veducou-autorskeho-kolektivu-komentara-k-spravnemu-sudnemu-poriadku.html> (dostęp: 23.07.2020 r.).

³⁸ Należy podkreślić, że w nielicznych polskojęzycznych opracowaniach dotyczących słowackiego sądownictwa administracyjnego, które powstały już po wejściu w życie PPSA, autorzy niejednokrotnie bazują na starym stanie prawnym, kiedy to procedura administracyjna regulowana była w Kodeksie postępowania cywilnego.

³⁹ Zákon z 9. decembra 2004 o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (č. 757/2004 Z.z., z późn. zm.; dalej jako: Ustawa o sądach).

⁴⁰ Słowackie prawo nie definiuje tego pojęcia. Z przepisów § 250v ust. 1 Kodeksu postępowania cywilnego (Občiansky súdny poriadok zo 4. decembra 1963, č. 99/1963 Zb. z późn. zm.) wynika jednak, że chodzi o ochronę sądową przed *de facto* bezprawną ingerencją władz publicznych, która nie jest decyzją ani innym aktem indywidualnym. Zgodnie z orzecznictwem jest to nielegalna (lub szerzej rzecz ujmując bezprawna) ingerencja władzy publicznej na subiektywne (indywidualne) prawa osoby fizycznej lub prawnej, polegająca na działaniach organu administracji publicznej lub ustanowieniu procedur ewentualnie na braku działania. Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z dnia 23 października 2012 r. sygn. III. ÚS 504/2012-12 (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. októbra 2012, III. ÚS 504/2012-12).

w innych sprawach przewidzianych przez prawo, prawnie wiążący akt Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej lub umowę międzynarodową, którą Republika Słowacka jest związana. Sądy wykonują również inne czynności, leżące w granicach ich kompetencji, jeśli wynikają one z ustawy, prawnie wiążącego aktu Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej lub umowy międzynarodowej, którą Republika Słowacka jest związana (§ 2 ust. 2 ustawy o sądach).

Sąd decyduje, czy sprawa, która do niego wpłynęła należy do jego właściwości. Nie może przy tym stwierdzić, że sprawa nie wchodzi w zakres właściwości sądu, jeżeli nie może jej przekazać innemu organowi administracji publicznej w celu przeprowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia (§ 2 ust. 3 ustawy o sądach).

Sądy rejonowe orzekają jako sądy pierwszej instancji w sprawach cywilnych i karnych, chyba że przepisy o postępowaniu sądowym stanowią inaczej. Rozpoznają też sprawy z zakresu prawa wyborczego, jeżeli przewiduje tak ustawa szczególna⁴¹.

Sądy okręgowe orzekają jako sądy drugiej instancji w sprawach cywilnych i karnych, w których w pierwszej instancji orzekały sądy rejonowe; przepisy o postępowaniu sądowym określają, w jakich sprawach cywilnych i karnych sądy okręgowe rozpoznają sprawy jako sądy pierwszej instancji. Ponadto orzekają w sprawach administracyjnych w pierwszej instancji, chyba że ustawa szczególna stanowi inaczej. Poza tym ustawy szczególne mogą wskazywać inne przypadki, w których sądy okręgowe będą właściwe⁴².

Sąd Najwyższy rozpoznaje: zwyczajne środki zaskarżenia od orzeczeń sądów okręgowych i Szczególnego Sądu Karnego; nadzwyczajne środki zaskarżenia od orzeczeń sądów rejonowych, sądów okręgowych, Szczególnego Sądu Karnego oraz Sądu Najwyższego; spory o właściwość rzeczową pomiędzy sądami i organami administracji rządowej. Ponadto przekazuje sprawy do rozpoznania do innego sądu niż sąd właściwy, jeżeli przewidują to przepisy dotyczące postępowania sądowego, a także orzeka w innych sprawach, jeżeli wymaga tego ustawa albo umowa międzynarodowa, którą Słowacja jest związana. Sprawuje też nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania w sprawach zakończonych prawomocnym wyrokiem oraz dba o jednolitą wykładnię i spójne stosowanie przepisów prawa i innych powszechnie obowiązujących przepisów, wydając opinie mające na celu ujednoczenie wykładni ustaw i innych powszechnie obowiązujących przepisów, oraz poprzez publikację prawomocnych orzeczeń sądowych o zasadniczym znaczeniu w „zbiorze opinii” Sądu Najwyższego oraz orzeczeń sądów Republiki Słowackiej.

Sądami administracyjnym zgodnie z § 19 ust. 1 PPSA są: Sąd Najwyższy, sądy okręgowe i – we wskazanych w ustawie przypadkach – sądy rejonowe.

⁴¹ Zob. L. Orosz, K. Walczuk, *Sądowa kontrola wyborów w Republice Słowackiej i jej legislacyjne perspektywy*, „Studia Wyborcze” 2013, t. XVI, s. 77–91.

⁴² Zob. np. Zákon z 24. apríla 2003 o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním) (č. 166/2003 Z. z.).

II. Status sędziego

1. Zagadnienia ogólne

Sędziowie w sprawowaniu swojej funkcji są niezawiśli, a w orzekaniu są związani Konstytucją, ustawami konstytucyjnymi, umowami międzynarodowymi wskazanymi w art. 7 ust. 2 i 5⁴³ Konstytucji RS oraz ustawami (art. 144 ust. 1 Konstytucji RS).

Sędziów mianuje i odwołuje Prezydent Republiki Słowackiej na wniosek Rady Sądownictwa Republiki Słowackiej (*Súdna rada Slovenskej republiky*⁴⁴). Mianowanie jest na czas nieokreślony (art. 145 ust. 1 Konstytucji RS), przy czym sędzia może się zrzec swojej funkcji, składając pisemne oświadczenie Prezydentowi Republiki Słowackiej (art. 146 zd. 1 Konstytucji RS). Ponadto Prezydent Republiki Słowackiej na wniosek Rady Sądownictwa odwołuje sędziego na podstawie prawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo umyślne (*na základe právoplatného odsudzujúceho rozsudku za úmyselný trestný čin*) albo jeżeli został prawomocnie skazany za przestępstwo, a sąd nie orzekł w jego przypadku o warunkowym zawieszeniu kary pozbawienia wolności (*ak bol právoplatne odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmiennečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody*), na podstawie rozstrzygnięcia Izby Dyscyplinarnej za czyn, który jest nie do pogodzenia ze sprawowaniem funkcji sędziego (*na základe rozhodnutia disciplinárneho senátu pre čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom funkcie sudcu*), albo jeżeli sędzia utracił bierne prawo wyborcze do Rady Narodowej Republiki Słowackiej (art. 147 ust. 1 Konstytucji RS). Prezydent Republiki Słowackiej może też na wniosek Rady Sądownictwa odwołać sędziego, jeżeli stan zdrowia w dłuższym okresie, przynajmniej przez jeden rok, nie pozwala mu właściwie wykonywać (*riadne vykonávať*⁴⁵) obowiązków sędziowskich lub jeżeli osiągnął wiek 65 lat (art. 147 ust. 2 Konstytucji RS).

⁴³ Zgodnie z tymi przepisami Republika Słowacka może w drodze umowy międzynarodowej, która została ratyfikowana i ogłoszona w sposób określony w ustawie albo na podstawie takiej umowy, przenieść wykonywanie części swoich praw na Wspólnoty Europejskie i na Unię Europejską. Prawnie wiążące akty Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej mają pierwszeństwo przed ustawami Republiki Słowackiej. Transpozycja prawnie wiążących aktów wymagających implementacji, dokonuje się w drodze ustawy lub rozporządzenia rządu, zgodnie z art. 120 ust. 2 Konstytucji RS stanowiącym, że jeżeli tak ustanowi ustawa, rząd jest uprawniony do wydawania rozporządzeń także w celu wykonania Umowy Europejskiej o stowarzyszeniu, zawartej między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Słowacką z drugiej strony i w celu wykonania umów międzynarodowych zgodnie z art. 7 ust. 2 Konstytucji RS (art. 7 ust. 2 Konstytucji RS) oraz że umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka i podstawowych wolności, umowy międzynarodowe, dla wykonania których nie jest potrzebna ustawa, i umowy międzynarodowe, które bezpośrednio ustanawiają prawa lub obowiązki osób fizycznych albo osób prawnych, które zostały ratyfikowane i ogłoszone w sposób określony w ustawie, mają pierwszeństwo przed ustawami (art. 7 ust. 5 Konstytucji RS). Zob. też L. Cibulka, K. Walczuk, *Konstytucyjne ramy współpracy Rady Narodowej i rządu Republiki Słowackiej po wstąpieniu Słowacji do Unii Europejskiej*, (Ústavné rámce spolupráce NR SR a vlády SR po vstupe SR do Európskej únie), „De Doctrina Europea” 2007, rok IV, s. 11–18; K. Walczuk, *The constitutional principle of the sovereignty of Nation and State in contrast to the jurisdiction of the International Court of Justice – an outline of relation on the example of Poland*, [w:] *Medzinárodný súdny dvor: slovenská a česká teória a prax. Zborník príspevkov z V. slovensko-českého medzinárodnoprávneho sympózia. Kúpele Nimnica 28.-29. septembra 2012*, Bratislava 2012, s. 73–79.

⁴⁴ Dalej też jako Rada Sądownictwa.

⁴⁵ Przetłumaczenie tego zwrotu jako „regularne wykonywanie obowiązków” należy uznać za błąd, a tak: K. Skotnicki, *Konstytucja Republiki Słowackiej. Ústava Slovenskej republiky*, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*,

Sędzią może zostać mianowany obywatel Republiki Słowackiej, posiadający bierne prawo wyborcze do słowackiego parlamentu, czyli Rady Narodowej Republiki Słowackiej (*Národnej rady Slovenskej republiky*), osiągnął wiek 30 lat, posiada wyższe wykształcenie prawnicze oraz kompetencje gwarantujące właściwie sprawowanie funkcji sędziego (*pĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne*). Pozostałe warunki określa ustawa (art. 145 ust. 2 Konstytucji RS).

Sędzia obejmuje urząd z chwilą złożenia na ręce Prezydenta Republiki Słowackiej ślubowania w brzmieniu: „Ślubuję na swój honor i sumienie, że będę kierować się Konstytucją, ustawami konstytucyjnymi i umowami międzynarodowymi, które ratyfikowała Republika Słowacka i które zostały ogłoszone w sposób określony w ustawie, oraz ustawami, będę interpretować prawo (*zákony*⁴⁶) i orzekać według swojej najlepszej wiedzy, niezawisłe i bezstronnie” (art. 145 ust. 4 Konstytucji RS).

Jeżeli mianowany sędzia jest członkiem partii politycznej lub ruchu politycznego, jest zobowiązany do rezygnacji z członkostwa jeszcze przed złożeniem ślubowania (art. 145a ust. 1 Konstytucji RS). Sędzia sprawuje swoją funkcję zawodowo. Sprawowanie funkcji sędziego jest niepołączalne z funkcją w innym organie władzy publicznej, włącznie z funkcją przewodniczącego Rady Sądownictwa, z zatrudnieniem jako urzędnik państwowy (*so štátno-zamestnaneckým pomerom*), ze stosunkiem pracy lub stosunkiem o analogicznym charakterze, z prowadzeniem przedsiębiorstwa, z członkostwem w kierowniczym lub kontrolnym organie osoby prawnej, który prowadzi działalność gospodarczą (*s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť*), ani z inną działalnością gospodarczą albo zarobkową, z wyjątkiem administrowania własnym majątkiem, prowadzeniem działalności naukowej, pedagogicznej, literackiej albo artystycznej oraz członkostwa w Radzie Sądownictwa (art. 145a ust. 2 Konstytucji RS).

Sędziego można przenieść do innego sądu tylko za jego zgodą albo na podstawie orzeczenia Izby Dyscyplinarnej. Czasowe zawieszenie funkcji sędziego nie może zakłócać niezależnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Powody zawieszenia pełnienia funkcji sędziego, warunki tymczasowego przydzielenia sędziego oraz inne warunki tymczasowego zawieszenia wykonywania funkcji sędziego określa ustawa (art. 148 ust. 1 i 2 Konstytucji RS).

Sędziom przysługuje immunitet – nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność orzeczniczą, również po zaprzestaniu sprawowania funkcji (*za rozhodovanie nemožno sudcu (...), a to ani po zániku ich funkcie* – art. 148 ust. 4 Konstytucji RS), a w przypadku decyzji o podjęciu ścigania karnego sędziego, którego ona dotyczy, może wnieść zażalenie, o którym rozstrzyga Prokurator Generalny (*proti rozhodnutiu o začatí trestného stíhania sudcu*

red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 721.

⁴⁶ Określenie to można przetłumaczyć także jako „ustawy”, tak też K. Skotnicki w swoim tłumaczeniu Konstytucji RS w: *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 720. Jednak biorąc pod uwagę sens ślubowania za właściwe należy uznać, że chodzi w tym przypadku o „prawo”.

môže dotknutý sudca podať sťažnosť, o ktorej rozhoduje generálny prokurátor – art. 148 ust. 5 Konstytucji RS).

Podstawowym słowackim aktem prawnym regulującym sytuację prawną sędziów – oczywiście poza Konstytucją RS – jest ustawa nr 385/2000 Z.z. z dnia 5 października 2000 r. o sędziach i ławnikach oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁷. Zgodnie z § 1 tej ustawy, reguluje ona status sędziów, ich prawa i obowiązki, powstanie i ustanie funkcji sędziego (*vznik a zánik funkcie sudcu*), odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów, ich wynagrodzenie i uprawnienia po zakończeniu pełnienia funkcji sędziego.

2. Odpowiedzialność dyscyplinarna

Zgodnie z art. 141a ust. 5 Konstytucji RS do kompetencji **Rady Sądownictwa Republiki Słowackiej** należy m.in.: zapewnienie realizacji zasady publicznej kontroli sądownictwa (lit. a), opiniowanie, czy kandydat do nominacji sędziowskiej spełnia warunki dające gwarancje właściwego sprawowania funkcji (lit. b), przedkładanie Prezydentowi Republiki Słowackiej wniosków o mianowanie i odwołanie sędziów (lit. c), rozstrzyganie o przydziale i przeniesieniu sędziów (lit. d), przedkładanie Prezydentowi RS wniosków o mianowanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej oraz wniosków o ich odwołanie (lit. e), wybieranie i odwoływanie członków **Izb Dyscyplinarnych** (*disciplinárnych senátov* – składów sędziowskich w sprawach dyscyplinarnych) oraz wybieranie i odwoływanie przewodniczących Izb Dyscyplinarnych (lit. g), nadzorowanie, czy sędzia spełnia wymagania dotyczące kompetencji sędziowskich, gwarantujących właściwie sprawowanie funkcji sędziego przez cały czas jej trwania (lit. i), wydawanie zasad etyki sędziowskiej we współpracy z organami samorządu sądowego (lit. j). Odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów została poświęcona odrębna, trzecia część Ustawy o sędziach (§ 115 – § 138)⁴⁸.

W doktrynie słowackiego prawa konstytucyjnego niejednokrotnie zwracano uwagę na konstytucyjne umocowanie Rady Sądownictwa, podnosząc przy tym, że nie spełnia ona wszystkich warunków stawianych instytucjom reprezentującym demokratyczne państwo prawa, jakim zgodnie z art. 1 zd. 1 Konstytucji RS jest Słowacja („*Slovenská republika je (...) demokratický a právny štát*“)⁴⁹. Ján Drgonec i Tomáš Majerčák główny zarzut uczynili z tego,

⁴⁷ Zákon z 5. októbra 2000 o sudcoch a príseďiacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov (č. 385/2000 Z.z., z późn. zm.), dalej jako Ustawa o sędziach.

⁴⁸ Zob. też T. Majerčák, *Zodpovednosť a ochrana verejných funkcionárov – teoreticko-právne východiska, analýza právnej úpravy a návrhy de constitutione et lege ferenda*, [w:] *Aktuálne problémy zodpovednosti a ochrany verejných funkcionárov a možnosti ich riešenia*, red. T. Majerčák, Košice 2013, s. 79–83; J. Drgonec, *Disciplinárna zodpovednosť sudcov. Mechanizmus a podmienky jej uplatnenia. Druhá časť. Uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti v praxi disciplinárneho súdu*, „Justičná revue” 2006, č. 4, s. 601–618.

⁴⁹ J. Drgonec, *Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy SR v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky*, [w:] *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. septembra 2007*, red. L. Orosz, G. Dobrovičová, Košice 2008, s. 102–103. Zob. też T. Majerčák, *Zodpovednosť*

że Rada Sądownictwa nie prowadzi postępowania dyscyplinarnego samodzielnie, a jedynie powołuje i odwołuje na 3 letnie kadencje 10 przewodniczących (wybranych z kandydatów zgłoszonych przez rady sędziowskie) i 30 członków Izb Dyscyplinarnych (15 wybranych spośród kandydatów zgłoszonych przez Ministra Sprawiedliwości i 15 wybranych spośród kandydatów zgłoszonych przez Radę Narodową Republiki Słowackiej, czyli słowacki parlament)⁵⁰ i na podstawie rozstrzygnięć Izb Dyscyplinarnych przedstawia Prezydentowi Republiki Słowackiej wnioski o odwołanie sędziego z funkcji, choć powinna samodzielnie w tym zakresie rozstrzygać⁵¹.

Zgodnie z § 29a ust. 1 Ustawy o sędziach nie mogą być oni ścigani za swoją działalność orzeczniczą (*za rozhodovanie nemožno sudcu (...) stíhať*), nawet po zaprzestaniu sprawowania funkcji sędziowskiej. Natomiast w § 115 stwierdzono, że sędziowie odpowiadają dyscyplinarnie za przewinienia dyscyplinarne, przy czym jako takie może zostać uznane za zaniedbanie, jeśli przepis wyraźnie nie stanowi, że wymagana jest umyślność (§ 115a ust. 1). Ustawa o sędziach jako zaniedbanie uznaje sytuację⁵², w której sędzia wiedział lub powinien wiedzieć, że może naruszyć lub zagrozić interesowi chronionemu przez tę ustawę, ale z nieuzasadnionego powodu uznał, że takiego naruszenia nie dokona (§ 115a ust. 2).

Deliktem dyscyplinarnym (*disciplinárnym previnením*) jest: zawinione niewypełnianie lub naruszenie obowiązków sędziego; postępowanie, które budzi uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego w procesie orzekania, przede wszystkim wobec stron postępowania, a także co do woli sędziego sprawiedliwego i w miarę możliwości szybkiego zakończenia postępowania; niewykazanie wymaganych wyników w pracy sędziego na podstawie wystawienia sędziemu oceny „niezadowolającej”; niespełnienia obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub niemożność wiarygodnego uzasadnienia wzrostu sumy majątku w sytuacji, gdy wyraźnie wzrost ten przekracza wykazane przez sędziego źródła dochodów; obecność w miejscu pracy pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających (chyba że przewinienie zostanie uznane za ciężkie, o czym będzie mowa poniżej); jeśli sędzia mimo żądania prezesa sądu albo prezesa właściwego sądu wyższej instancji odmówi poddania się badaniu na obecność w organizmie alkoholu albo innych środków wywierających podobne skutki do alkoholu i innych środków odurzających; niezłożenie w wymaganym czasie oświadczenia dotyczącego spełniania warunków wskazanych

a ochrana..., s. 82; J. Svák, *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku (tézy inauguračnej prednášky)*, „Právny obzor” 2006, č. 1, s. 8–9; K. Walczuk, *Slovakia as a Secular Democratic State Ruled by Law – the Only Possibility? Theoretical Considerations*, [w:] *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 3–4. októbra 2012, II. Zväzok*, red. L. Orosz, M. Breichová Lapčáková, T. Majerčák, Košice 2012, s. 83; B. Balog, *Stabilizácia (súčasnej) Ústavy Slovenskej republiky*, [w:] *20 rokov Ústavy...*, s. 53–55; K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność religijna...*, Kraków 2019, s. 118; A. Brösl, *Komentár k čl. 2*, [w:] M. Čič i in., *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, Žilina 2012, s. 34.

⁵⁰ § 119a ust. 1 Ustawy o sędziach.

⁵¹ J. Drgonec, *Zmeny a pokusy o zmenu...*, s. 102–103; T. Majerčák, *Zodpovednosť a ochrana...*, s. 82–83. Zob. też art. 141a ust. 10 Konstytucji RS.

⁵² Ustawa *expressis verbis* wskazuje, że chodzi o działanie sędziego – *konanie sudcu*.

w Ustawie o sędziach, przede wszystkim dotyczących niepołączalności funkcji i zależności rodzinnych lub złożenie niepełnych informacji⁵³.

Ciężkim deliktem dyscyplinarnym jest (*závažným disciplinárnym previnením je*): świadome naruszenie obowiązku niezawisłości i bezstronności; zawinione niewypełnianie lub naruszenie obowiązków sędziego; postępowanie, które budzi uzasadnione wątpliwości, co do niezawisłości i bezstronności sędziego w procesie orzekania, przede wszystkim wobec stron postępowania, a także co do woli sędziego sprawiedliwego i w miarę możliwości szybkiego zakończenia postępowania; obecność w miejscu pracy pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających; odmówienie przez sędziego, mimo żądania prezesa sądu albo prezesa właściwego sądu wyższej instancji, poddania się badaniu na obecność w organizmie alkoholu albo innych środków wywierających podobne skutki do alkoholu i innych środków odurzających; niezłożenie w wymaganym czasie oświadczenia dotyczącego spełniania warunków wskazanych w Ustawie o sędziach, przede wszystkim dotyczących niepołączalności funkcji i zależności rodzinnych lub złożenie niepełnych informacji – jeśli ze względu na wagę naruszonego obowiązku, sposobu działania, rozmiaru przewinienia, recydywy lub innych okoliczności obciążających szkodliwość przewinienia jest zwiększona; powtórne niespełnienie obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, również w dodatkowo wyznaczonym czasie 30 dni, umyślne wskazanie niepełnych lub nieprawdziwych danych w oświadczeniu o stanie majątkowym albo ponowna niemożność wiarygodnego uzasadnienia wzrostu sumy majątku w sytuacji, gdy wyraźnie wzrost ten przekracza wykazane przez sędziego źródła dochodów; zawinione działania sędziego, zmierzające do przedłużenia postępowania dyscyplinarnego; samowolne/arbitralne (*svojvolňé*) orzeczenie wydane przez sędziego, pozostające w niezgodzie z prawem, jeśli tym orzeczeniem sędzia spowodował znaczną szkodę lub inny szczególnie poważny skutek (*iný obzvlášť závažný následok*); zawinione działania sędziego, zmierzające do przedłużenia postępowania sądowego; powtórne niezłożenie w wymaganym czasie lub powtórne złożenie niepełnych lub nieprawdziwych informacji w oświadczeniu dotyczącym spełniania warunków wskazanych w Ustawie o sędziach, przede wszystkim dotyczących niepołączalności funkcji i zależności rodzinnych lub złożenie niepełnych informacji; powtórne niewykazanie wymaganych wyników w pracy sędziego na podstawie wystawienia sędziemu oceny „niezadowolającej” w sytuacji, gdy poprzednio również została wystawiona ocena „niezadowolająca”; naruszenie obowiązku nieustannego spełniania warunków niezbędnych do pełnienia funkcji sędziego⁵⁴.

Natomiast w myśl art. 116 ust. 3 Ustawy o sędziach ciężkim deliktem dyscyplinarnym (niepołączalnym, sprzecznym) będącym nie do pogodzenia z funkcją sędziego (*závažné disciplinárne previnenie nezlučiteľné s funkciou sudcu*) jest: pełnienie funkcji sędziego podczas dyżuru sędziowskiego i w godzinach pracy pod wpływem alkoholu, narkotyków lub substancji

⁵³ Zob. § 116 ust. 1 oraz 23, 31 ust. 1, 32 ust. 1 i 33 ust. 1 Ustawy o sędziach.

⁵⁴ Zob. § 116 ust. 2 oraz 23, 27a ust. 1 lit. e, 31 ust. 1, 32, 33 ust. 1 Ustawy o sędziach.

psychotropowych⁵⁵; popełnienie [kolejnego] ciężkiego deliktu dyscyplinarnego pomimo wcześniejszego postępowania dyscyplinarnego prowadzonego w sprawie ciężkiego deliktu dyscyplinarnego; niemożność wiarygodnego uzasadnienia znacznego wzrostu sumy majątku w sytuacji, gdy wyraźnie wzrost ten przekracza wykazane przez sędziego źródła dochodów; świadome naruszenie obowiązku niezawisłości i bezstronności; powtórne niespełnienie obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, również w dodatkowo wyznaczonym czasie 30 dni, umyślne wskazanie niepełnych lub nieprawdziwych danych w oświadczeniu o stanie majątkowym albo ponowna niemożność wiarygodnego uzasadnienia wzrostu sumy majątku w sytuacji, gdy wyraźnie wzrost ten przekracza wykazane przez sędziego źródła dochodów; naruszenie obowiązku nieustannego spełniania warunków niezbędnych do pełnienia funkcji sędziego – jeśli ze względu na wagę naruszonego obowiązku, sposobu działania, rozmiaru przewinienia, recydywy lub innych okoliczności obciążających szkodliwość przewinienia jest nie do pogodzenia z pełnieniem funkcji sędziego; naruszenie ustawowych warunków losowego przydzielania składom orzekającym, sędziom i urzędnikom sądowym i losowego przyznawania już rozdzielonych spraw (*náhodného prerozdelenia už pridelených vecí*); niewykazanie wymaganych wyników w pracy sędziego na podstawie wystawienia sędziemu oceny „niezadowolającej” w sytuacji, gdy poprzednie dwie oceny również były określone jako „niezadowolające”.

Za przewinienie dyscyplinarne Izba Dyscyplinarna może nałożyć następujące kary: upomnienie; obniżenie wynagrodzenia funkcyjnego (*funkčného platu*) w wysokości obniżki do 30% na okres do 3 miesięcy, a w przypadku ponownego deliktu dyscyplinarnego, którego sędzia dopuścił się w czasie przed zatarciem kary dyscyplinarnej (*pred zahladením disciplinárneho postihu*), na okres do 6 miesięcy; wydanie i upublicznienie oświadczenia (*rozhodnutia*)⁵⁶ o tym, że dany sędzia w określonym roku nie przekazał w określony prawnie sposób źródeł zysków majątkowych (§ 117 ust. 1 Ustawy o sędziach). Kary te mogą być nakładane indywidualnie albo łącznie. W przypadku niespełnienia przez sędziego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym lub niemożność wiarygodnego uzasadnienia zysku majątkowego w sytuacji, gdy wyraźnie zysk ten przekracza wykazane przez sędziego źródła dochodów, obligatoryjnie wydawane jest oświadczenie, o którym była mowa powyżej⁵⁷.

Izba Dyscyplinarna przy nakładaniu kary dyscyplinarnej zwraca uwagę przede wszystkim na wagę naruszonego obowiązku, sposób postępowania, efekt i zakres przewinienia⁵⁸. W przypadku ciężkiego deliktu dyscyplinarnego, będącego nie do pogodzenia z funkcją sędziego karą dyscyplinarną zawsze jest odwołanie z funkcji sędziego (§ 117 ust. 5 Ustawy o sędziach).

⁵⁵ Art. 116 ust. 3 lit. a Ustawy o sędziach: *výkon funkcie sudcu počas nariadenej pohotovosti sudcu a počas pracovného času pod vplyvom alkoholu, omamných látok alebo psychotropných látok*.

⁵⁶ Określenie to może być tłumaczone na różne sposoby, w tym np. jako „decyzja”.

⁵⁷ § 117 ust. 2 oraz 116 ust. 2 lit. c Ustawy o sędziach.

⁵⁸ § 117 ust. 6 Ustawy o sędziach.

Słabości i niedociągnięcia w pracy sędziego o mniejszym znaczeniu mogą zostać ukarane przez organ upoważniony do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, jeśli jest to wystarczające, poprzez przekazanie sędziemu pisemnego upomnienia. Natomiast sędzia, którego dotyczy upomnienie dyscyplinarne (kara dyscyplinarna) może w terminie 15 dni od dnia, w którym się o niej dowiedział zwrócić się do właściwej izby dyscyplinarnej z wnioskiem o uznanie, że upomnienie (kara) jest nieważne⁵⁹.

Wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego może zostać złożony do Izby Dyscyplinarnej w ciągu jednego roku od dnia, w którym organ uprawniony do złożenia wniosku dowiedział się o delikcie dyscyplinarnym, jednak nie później niż w okresie trzech lat od daty popełnienia deliktu dyscyplinarnego, a w przypadku deliktu skutkującego opóźnieniami w postępowaniu sądowym, nie później niż pięć lat od daty popełnienia tego deliktu dyscyplinarnego⁶⁰.

Sędziowie Izby Dyscyplinarnej, tak jak wszyscy inni sędziowie, są zobowiązani do zachowania tajemnicy, nawet po zaprzestaniu pełnienia tej funkcji, w sprawach, o których dowiedzieli się podczas wykonywania swoich obowiązków⁶¹. Za sędziów Izby Dyscyplinarnej uznaje się jej prezesa i członków, wybranych zgodnie z Ustawą o sędziach⁶². Z obowiązku zachowania tajemnicy sędziów Izby Dyscyplinarnej zwalnia przewodniczący Rady Sądownictwa (§ 119 ust. 3 *in fine* Ustawy o sędziach).

III. Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego i zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym

Postępowanie sądownoadministracyjne opiera się m.in. na zasadach zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego (§ 5 ust. 1 PPSA). Poza tym w § 5 PPSA zostały wskazane inne, podstawowe zasady postępowania (*základné princípy konania*).

Postępowanie przed sądem administracyjnym uznawane jest za jedną z gwarancji ochrony podstawowych praw i wolności człowieka oraz ochrony praw i uzasadnionych interesów (*oprávnených záujmov*) uczestników postępowania administracyjnego (§ 5 ust. 2 PPSA).

Wydając orzeczenie, sąd administracyjny dba o ochronę praworządności (*ochranu zákonosti*) i interesu publicznego (*verejného záujmu*) (§ 5 ust. 3 PPSA).

Sąd administracyjny proceduje i rozstrzyga zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (*v súlade s platnými a účinnými právnymi predpismi*), uwzględniając ich moc prawną (*so zohľadnením ich právnej sily*) oraz zgodnie z podstawowymi zasadami PPSA (§ 5 ust. 4 PPSA).

⁵⁹ § 117 ust. 7 i 8 Ustawy o sędziach.

⁶⁰ § 120 ust. 4 w zw. z § 118 ust. 1 Ustawy o sędziach.

⁶¹ § 30 ust. 10 i 119 ust. 3 Ustawy o sędziach.

⁶² § 119 ust. 3 Ustawy o sędziach.

Postępowanie przed sądem administracyjnym można wszcząć wyłącznie na podstawie wniosku (*na základe návrhu*) (§ 5 ust. 5 PPSA).

Sąd administracyjny rozpoznaje sprawy publicznie (jawne). Publiczność może zostać wyłączona z rozprawy tylko w przypadkach przewidzianych w PPSA. Co ważne, ustawodawca *expressis verbis* wskazał dopuszczalność wyłączeń jedynie na podstawie PPSA, nie używając ogólnego odesłania do ustaw. Wyrok musi być zawsze ogłoszony publicznie (§ 5 ust. 6 PPSA).

Sąd administracyjny ustala kolejność poszczególnych czynności procesowych (*poradie jednotlivých procesných úkonov*) tak, aby toczące się przed nim postępowanie było szybkie i ekonomiczne (§ 5 ust. 7 PPSA).

Postępowanie przed sądem administracyjnym jest ustne, jeżeli PPSA tak stanowi. Dowody przeprowadza bezpośrednio sąd administracyjny i ocenia je według własnego uznania (*dokazovanie priamo vykonáva a dôkazy hodnotí správny súd podľa svojej úvahy*) (§ 5 ust. 8 PPSA).

W postępowaniu przed sądem administracyjnym strony (*účastníci konania*) mają równy status (*rovné postavenie*). Strony postępowania są zobowiązane do przedstawienia swoich twierdzeń (*preukázať svoje tvrdenia*) i dokonania czynności (*vykonať úkony*) w terminie wyznaczonym przez sąd administracyjny (§ 5 ust. 9 PPSA).

Organy administracji publicznej są związane orzeczeniami sądów administracyjnych w danej sprawie (§ 5 ust. 10 PPSA).

Postępowanie przed sądem administracyjnym związane jest funkcjonalnie z wykonywaniem nadzoru prokuratorskiego (*dozoru prokuratora*) nad przestrzeganiem legalności przez organy administracji publicznej na podstawie przepisu szczególnego (§ 5 ust. 11 PPSA).

Wyjątkowo sąd administracyjny nie zapewnia ochrony praw lub prawnie chronionych interesów osoby fizycznej i osoby prawnej, jeżeli zgłoszony przez nie wniosek wskazuje na oczywiste nadużycie prawa (*sleduje zjavné zneužitie práva*) (§ 5 ust. 11 PPSA).

Zasada prawdy obiektywnej (*zásada objektívnej pravdy, zásada materiálnej pravdy*) została uregulowana w Kodeksie postępowania administracyjnego⁶³. Zgodnie z § 3 ust. 5 KPA organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy, opierając się na rzetelnie stwierdzonym stanie rzeczy (*rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci* – § 3 ust. 5 zd. 1 KPA). Obowiązkiem organów administracji publicznej jest dbanie o to, aby nie powstały nieuzasadnione różnice przy orzekaniu w sprawach o takim samym lub podobnym stanie faktycznym (*správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely* – § 3 ust. 5 zd. 2 KPA).

Ponadto w § 32 ust. 1 KPA została zawarta regulacja, zgodnie z którą organ administracji publicznej jest zobowiązany do dokładnego i pełnego zapoznania się ze stanem faktycznym (*správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci*) i w tym celu do pozyskania dokumentów niezbędnych do podjęcia rozstrzygnięcia. Nie jest przy tym związany wnioskami

⁶³ Zákon z 29. júna 1967 o správnom konaní (správny poriadok) (č. 71/1967 Zb., z późn.zm.), dalej jako KPA.

stron. Natomiast zgodnie § 46 KPA decyzja administracyjna musi być zgodna z ustawami i innymi przepisami prawnymi, musi być wydana przez właściwy organ oraz musi opierać się na rzetelnie ustalonym stanie rzeczy (*musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci*) i zawierać określone wymagania. W uzasadnieniu decyzji organ administracji publicznej wskazuje, jakie fakty stanowiły podstawę jej wydania, jakie względy wziął pod uwagę przy ocenie materiału dowodowego, w jaki sposób zastosował uznanie administracyjne, stosując ustawodawstwo, na podstawie którego wydał decyzję (*ako použil správnu úvahu⁶⁴ pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval*)⁶⁵ oraz jak postąpił w stosunku do wniosków i zastrzeżeń stron (*a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania*) oraz jak odniósł się do ich wyjaśnień (§ 47 ust. 3 KPA).

Zgodnie z § 119 PPSA sąd administracyjny za podstawę rozstrzygania bierze (*správny súd vychádza*) stan faktyczny ustalony (*zo skutkového stavu zisteného*) przez organ administracji publicznej, chyba że PPSA stanowi inaczej. Sąd administracyjny może przeprowadzić dowody niezbędne do zbadania zgodności z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia czy środka lub do rozstrzygnięcia w sprawie. W § 120 PPSA wyraźnie wskazano, w jakich przypadkach sąd administracyjny nie jest związany ustaleniami poczynionymi przez organ administracji publicznej. Przede wszystkim chodzi tu o postępowania, w których orzeka co do istoty sprawy (§ 120 lit. a PPSA).

IV. Uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego oraz zdolność procesowa

1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z § 2 PPSA w sądownictwie administracyjnym sąd administracyjny zapewnia ochronę praw lub prawnie chronionych interesów osoby fizycznej lub osoby prawnej w zakresie administracji publicznej (*v oblasti verejnej správy*) oraz orzeka w innych sprawach określonych w PPSA (ust. 1). Każdy, kto twierdzi, że jego prawa lub prawnie chronione interesy zostały naruszone lub bezpośrednio ograniczone (*boli porušené alebo priamo dotknuté*) rozstrzygnięciem (*rozhodnutím*) organu administracji publicznej, aktem (*opatrením*) organu administracji publicznej, bezczynnością organu administracji publicznej lub inną ingerencją (*zásahom*) organu administracji publicznej może domagać się ochrony przed sądem administracyjnym na warunkach określonych w PPSA (ust. 2).

W rozumieniu PPSA organami administracji publicznej są: a) organy administracji państwowej (*orgány štátnej správy*), b) jednostki samorządu terytorialnego (*orgány územnej samosprávy*), którymi są gminy, miasta, a także w stolicy Republiki Słowackiej – Bratysławie

⁶⁴ Inaczej określaną jako *diskrečná právomoc* lub *voľná úvaha*.

⁶⁵ Zob. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 2. júna 2011, sp. zn. 8 Sžo 163/2010; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 8. marca 2017, I. ÚS 123/2017-14.

i w mieście Koszyce – dzielnice miejskie i województwa samorządowe (*samosprávne kraje*)⁶⁶, c) organy samorządu zawodowego (*orgány záujmovej samosprávy*)⁶⁷, którym szczególna regulacja powierzyła rozstrzyganie o prawach, prawnie chronionych interesach i obowiązkach osoby fizycznej i osoby prawnej w zakresie administracji publicznej, d) osoby prawne i osoby fizyczne, którym przepis szczególny powierzył rozstrzyganie o prawach, prawnie chronionych interesach i obowiązkach osoby fizycznej i prawnej w zakresie administracji publicznej, e) organy państwowe (*štátne orgány*), inne organy lub podmioty, którym szczególna regulacja powierzyła podejmowanie decyzji w zakresie praw, prawnie chronionych interesów i obowiązków osoby fizycznej i prawnej w zakresie administracji publicznej.

2. Strony postępowania

Zgodnie z § 32 PPSA stronami postępowania (*účastníkmi konania*) są: powód (*žalobca*), pozwany (*žalovaný*) i pozostali/inni uczestnicy (*ďalší účastníci*) chyba, że PPSA stanowi inaczej (ust. 1). Pozwanym jest organ administracji publicznej wskazany w PPSA, jeśli PPSA nie stanowi inaczej (ust. 2). Innymi uczestnikami są ci:

- a) którzy byli stronami w postępowaniu administracyjnym (*boli účastníkmi administratívneho konania*),
- b) wobec których z powodu nierozłącznej wspólnoty praw i obowiązków (*pre nerozlučné spoločenstvo práv a povinností*) z powodem lub stronami postępowania administracyjnego będzie wywierać wpływ orzeczenie sądu administracyjnego,
- c) których wskazuje ustawa (ust. 3).

Strony postępowania sądownoadministracyjnego, które były stronami w postępowaniu administracyjnym lub na które z powodu nierozłącznej wspólnoty praw i obowiązków z powodem lub stronami postępowania administracyjnego będzie wpływać orzeczenie sądu

⁶⁶ K. Walczuk, *Samorząd terytorialny w Republice Słowackiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2015, s. 346–353.

⁶⁷ Zob. Zákon z 21. oktobra 2004 o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (č. 578/2004 Z. z. z późn. zm.); Zákon z 30. júna 2004 o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (č. 442/2004 Z. z. z późn. zm.); Zákon zo 4. decembra 2003 o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (č. 586/2003 Z. z. z późn. zm.); Zákon Slovenskej národnej rady zo 6. mája 1992 o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) (č. 323/1992 Sb. z późn. zm.); Zákon Národnej Rady Slovenskej republiky zo 14. septembra 1995 o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov (č. 233/1995 Z. z. z późn. zm.); Zákon zo 14. mája 2004 o patentových zástupcoch, o zmene zákona č. 444/2002 Z. z. o dizajnoch a zákona č. 55/1997 Z. z. o ochranných známkach v znení zákona č. 577/2001 Z. z. a zákona č. 14/2004 Z. z. (č. 344/2004 Z. z. z późn. zm.); Zákon Slovenskej národnej rady z 29. januára 1992 o daňových poradcach a Slovenskej komore daňových poradcov (č. 78/1992 Zb. z późn. zm.); Zákon Slovenskej národnej rady z 28. februára 1992 o autorizovaných architektach a autorizovaných stavebných inžinieroch (č. 138/1992 Zb. z późn. zm.); Zákon Národnej Rady Slovenskej republiky z 12. septembra 1995 o Komore geodetov a kartografov (č. 216/1995 Z. z. z późn. zm.). Stan na 21 lipca 2010 r.

administracyjnego, mogą wyraźnie zrzec się (*výslovne vzdať*) swojego udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym: ustnie do protokołu z rozprawy (*ústne do zápisnice na pojednávanií*) lub na piśmie za poświadczeniem autentyczności podpisu (*písomne s osvedčením pravosti podpisu*) lub z poświadczonym podpisem elektronicznym (§ 32 PPSA ust. 4).

Jeżeli po wszczęciu postępowania sąd administracyjny dowie się, że nie bierze w nim udziału osoba, której praw, prawnie chronionych interesów lub obowiązków postępowanie będzie dotyczyło, niezwłocznie (*len čo sa o tom dozvie*) wydaje postanowienie (*uznesenie*) o dopuszczeniu tej osoby do postępowania w charakterze strony (§ 33 PPSA).

3. Zdolność procesowa

Zdolność procesową (*procesnú subjektivitu*), stanowiącą tzw. warunek procesowy (*procesnú podmienku*), niezbędny do tego, by sąd mógł działać i rozstrzygać⁶⁸ ma ten, kto posiada zdolność bycia podmiotem praw i obowiązków (*ten, kto má spôsobilosť mať práva a povinnosti*) oraz organ administracji publicznej i podmiot, któremu taką zdolność przyznaje ustawa (§ 35 ust. 1 PPSA).

Zgodnie z orzecznictwem słowackiego Sądu Najwyższego posiadanie zdolności procesowej jest warunkiem proceduralnym dotyczącym stron sporu. Jej brak stanowi poważną wadę proceduralną. Jeżeli strona nie miała zdolności procesowej od początku postępowania, jest to jego nieodwracalna wada. Jej konsekwencją jest obligatoryjnie zakończenie postępowania. Jeżeli stroną sporu jest osoba fizyczna, utrata jej zdolności procesowej jest jednocześnie utratą uprawnień do wykonywania praw i obowiązków (podmiotowości prawnej). Jeżeli utrata zdolności procesowej nastąpiła przed wszczęciem postępowania, fakt ten zawsze prowadzi do jego zakończenia⁶⁹.

W tym kontekście warto zauważyć, że organ administracji publicznej jest obowiązany zbadać z urzędu, czy strona postępowania administracyjnego jest właściwa nie tylko na początku postępowania, ale w całym jego toku, aż do prawomocnego zakończenia postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie (strona może posiadać zdolność na początku postępowania, ale w trakcie ją utracić, bądź też odwrotnie)⁷⁰.

Strona postępowania może samodzielnie występować przed sądem administracyjnym w zakresie, w jakim ma zdolność do czynności prawnych (*má spôsobilosť na právne úkony*) (§ 35 ust. 2 zd. 1 PPSA). Organ administracji publicznej posiada pełną zdolność procesową (§ 35 ust. 2 zd. 2 PPSA).

⁶⁸ Zob. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. júla 2018, 5ECdo/7/2018.

⁶⁹ Uznesenie Najvyššieho...

⁷⁰ Zob. S. Košičiarová, *Správny poriadok. Komentár*, Šamorín 2004, s. 59.

4. Pełnomocnicy

W zakresie, w jakim osoba fizyczna nie ma zdolności do samodzielnego działania przed sądem administracyjnym, w jej imieniu działa przedstawiciel ustawowy (*zákonný zástupca*) lub pełnomocnik (kurator, opiekun) procesowy (*procesný opatrovník*). (§ 36 ust. 1 PPSA). Pełnomocnikiem procesowym jest osoba wyznaczona przez sąd administracyjny, który rozpatruje i rozstrzyga sprawę z przyczyn określonych w PPSA lub w przepisach regulujących procedurę cywilną⁷¹.

W § 37 PPSA znalazł się przepis analogiczny do procedury cywilnej, zgodnie z którym sąd administracyjny wyznacza pełnomocnika procesowego osobie fizycznej, która nie może samodzielnie występować przed sądem administracyjnym i nie ma przedstawiciela ustawowego. To samo dotyczy sytuacji, gdy przedstawiciel ustawowy nie może działać w imieniu osoby fizycznej lub jest nieaktywny.

Na pełnomocnika procesowego sąd administracyjny wyznacza osobę bliską lub inną osobę ze środowiska rodzinnego (*z rodinného prostredia*) strony postępowania, posiadającą pełną zdolność do czynności prawnych (*ktorá je spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu*), co do której istnieje domniemanie (*u ktorej je predpoklad*), że będzie postępować zgodnie z interesem strony postępowania i która wyraża zgodę na wyznaczenie jej jako pełnomocnika (§ 39 ust. 1 PPSA). W przypadku braku takiej osoby, sąd administracyjny wyznaczy jako pełnomocnika procesowego gminę, w której strona postępowania miała ostatni adres stałego zamieszkania (§ 39 ust. 2 PPSA). W przypadku niebezpieczeństwa bezpośrednio wynikającego z opóźnienia lub w przypadku braku osób, o których mowa w § 39 ust. 1 i 2 PPSA, sąd administracyjny może wyznaczyć na pełnomocnika procesowego urzędnika sądowego (*súdného úradníka*) (§ 39 ust. 3 PPSA).

Jeżeli PPSA lub przepis szczególny nie stanowią inaczej, w imieniu organu administracji publicznej przed sądem administracyjnym występuje jego kierownik lub inna osoba upoważniona na podstawie przepisów wewnętrznych (§ 40 ust. 1 PPSA). Do postępowania osoby prawnej przed sądem administracyjnym stosuje się odpowiednio regulacje szczególnego przepisu o działaniu w imieniu osoby prawnej (§ 40 ust. 2 PPSA). Natomiast do procedowania państwa przed sądem administracyjnym stosuje się przepisy szczególne dotyczące działania w imieniu państwa (§ 40 ust. 3 PPSA). W imieniu gminy przed sądem administracyjnym występuje wójt gminy (*starosta obce*), w imieniu miasta – burmistrz miasta (*primátor mesta*), w imieniu dzielnicy – burmistrz (starosta) dzielnicy (*starosta mestskej časti*), w imieniu województwa

⁷¹ Zob. § 36 ust. 2 PPSA oraz § 68 ust. 1 i § 69 *Civilný sporový poriadok*, zgodnie z którymi to przepisami cywilnymi, sąd wyznacza pełnomocnika procesowego osobie fizycznej, która nie może samodzielnie występować przed sądem (*nemôže samostatne konať pred súdom*) i nie ma przedstawiciela ustawowego. Ta sama procedura ma zastosowanie, jeśli przedstawiciel ustawowy nie może działać w imieniu osoby fizycznej lub jest nieaktywny (*je nečinný*). Zob. też § 29 Kodeksu postępowania cywilnego (*Občiansky súdny poriadok*).

samorządowego – jego marszałek (przewodniczący) (*predseda samosprávneho kraja*) lub osoba upoważniona na podstawie przepisów wewnętrznych (§ 40 ust. 4 zd. 1 PPSA)⁷².

Strona może być reprezentowana przez adwokata. Może też zwrócić się o pomoc do Centrum Pomocy Prawnej (*Centrum právnej pomoci*)⁷³.

Powodowi, który cierpi na zaburzenia psychiczne (*postihnutý duševnou poruchou*) lub który nie jest w stanie jasno wypowiedzieć się (*nie je schopný zrozumiteľne sa vyjadrovať*), sąd administracyjny wyznaczy kuratora procesowego (procesného opatrovníka), chyba że podejmie inne środki (§ 201 PPSA).

5. „Inne podmioty postępowania”

W § 41, 42, 44 PPSA zostały wymienione „inne podmioty postępowania” (*iné subjekty konania*). Są nimi: osoba uczestnicząca w postępowaniu (*osoba zúčastnená na konaní*), zainteresowana społeczność (*zainteresovaná verejnosť*) oraz Komisja Europejska i Urząd Antymonopolowy Republiki Słowackiej (*Protimonopolný úrad Slovenskej republiky*).

Osobą uczestniczącą w postępowaniu jest osoba niebędąca stroną w postępowaniu, która miała status uczestnika postępowania administracyjnego, zgodnie z ogólnym przepisem (*podľa všeobecného predpisu*) o postępowaniu administracyjnym. Przewodniczący składu orzekającego (*predseda senatu*) zawiadamia tę osobę o toczącym się postępowaniu i wzywa ją do stwierdzenia, w wyznaczonym przez siebie terminie, czy będzie wykonywała uprawnienia osoby uczestniczącej w postępowaniu (*či v konaní bude uplatňovať práva osoby zúčastnenej na konaní*); takie oświadczenie może być dokonane tylko w wyznaczonym terminie. Jednocześnie zawiadomieniem przewodniczący informuje osobę o jej prawach. Podobnie przewodniczący postąpi, jeżeli w toku postępowania ustali, że jest inna taka osoba (§ 41 ust. 1 PPSA).

Sąd administracyjny na wniosek (*na návrh*) może postanowieniem (*uznesením*) nadać status osoby uczestniczącej w postępowaniu osobie, która nie była stroną w postępowaniu administracyjnym, ale: a) której praw lub prawnie chronionych interesów bezpośrednio dotyczy (*priamo dotknutá*) zaskarżone rozstrzygnięcie (*napadnutého rozhodnutia*) organu administracji

⁷² Nie wpływa to na postanowienia § 328 ust. 1 i § 442 ust. 3 PPSA (§ 40 ust. 4 zd. 2 PPSA).

⁷³ Zob. § 26 ust. 2 PPSA. Centrum Pomocy Prawnej jest państwową organizacją budżetową powołaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Słowackiej na podstawie ustawy z dnia 23 czerwca 2005 r. – zakon z 23. júna 2005 o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. (č. 327/2005 Z. z.). Centrum świadczy pomoc prawną obywatelom, którzy nie mogą skorzystać z innych usług prawnych z powodu braku środków. Jest więc instytucją realizującą konstytucyjnie zagwarantowane obywatelowi prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Może udzielać porad prawnych klientom, a także reprezentować ich przed sądem za pośrednictwem adwokata lub pracownika Centrum. Na terenie całej Słowacji jest 15 biur (*kancelária*) oraz 28 miejsc, w których prowadzone jest doradztwo (*v konzultáčnych pracoviskách*), organizacyjnie zintegrowanych w ramach poszczególnych biur Centrum. Zob. <https://www.centrumpravnejpomoci.sk/> (dostęp: 21.07.2020 r.).

publicznej lub środek (*opatrenia*) zastosowany przez organ administracji publicznej; b) której prawa lub prawnie chronione interesy dostały bezpośrednio naruszone (*priamo dotknutá*) przez brak rozstrzygnięcia (*nevydaním rozhodnutia*) organu administracji publicznej lub niezastosowanie określonego środka przez organ administracji publicznej; c) może mieć bezpośredni wpływ na jej prawa lub prawnie chronione interesy poprzez unieważnienie zaskarżonej decyzji organu publicznego lub środka podjętego przez organ publiczny; d) której praw lub prawnie chronionych interesów może bezpośrednio dotyczyć nowe rozstrzygnięcie organu publicznego lub środek zastosowany przez organ publiczny co do istoty zgodnie z orzeczeniem sądu administracyjnego (*vo veci samej podľa výroku správneho súdu*). Wniosek może złożyć powód (*žalobca*) niezależnie (*samostatne*) lub w wytoczonym powództwie (*v podanej žalobe*), a także osoba ubiegająca się o status osoby uczestniczącej w postępowaniu. Jeżeli sąd administracyjny nie uwzględni wniosku, orzeka postanowieniem, że nie nadaje danej osobie statusu uczestnika postępowania. (§ 41 ust. 2 i 3 PPSA).

Jeśli zainteresowana społeczność lub obywatele, których dotyczy sprawa (*dotknutá verejnost*), zbiorczo określani w PPSA jako „zainteresowana społeczność”, ma zgodnie ze szczególnym przepisem prawo uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących środowiska, jest uprawniona do: a) wniesienia skargi administracyjnej (*podat správnu žalobu*)⁷⁴; b) wniesienia skargi przeciwko bezczynności (*podat žalobu proti nečinnosti*)⁷⁵; c) wniesienia skargi na powszechnie obowiązujące przepisy (*podat žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu*); d) do udziału w postępowaniu w sprawie skargi administracyjnej wniesionej zgodnie z § 6 ust. 2 lit. a PPSA. Przepisy PPSA dotyczące osoby uczestniczącej w postępowaniu stosuje się odpowiednio do zainteresowanej społeczności (§ 42 ust. 1 PPSA). Zainteresowana społeczność występuje przed sądem administracyjnym za pośrednictwem wyznaczonych (kwalifikowanych) przedstawicieli (§ 42 ust. 1 w zw. z § 49 ust. 1 PPSA).

Co do zasady powód musi być reprezentowany przed sądem administracyjnym przez adwokata (który może udzielić substytucji innemu adwokatowi – § 49 ust. 3 PPSA). Wyjątek od przymusu adwokackiego stanowi m.in. sytuacja, gdy powód, jego pracownik lub przedstawiciel (*člen*) działający w jego imieniu lub reprezentujący go przed sądem administracyjnym posiada wyższe wykształcenie prawnicze drugiego stopnia⁷⁶. Obowiązek reprezentacji dotyczy również przygotowania powództwa. Pełnomocnictwo udzielone adwokatowi nie może

⁷⁴ Zgodnie z § 6 ust. 2 lit. a PPSA.

⁷⁵ Zgodnie z § 6 ust. 2 lit. e PPSA.

⁷⁶ Na Słowacji studia prawnicze są dwustopniowe – I st. bakalarski, czyli odpowiednik studiów licencjackich (*bakalárske štúdium*) i II st. magisterski (*magisterské štúdium*). W rozumieniu PPSA za studia prawnicze drugiego stopnia uznaje się wykształcenie drugiego stopnia na kierunku studiów prawo na wydziale prawa szkoły wyżej w Republice Słowackiej lub uznawane świadectwo ukończenia studiów prawniczych drugiego stopnia wydane przez zagraniczną uczelnię. Ponadto, jeżeli wykształcenie wyższe zostało uzyskane dwustopniowo (najpierw na pierwszym stopniu, a następnie uzupełnione na drugim) wymagane jest, aby na obu stopniach były to studia prawnicze (zob. § 489 PPSA).

być ograniczone (zob. § 49 ust. 1 PPSA). Pozostałe wyjątki od obowiązku reprezentowania przez adwokata zostały wskazane w § 49 ust. 2 PPSA i są nimi:

- a) sprawy, w których właściwy jest sąd rejonowy, zgodnie z § 12 PPSA;
- b) w postępowaniach w sprawie: skargi dotyczącej kar administracyjnych (§ 6 ust. 2 lit. b PPSA), skargi dotyczącej spraw socjalnych (§ 6 ust. 2 lit. c PPSA), skargi dotyczącej azylu, zatrzymania (*zaistenia*) i wydalenia administracyjnego (*administratívneho vyhostenia*) (§ 6 ust. 2 lit. d PPSA), skargi dotyczącej bezczynności organu administracji publicznej (§ 6 ust. 2 lit. e PPSA), skargi wyborczej, skargi dotyczącej praw politycznych (§ 6 ust. 2 lit. i PPSA);
- c) w postępowaniu w sprawach swobodnego dostępu do informacji na podstawie przepisu szczególnego;
- d) jeśli pozwany jest Centrum Pomocy Prawnej (§ 49 ust. 2 PPSA).

Związek zawodowy (*odborová organizácia*) może reprezentować powoda będącego jego członkiem w postępowaniu przed sądem administracyjnym dotyczącym skarg administracyjnych w sprawach socjalnych (§ 50 ust. 1 zd. 1 w zw. z § 6 ust. 2 lit. c PPSA). W imieniu związku zawodowego działa upoważniony (*poverený*) pracownik lub członek (§ 50 ust. 1 zd. 2 PPSA).

Organizacja pozarządowa udzielająca cudzoziemcom pomocy prawnej może reprezentować powoda w postępowaniu przed sądem administracyjnym dotyczącym skarg administracyjnych odnośnie azylu, zatrzymania i wydalenia (deportacji) administracyjnego (§ 50 ust. 2 zd. 1 w zw. z § 6 ust. 2 lit. d PPSA). Organizację pozarządową reprezentuje upoważniony pracownik lub członek posiadający wykształcenie wyższe prawnicze drugiego stopnia (§ 50 ust. 2 zd. 2 PPSA).

Osoby prawne inne niż związki zawodowe i organizacje pozarządowe w sprawach wskazanych powyżej mogą na podstawie pełnomocnictwa reprezentować stronę w postępowaniu przed sądem administracyjnym tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi (§ 50 ust. 3 PPSA).

Powód może mieć tylko jednego pełnomocnika wybranego zgodnie z § 50 ust. 1–3 PPSA i nie może on udzielić substytucji (§ 50 ust. 4 PPSA).

Strona postępowania i osoba uczestnicząca w postępowaniu przed sądem administracyjnym w każdym czasie może powołać adwokata, jako swojego pełnomocnika. Pełnomocnictwo udzielone adwokatowi nie może być ograniczone i może on udzielać substytucji (§ 51 ust. 1 w zw. z § 49 ust. 1 zd. 3 i ust. 3 PPSA).

Strona postępowania i osoba uczestnicząca w postępowaniu mogą być reprezentowani przed sądem administracyjnym przez posiadającą zdolność procesową (*procesne spôsobilou*) osobę fizyczną, która posiada wyższe wykształcenie prawnicze drugiego stopnia, będącą ich osobą bliską (*blízkou osobou*). Taki pełnomocnik może działać tylko osobiście, przy czym pozostaje to bez uszczerbku dla przepisów § 49 PPSA (§ 51 ust. 2 PPSA). Sąd administracyjny postanowieniem doręczonym stronie postępowania lub osobie uczestniczącej w postępowaniu

może nie dopuścić pełnomocnictwa osoby bliskiej w sytuacji, gdy w sposób oczywisty nie gwarantuje ona właściwego poziomu zastępstwa procesowego (*zrejme nie je spôsobilý na riadne zastupovanie*), albo gdy występuje w większej liczbie procesów (§ 51 ust. 3 PPSA).

Jeżeli w tej samej sprawie liczba powodów, innych uczestników lub osób biorących udział w postępowaniu przekracza dziesięciu, i którzy nie zgadzają się co do wspólnego pełnomocnika, a samodzielne (indywidualne) wykonywanie ich praw (*jednotlivý výkon*) mogłoby zagrozić celowi i szybkości postępowania, wspólnego pełnomocnika wyznacza sąd administracyjny. Wspólny przedstawiciel ma taki sam status procesowy jak pełnomocnik. Nie może cofnąć powództwa bez pisemnej zgody reprezentowanych stron (§ 52 PPSA).

V. Prawomocność i skuteczność (wykonalność) orzeczeń sądów administracyjnych

1. Zagadnienia ogólne

Sąd administracyjny wydaje orzeczenia w formie wyroków (*rozsudok*) – co do zasady, gdy rozstrzyga sprawy co do ich istoty (§ 133 ust. 1 zd. 1 PPSA) i postanowień (*uznesenie*) – gdy nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty. Wyjątki od tej zasady, a więc możliwość rozstrzygnięcia co do istoty za pomocą postanowienia określa PPSA (§ 133 ust. 1 zd. 1 PPSA) lub gdy tak stanowi PPSA.

Odnośnie prawomocności *Civilný sporový poriadok* w § 226 zawiera regulację, zgodnie z którą jest to właściwość orzeczenia sądowego, która powoduje, że jest ono wiążące (*spôsobuje zväznosť*) i zasadniczo nieodwołalne (*zásadnú nezmeniteľnosť*).

Natomiast odnośnie prawomocności *Civilný sporový poriadok* w § 232 ust. 1 zawiera regulację, zgodnie z którą jest to właściwość orzeczenia sądowego, polegająca na nałożeniu obowiązku jego spełnienia, gwarantowanego możliwością (jego) bezpośredniej i natychmiastowej egzekucji na drodze prawnej.

2. Wyroki

Z chwilą ogłoszenie wyroku przez sąd administracyjny, jest on nim związany (§ 138 PPSA), a z chwilą doręczenia nabiera on prawomocności, chyba że PPSA stanowi inaczej (§ 145 ust. 1 PPSA).

Wyrok sądu okręgowego nabywa prawomocność po upływie 30 dni od dnia jego doręczenia albo przez wniesienie w tym samym terminie skargi kasacyjnej od tego orzeczenia, jeżeli orzeczono o: a) skardze administracyjnej, jeżeli pozwanym organem administracji publicznej jest organ administracji podatkowej (*správca dane*) lub organ administracji publicznej, który rozstrzygnął w przedmiocie zwykłego odwołania od decyzji lub środka zastosowanego przez

organ administracji podatkowej; b) skardze administracyjnej, jeżeli pozwanym organem administracji publicznej jest Urząd Zamówień Publicznych (*Úrad pre verejné obstarávanie*), który orzekał w sprawach z zakresu sprawowania nadzoru nad zamówieniami publicznymi; c) skardze administracyjnej w sprawach kar administracyjnych; d) skardze administracyjnej w sprawach dotyczących administracyjnego wydalenia (deportacji) (§ 145 ust. 2 PPSA).

Wyrok sądu okręgowego w sprawie skargi administracyjnej w przedmiocie zatrzymania uprawomocnia się po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia wyroku lub wniesienia w tym samym terminie skargi kasacyjnej od tego wyroku (§ 145 ust. 3 PPSA).

Sentencja (*výrok*) prawomocnego wyroku wiąże strony, osoby uczestniczące w postępowaniu, zainteresowaną społeczność i organy władzy publicznej (§ 145 ust. 4 PPSA). Ponadto w przypadku postępowania przed sądem administracyjnym (również) obowiązuje zasada powagi rzeczy osądzonej, zgodnie z którą, gdy sprawa została prawomocnie rozstrzygnięta, nie można ponownie jej procedować i rozstrzygać (§ 145 ust. 5 PPSA).

Wyrok sądu administracyjnego jest wykonalny (*je vykonateľný*) „z chwilą upływu terminu na wypełnienie obowiązku określonego w sentencji przez sąd, inaczej z jego prawomocnością” (*Rozsudok je vykonateľný, len čo uplynie lehota na splnenie povinnosti, ktorú správny súd vo výroku určil, inak jeho právoplatnosťou* – § 146 ust. 1 PPSA).

Warto zauważyć, że zgodnie z ustawą o e-Government⁷⁷ istnieje w Słowacji możliwość elektronicznego wyznaczenia terminu nabycia prawomocności i wykonalności, które stanowi specjalny rodzaj elektronicznego dokumentu urzędowego⁷⁸.

Zgodnie z § 146 ust. 2 PPSA wyrok sądu kasacyjnego w sprawach dotyczących zatrzymania staje się prawomocny i wykonalny w dniu jego ogłoszenia.

3. Postanowienia

Sąd administracyjny jest związany postanowieniem od chwili jego ogłoszenia; w przypadku, gdy nie zostało ono ogłoszone – z chwilą jego wydania (§ 150 ust. 1 PPSA). Natomiast sąd administracyjny nie jest związany postanowieniem regulującym prowadzenie postępowania (§ 150 ust. 2 PPSA).

Doręczone postanowienie, którego nie można zaskarżyć (*nie je prípustná sťažnosť*) jest prawomocne (§ 151 ust. 1 PPSA). Jeżeli postanowienia nie można zaskarżyć, nabywa prawomocności z chwilą doręczenia (§ 151 ust. 2 PPSA). W przypadku postanowienia, które

⁷⁷ Zákon zo 4. septembra 2013 o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) (č. 305/2013 Z. z. z późn. zm.).

⁷⁸ Zob. Vyznačenie doložky právoplatnosti a vykonateľnosti, https://www.slovensko.sk/sk/elektronicka-schranka/_vyznacenie-dolozky-pravoplatno, (dostęp: 27.07.2020 r.).

nakłada (jakiś) obowiązek, bieg terminu do jego wykonania zaczyna się od dnia doręczenia postanowienia. Po upływie tego terminu, postanowienie jest wykonalne (§ 151 ust. 3 PPSA).

Postanowienie sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na inną czynność organu administracji publicznej na podstawie § 261 PPSA (gdy sąd administracyjny po zbadaniu skargi ustali, że jest ona bezzasadna i w drodze postanowienia ją oddali – *uznesením ju zamietne*) i § 262 PPSA (w sprawie skargi na inną czynność organu administracji publicznej), jeżeli pozwanym organem administracji publicznej jest organ administracji podatkowej lub organ administracji publicznej dokonujący kontroli (*vykonávající inšpekciu*) na podstawie przepisu szczególnego, nabywa prawomocności i staje się wykonalne po upływie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia lub złożenia na nie skargi kasacyjnej w tym terminie (§ 151 ust. 4 PPSA).

VI. Środki odwoławcze i weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych – zarys zagadnienia

Co do zasady postępowanie przed sądami administracyjnym jest jednoinstancyjne (§ 29 PPSA) i odwołanie od orzeczenia sądu administracyjnego jest niedopuszczalne, poza wyjątkami ustanowionymi w PPSA (§ 133 ust. 2 PPSA).

W przypadkach wskazanych w ustawie można dokonać zaskarżenia postanowienia. I tak, postanowienie wydane przez urzędnika sądowego⁷⁹, które trzeba doręczyć, jest zaskarżalne, jeśli PPSA tego nie wyłącza (§ 152 ust. 1 PPSA). Przy czym skarga jedynie przeciw dowodom jest niedopuszczalna (§ 152 ust. 2 PPSA).

Skargę może wnieść strona postępowania lub osoba uczestnicząca w postępowaniu, jeśli postanowienie zostało wydane na ich niekorzyść (§ 153 PPSA). Skargę należy wnieść w terminie 15 dni od doręczenia postanowienia do sądu administracyjnego, który wydał zaskarżone postanowienie (§ 153 PPSA). Od rozstrzygnięcia w sprawie skargi nie przysługuje odwołanie (§ 162 PPSA).

W stosunku do orzeczenia sądu okręgowego może być złożona do Sądu Najwyższego skarga kasacyjna (zob. § 438 PPSA). Została ona uregulowana przede wszystkim w przepisach § 438–471 PPSA.

Natomiast zagadnienia związane ze skargą na wznowienie postępowania zostały uregulowane w § 472–486 PPSA.

⁷⁹ Zob. zákon z 28. októbra 2003 o súdnych úradníkoch (č. 549/2003 Z. z. z późn. zm.).

VII. Środki dyscyplinujące i sygnalizujące

Zgodnie z § 28 PPSA w wyjątkowych przypadkach sąd administracyjny może odrzucić (*môže výnimočne odmietnuť*) powództwo osoby fizycznej lub osoby prawnej, przede wszystkim, jeśli ewidentnie ma ono służyć szykanom/nękanii (*má zjavne šikanózný charakter*). Sąd administracyjny może również zakwestionować czynności procesowe stron (*sankcionovať procesné úkony*), które służą nadużyciom praw, w szczególności opóźnieniu w postępowaniu.

Natomiast zgodnie z § 46 PPSA prokurator może wstąpić do każdego postępowania toczącego się przed sądem administracyjnym, a ponadto może inicjować postępowanie (§ 45 PPSA). W każdym z tych przypadków ma uprawnienia strony (*postavenie účastníka konania*) (§ 48 PPSA).

Co do zasady, jeśli w toku postępowania przed sądem administracyjnym zostaną przedłożone dokumenty, wnioski itp., z których nie wynika jasno, czego dotyczą (*z podania nie je zrejmé, čoho sa týka*), lub jaki jest cel ich złożenia lub zgłoszenia (*čo sa ním sleduje*), sąd wzywa do ich uzupełnienia lub poprawienia. Wyjątek stanowi złożenie wniosku co do istoty sprawy (*podanie vo veci samej*⁸⁰) lub zawieszenia [sprawy] (*návrh na priznanie odkladného účinku*) (zob. § 58 ust. 1 PPSA). Na wskazane poprawki lub uzupełnienia sąd wyznacza termin, który nie może być krótszy niż 10 dni (§ 58 ust. 2 PPSA). Jeśli we wskazanym terminie braki lub niejasności nie zostaną uzupełnione lub poprawione w wystarczającym stopniu, akty je zawierające zostaną pominięte przez sąd administracyjny (*takéto podanie správny súd neprihliada*) (§ 58 ust. 3 PPSA).

W przypadku pism co do istoty sprawy, które są niejasne bądź zawierają braki, sąd administracyjny poza wyznaczeniem terminu, zgodnie z § 58 ust. 2 PPSA, wskaże przedmiotowe braki i niejasności oraz pouczy, jak je uzupełnić i poprawić oraz poinformuje o możliwości odrzucenia wniosku, co następuje po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu (§ 59 ust. 1–3 PPSA). Sankcja ta nie ma zastosowania w przypadku, gdy mimo wskazanego niedostatku, procedura może postępować (§ 59 ust. 3 *in fine* PPSA).

W każdym przypadku, w którym terminu na wykonanie określonej czynności nie wskazuje bezpośrednio PPSA, może go wyznaczyć sąd administracyjny (§ 67 ust. 1 PPSA). Co do zasady w uzasadnionych przypadkach przewodniczący składu orzekającego może przywrócić termin (*predseda senátu odpustí zmeškanie lehoty*) (§ 70 PPSA).

Sąd administracyjny może w drodze postanowienia nałożyć karę dyscyplinarną na osobę, która negatywnie wpływa na tok postępowania (*sťažuje postup konania*), w szczególności poprzez:

⁸⁰ Chodzi przede wszystkim o powództwo, powództwo wzajemne, zmianę lub cofnięcie powództwa, środki zabezpieczające. Zob. np. Podávanie návrhov a súvisiacich písomností, https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_podavanie-navrhov-a-suvisiacich/, (dostęp: 29.07.2020 r.)

- a) niedokonanie w terminie wyznaczonym przez sąd administracyjny czynności, do której był zobowiązany;
- b) niewywiązanie się z obowiązku nałożonego przez sąd administracyjny oraz nieusprawiedliwienie tej bezczynności ważnym powodem (*vážnymi okolnosťami*) i we właściwym terminie;
- c) niestawienie się przed sądem administracyjnym, mimo należytego i terminowego wezwania i nieusprawiedliwienie swojej nieobecności w terminie i ważnym powodem;
- d) niewykonanie nakazu (*neuposlúchne príkaz*) sądu administracyjnego;
- e) naruszenie porządku lub powagi przebiegu rozprawy (*ruší poriadok alebo dôstojný priebeh pojednávania*);
- f) złożenie rażąco obraźliwego wniosku (*urobí hrubo urážlivé podanie*) (§ 78 ust. 1 PPSA).

Wysokość kary dyscyplinarnej ustala sąd administracyjny, uwzględniając charakter naruszonego obowiązku (*povahu porušenej povinnosti*). Kara ta może wynosić do 500 euro (§ 78 ust. 2 PPSA). W przypadku recydywy wysokość kary może zostać podwyższona przez sąd do 2000 euro (§ 78 ust. 3 PPSA).

Sąd administracyjny może wydalic z miejsca czynności procesowej (*vykázať z miesta procesného úkonu*) osobę, która rażąco zakłóca porządek lub godny przebieg czynności procesowej (§ 79 ust. 1 PPSA). Jeżeli strona postępowania zostanie w taki sposób wydalona, sąd administracyjny może wykonać czynność procesową nawet bez jej obecności (§ 79 ust. 2 PPSA).

Sąd administracyjny może w drodze postanowienia nałożyć na organ administracji publicznej grzywnę (*pokutu*) za:

- a) niespełnienie obowiązku przedstawienia akt administracyjnych (*administratívne spisy*)⁸¹;
- b) niedotrzymanie określonego przez sąd administracyjny terminu na doręczenie decyzji lub postanowienia/rozstrzygnięcia (*rozhodnutia alebo opatrenia*);
- c) nieposzanowanie opinii prawnej (*nerešpektovanie právneho názoru*) sądu administracyjnego wyrażonej w wyroku stwierdzającym nieważność;
- d) niedotrzymanie terminu określonego w rozstrzygnięciu sądu administracyjnego, który nakazał podjęcie działań w przypadku bezczynności organu administracji publicznej;
- e) naruszenie obowiązku niepodejmowania kolejnego działania lub nie przywrócenie stanu sprzed działania (*porušenie povinnosti nepokračovať v inom zásahu alebo za neobnovenie stavu pred zásahom*) (§ 80 ust. 1 PPSA). Grzywna może wynosić do 2000 euro i może być wymierzona ponownie. Przy czym nawet w przypadku nałożenia kary

⁸¹ Zob. też § 102 i § 105 ust. 2 lit. c PPSA.

grzywny na wniosek, sąd administracyjny nie jest związany jej wnioskowaną wysokością (zob. § 80 ust. 2 PPSA).

PPSA nie reguluje środków sygnalizujących.

VIII. Pytania prawne do Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz następstwo prawne w postępowaniu

W § 131 zd. 1–2 PPSA *expressis verbis* wskazano, że sąd administracyjny jest związany orzeczeniem słowackiego Sądu Konstytucyjnego o tym, czy określony przepis prawny jest zgodny z Konstytucją Republiki Słowackiej, ustawą konstytucyjną lub umową międzynarodową, którą Republika Słowacka jest związana. Ponadto, sąd administracyjny jest związany orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącymi podstawowych praw i wolności człowieka⁸².

W PPSA nie ma przepisów odnoszących się do pytań prawnych kierowanych do Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

PPSA nie reguluje także kwestii związanych z następstwem prawnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

⁸² W zd. 3 i 4 tego przepisu stwierdzono, że Sąd administracyjny jest również związany orzeczeniem właściwych organów (*príslušných orgánov*) w zakresie oceny czy zostało popełnione przestępstwo i przez kogo zostało popełnione, orzeczeniem o stanie osobowym (*osobnom stave*) oraz o utworzeniu lub rozwiązaniu spółki (*vzniku alebo zániku spoločnosti*), zaś orzeczeniem o wykroczeniu i innym wykroczeniu administracyjnym (*o priestupku a inom správnom delikte*) sąd administracyjny jest związany tylko wtedy, gdy takie orzeczenie nie jest przedmiotem samego postępowania.

Polska

I. Uwagi wprowadzające

Istnienie sądownictwa administracyjnego będącego gwarantem „niezawisłej” kontroli działalności administracji publicznej, normatywnie ukształtowanego pod względem strukturalnym i „czynnościowym” w taki sposób, aby zapewnić sprawne realizowanie przypisanych mu funkcji, wydaje się trudne do przecenienia w demokratycznym państwie prawnym. Na taką ocenę wpływa przede wszystkim to, że efektem działania (funkcją) sądów administracyjnych ma być nie tylko ochrona praworządności, lecz także – a nawet przede wszystkim – praw podmiotowych jednostki¹, a zatem strony stosunków prawnych z założenia usytuowanej na gorszej pozycji w relacjach względem aparatu administracyjnego.

Niniejsze opracowanie ma na celu dokonanie diagnozy stanu regulacji odnoszącej się do sądownictwa administracyjnego w Polsce. Zmierza zatem do rekonstrukcji modelu normatywnego prawnego będącego uproszczonym odwzorowaniem przedmiotu analizy, aby jednocześnie stworzyć podstawy do wskazania tych elementów, które potencjalnie mogłyby zostać zmodyfikowane na rzecz podniesienia efektywności tego sądownictwa – przede wszystkim w kontekście zakładanych jego funkcji. Czynniki ujawniającymi się w ramach rozważań, a wpływającymi na identyfikację powyższych elementów są w szczególności: stopień złożoności unormowań, ewidentne braki doregulowania, potencjalne kierunki dalszych „ewolucyjnych” zmian wynikające z dotychczasowych działań ustawodawczych czy też wyraźne wskazania doktryny lub judykatury.

Należy podkreślić, że przedstawiane studium nie ma charakteru wyczerpującego omówienia. Ogranicza się zasadniczo do tzw. elementów statycznych sądownictwa administracyjnego, pomijając jednocześnie w dużej mierze kwestie składające się na „ruch mechanizmu” procedury sądownoadministracyjnej². Pozwala to jednak – w wyznaczonych, ograniczonych ramach wywodu – na przybliżenie tych składników analizowanego fragmentu regulacji prawnej, które decydują o określonym modelu przedmiotu badania.

¹ Zob. B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 21–22.

² Por. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 31; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 54.

II. Pozycja ustrojowa sądownictwa administracyjnego w Polsce

1. Zarys ewolucji ustroju i zadań sądów administracyjnych

Jak twierdził J.S. Langrod, w Polsce przedrozbiorowej trudno było mówić o istnieniu sądownictwa administracyjnego, gwarantującego możliwość obiektywnego kontrolowania legalności działań lub zaniechań władzy administracyjnej. Wynikało to stąd, że nie występowało rozgraniczenie organów administracji od organów wymiaru sprawiedliwości, a zatem teoria podziału władz w praktyce życia państwowego nie znalazła swojego odbicia³.

Po odzyskaniu niepodległości państwo polskie musiało chwilowo recypować instytucje obce, odkładając niezbędne reformy na później⁴. Wskutek tego regulacje odnoszące się do sądownictwa administracyjnego cechowało znaczne zróżnicowanie. W byłym zaborze rosyjskim nie istniało ono w ogóle, w zaborze austriackim było jednoinstancyjne, w zaborze pruskim zaś – trójinstancyjne. W związku z tym na terenach byłego zaboru austriackiego kompetencje Trybunału Administracyjnego w Wiedniu zostały przeniesione na Sąd Najwyższy w Warszawie, przy którym utworzono osobny specjalny Senat. Kognicję berlińskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego w byłym zaborze pruskim przejął Sąd Nadziemiański w Poznaniu, a po roku – Senat Administracyjny, utworzony przy Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu. W lipcu 1922 r. powstał Śląski Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Katowicach. W miejsce dawnych rad prowincjonalnych powołano wojewódzkie rady administracyjne, natomiast w miejsce wydziałów obwodowych – wojewódzkie sądy administracyjne (dalej: WSA) z siedzibami w Poznaniu, Toruniu i Katowicach (stanowiące sądy II instancji). Przy tym należy podkreślić, że sądy I i II instancji były ściśle powiązane z administracją. Niemniej jednak w nauce prawa przeważało stanowisko, że WSA sprawują wymiar sprawiedliwości, a w wykonywaniu swojego orzecznictwa są w zasadzie niezależne i samodzielne⁵.

Podstawowe znaczenie z punktu widzenia rozwoju sądownictwa administracyjnego miała ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁶. W art. 73 zapowiedziała bowiem powołanie takiego – jednolitego dla całego państwa – sądownictwa, w drodze odrębnej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, rolą wskazanych sądów było orzekanie o „legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej”. Sądownictwo administracyjne miało opierać się w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego oraz składać się co najmniej z dwóch instancji (skoro na jego czele usytuowano Najwyższy Trybunał Administracyjny; dalej: NTA)⁷. Ustalenia

³ J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 170.

⁴ J.S. Langrod, *Zarys...*, s. 176.

⁵ W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 11–12.

⁶ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

⁷ J.S. Langrod, *Zarys...*, s. 194.

te nie zostały jednak w pełni wdrożone kolejno na mocy ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁸ (dalej: uNTA) oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁹ (dalej: rNTA). Najwyższy Trybunał Administracyjny był sądem jednoinstancyjnym, pozbawionym udziału czynnika obywatelskiego, który to stan nie uległ zmianie do końca okresu II Rzeczypospolitej¹⁰. Dodatkowo z tych unormowań wynikało, że NTA orzekał o legalności „zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej” (art. 1 uNTA i art. 1 rNTA), od której to klauzuli generalnej wprowadzono też określone wyjątki (obejmujące m.in. sprawy rozstrzygane przez władze administracyjne według swobodnego uznania, w granicach pozostawionych temu uznaniu oraz sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie dotyczą naruszenia prawa ich obsadzania lub przedstawiania na nie kandydatów – art. 3 uNTA i art. 6 rNTA). Najwyższy Trybunał Administracyjny dysponował jedynie kompetencjami kasacyjnymi, a zapatrywania zawarte w wyroku o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia wiązały władzę administracyjną w danej sprawie (art. 5 i 26 uNTA oraz art. 84 i art. 89 ust. 2 rNTA).

Warto zauważyć, że ustawą z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym¹¹ utworzono przy NTA szczególny sąd powołany do orzekania o legalności orzeczeń wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową. Do jego składu włączono czynnik obywatelski – ławników, a w wyroku sąd mógł uchylić zaskarżone orzeczenie bądź zastąpić je własnym rozstrzygnięciem.

Po II wojnie światowej zasadniczo zrezygnowano z wprowadzenia sądowej kontroli administracji publicznej. Była ona sprawowana jedynie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych (lata 1947–1974). W I instancji właściwymi były okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych, natomiast w II instancji orzekał Trybunał Ubezpieczeń Społecznych. Następnie sądownictwo to zostało objęte nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego, który w ten sposób przejął niektóre elementy kompetencji sądownoadministracyjnych. Generalnie zdecydowano się na inną, pozasądową formę kontroli administracji publicznej – nadzór prokuratorski nad ścisłym przestrzeganiem przepisów prawa przez wszystkie organy, władze i urzędy, z możliwością zaskarżenia aktu przez prokuratora do właściwej władzy nadrzędnej nad organem wydającym¹².

Reaktywacja sądownictwa administracyjnego „ogólnego” nastąpiła dopiero na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie

⁸ Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.

¹⁰ W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza...*, s. 13.

¹¹ Dz.U. Nr 26, poz. 177.

¹² A. Kubiak-Kozłowska, *Ewolucja i ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2006, s. 44–45.

ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹³ (dalej: uNSA z 1980 r.). Na jej podstawie utworzono jednoinstancyjny Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) działający w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych tworzonych dla jednego lub kilku województw (art. 1 ust. 2 uNSA z 1980 r.). Nadzór nad działalnością sądu w zakresie orzekania sprawował Sąd Najwyższy przez rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń oraz podejmowanie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne (art. 5 uNSA z 1980 r.). Początkowo kontrola sprawowana przez NSA dotyczyła tylko decyzji organów administracji państwowej, i to wydawanych w zakresie 20 kategorii spraw wyliczonych w art. 196 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ oraz określonych w przepisach szczególnych. Następnie, wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, przyjęto ogólną klauzulę zaskarżalności decyzji administracyjnych (ze wskazaniem kilku wyjątków) oraz możliwość kwestionowania enumeratywnie wymienionych postanowień, a także wprowadzono kognicję NSA w odniesieniu do rozstrzygania sporów o właściwość między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej. Dodatkowo przewidziano odpowiednie stosowanie przepisów o skardze sądowoadministracyjnej do skarg na uchwałę organu gminy i rozstrzygnięcie nadzorcze oraz stanowisko organu określone w ustawie o samorządzie terytorialnym. Orzeczenia NSA uwzględniające skargę miały charakter wyłącznie kasacyjny (uchylenie decyzji lub stwierdzenie jej nieważności), a ocena prawna w nich wyrażona wiązała w sprawie ten sąd oraz organ administracji państwowej.

Od dnia 1 października 1995 r. NSA (w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych) działał w oparciu o ustawę z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁶ (dalej: uNSA). Zgodnie z art. 1 uNSA został on powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej. Katalog aktów prawnych i zachowań nią objętych wynikał z art. 16 i 17 uNSA. Zawierał on (z wąsko określonymi wyjątkami – art. 19 uNSA): 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne niż powyższe decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 5) akty organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej ustanawiające przepisy prawa miejscowego; 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji

¹³ Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 34, poz. 201.

¹⁶ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

publicznej; 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 8) orzekanie w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę; 9) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1–4. Ponadto NSA był umocowany do rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego oraz między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, a także – między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, jak również udzielania odpowiedzi na pytania prawne przedstawiane do rozstrzygnięcia przez samorządowe kolegia odwoławcze, izbę skarbową lub przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w sprawach podatkowych (art. 18 uNSA). Zasadniczo NSA w sprawach skargi dysponował wyłącznie uprawnieniami kasacyjnymi (odstępstwa od tej reguły wynikały z art. 23, 25, 26 i art. 31 ust. 2 uNSA), a ocena prawna wyrażona w jego orzeczeniu wiązała w sprawie NSA oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia. Sąd Najwyższy zachował uprawnienia nadzorczo-judycacyjne względem NSA, których pochodną było rozpatrywanie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń sądu administracyjnego¹⁷, wnoszonych przez podmioty wymienione w art. 57 ust. 2 uNSA z powodu rażącego naruszenia prawa lub interesu Rzeczypospolitej.

Bez wątplenia kolejnym ważnym momentem dla rozwoju polskiego sądownictwa administracyjnego było wejście w życie Konstytucji RP¹⁸. Wymusiła ona m.in. jedną z zasadniczych zmian modelu ustrojowego w postaci konieczności wprowadzenia dwuinstancyjności tego sądownictwa (art. 236 ust. 2 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji uchwalono ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁹ (dalej: PUSA) i ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁰ (dalej: PPSA).

2. Podstawy konstytucyjne sądownictwa administracyjnego

Organizacja i funkcjonowanie sądów administracyjnych w Polsce znajdują silne umocowanie w przepisach Konstytucji RP. Przy czym unormowania te odnoszą się do sądowej kontroli administracji nie tylko wprost, lecz także w sposób bardziej ogólny, jako dotyczące władzy sądowniczej czy szerzej – organów władzy państwowej²¹ oraz gwarancji ochrony praw podmiotowych jednostki.

¹⁷ J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2001, s. 31.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

¹⁹ Dz.U. Nr 153, poz. 1269; obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.

²⁰ Dz.U. Nr 153, poz. 1270; obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

²¹ W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 77.

Przede wszystkim ustawa zasadnicza w art. 45 ust. 1 przewiduje prawo każdego do sądu, którego dopełnieniem jest art. 77 ust. 2 wskazujący na zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. „Ustrojowe” uzupełnienie tej regulacji stanowi art. 175 ust. 1 Konstytucji RP („Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”) i art. 184 Konstytucji RP („Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”). Na podstawie tych przepisów można identyfikować „prawo do postępowania sądownoadministracyjnego” rozpatrywane w kategoriach publicznego prawa podmiotowego, istniejącego ze względu na konstytucyjnie gwarantowane uprawnienie „każdego” do poddania działań administracji publicznej kontroli sądowej²². Przy czym wypada zauważyć, że o ile regułą powinno być powierzanie rozpoznawania spraw takiej kontroli sądom administracyjnym, to jednak Konstytucja wyraźnie wskazuje, iż zadanie to „sądy administracyjne wykonują „w zakresie określonym w ustawie”, a więc ustawodawca może w uzasadnionych przypadkach przekazać sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie sądom powszechnym”²³. Prawodawca ma tutaj bowiem pewną swobodę i może – wyjątkowo – niektóre sprawy administracyjne przekazywać sądom powszechnym lub odwrotnie. Rodzaj sprawy jest tylko jedną z przesłanek jego decyzji – niekoniecznie najważniejszą (np. w porównaniu z koniecznością zapewnienia efektywnego i pełnego dostępu do sądu) i często trudną do zoperacjonalizowania (np. w odniesieniu do spraw „na styku” różnych gałęzi prawa). Tego typu decyzje powinny jednak być podejmowane po wszechstronnej analizie wad i zalet „przemieszczenia” właściwości sądów, z uwzględnieniem zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP) i konieczności zapewnienia każdemu prawa do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu (art. 45 Konstytucji RP), który ze względu na swoje właściwości (np. specjalizację, miejsce w strukturze sądownictwa i stosowaną procedurę) jest „najlepiej przygotowany” do rozpatrzenia danej sprawy²⁴.

Kolejnymi ważnymi gwarancjami ustrojowymi właściwej realizacji prawa do sądowej kontroli administracji są art. 10 i 173 Konstytucji RP. Obejmują one zatem fundamentalną zasadę, na której zbudowany jest ustrój Rzeczypospolitej, tj. zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Oznacza to wyłączność (monopol) sądów w rozpatrywaniu spraw mieszczących się z granicach prawa do sądu. Przy czym o tym, czy konkretny organ państwowy jest sądem, nie decyduje jego nazwa, lecz zespół określonych atrybutów – odrębność i niezależność od pozostałych władz (art. 173 Konstytucji RP), utworzenie, zorganizowanie, ustalenie właściwości i procedury postępowania w akcie

²² 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. 541.

²³ Postanowienie TK z dnia 9 maja 2000 r., sygn. SK 15/98, OTK 2000, nr 4, poz. 113.

²⁴ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK-A 2010, nr 8, poz. 78.

rangi ustawowej (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP) oraz bezstronność i niezawisłość (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP)²⁵. Gwarancjami tej niezawisłości są w szczególności: nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziego (art. 180 Konstytucji RP), immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji RP), niepołączalność funkcji (art. 103 ust. 2 Konstytucji RP), apolityczność (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP) czy odpowiedni status materialny (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP)²⁶.

Artykuł 176 ust. 1 w zw. z art. 236 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że postępowanie sądowoadministracyjne jest dwuinstancyjne. W konsekwencji ustrój sądów administracyjnych i procedura w sprawach przez nie rozpoznawanych powinny być kształtowane tak, aby zapewnić realizację tej zasady²⁷. Jednocześnie warto zaznaczyć, że ustrojodawca nie przewidział żadnych odstępstw od niej. W związku z tym dopuszczalność ustanowienia wyjątków od zaskarżalności orzeczeń wydanych w I instancji, przewidziana w art. 78 Konstytucji RP, nie dotyczy postępowań sądowych, bowiem art. 176 ust. 1 stanowi *lex specialis* względem art. 78 Konstytucji RP²⁸. Przy tym ustawa zasadnicza nie przesądza konstrukcji kontroli instancyjnej w aspekcie procesowym (o modelu: rewizji, apelacji czy kasacji), pozostawiając tę kwestię do unormowania ustawowego (zakres rozpatrzenia sprawy przez sąd II instancji nie musi być identyczny z zakresem jej rozpatrzenia przez sąd I instancji; nie ma w szczególności podstaw do przyjmowania, że dwuinstancyjność wymaga ponownego przeprowadzania dowodów i ustalania stanu faktycznego)²⁹. Jednakże swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę do prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy³⁰. W płaszczyźnie ustrojowej zasada dwuinstancyjności zakłada zaś, że kontrola prawidłowości rozstrzygnięć wydawanych w I instancji będzie sprawowana przez organ kompetentny i odrębny od organu (sądu) pierwszoinstancyjnego³¹.

Jak wskazano, z Konstytucji RP wynika, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej należy – co do zasady – do sądów administracyjnych, a nie innych sądów. Uzasadnia to również wyodrębnienie dwóch niezależnych wobec siebie pionów sądownictwa: jednego obejmującego sądy powszechne i wojskowe z Sądem

²⁵ T. Woś, *Czy dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu?* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 756.

²⁶ M. Masternak-Kubiak [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, uwagi do art. 4, s. 77-78.

²⁷ R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 143-144.

²⁸ Wyrok TK z dnia 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK-A 2015, nr 9, poz. 149; w kwestii innej wykładni art. 176 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP zob. W. Piątek, *Przyszłość instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 391.

²⁹ L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, uwagi do art. 176, s. 4-5.

³⁰ Wyrok TK z dnia 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 108.

³¹ L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, uwagi do art. 176, s. 2-3.

Najwyższym na czele oraz drugiego pionu, w którym umiejscowione są sądy administracyjne oraz NSA na jego czele³². Dodatkowo zgodnie z art. 166 ust. 3 Konstytucji RP sądy te zostały powołane do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Niemniej jednak z punktu widzenia określenia granic kognicji sądownictwa administracyjnego kluczową rolę odgrywa rozumienie konstytucyjnego pojęcia „kontrola działalności administracji publicznej”.

Według pierwszego poglądu, sąd administracyjny na skutek zaskarżenia działania (zaniechania) organu administracyjnego ma jedynie ocenić to zachowanie, nie mogąc tym samym – co do zasady – przejąć sprawy administracyjnej do końcowego jej załatwienia („zastąpić” rozstrzygnięcia organu). Stąd też w orzeczeniu sądu administracyjnego uwzględniającym skargę dochodzi do uchylenia lub stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu albo zobowiązania organu administracji do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy. Przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego rozstrzygnięcia sprawy stanowiłoby bowiem wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej³³. Wobec tego umożliwienie WSA merytorycznego orzekania w sprawie administracyjnej budzi kontrowersje, zwłaszcza w kontekście zgodności takiego rozwiązania z zasadą podziału i równowagi władzy (art. 10 Konstytucji RP)³⁴. Sąd zmieniłby swoją ustrojową funkcję i stałby się administratorem³⁵.

Zgodnie z przeciwnym stanowiskiem, Konstytucja RP wcale nie zakazuje ustawodawcy wyposażania sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania merytorycznego. Przede wszystkim bowiem pojęcie „kontrola” na gruncie art. 184 Konstytucji RP wymaga swoistego rozumienia (zgodnie z regułą autonomii znaczeniowej pojęć konstytucyjnych), a przez to nie wyklucza pomieszczenia w jego treści także możliwości władczego wkraczania oraz korygowania zachowań podmiotu kontrolowanego. Tym samym zastosowane pojęcie nie zamyka ustawodawcy zwykłej drogi do przydawania sądom administracyjnym kompetencji do orzekania merytorycznego w miejsce (czy też zamiast) organu administracji, o ile tego

³² R. Hauser, *Konstytucyjny...*, s. 144.

³³ R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 404; M. Masternak-Kubiak [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo...*, uwagi do art. 1, s. 21; W. Piątek, A. Skoczyła, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1, s. 32–33; B. Szmulik, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 1633)*, Warszawa 2013, s. 5–8, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633> (dostęp: dnia 22 maja 2020 r.).

³⁴ W. Sawczyn, *Konstytucyjne...*, s. 85–86; tak też B. Banaszak, J. Michalska, *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4, s. 14; M. Chmaj, *Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 1633)*, Warszawa 2014, s. 8–9, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633> (dostęp: dnia 22 maja 2020 r.); M. Masternak-Kubiak [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo...*, uwagi do art. 1, s. 17.

³⁵ R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne...*, s. 404.

rodzaju orzekanie jest następstwem weryfikacji przez sąd administracyjny prawidłowości działania organu administracji. Ponadto nawet gdyby przyjąć wąskie rozumienie „kontroli” (wyłącznie sprawdzenie stanu faktycznego pod kątem wzorca i dokonanie oceny), to nie ma podstaw do twierdzenia, że kompetencje judykacyjne sądów administracyjnych muszą się ograniczać do tego rodzaju kontroli. Jest ona tylko pewnym obowiązkowym i niedającym się pominąć obszarem działalności sądów administracyjnych, ale bynajmniej nie obszarem jedynie możliwym i jedynie dopuszczalnym. Tym samym ustawodawca jest legitymowany do tego, by przydać sądom administracyjnym inne jeszcze kompetencje orzekające, wychodzące poza samą tylko czystą kontrolę, zwłaszcza jeżeli byłoby to merytorycznie uzasadnione z uwagi na konieczność pełniejszej realizacji określonych wartości chronionych przez przepisy Konstytucji RP. Przy czym tego typu motywem aksjologicznym merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne jest konieczność realizacji praw podstawowych jednostek, w tym w szczególności postulat jak najszerzego urzeczywistnienia prawa do sądu. Niejako najwyższą formą czy też najdalej idącym przejawem „rozpatrzenia sprawy” jednostki przez sąd administracyjny (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) jest uzyskanie przez jednostkę w tym sądzie rozstrzygnięcia co do meritum sprawy administracyjnej, tak aby jednostka ta nie musiała ponownie zwracać się o takie rozstrzygnięcie do organu administracji. Innymi słowy, chociaż art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie nakazuje ustawodawcy (i nie wymusza na nim) wprowadzania modelu sądownictwa administracyjnego orzekającego merytorycznie (reformatorycznie), to jednak można stwierdzić, że przepis ten dostatecznie legitymuje i usprawiedliwia takie ewentualne działania ustawodawcy³⁶. Kolejnym ważnym motywem dopuszczenia tego rodzaju orzecznictwa są względy sprawności i efektywności procedur kontrolnych³⁷, w tym uniknięcie „efektu jo-jo”, czyli krążenia sprawy pomiędzy sądem i organem administracji³⁸.

Jednocześnie przydanie sądom administracyjnym kompetencji merytorycznych nie musi oznaczać naruszenia art. 10 Konstytucji RP. Konstytucyjna zasada podziału władzy nie oznacza bowiem pełnej separacji poszczególnych władz od siebie oraz całkowitego i bezwzględnego zakazu wzajemnego przejmowania, przynajmniej do pewnego stopnia, swoich kompetencji. Przede wszystkim każda władza powinna mieć instrumenty umożliwiające jej hamowanie i powstrzymywanie pozostałych władz. Ważne jest jednak to, by ustawodawca, kształtując relacje pomiędzy poszczególnymi władzami, nie doprowadzał przy tym do naruszenia „istotnego zakresu” danej władzy, czyli pewnego minimum kompetencyjnego stanowiącego o zachowaniu istoty danej władzy. Jeżeli sąd administracyjny orzeka merytorycznie

³⁶ M. Szydło, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 1633)*, Warszawa 2013, s. 6–12, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633> (dostęp: dnia 22 maja 2020 r.).

³⁷ Z. Kmieciak, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2, s. 10.

³⁸ Z. Kmieciak, *Merytoryczne...*, s. 19.

w danej sprawie subsydiarnie, tj. w razie uprzedniego podjęcia przez organ administracji określonych działań naruszających prawo materialne, i jeżeli sąd administracyjny czyni to tylko na wyraźny wniosek strony, wówczas nie dochodzi do naruszenia przez sąd istoty władzy wykonawczej, zwłaszcza, o ile sąd administracyjny nie jest uprawniony do orzekania merytorycznego w sprawach uznaniowych i jest mu to wolno czynić tylko wtedy, gdy organ administracji miał prawny obowiązek dokonać określonego aktu lub czynności, lecz się z tego obowiązku nie wywiązał lub wywiązał się nieprawidłowo³⁹.

W kontekście dopuszczalności merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne należy zaznaczyć, że powinno temu towarzyszyć wyposażenie ich w kompetencję do dokonywania ustaleń faktycznych i prowadzenia postępowania dowodowego⁴⁰ w odpowiednio szerokim zakresie, a nie jedynie wyjątkowo względem materiału zebranego przez kontrolowany organ administracyjny. Tylko takie ukształtowanie uprawnień sądu do prowadzenia procedury wyjaśniającej daje odpowiednie podstawy do wydania prawidłowego orzeczenia merytorycznego w sprawie administracyjnej.

Jednocześnie warto zaznaczyć, że w odniesieniu do określonych kategorii spraw powyższy pogląd znajduje wsparcie w wymogach prawa unijnego. Jak bowiem uznał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) w wyroku z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie *Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (C-556/17): „Artykuł 46 ust. 1 dyrektywy 2013/32 [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dz.Urz. UE L 180, s. 60 – dop. red.] przyznaje osobom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem wobec decyzji dotyczących ich wniosku. Artykuł 46 ust. 3 tej dyrektywy określa zakres prawa do skutecznego środka zaskarżenia, przewidując, że państwa członkowskie związane tą dyrektywą powinny zapewnić, by sąd, do którego zaskarżono decyzję w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zapewniał „pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy” [...]. Wyrażenie „*ex nunc*” kładzie nacisk na obowiązek sądu polegający na przeprowadzeniu oceny uwzględniającej w stosownym wypadku nowe okoliczności, które ujawniły się po wydaniu decyzji będącej przedmiotem skargi. Z kolei przymiotnik „pełne” potwierdza, że sąd ma obowiązek rozpatrzyć zarówno okoliczności, które organ rozstrzygający musiał lub mógł uwzględnić, jak i te, które

³⁹ Z. Kmiecik, *Merytoryczne...*, s. 12–15; tak też M. Bogusz, *Charakter kompetencji sądu administracyjnego a zasada podziału władzy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 32; D.R. Kijowski (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, Warszawa 2000, s. 21; W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Casus” 2017, nr 85, s. 11–12.

⁴⁰ M. Bogusz, *Charakter...*, s. 33; W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 32.

ujawniły się po wydaniu decyzji przez ten organ [...]. Z powyższego wynika, że na mocy art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie są zobowiązane do takiego ukształtowania swojego prawa krajowego, by rozpatrywanie danych skarg obejmowało zbadanie przez sąd wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, które pozwalają mu na dokonanie aktualnej oceny danego przypadku, tak aby wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej mógł być rozpatrzony w sposób wyczerpujący, bez potrzeby zwracania sprawy temu organowi. Taka wykładnia sprzyja realizacji celu dyrektywy 2013/32, jakim jest zapewnienie, by decyzja w sprawie takich wniosków została wydana w najkrótszym możliwym terminie, o ile nie stoi to na przeszkodzie odpowiedniemu i kompletnemu rozpatrzeniu wniosku⁴¹. Zgodnie z oceną prezentowaną w literaturze, w sytuacji objętej powyższym orzeczeniem TSUE, niezbędne jest stworzenie podstawy do wydania przez polski sąd administracyjny wyroku reformatoryjnego – zastępującego akt administracyjny organu. Takie rozumienie art. 184 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji RP wynika z ich „przyjaznej dla prawa europejskiego” wykładni ustawy zasadniczej⁴².

3. Ustrój ustawy sądownictwa administracyjnego

Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP ustrój sądów określają ustawy. Ta delegacja została wykonana przede wszystkim w ramach przepisów PUSA. Niemniej jednak podstawowe przesądzenia o charakterze ustrojowym nastąpiły już na poziomie konstytucyjnym. W szczególności z ustawy zasadniczej wynika, że na strukturę sądownictwa administracyjnego w Polsce składają się: NSA oraz inne sądy administracyjne (art. 184 zd. 1 Konstytucji RP). Ponadto Konstytucja RP zawiera kluczowe unormowania dotyczące obsadzenia funkcji Prezesa NSA, którego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 185 Konstytucji RP).

Jednym z podstawowych elementów charakteryzujących organizację i zadania omawianego pionu sądownictwa w płaszczyźnie ustawowej jest wyróżnienie WSA jako tych, które rozpoznają sprawy sądowniczo-administracyjne w I instancji (art. 2 i art. 3 § 1 PUSA). Z kolei NSA został powołany do sprawowania nadzoru orzeczniczego nad działalnością WSA (art. 3 § 2 PUSA). Przy czym reforma sądownictwa administracyjnego spowodowała zniesienie nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego, co było związane z wydzieleniem sądów administracyjnych w system odrębny od sądów powszechnych i wojskowych⁴³. W granicach powyższych kompetencji nadzorczych NSA mieści się przede wszystkim rozpoznawanie

⁴¹ ECLI:EU:C:2019:626, pkt 51–53.

⁴² Zob. P. Ostojński, *Skuteczna ochrona sądowa w świetle wyroku TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-556/17, „Nieruchomości@” 2019, nr 3, s. 68.*

⁴³ M. Masternak-Kubiak [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo...*, uwagi do art. 3, s. 43.

środków odwoławczych od orzeczeń WSA oraz podejmowanie uchwał wyjaśniających: a) zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej; b) przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Oprócz wyróżnienia pojęcia nadzoru w zakresie orzekania PUSA odwołuje się do kategorii nadzoru nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych, którego zakres podmiotowy i instrumenty zostały określone w art. 22 i 35 PUSA. Z kolei art. 12 PUSA stanowi dodatkowo, że zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych sprawuje Prezes NSA. Przy czym za taką działalność należy uznać wszelką działalność zarządzającą i organizatorską sądów, inną aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu. W tym pojęciu mieści się też tok i sprawność postępowania. Tym samym chodzi w szczególności o: czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów; sprawy osobowe zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych; czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń); administrowanie oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego⁴⁴.

Według W. Piątko i A. Skoczylasa unormowanie art. 12 PUSA należy uznać za wzorcowe. Skoro zadaniem sądów administracyjnych jest kontrola działalności administracji publicznej (m.in. ministrów), to niepożądane byłoby poddanie administracji sądowej nadzorowi organów władzy wykonawczej⁴⁵ (por. art. 9 i 9a § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁶; dalej: PUSP, które przekazują nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych w ręce Ministra Sprawiedliwości). Warto na tym tle przypomnieć też pogląd Trybunału Konstytucyjnego, według którego dopuszczalne są rozmaite środki i sposoby sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością pozaorzecniczą sądów, a ustawodawca ma prawo powierzać sprawowanie tej funkcji różnym podmiotom, w tym Ministrowi Sprawiedliwości. W szczególności nie wyklucza tego konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy. Warunkiem zgodnego z tą zasadą nadzoru administracyjnego jest to, aby czynności wykonywane w jego ramach nie wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Uzasadnieniem takiego ukształtowania podmiotowego nadzoru jest to, że władza publiczna ponosi odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. To państwo ma prowadzić do racjonalnego i prawidłowego wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na

⁴⁴ Zob. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

⁴⁵ W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza...*, s. 69.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 365 ze zm.

funkcjonowanie sądownictwa. Z racji wspomnianych obowiązków innych organów władzy państwowej wobec sądownictwa wynika jej uprawnienie do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów⁴⁷. Co prawda Trybunał dostrzegł w kontekście omawianego nadzoru „znaczne różnice” sytuacji sądownictwa powszechnego i administracyjnego. Niemniej jednak, zdaniem Trybunału, wynikają one przede wszystkim z historycznego ukształtowania tego systemu nadzorczego⁴⁸, a nie określonego, innego merytorycznego uzasadnienia.

Na strukturę organizacyjną WSA składają się organy w postaci prezesa sądu, zgromadzenia ogólnego sędziów oraz kolegium sądu (art. 19 PUSA). Prezes WSA kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni czynności administracji sądowej i inne czynności przewidziane w ustawie (art. 20 § 1 PUSA). Prezesa i wiceprezesa sądu w WSA powołuje Prezes NSA spośród sędziów WSA lub NSA, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego tego sądu (art. 21 § 1 PUSA). Prezes i wiceprezes sądu w WSA mogą być odwołani przez Prezesa NSA w toku kadencji w ściśle określonych przypadkach: rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych oraz gdy dalszego pełnienia funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości (art. 21a § 1 PUSA). Zgromadzenie ogólne sędziów: 1) rozpatruje informację prezesa WSA o rocznej działalności sądu; 2) wyraża opinię w sprawie powołania lub odwołania prezesa WSA oraz opinię w sprawie powołania lub odwołania wiceprezesa WSA; 3) ustala skład liczbowy kolegium sądu oraz wybiera jego członków i dokonuje zmian w jego składzie; 4) rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez prezesa WSA lub zgłoszone przez członków zgromadzenia ogólnego (art. 24 § 4 PUSA). Z kolei kolegium sądu, którego przewodniczącym jest prezes WSA: 1) ustala podział czynności w sądzie i określa szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom i asesorom sądowym oraz referendarzom sądowym i starszym referendarzom sądowym; 2) rozpatruje sprawy przedstawiane zgromadzeniu ogólnemu; 3) rozpatruje inne sprawy przedstawione przez prezesa sądu lub z własnej inicjatywy (art. 25 § 1 PUSA).

Analogicznie kształtuje się organizacja wewnętrzna NSA, którego organy to: Prezes NSA, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA i Kolegium NSA (art. 31 PUSA). Prezes NSA stoi na czele NSA, kieruje jego pracami i reprezentuje na zewnątrz. Dokonuje określonych czynności przewidzianych w PUSA i odrębnych przepisach (np. ustala zasady biurowości w sądach administracyjnych, sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych, może delegować sędziego WSA, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego w NSA, określa liczbę sędziów, wiceprezesów sądu i asesorów sądowych w WSA, powołuje i odwołuje prezesa i wiceprezesa WSA), a także wykonuje czynności administracji sądowej w stosunku do NSA (art. 34 PUSA). Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA: 1) rozpatruje informację Prezesa NSA o rocznej działalności NSA; 2) wybiera kandydatów na stanowisko Prezesa; 3) wyraża zgodę w sprawie powołania i odwołania wiceprezesów NSA; 4) ustala

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.

skład liczbowy Kolegium NSA oraz wybiera jego członków i dokonuje zmian w jego składzie; 5) rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez Prezesa NSA lub zgłoszone przez członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA (art. 46 § 2 PUSA). Kolegium NSA, którego przewodniczącym jest Prezes NSA: 1) ustala podział czynności w NSA i określa szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom; 2) wyraża zgodę w sprawie tworzenia i znoszenia wydziałów oraz powołania i odwołania przewodniczących wydziałów, Szefa Kancelarii Prezesa NSA i dyrektora Biura Orzecznictwa; 3) rozpatruje sprawy przedstawiane Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów NSA; 4) rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez Prezesa NSA lub z własnej inicjatywy (art. 47 § 1 PUSA).

W odniesieniu do statusu sędziego sądu administracyjnego warto przypomnieć, że w podstawowym i dość szerokim zakresie został on wyznaczony w Konstytucji RP. W płaszczyźnie unormowań ustawowych przede wszystkim powtórzono zasadę niezawisłości sędziowskiej, odnoszoną także do asesorów sądowych (art. 4 PUSA), i przewidziano jej gwarancje wynikające ze stabilizacji urzędu (art. 5 PUSA). Ustawa określiła też wymagania dla kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego WSA i NSA (art. 6 i 7 PUSA). Obejmują one m.in. konieczność wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, jak również pozostawania na oznaczonym stanowisku (np. sędziego, prokuratora) lub wykonywania określonego zawodu (np. adwokata, radcy prawnego) – odpowiednio – przez co najmniej 8 lub 10 lat (nie dotyczy to jednak osób z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych). Sędziowie sądów administracyjnych odpowiadają dyscyplinarnie przed sądem dyscyplinarnym, którym jest NSA (art. 9 PUSA).

Ważnym elementem precyzującym status sędziego sądu administracyjnego jest zastrzeżenie o odpowiednim stosowaniu do sędziów NSA i WSA, w sprawach nieuregulowanych w PUSA, przepisów dotyczących – odpowiednio – Sądu Najwyższego oraz PUSP.

4. Związki sądownictwa administracyjnego i powszechnego w płaszczyźnie orzeczniczej

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, sądownictwo administracyjne stanowi pion wymiaru sprawiedliwości odrębny od sądów powszechnych (por. art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Przy czym odnosi się to zarówno do aspektu ustrojowo-organizacyjnego (brak zależności hierarchicznych), jak i orzeczniczego (w postaci np. nadzoru judykacyjnego)⁴⁹. Nie

⁴⁹ K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, *Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 100–101.

oznacza to jednak, że sądy administracyjne nie wchodzą w określone „interakcje” z sądami powszechnymi, co dotyczy zwłaszcza wymiaru orzeczniczego⁵⁰.

Powyższe związki występują zwłaszcza na tle konstrukcji zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 125 § 1 pkt 1 i 2 PPSA sąd administracyjny może zawiesić postępowanie, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania sądowego lub ujawni się czyn, którego ustalenie w drodze karnej mogłoby wywrzeć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej. Przy czym w świetle orzecznictwa NSA zastosowanie tych przepisów ma charakter fakultatywny i zależy od uznania sądu administracyjnego, który powinien rozważyć celowość wstrzymania biegu sprawy⁵¹. Ocena powinna być dokonywana także z uwzględnieniem kryteriów sprawiedliwości i ekonomiki procesowej, a także w kontekście konieczności rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, co ma niebagatelne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego nakazu rozpoznawania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasady szybkości postępowania sądowoadministracyjnego (art. 7 PPSA)⁵².

Dodatkowe zależności pomiędzy postępowaniem cywilnym a sądowoadministracyjnym mogą wynikać z podstaw zawieszenia uregulowanych w art. 124 § 1 pkt 1 i 4 PPSA (tzw. zawieszenie obligatoryjne następujące z urzędu⁵³). Obejmują one: śmierć strony lub jej przedstawiciela ustawowego, utratę przez nich zdolności procesowej, utratę przez stronę zdolności sądowej lub utratę przez przedstawiciela ustawowego charakteru takiego przedstawiciela, wszczęcie wobec strony postępowania upadłościowego, a sprawa dotyczy przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości. W wielu przypadkach usunięcie przeszkody w dalszym prowadzeniu postępowania sądowoadministracyjnego będzie następstwem przeprowadzenia postępowania cywilnego i wydania odpowiedniego orzeczenia (np. ustanowienia nowego przedstawiciela ustawowego postanowieniem sądu opiekuńczego)⁵⁴.

Zgodnie z art. 11 PPSA ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny. Przez pojęcie „ustalenia prawomocnego wyroku” należy rozumieć ustalenia wynikające z sentencji wyroku karnego, dotyczące osoby sprawcy, strony podmiotowej i przedmiotowej przestępstwa, miejsca i czasu jego popełnienia. Wspomniane związanie nie zachodzi w odniesieniu do wyroków uniewinniających, orzeczeń umarzających postępowanie i postanowień⁵⁵. Jednocześnie w przypadku wyroku skazującego sąd administracyjny nie jest związany ustaleniami zawartymi w jego uzasadnieniu, a zatem jest uprawniony do ich oceny tak, jak innych dowodów w sprawie⁵⁶.

⁵⁰ O zależnościach ustrojowo-osobowych zob. K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, *Sądy...*, s. 101–105.

⁵¹ Np. wyroki NSA z dnia 29 czerwca 2018 r., sygn. II FSK 1929/16, LEX nr 2521338 oraz z dnia 5 października 2017 r., sygn. II FSK 2323/15, LEX nr 2393136.

⁵² Wyrok NSA z dnia 4 października 2017 r., sygn. I OSK 3182/15, LEX nr 2418677.

⁵³ Np. postanowienie NSA z dnia 23 października 2018 r., sygn. I OSK 2556/17, LEX nr 2576787.

⁵⁴ K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, *Sądy...*, s. 118–119.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2020 r., sygn. II GSK 2002/17, LEX nr 2773798.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. II FSK 2590/17, LEX nr 2522012.

Kwestię związania sądu administracyjnego prawomocnym orzeczeniem sądu cywilnego normuje art. 365 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁵⁷ (dalej: KPC) stanowiąc, że wiąże ono nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej. Przepis ten nie określa wprost granic przedmiotowych mocy wiążącej, niemniej jednak w orzecznictwie sięga się w tym zakresie do art. 366 KPC, regulującego przedmiotowe granice powagi rzeczy osądzonej, co znajduje uzasadnienie w założeniu, że powaga rzeczy osądzonej i moc wiążąca są dwoma aspektami tej samej instytucji, jaką jest prawomocność materialna orzeczenia. Mocą wiążącą objęte są w konsekwencji te ustalenia, które w związku z podstawą sporu stanowiły przedmiot rozstrzygnięcia, przy czym przedmiot ten należy postrzegać przez pryzmat żądania pozwu i faktów przytoczonych w celu jego uzasadnienia. Nie są natomiast objęte mocą wiążącą kwestie wstępne, o których sąd rozstrzyga, dążąc do wydania orzeczenia, ani też ustalenia faktyczne i poglądy interpretacyjne stojące u podstaw prawomocnego orzeczenia⁵⁸. Tym samym związanie odnosi się wyłącznie do sentencji wyroku, a nie jego uzasadnienia, czyli przesłanek faktycznych i prawnych przyjętych za podstawę wyroku⁵⁹.

Relacje orzecznicze zachodzące między sądownictwem administracyjnym i powszechnym widoczne są też w płaszczyźnie problemu sporów o właściwość (kompetencyjnych), a więc takich sytuacji, w których na tle zakresu działania organów państwa zachodzi rozbieżność poglądów, która wymaga usunięcia [albo co najmniej dwa organy uważają się za właściwe do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy (spór pozytywny) albo żaden z organów nie uznaje się do tego właściwy (spór negatywny)]⁶⁰. Obecnie obowiązujące unormowania służą nie tyle rozstrzygnięciu istniejącego sporu, ale niedopuszczeniu do jego powstania. Wynika to z wprowadzenia do przepisów KPC i PPSA mechanizmu tzw. właściwości wynikowej, zapobiegającemu negatywnym sporom kompetencyjnym między sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi i organami administracji publicznej. Opiera się to na przyjęciu, że w sytuacji uprzedniego uznania się przez sąd powszechny za niewłaściwy sprawę załatwia organ administracji publicznej albo sąd administracyjny (art. 66 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶¹; dalej: KPA, art. 58 § 4 PPSA) oraz odwrotnie – sąd powszechny załatwia sprawę, jeżeli wcześniej organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznał się za niewłaściwy (art. 199¹ KPC)⁶². Przyjęte rozwiązania legislacyjne są przedmiotem zasadnej krytyki przedstawicieli doktryny prawa, przede wszystkim

⁵⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.

⁵⁸ Wyrok SN z dnia 13 października 2017 r., sygn. I CSK 46/17, LEX nr 2400308.

⁵⁹ Wyrok SN z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. II PK 237/17, LEX nr 2609156.

⁶⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, uwagi do art. 22, s. 165–167.

⁶¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.

⁶² E. Wójcicka, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi – od Trybunału Kompetencyjnego do współczesności*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2016, t. 9, s. 172.

ze względu na rodzące się na tle tych przepisów wątpliwości co do ich zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i wynikającym z niego prawem do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd „właściwy”⁶³. Ponadto powyższy mechanizm jest wadliwy o tyle, że nie przewiduje zasad i trybu postępowania w przypadku zaistnienia pozytywnego sporu o właściwość (za właściwy do prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie uznał się zarówno organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jak i sąd powszechny)⁶⁴.

III. Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego

1. Uwagi wprowadzające

W ramach niniejszego opracowania pojęcie zasad prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi będzie rozumiane jako normy prawne lub logiczne konsekwencje grupy norm, które zostały ocenione jako „zasadnicze”, a zatem szczególnie ważne dla części systemu prawa, tj. dla regulacji procedury sądowoadministracyjnej. Przy czym kryterium uznania tej „zasadniczości” jest: a) miejsce w hierarchicznej strukturze systemu prawa; b) stosunek do innych norm; c) rola w kształtowaniu danej konstrukcji prawnej; d) inna ocena natury społeczno-politycznej⁶⁵.

W ramach zasad postępowania sądowoadministracyjnego w literaturze przedmiotu wyróżnia się zasady podstawowe (charakterystyczne dla całego systemu prawa polskiego) oraz zasady szczególne (właściwe dla tej procedury). J.P. Tarno do tej pierwszej grupy zaliczył zasady: dwuinstancyjności, legalności, udzielania pomocy prawnej stronom, ekonomiki procesowej (szybkości), jawności, dostępu do sądu oraz kontradyktoryjności. Zbiór zasad szczególnych tworzą zaś zasady: równości stron, dyspozycyjności, prymatu załatwienia sprawy w postępowaniu przed organem administracji, prawdy materialnej, orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności, niezwiązania granicami skargi oraz związania oceną prawną wyrażoną w prawomocnym wyroku sądu⁶⁶.

⁶³ E. Wójcicka, *Rozstrzygnięcie...*, s. 174-176; Z. Kmiecik, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, „Glosa” 2003, nr 9, s. 7.

⁶⁴ A. Józefowicz, *Regulacje ustawowe powodujące spory kompetencyjne między organami administracji publicznej a sądami*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 6, s. 27; W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 9, s. 18; A. Wasilewski, *Spory kompetencyjne – problem wymagający uregulowania*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 11-12, s. 13.

⁶⁵ Zob. J. Wróblewski, *System prawa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 398-399.

⁶⁶ J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 208.

2. Zasady podstawowe

Jak wcześniej zaznaczono, zasada dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego ma umocowanie w Konstytucji RP (art. 78 i art. 176 ust. 1). Wynika z niej prawo każdej ze stron do zaskarżenia orzeczenia sądu administracyjnego wydanego w I instancji. Innymi słowy, konsekwencją jest prawo każdego do co najmniej dwukrotnego rozpoznania jego sprawy przez niezależny i niezawisły sąd⁶⁷. Przy czym to postępowanie powinno być przeprowadzone przed różnymi sądami, aby zapewnić kontrolę sądów wyższych nad rozstrzygnięciami sądów niższych⁶⁸. Centralną konstrukcją zasady dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego jest skarga kasacyjna (art. 173 i n. PPSA). Warto przypomnieć, że jej ukształtowanie było przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia zarzutu niezgodności ustawowych podstaw skargi kasacyjnej (art. 174 PPSA) i zakresu jej rozpoznania (art. 183 § 1 PPSA) z konstytucyjnymi zasadami zaskarżalności orzeczeń pierwszoinstancyjnych oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego. Wskutek tego Trybunał w wyroku z dnia 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, stwierdził zgodność tych przepisów z Konstytucją RP.

Zasada legalności jest zazwyczaj łączona z kryterium kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sąd administracyjny. Jej podstaw upatruje się zatem w art. 184 Konstytucji RP (zwłaszcza zdaniu drugim tego artykułu) oraz art. 1 § 2 PUSA. Oznacza tym samym, że sąd administracyjny kontroluje zaskarżone akty lub zachowania organów administracyjnych tylko w zakresie ich zgodności z prawem⁶⁹.

Kolejna zasada – udzielania pomocy prawnej stronom – ma swoje źródło w art. 6 PPSA, zgodnie z którym sąd administracyjny w razie uzasadnionej potrzeby udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniebań. Przy czym sąd nie ma obowiązku udzielania pouczeń co do wszelkich możliwych zachowań, ale odnosi się on do wskazówek i pouczeń celowych z punktu widzenia prawidłowego przebiegu procesu i gwarancji procesowych strony. Od zastosowania art. 6 PPSA bowiem w szczególności uzależniona jest realizacja prawa do sądu, o którym stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W żadnym razie jednak sąd nie jest zobligowany do zastępowania strony w dokonywaniu określonych czynności procesowych, czy sugerowaniu kierunku pożądanego

⁶⁷ R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 49.

⁶⁸ M. Romańska, *Zasady wymiaru sprawiedliwości [w:] Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 143.

⁶⁹ R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne...*, s. 51–53.

działań. Oczekiwanie, by sąd sugerował stronie np. zgłoszenie środków dowodowych, byłoby zbyt daleko idące⁷⁰.

Zgodnie z art. 7 PPSA sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu. Z przepisu tego, jak również z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki), wyprowadza się zasadę ekonomiki procesowej (szybkości)⁷¹. W orzecznictwie podkreśla się jednocześnie, że omawiana zasada i wynikający z niej obowiązek niezwłocznego załatwienia sprawy nie może kolidować z zasadą rzetelnego rozpatrywania wszelkich aspektów sprawy, w tym w szczególności składanych w toku postępowania pism procesowych⁷².

Jawność rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej również jest konsekwencją art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto wynika z art. 10 PPSA („Rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”). Przepisy proceduralne określające sposób podejmowania czynności przez sądy dają podstawę do wyróżnienia jawności postępowania wobec jego uczestników oraz jawności ogólnej. Postępowanie sądowoadministracyjne jest w pełni jawne dla jego uczestników, a ogólnie jawne – tylko w odniesieniu do czynności dokonywanych na rozprawach i posiedzeniach jawnych (zob. art. 90 i 95 PPSA)⁷³.

Pochodną szeroko rozumianego prawa do sądu stanowi też zasada dostępu do sądu, której istota sprowadza się do tego, że obecnie każdy podmiot ma prawo wystąpić do sądu administracyjnego przeciwko każdej formie działania administracji publicznej, jeżeli to działanie określa władczo pozycję prawną tego podmiotu⁷⁴. Bardzo istotną gwarancją realizacji tej zasady są przepisy o prawie pomocy (art. 243–262 PPSA), zapewniające osobie znajdującej się w ciężkich warunkach materialnych możliwość obrony swoich praw, mimo niedysponowania środkami finansowymi niezbędnymi do poniesienia należnych kosztów sądowych⁷⁵.

Zasada kontradyktoryjności opiera się na tym, że gromadzenie materiału procesowego w postępowaniu uzależnione jest od aktywności stron, a sąd przy badaniu zasadności ich racji ogranicza się wyłącznie do faktów i dowodów, jakie przedstawiły. W procesie oficjalnośledczym zaś gromadzenie materiału procesowego należy do sądu i ten organ ma podejmować z urzędu odpowiednie działania potrzebne do wyjaśnienia sprawy, niezależnie od inicjatywy dowodowej i aktywności stron. Inna kwestia to postać formalnie kontradyktoryjna postępowania, tj. nadanie mu zewnętrznego kształtu sporu prowadzonego przez strony przed sądem. Postępowanie przed sądem administracyjnym ma zatem taką postać

⁷⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 7 września 2018 r., sygn. II OSK 1435/17, LEX nr 2563810; postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. II FZ 937/16, LEX nr 2231321.

⁷¹ R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne...*, s. 60; J.P. Tarno, *Zasady...*, s. 215.

⁷² Postanowienie NSA z dnia 18 maja 2012 r., sygn. I OPP 12/12, LEX nr 1260003.

⁷³ Zob. M. Romańska, *Zasady...*, s. 144.

⁷⁴ R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne...*, s. 69 i 78.

⁷⁵ J.P. Tarno, *Zasady...*, s. 218.

formalnie kontradiktoryjną – wiąże się z prowadzeniem sporu o prawo między skarżącym oraz organem, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (zob. art. 32 PPSA). Natomiast z punktu widzenia powinności stron związanych z ciężarem twierdzenia i dowodzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jest ono zdominowane przez zasadę oficjalności. Wskazuje na to przede wszystkim określenie ograniczonych wymagań formalnych stawianych skardze jako pismu inicjującemu postępowanie (art. 57 § 1 PPSA), niezwiązanie sądu zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 PPSA), możliwość stosowania przez sąd środków w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 PPSA)⁷⁶.

3. Zasady szczególne

Zasada równości stron odnosi się do ich równouprawnienia w aspekcie procesowym, czyli dysponowania w procesie jednakowymi środkami ochrony i jednakową możliwością ich wykorzystywania przez podejmowanie odpowiednich czynności procesowych („równość broni”). Z punktu widzenia realizacji tej zasady istotne są dwa założenia: 1) równego dla stron i uczestników postępowania dostępu do korzystania z przewidzianych przez prawo środków zaczepnych (zgłaszanie żądań lub wniosków) i obronnych (zgłaszanie zarzutów); 2) wysłuchania obu stron, a w szczególności zapewnienia stronie przeciwnej możliwości złożenia wyjaśnień co do istoty sprawy zanim dojdzie do wydania rozstrzygnięcia⁷⁷.

Istotą zasady dyspozycyjności w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest przyznanie stronom prawa do rozporządzania przedmiotem tego postępowania oraz przysługującymi im uprawnieniami procesowymi⁷⁸. Powyższa zasada stanowi konsekwencję norm zawartych przede wszystkim w art. 60 i 183 PPSA. Pierwszy z tych przepisów wprowadza ogólną regułę związania sądu oświadczeniem skarżącego o cofnięciu skargi, które co do zasady wiąże sąd i nie wymaga uwzględniania stanowiska organu administracji publicznej⁷⁹. Artykuł 60 PPSA znajduje odpowiednie zastosowanie także w postępowaniu zainicjowanym skargą kasacyjną, a zatem w związku z art. 193 PPSA wprowadza związanie NSA oświadczeniem skarżącego o cofnięciu skargi kasacyjnej⁸⁰. Przejawem zasady dyspozycyjności jest również art. 183 PPSA, zgodnie z którym NSA rozpoznaje sprawę z granicach skargi kasacyjnej. Innym słowy, zakres

⁷⁶ M. Romańska, *Zasady...*, s. 148–151.

⁷⁷ M. Romańska, *Zasady...*, s. 152.

⁷⁸ M. Romańska, *Zasady...*, s. 154.

⁷⁹ J.P. Tarno, *Zasady...*, s. 220.

⁸⁰ Zob. np. postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1546/11, LEX nr 1969169.

rozpoznania sprawy jest wyznaczany zasadniczo przez zarzuty kasacyjne sformułowane i uzasadnione zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 174 i 176 PPSA⁸¹.

Prymat załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej wynika zwłaszcza z art. 52 § 1 PPSA. Przepis ten ustanawia „zasadę ogólną” wnoszenia skargi do WSA po wyczerpaniu środków zaskarżenia⁸², takich jak zażalenie, odwołanie czy ponaglenie. Intencją ustawodawcy było w tym przypadku, aby skarga do sądu nie była środkiem konkurencyjnym dla normalnych środków odwoławczych przysługujących stronie w toku instancji i „żeby nie dochodziło do sytuacji, w których decyzja pierwszej instancji stała się ostateczna tylko przez fakt nie złożenia od niej odwołania w przewidzianym do tego terminie, po czym strona, która nie wносиła odwołań, składa skargę do sądu administracyjnego”⁸³. Należy jednak zaznaczyć, że zakres oddziaływania omawianej zasady uległ znaczącemu zawężeniu wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁸⁴. Nadała ona bowiem nowe brzmienie art. 52 § 3 PPSA, według którego, jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę sądowoadministracyjną na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Ponadto na mocy tej ustawy nowelizującej uchylono art. 52 § 4 PPSA, który wskazywał na wezwanie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa jako warunek wniesienia skargi do WSA na inne akty, jeżeli ustawa nie przewidywała środków zaskarżenia.

Zasada prawdy materialnej oznacza dążenie organu prowadzącego daną procedurę do tego, aby stan rzeczy przyjmowany za podstawę wydawanego orzeczenia w jak najwyższym stopniu odpowiadał rzeczywistości⁸⁵. Realizację tego założenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy odnosić do przyjętego modelu sądownictwa administracyjnego, sprawującego kontrolę legalności działań administracji publicznej i podejmującego w tym zakresie rozstrzygnięcia o charakterze zasadniczo tylko kasacyjnym (z wąsko określonymi wyjątkami). W tym kontekście wypada podkreślić, że zadaniem sądu administracyjnego nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego „sprawy administracyjnej” załatwionej uprzednio przez kontrolowany organ administracji publicznej, w oparciu o dowody przedstawiane sądowi przez strony czy przeprowadzane przezeń z urzędu⁸⁶. W związku z tym sądy administracyjne – co do zasady – nie prowadzą postępowania dowodowego, lecz orzekają na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 PPSA). Nie ma zatem w procedurze sądowoadministracyjnej uregulowań dotyczących dowodów i sposobu ich przeprowadzenia (z wyjątkiem art. 106 § 3 i 5 PPSA), ponieważ

⁸¹ J.P. Tarno, *Zasady...*, s. 221.

⁸² Postanowienie NSA z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. II OSK 1714/14, LEX nr 1495237.

⁸³ Wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r., sygn. OSK 1253/04, LEX nr 189254.

⁸⁴ Dz.U. poz. 935.

⁸⁵ Por. M. Romańska, *Zasady...*, s. 146.

⁸⁶ Por. P.G. Bartosz-Burdiak, *Zasady postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym – jak unikać błędów przy inicjowaniu postępowań i w czasie ich trwania*, „Temidium” 2015, nr 4, s. 41; A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 2, s. 51.

sąd odnosi się do wyników procedury administracyjnej⁸⁷ (szeroko rozumianej). Ewentualne postępowanie dowodowe prowadzone przez sąd administracyjny zmierza więc jedynie do uzyskania takich informacji o „sprawie administracyjnej” zakończonej zaskarżonym aktem lub czynnością organu, które pozwolą ocenić ich zgodność z prawem. Jeśli zatem stan faktyczny przedstawiony przez stronę i organ administracyjny nie pozwala na taką ocenę, sąd administracyjny może przeprowadzić niezbędne – w granicach wyznaczonych w art. 106 § 3 PPSA – postępowanie dowodowe, aby dokonać ustaleń stanowiących podstawę weryfikacji legalności zaskarżonego działania administracji publicznej. Te uzupełniające dowody z dokumentów nie służą i nie mogą służyć sądowi do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, a w przypadku stwierdzenia braków w postępowaniu dowodowym przeprowadzonym przez organ administracyjny sąd administracyjny powinien zaskarżony akt z tego powodu właśnie uchylić. Tym samym sąd nie zastępuje organów administracji publicznej w merytorycznym załatwianiu spraw administracyjnych i nie dokonuje ustaleń faktycznych – orzeka na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 PPSA)⁸⁸, a w wyjątkowych okolicznościach – nawet tylko na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i stan prawny w niej przedstawione nie budzą uzasadnionych wątpliwości (art. 55 § 2 PPSA).

Jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2019 r., sygn. I OSK 433/17, „zasada orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności nie jest wyrażona wprost przez ustawodawcę, wynika jednak z podstawowych założeń strukturalnych i mechanizmu postępowania sądownoadministracyjnego. Jego kontrolny charakter i co do zasady kasacyjny model orzekania przez sąd wymagają przyjęcia, że sąd, badając zgodność zaskarżonego aktu lub czynności z prawem, bierze za punkt odniesienia zarówno stan faktyczny, jak i stan prawny, obowiązujący w dniu wydania tego aktu lub podjęcia czynności, a nie w dniu orzekania”⁸⁹. Co więcej, w orzecznictwie sądów wskazuje się, że powyższa zasada może być wyprowadzana z art. 133 § 1 PPSA, zgodnie z którym sąd administracyjny orzeka, co do zasady, „na podstawie akt sprawy”, a więc materiału faktycznego i materiału dowodowego zgromadzonych przez organy administracji publicznej w postępowaniach w obu instancjach⁹⁰.

Niezwiązanie sądu granicami skargi jest konsekwencją unormowania zawartego w art. 134 § 1 PPSA („Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną”). Oznacza to, że WSA ma prawo, a jednocześnie i obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji czy innego aktu lub czynności nawet wówczas, gdy w skardze dany zarzut nie został podniesiony. Nie jest

⁸⁷ H. Dolecki, *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 95.

⁸⁸ K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2, s. 55.

⁸⁹ LEX nr 2731783.

⁹⁰ Wyrok NSA z dnia 9 września 2005 r., sygn. OSK 1740/04, LEX nr 208779.

przy tym skrepowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami, a także zgłoszonymi wnioskami, zarzutami i żądaniami⁹¹. W tym zakresie jest jednak związany granicami sprawy, w której skarga została wniesiona. Granice rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny wyznaczone są zatem przez granice kontrolowanej sprawy administracyjnej, której treść i zakres wyznaczają normy prawa materialnego⁹². Odstępstwo od zasady niezwiązania WSA granicami skargi wynika z art. 57a PPSA i dotyczy przedmiotu zaskarżenia w postaci pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego wydanej w indywidualnej sprawie, opinii zabezpieczającej i odmowy wydania opinii zabezpieczającej. W tych przypadkach ustanowiono związaną z zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną, przy jednoczesnym dopuszczeniu formułowania zarzutów opartych wyłącznie na naruszeniu przepisów postępowania, dopuszczeniu się błędu wykładni lub niewłaściwej oceny co do zastosowania przepisu prawa materialnego.

Zasada związania oceną prawną wyrażoną w prawomocnym wyroku sądu ustanowiona została w art. 153 PPSA. Stanowi on bowiem, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. „Związanie oceną prawną” oznacza zakaz formułowania przez organy i sądy (WSA i NSA) nowych ocen prawnych sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w orzeczeniu sądowym, i zobowiązanie do podporządkowania się im w pełnym zakresie. Ocena prawna może dotyczyć m.in. stanu faktycznego sprawy, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, kwestii zastosowania określonego przepisu do wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie administracyjnej. Ocena prawna dotyczy tym samym całokształtu dotychczasowego postępowania organów administracyjnych w sprawie. Z kolei „wskazania” są konsekwencją wyrażonej oceny prawnej odnośnie do dotychczasowego postępowania i zawierają wytyczne co do sposobu postępowania w przyszłości⁹³. Obowiązek podporządkowania się wyrażonemu wcześniej w orzeczeniu sądu pogładowi ustaje, jeśli stał się on „nieaktualny” wskutek zmiany stanu prawnego (art. 153 *in fine* PPSA), a także zmiany okoliczności faktycznych sprawy oraz – oczywiście – w razie wzruszenia takiego orzeczenia w trybie przewidzianym prawem⁹⁴.

⁹¹ Wyrok NSA z dnia 4 marca 2020 r., sygn. I OSK 2133/18, LEX nr 3027215.

⁹² Wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. I GSK 1972/19, LEX nr 3007697.

⁹³ Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 403/19, LEX nr 2769344.

⁹⁴ Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. II OSK 269/18, LEX nr 2799489; A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020, uwagi do art. 153, s. 522.

IV. Kognicja sądów administracyjnych

1. Właściwość rzeczowa

W podstawowym zakresie kognicję sądów administracyjnych wyznacza Konstytucja RP, która w art. 184 stanowi o sprawowaniu przez nie kontroli działalności administracji publicznej, w tym orzekaniu o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Ponadto art. 166 ust. 3 Konstytucji RP umocowuje sądy administracyjne do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

W płaszczyźnie ustawowej sądy administracyjne zostały powołane do rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych (art. 2 PPSA). Zgodnie z art. 1 PPSA sprawy te w ujęciu materialnym obejmują właśnie kontrolę działalności administracji publicznej; w znaczeniu formalnym zaś są to inne sprawy przekazane do postępowania sądowoadministracyjnego na mocy ustaw szczególnych⁹⁵ czy też samego PPSA. Materialne znaczenie sprawy sądowoadministracyjnej podlega precyzowaniu na gruncie art. 3 § 2 i 2a, art. 5 PPSA oraz przepisów ustaw szczególnych (zob. art. 3 § 3 PPSA). Tym samym mamy do czynienia z enumeracją pozytywną kategorii zachowań organów administracji publicznej (w tym zwłaszcza typów ich form działania), które podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Katalog ten obejmuje kontrolę:

1. decyzji administracyjnych (w tym zakwestionowanych w drodze sprzeciwu – art. 3 § 2a PPSA);
2. postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, na które przysługuje zażalenie albo kończących postępowanie, a także postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty;
3. postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;
4. innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w KPA, postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁹⁶ (dalej: OP), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁹⁷ oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;

⁹⁵ Por. J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8, s. 346.

⁹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.

⁹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 505 ze zm.

5. pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach, opinii zabezpieczających i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
6. aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
7. aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż określone w pkt 6, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej;
8. aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
9. bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłego prowadzenia postępowania w przypadku określonym w pkt 5;
10. bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w KPA oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI OP oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Na tym tle można zauważyć, że kognicja sądów administracyjnych uwzględnia zróżnicowane typy działań administracji publicznej – od aktów stosowania prawa, po akty jego stanowienia; od aktów indywidualnych, po akty generalne⁹⁸. Tę różnorodność przedmiotu kontroli sądownoadministracyjnej pogłębia dodatkowo odwołanie się ustawodawcy w art. 3 § 2 pkt 4 PPSA do wysoce niejednorodnej grupy innych niż decyzje i postanowienia „aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Wniosek o szerokim zakresie przedmiotowym wymienionej kategorii wspiera to, w jaki sposób jest ona rozumiana w praktyce judykacyjnej. Sądy administracyjne tylko w sposób ogólny dookreślają znaczenie art. 3 § 2 pkt 4 PPSA przez wskazanie, że chodzi o akty lub czynności, które: 1) mają charakter władczy, chociaż nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, 2) są podejmowane w sprawach indywidualnych, 3) muszą mieć charakter publicznoprawny, 4) dotyczą uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa – musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność⁹⁹.

Na mocy art. 5 PPSA dokonano wyłączenia spod zakresu kontroli sądów administracyjnych niektórych rodzajów aktów administracyjnych o charakterze wewnętrznym (tj. wynikających

⁹⁸ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, uwagi do art. 3, s. 50.

⁹⁹ Np. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. I OSK 2895/18, LEX nr 2758802; postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. I OSK 820/16, LEX nr 2434772.

z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej oraz z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi), jak również pewnych przejawów działań mających walor zewnętrzny¹⁰⁰ (tj. w sprawach odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa, oraz wiz i zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów).

Odnosząc się do spraw poddanych kontroli sądów administracyjnych na podstawie przepisów szczególnych, trzeba przyznać, że liczba ustaw zawierających takie przepisy jest bardzo duża. W znacznym stopniu jednak stanowią one jedynie powtórzenie rozwiązań przyjętych w PPSA (np. art. 33 ust. 4 zd. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁰¹). Jest to nie tylko zbędne, ale również może rodzić wątpliwości, czy objęcie danej dziedziny działania administracji dyspozycją art. 3 § 2 PPSA wystarcza do uznania, że akty i czynności podejmowane w tych sprawach podlegają kontroli sądów administracyjnych¹⁰². Dalsze problemy interpretacyjne rodzi odmienne, zróżnicowane i niesynchronizowane z PPSA określenie zakresu aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz czynności nadzorczych nad działalnością samorządu terytorialnego zaskarżalnych do sądu administracyjnego na podstawie tzw. ustaw samorządowych i ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁰³. Należy przyjąć, że przepisy tych ustaw jako *leges speciales* w istotny sposób ograniczają stosowanie art. 3 § 2 pkt 5–7 PPSA i powiązanych z nimi unormowań tego aktu normatywnego¹⁰⁴.

Wbrew literalnej wykładni art. 1 PPSA, wyróżnienie spraw sadowoadministracyjnych w znaczeniu formalnym (a zatem innych spraw niż kontrolowanie działalności administracji publicznej) może nastąpić nie tylko na mocy ustaw odrębnych, lecz także na gruncie przepisów PPSA. Takimi sprawami są w szczególności: 1) rozstrzyganie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej (art. 4 w zw. z art. 15 § 1 pkt 4 PPSA); 2) podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (tzw. uchwał abstrakcyjnych – art. 15 § 1 pkt 2 PPSA); 3) podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcie zagadnień prawnych

¹⁰⁰ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz [w:] *Prawo...*, uwagi do art. 3, s. 51.

¹⁰¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1153.

¹⁰² J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX/el., uwaga 48. do art. 3.

¹⁰³ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464.

¹⁰⁴ Por. T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2005, uwagi do art. 3, s. 63 i n.

budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (tzw. uchwał konkretnych – art. 15 § 1 pkt 3 PPSA); 4) sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych (art. 9 PUSA); 5) rozpatrywanie skarg na prawomocne orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej w sprawach studentów (art. 318 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁰⁵).

Artykuł 13 § 1 PPSA wprowadza domniemanie właściwości rzeczowej wojewódzkich sądów administracyjnych, stanowiąc, że rozpoznają wszystkie sprawy sądowoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość NSA. Odstępstwo od reguły przewiduje w szczególności art. 15 § 1 pkt 2–4 PPSA, wprowadzając kognicję NSA w zakresie rozstrzygania sporów o właściwość i kompetencyjnych oraz podejmowania abstrakcyjnych i konkretnych uchwał interpretacyjnych, czy art. 9 PUSA ustanawiający NSA organem właściwym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych.

2. Charakter orzeczeń sądowych

Treścią orzeczenia sądu administracyjnego w odniesieniu do skargi składanej w zakresie wyznaczonym art. 3 § 2 PPSA lub przepisami ustaw odrębnych może być zwłaszcza uwzględnienie albo oddalenie tej skargi. W tym pierwszym przypadku sentencja wyroku wskazuje na niezgodność z prawem kontrolowanego zachowania organu administracji publicznej i ma – co do zasady – charakter kasacyjny. Rozstrzyga się w niej bowiem jedynie o: uchyleniu albo stwierdzeniu nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części (art. 145 § 1 PPSA), uchyleniu aktu, interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego, opinii zabezpieczającej albo odmowy wydania takiej opinii lub stwierdzeniu bezskuteczności czynności (art. 146 § 1 PPSA), stwierdzeniu nieważności uchwały lub aktu organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków lub terenowych organów administracji rządowej (art. 147 § 1 PPSA) czy uchyleniu aktu nadzoru (art. 148 PPSA). Odstępstwa od tego rodzaju orzeczeń stanowią wyjątki i muszą mieścić się w ogólnej formule sprawowania kontroli działalności administracji publicznej (zob. w szczególności art. 184 zd. 1 Konstytucji RP).

Niemniej jednak obecnie na gruncie polskiego porządku prawnego, mimo przewagi uprawnień kasacyjnych sądów administracyjnych, można mówić o mieszanym modelu kompetencji orzeczniczych tego sądownictwa¹⁰⁶. Wskazują na to przepisy PPSA, które przewidują umocowanie do merytorycznego orzekania skutkującego definitywnym załatwieniem „kontrolowanej sprawy administracyjnej”, bez potrzeby ponownego zajmowania się nią przez organ administracji publicznej, którego zachowanie zostało negatywnie ocenione w ramach

¹⁰⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.

¹⁰⁶ W. Piątek, *Nowe...*, s. 22.

postępowania sądowoadministracyjnego. Takiej kwalifikacji podlegają następujące uprawnienia judykacyjne sądu:

1. uznanie uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa – w ramach wyroku uwzględniającego skargę na akt lub czynność określone w art. 3 § 2 pkt 4 PPSA (art. 146 § 2 PPSA);
2. zobowiązanie organu do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa – w ramach wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a PPSA (art. 149 § 1 pkt 2 PPSA);
3. orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku (jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego) – w ramach wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a PPSA (art. 149 § 1b PPSA);
4. orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku (jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego) – w przypadku zaskarżenia przez stronę niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 154 § 2 PPSA);
5. umorzenie postępowania administracyjnego (w przypadku wystąpienia podstaw ku temu) – w ramach wyroku uwzględniającego skargę na decyzję lub postanowienie przez ich uchylenie lub stwierdzenie nieważności (art. 145 § 3 PPSA);
6. stwierdzenie istnienia albo nieistnienia uprawnienia lub obowiązku (jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy) – w przypadku wniesienia przez stronę skargi na niewydanie w określonym terminie decyzji lub postanowienia, o których stanowi art. 145a § 1 PPSA (art. 145a § 3 PPSA)¹⁰⁷.

Nieco inny charakter ma orzeczenie w postaci zobowiązania organu (jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy) do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia (chyba że pozostawiono je uznaniu organu) – w ramach wyroku uwzględniającego skargę na decyzję lub postanowienie przez ich uchylenie z powodu naruszenia prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy lub stwierdzenie nieważności (art. 145a § 1 PPSA). Co prawda nie kończy definitywnie „kontrolowanej sprawy administracyjnej”, ale w sposób przesądzający oddziałuje na jej merytoryczne załatwienie.

Na tle powyższych rozstrzygnięć co do *meritum* sprawy administracyjnej warto jednocześnie podkreślić, że ich podjęcie następuje w kontekście reguły orzekania sądu

¹⁰⁷ Obszerną analizę powyższych uprawnień merytorycznych przeprowadza: D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018, s. 115–158.

administracyjnego – co do zasady – wyłącznie na podstawie akt sprawy przekazanych przez organ, którego działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (art. 133 § 1 PPSA), a więc z uwzględnieniem przez sąd administracyjny stanu prawnego i faktycznego obowiązującego jedynie w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności. Powoduje to dość istotne zawężenie uprawnień do sprawowania w ten sposób wymiaru sprawiedliwości, nadając wymienionym kompetencjom merytorycznym wyjątkowy charakter. Co więcej, ewentualna dalsza rozbudowa ich zakresu¹⁰⁸ powinna być powiązana z ustanowieniem odwrotnej zasady orzekania w oparciu o stan prawny i faktyczny obowiązujący w dacie wyrokowania, przy jednoczesnym poszerzeniu uprawnień sądu administracyjnego do prowadzenia postępowania dowodowego¹⁰⁹.

V. Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego

1. Strony postępowania

Zgodnie z art. 32 PPSA stronami postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej są skarżący oraz organ, którego działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Legitymację do wniesienia skargi, a zatem krąg „skarżących” wyznacza art. 50 w zw. z art. 8 PPSA i przepisami ustaw odrębnych. Na podstawie tych unormowań można wskazać, że stroną postępowania sądowoadministracyjnego z tytułu umocowania do bycia skarżącym jest: 1) każdy, kto ma w tym interes prawny¹¹⁰; 2) prokurator; 3) Rzecznik Praw Obywatelskich; 4) Rzecznik Praw Dziecka; 5) organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym; 6) Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców; 7) inny podmiot wymieniony w przepisach odrębnych (np. inicjator referendum lokalnego w odniesieniu do skargi na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia

¹⁰⁸ Zaznaczyć jednak wypada, że w doktrynie wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym „dalsza modyfikacja uprawnień orzeczniczych polskich sądów administracyjnych, polegająca na poszerzeniu kompetencji reformatorycznych, w aktualnych uwarunkowaniach konstytucyjnych nie jest już możliwa” (W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny...*, s. 37).

¹⁰⁹ W. Piątek, *Nowe...*, s. 32.

¹¹⁰ „Kryterium „interesu prawnego”, na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi oznacza, że akt, czynność lub beczynność organu administracji musi dotyczyć interesu prawnego skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego – por. wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1996 r., II SA 74/96, ONSA 1997, z. 2, poz. 89. Według orzecznictwa mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej – por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83. Tak jednak, jak w postępowaniu administracyjnym interes ten musi być wywodzony przede wszystkim z przepisów prawa materialnego, to w postępowaniu sądowoadministracyjnym, może być on oparty także o przepisy prawa procesowego lub ustrojowego” (wyrok NSA z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. I OSK 3329/15, LEX nr 2467356; tak też np. postanowienie NSA z dnia 14 marca 2018 r., sygn. II GSK 3993/16, LEX nr 2474095; wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. I OSK 605/16, LEX nr 2491822).

referendum¹¹¹, czy organizacja ekologiczna w zakresie skargi na decyzję wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji¹¹²).

„Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi” oznacza każdy podmiot wykonujący administrację publiczną, a zatem nie tylko organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, ale także inny organ państwowy, jednostkę organizacyjną czy osobę fizyczną powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumienia do wydawania aktów i podejmowania czynności, o których mowa w art. 3 § 2 i 3 PPSA. Innymi słowy, powyższe pojęcie – wobec braku definicji legalnej w PPSA – należy wyznaczać za pomocą kryterium przedmiotowego, tj. realizacji funkcji administracji publicznej¹¹³.

2. Uczestnicy i inne podmioty postępowania

Uczestnikiem postępowania sądownoadministracyjnego z mocy prawa jest osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania przed sądem dotyczy jej interesu prawnego (art. 33 § 1 PPSA). Przy czym, według J. Borkowskiego, chodzi tu na pewno o stronę postępowania administracyjnego w sprawie kontroli decyzji, uczestnika postępowania (administracyjnego, egzekucyjnego) w przypadku kontroli postanowienia lub też uczestnika innej czynności dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Podmioty te *ex lege* stają się uczestnikami na prawach strony, gdy zostanie wniesiona skarga sądownoadministracyjna¹¹⁴. Nie dotyczy to jednak przypadków, w których przepis szczególny przewidywał, że strony postępowania przed organem administracji publicznej są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłoszenia. Wówczas osoba, która brała udział w postępowaniu i nie wniosła skargi, a wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, jeżeli przed rozpoczęciem rozprawy złoży wniosek o przystąpienie do postępowania (art. 33 § 1a PPSA).

¹¹¹ Art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 741).

¹¹² Art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.).

¹¹³ B. Adamiak, *Podmioty postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 389; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 36; M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020, uwagi do art. 32, s. 146.

¹¹⁴ J. Borkowski, *Ustawy...*, s. 348.

Z kolei na mocy art. 33 § 2 PPSA o status uczestnika mogą ubiegać się osoby, które nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym (w szczególności zostały w nim „pominięte” jako strony¹¹⁵), jeżeli wynik tego postępowania dotyczy ich interesu prawnego, a także organizacja społeczna w sprawach innych osób, o ile sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Także w tym przypadku przedstawiciele doktryny prawa szeroko traktują pojęcie „postępowanie administracyjne” jako obejmujące każdą procedurę przed organem administracji publicznej¹¹⁶. Kategorie uczestników wymienione w art. 33 § 2 PPSA są dopuszczane do postępowania sądowoadministracyjnego w drodze postanowienia sądu. Niemniej jednak pozycja procesowa – w sensie uprawnień i obowiązków procesowych – obu grup uczestników (art. 33 § 1 i 2 PPSA) jest taka sama. Zgodnie bowiem z art. 12 PPSA jest ona zrównana z pozycją strony.

Jednocześnie w kontekście powyższego szerokiego doktrynalnego ujęcia „postępowania administracyjnego” na gruncie art. 33 PPSA warto zaznaczyć, że w orzecznictwie funkcjonuje pogląd odmienny. Przykładowo, w postanowieniu z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. II OZ 1270/15, NSA stwierdził, że przyjęcie takiego rozumienia nie odpowiada obowiązującej regulacji prawnej. „To w regulacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, regulacji Ordynacji podatkowej zawarta jest zasada czynnego udziału podmiotu, który w sprawie ma interes prawny. Takiej regulacji co do pozostałych form działania nie przyjmują przepisy prawa. Udział w postępowaniu, brak udziału w postępowaniu związany jest z postępowaniem administracyjnym, regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, przepisami Ordynacji podatkowej. Art. 33 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowiąc o postępowaniu administracyjnym nie może być stosowany w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przy rozpoznawaniu spraw sądowoadministracyjnych z innego rodzaju skarg, poza skargami na decyzje administracyjne i postanowienia podejmowane w postępowaniu administracyjnym”¹¹⁷.

Zgodnie z art. 8 PPSA udział w każdym toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą wziąć: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, jeżeli według ich oceny wymagają tego – odpowiednio – ochrona praworządności, praw człowieka i obywatela, praw dziecka lub praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy. W takim przypadku przysługują im prawa strony. Ponadto ustawy odrębne mogą przewidywać uczestnictwo innych podmiotów w postępowaniu sądowoadministracyjnym (np. art. 212 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹¹⁸, według którego w przypadku skierowania

¹¹⁵ W. Chróścielewski, *Strony...*, s. 38.

¹¹⁶ W. Chróścielewski, *Uczestnicy postępowania [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 258.

¹¹⁷ LEX nr 2037555; tak też postanowienia NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. II OZ 1271/15, LEX nr 2037556 oraz z dnia 12 maja 2016 r., sygn. II OZ 451/16, LEX nr 2065887.

¹¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

wystąpienia wskutek stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania przez starostę pozwoleń zintegrowanych, ministrowi właściwemu do spraw klimatu przysługują prawa strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym).

3. Zdolność sądowa i zdolność procesowa

Zdolność sądowa oznacza cechę danego podmiotu, która pozwala na przeprowadzenie ważnego postępowania sądownoadministracyjnego z jego udziałem w charakterze strony (art. 25 § 1 PPSA), tj. skarżącego lub organu, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Zdolność sądowa jest ponadto przymiotem uczestnika postępowania (art. 33 PPSA), jak również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 8 PPSA), jako że podmiotom tym przysługują prawa strony¹¹⁹. Generalnie zatem chodzi w tym przypadku o zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona, uczestnik postępowania lub inny podmiot działający na prawach strony. Przysługuje ona: osobom fizycznym, osobom prawnym, organowi administracji publicznej, państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, organizacjom społecznym nieposiadającym osobowości prawnej, innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązków lub przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (art. 25 PPSA).

Pochodną zdolności sądowej jest zdolność procesowa będąca, zgodnie z art. 26 § 1 PPSA, prawem podmiotu do samodzielnego podejmowania czynności procesowych w postępowaniu w sprawie sądownoadministracyjnej (tj. w przypadku osób fizycznych – osobistego, a jednostek organizacyjnych – przez swoje organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu – zob. art. 28 § 1 PPSA)¹²⁰. Zdolność procesowa przysługuje: osobom fizycznym posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych w świetle prawa cywilnego, osobom fizycznym o ograniczonej zdolności do czynności prawnych w sprawach sądownoadministracyjnych wynikających z czynności prawnych, których mogą dokonywać samodzielnie, osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym mającym zdolność sądową według art. 25 PPSA. Brak zdolności procesowej dotyczy zatem wyłącznie osób fizycznych, które w takiej sytuacji działają w postępowaniu przed sądem administracyjnym przez swoich przedstawicieli ustawowych.

¹¹⁹ M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, uwagi do art. 25, s. 117–118.

¹²⁰ M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, uwagi do art. 26, s. 128–129.

4. Pełnomocnictwo

Artykuł 34 PPSA wskazuje, że określone podmioty procedury przed sądem administracyjnym mogą działać w jej ramach przez pełnomocnika. Dotyczy to stron tego postępowania i ich organów oraz przedstawicieli ustawowych. Z mocy art. 12 PPSA uprawnienie to należy rozciągnąć także na tzw. uczestników postępowania. Co do zasady, skorzystanie z tej możliwości uzależnione jest od woli powyższych podmiotów. Inaczej ta sytuacja kształtuje się w przypadku sporządzenia skargi kasacyjnej oraz zażalenia, którego przedmiotem jest odrzucenie skargi kasacyjnej. Pisma te bowiem powinny być sporządzone zasadniczo przez adwokata lub radcę prawnego (art. 175 § 1 i art. 194 § 4 PPSA).

Wyliczenie osób mogących występować jako pełnomocnik w imieniu mocodawcy i z bezpośrednim skutkiem dla niego ma charakter enumeratywny (wynika z art. 35 PPSA i unormowań odrębnych): „§ 1. Pełnomocnikiem strony może być adwokat lub radca prawny, a ponadto inny skarżący lub uczestnik postępowania, jak również małżonek, rodzeństwo, wstępni lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, a także inne osoby, jeżeli przewidują to przepisy szczególne. § 2. Pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Dotyczy to również państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. § 3. Osoba prawna lub zarząd spółki partnerskiej świadczący na podstawie odrębnych przepisów pomoc prawną przedsiębiorcy, osobie prawnej lub innej jednostce organizacyjnej, mogą udzielić pełnomocnictwa procesowego – w imieniu podmiotu, któremu świadczą pomoc prawną – adwokatowi lub radcy prawnemu, jeżeli zostały do tego upoważnione przez ten podmiot. § 4. Pełnomocnikiem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi, może być także funkcjonariusz lub pracownik kierowanej przez ten organ jednostki organizacyjnej [...]”. W określonych sprawach pełnomocnikiem organu może być także funkcjonariusz lub pracownik jednostki organizacyjnej kierowanej przez organ nadrzędny. Dotyczy to spraw: 1) w których sąd przedstawił zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów; 2) w których sąd przedstawił pytanie prawne Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej; 3) skarg na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (art. 35 § 5 PPSA). Pełnomocnikiem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej lub Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej może być także funkcjonariusz lub pracownik urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 35 § 6 PPSA).

Zakres uprawnień pełnomocnika procesowego wiąże się z charakterem udzielonego pełnomocnictwa. Zgodnie z art. 36 PPSA pełnomocnictwo może być: 1) ogólne – do prowadzenia spraw przed sądami administracyjnymi; 2) do prowadzenia poszczególnych spraw; 3) do niektórych tylko czynności w postępowaniu. Pełnomocnictwo ogólne lub do prowadzenia

poszczególnych spraw obejmuje z mocy samego prawa umocowanie do: 1) wszystkich łączących się ze sprawą czynności w postępowaniu, nie wyłączając skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego jej wniesieniem; 2) udzielenia dalszego pełnomocnictwa na zasadach określonych w odrębnych przepisach; 3) cofnięcia skargi w całości lub w części, jeżeli czynności te nie zostały wyłączone w danym pełnomocnictwie; 4) odbioru kosztów postępowania (art. 39 PPSA). Jednocześnie art. 40 PPSA dopuszcza udzielenie pełnomocnictwa szerszego, którego zakres, czas trwania i skutki podlegają ocenie według treści tego umocowania oraz przepisów prawa cywilnego.

Formę udzielenia pełnomocnictwa określają art. 37 i 37a PPSA. Według tych unormowań pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z własnoręcznym podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo udzielone w formie dokumentu elektronicznego podpisuje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Jeżeli odpis pełnomocnictwa lub odpisy innych dokumentów wykazujących umocowanie zostały sporządzone w formie dokumentu elektronicznego, ich uwierzytelnienia dokonuje się z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego. W toku sprawy pełnomocnictwo może być udzielone ustnie na posiedzeniu sądu przez oświadczenie złożone przez stronę i wciągnięte do protokołu. Na zasadzie wyjątku, zgodnie z art. 44 PPSA, sąd administracyjny może dopuścić tymczasowo do podjęcia naglącej czynności osobę niemogącą przedstawić pełnomocnictwa. W takiej sytuacji wyznaczy równocześnie termin, w ciągu którego osoba działająca bez pełnomocnictwa powinna je złożyć albo przedstawić zatwierdzenie swojej czynności przez stronę. Jeżeli termin upłynął bezskutecznie, sąd pominie czynności procesowe tej osoby.

5. Następstwo prawne

Problem następstwa prawnego należy wiązać z sytuacją, kiedy wskutek określonych zdarzeń zaistniałych poza postępowaniem w miejsce podmiotu będącego dotychczas stroną procedury sądownoadministracyjnej wstępuje inny podmiot, a poprzednik procesowy występuje z postępowania. Udział następcy w postępowaniu jest kontynuacją udziału poprzednika i z tej przyczyny następcy dotyczą skutki prawne czynności procesowych już dokonanych i nie może on żądać powtórzenia tych czynności¹²¹.

¹²¹ M. Romańska, *Następstwo procesowe i inne zmiany podmiotowe w postępowaniu* [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 185.

W przepisach PPSA nie uregulowano całościowo następstwa procesowego. O tym, że jest ono dopuszczalne, ale wyłącznie jako następstwo pod tytułem ogólnym (będące skutkiem wejścia w ogół praw i obowiązków poprzednika procesowego), świadczą art. 124 § 1 i 3, art. 128 § 1 pkt 1 i 2¹²² oraz art. 130 § 1 pkt 2 PPSA. W świetle bowiem tych unormowań śmierć strony lub utrata przez nią zdolności sądowej skutkuje koniecznością zawieszenia z urzędu postępowania sądownoadministracyjnego, chyba że jego przedmiot odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego (wówczas postępowanie zasadniczo podlega umorzeniu – art. 161 § 1 pkt 2 PPSA). Z kolei art. 128 § 1 pkt 1 i 2 PPSA stanowią, że sąd administracyjny podejmuje postępowanie z urzędu, gdy ustanie przyczyna zawieszenia, co obejmuje: 1) w razie śmierci strony – zgłoszenie się lub wskazanie następców prawnych zmarłego albo zarządcy sukcesyjnego w sprawach wynikających z prowadzenia jego przedsiębiorstwa, albo ustanowienia we właściwej drodze kuratora spadku; 2) w razie utraty zdolności sądowej – ustalenie ogólnego następcy prawnego. Ponadto, zgodnie z art. 130 § 1 pkt 2 PPSA, sąd administracyjny umarza zawieszone postępowanie w razie stwierdzenia braku następcy prawnego strony, która utraciła zdolność sądową, a w każdym razie po upływie trzech lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu z tej przyczyny.

Skutki następstwa prawnego pod tytułem szczególnym (związanym zwłaszcza ze zbyciem w toku postępowania rzeczy bądź prawa, których dotyczy akt, czynność lub bezczynność podlegające kontroli sądownoadministracyjnej) nie zostały uregulowane w przepisach PPSA. Wydaje się, że następca z takiego tytułu może podjąć działania mające na celu ochronę jego interesu prawnego nie w miejsce skarżącego, ale jako uczestnik postępowania w rozumieniu art. 33 § 2 PPSA¹²³. Niemniej jednak należałoby postulować jednoznaczne przesądzenie tej kwestii w kierunku wprowadzenia unormowania analogicznego do konsekwencji sukcesji ogólnej.

VI. Środki sygnalizacyjne i dyscyplinujące stosowane przez sądy administracyjne

1. Uwaga wstępna

Z przepisów PPSA wynika szereg unormowań mających na celu dyscyplinowanie organów administracji publicznej w sytuacjach uchylania się od wykonywania ciążących na nich obowiązków¹²⁴. Środki te bywają klasyfikowane w ramach dwóch grup, a mianowicie instytucji sygnalizacji oraz uprawnień o charakterze dyscyplinującym i represyjnym¹²⁵.

¹²² M. Romańska, *Następstwo...*, s. 186.

¹²³ M. Romańska, *Następstwo...*, s. 187.

¹²⁴ J.P. Tarno, *Środki ochrony stosowane przez sądy administracyjne [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 350.

¹²⁵ W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 96.

2. Instytucja sygnalizacji

Konstrukcję sygnalizacyjną zawierają art. 155 § 1 i 2 PPSA (tzw. sygnalizacja ogólna) oraz art. 55 § 3 PPSA, stosowany także w związku z art. 112 zd. 3 PPSA (tzw. sygnalizacja szczególna)¹²⁶. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów skład orzekający sądu – w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie – może, w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach. Wskutek tego, organ będący adresem postanowienia obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić w terminie trzydziestu dni sąd o zajęтым stanowisku. Sygnalizacja szczególna zaś dotyczy przypadków rażącego naruszenia przez organy administracyjne obowiązku: 1) przekazania sądowi administracyjnemu skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania (sześćdziesięciu dni od dnia jej otrzymania, gdy chodzi o skargę wniesioną za pośrednictwem konsula); 2) przekazania sądowi skargi na skutek wymierzenia organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 PPSA; 3) stosowania się do postanowień sądu lub zarządzeń przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy. Stwierdzenie tego typu naruszeń stanowi przesłankę obligatoryjnego zawiadomienia przez skład orzekający lub prezesa sądu administracyjnego o tej okoliczności organów właściwych do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków¹²⁷.

3. Uprawnienia o charakterze dyscyplinującym i represyjnym

Na uprawnienia dyscyplinujące i represyjne sądu administracyjnego składają się: 1) wymierzenie organowi administracyjnemu grzywny (art. 55 § 1, art. 112, art. 145a § 2 i 3, art. 154 § 1, art. 155 § 3 oraz art. 293 PPSA); 2) przyznanie od organu na rzecz skarżącego określonej sumy pieniężnej (art. 145a § 3 i art. 154 § 7 PPSA); 3) rozpoznanie sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi (art. 55 § 2 PPSA); 4) orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku (art. 145a § 3 i art. 154 § 2 PPSA); 5) stwierdzenie, że bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 145a § 3 i art. 154 § 2 PPSA)¹²⁸.

Jak wyżej wskazano, grzywna nakładana na organ administracji publicznej jest przedmiotem regulowania kilku przepisów PPSA i odnosi się do różnych przesłanek jej wymierzania. Po pierwsze, może być konsekwencją niezastosowania się organu do obowiązku

¹²⁶ J.P. Tarno, *Środki...*, s. 350.

¹²⁷ Szerzej w kwestii konstrukcji normatywnej sygnalizacji ogólnej i szczególnej zob. W. Sawczyn, *Środki...*, s. 227–247.

¹²⁸ Por. J.P. Tarno, *Środki...*, s. 354.

przekazania sądowi administracyjnemu – w prawem wyznaczonym terminie – skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (art. 55 § 1 PPSA). Po drugie, istnieje możliwość jej wymierzenia w razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy (art. 112 PPSA). Po trzecie, art. 145a § 2 i 3 PPSA umożliwia nałożenie grzywny w przypadku niezawiadomienia sądu o wydaniu przez organ decyzji lub postanowienia załatwiających lub rozstrzygających sprawę w określony sposób (zgodnie z art. 145a § 1 PPSA) oraz w sytuacji stwierdzenia przez sąd niewydania w terminie takiej decyzji lub postanowienia. Po czwarte, grzywna może być wynikiem niewykonania wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wówczas, gdy strona – po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy – wniosie skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny (art. 154 § 1 PPSA). Po piąte, może stanowić ona negatywną konsekwencję niezastosowania się organu do obowiązku powiadomienia sądu o zajętych stanowisku względem postanowienia zawierającego tzw. sygnalizację ogólną (art. 155 § 3 PPSA). Po szóste, w świetle art. 293 PPSA sąd może skazać na grzywnę określony w tym przepisie podmiot, który nie czyni zadość wezwaniu przewodniczącego do złożenia w określonym terminie poświadczonych urzędowo odpisów dokumentów będących w jego posiadaniu albo do oświadczenia, że ich nie posiada¹²⁹.

Inną dolegliwością finansową mogącą oddziaływać dyscyplinująco na organ administracji publicznej jest przyznanie przez sąd od tego organu na rzecz skarżącego określonej sumy pieniężnej, w sytuacji stwierdzenia niewydania w terminie decyzji lub postanowienia załatwiających lub rozstrzygających sprawę w określony sposób (zgodnie z nakazem określonym w art. 145a § 1 PPSA). Może to być skutkiem wniesienia przez stronę skargi, w której zażąda ona wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku (w miejsce niewydanej decyzji lub postanowienia) (art. 145a § 3 PPSA). Ponadto przyznanie skarżącemu sumy pieniężnej może być powiązane z pozytywnym dla skarżącego załatwieniem przez sąd administracyjny skargi w przedmiocie niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 154 § 7 PPSA).

Do rozpoznania sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi dojdzie w przypadku, gdy organ administracyjny – wbrew obowiązkowi ustanowionemu w art. 54 § 2 PPSA i wymierzeniu mu grzywny z powodu niewykonania dyspozycji tego przepisu – nie przekazał sądowi administracyjnemu skargi. Warunkiem takiego rozpoznania skargi jest żądanie skarżącego, przy jednoczesnym stwierdzeniu przez sąd, że stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości (art. 55 § 2 PPSA).

¹²⁹ Szerzej w kwestii grzywnien jako środków dyscyplinowania zob. W. Sawczyn, *Środki...*, s. 117-161 i 182-215.

W niektórych sytuacjach następstwem naruszenia przez organ ciążącego na nim prawnego obowiązku może być wydanie przez sąd administracyjny merytorycznego orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku. Przesłankami takiego rozstrzygnięcia będą sprzyjające okoliczności sprawy („jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy”) oraz żądanie strony w tym przedmiocie zawarte w skardze na niewydanie w terminie decyzji lub postanowienia załatwiających lub rozstrzygających sprawę w określony sposób (zgodnie z nakazem określonym w art. 145a § 1 PPSA). Druga grupa warunków takiego orzeczenia co do *meritum* zawarta jest w art. 154 § 2 PPSA. Są nimi: 1) niewykonanie przez organ wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania; 2) strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, wniosła skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny; 3) charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego pozwalają na orzeczenie przez sąd o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku¹³⁰.

Swoistym środkiem dyscyplinującym jest też umocowanie sądu administracyjnego do wskazania, że beczynność organu administracyjnego lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Tworzy to bowiem prejudykat przesądający o zaistnieniu przesłanki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego za tego rodzaju naruszenia porządku prawnego¹³¹. Zgodnie z przepisami PPSA odnosi się to do takiej kwalifikacji zachowania organu w postaci: 1) niewydania w terminie decyzji lub postanowienia załatwiających lub rozstrzygających sprawę w określony sposób (zgodnie z nakazem określonym w art. 145a § 1 PPSA) (art. 145a § 3 PPSA); 2) niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 154 § 2 PPSA). Do powyższego stwierdzenia sądu administracyjnego dochodzi w ramach rozpatrywania odpowiedniej skargi strony skierowanej przeciwko negatywnym zachowaniom organu administracji publicznej.

VII. Środki odwoławcze w postępowaniu sądownoadministracyjnym

1. Uwagi ogólne

W doktrynie prawa środki odwoławcze są uznawane za wypełnienie zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP) w obszarze procedury

¹³⁰ Szerzej w kwestii orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku jako środka dyscyplinowania określonego w art. 154 § 2 PPSA zob. W. Sawczyn, *Środki...*, s. 161–181.

¹³¹ Art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1169).

sądowoadministracyjnej¹³². Warto zauważyć, że wskazane pojęcie „środki odwoławcze” jest określeniem języka prawnego (zob. w szczególności tytuł działu IV PPSA). Skutkuje to tym, że będzie ono obejmowało jedynie skargę kasacyjną oraz zażalenie i oznaczało taki środek zaskarżenia (przysługujący od określonych czynności decyzyjnych, zmierzający do ich uchylecia lub zmiany), który charakteryzuje się suspensywnością (wstrzymaniem uprawomocnienia się powyższych czynności – art. 168 § 1 PPSA) oraz dewolutywnością (przeniesieniem rozpoznania sprawy do sądu wyższej instancji, tj. NSA – art. 173 § 1 i art. 194 § 1 PPSA). Tym samym środek odwoławczy jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia, a więc służącym od orzeczeń nieprawomocnych¹³³.

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania powyższe środki zostaną scharakteryzowane jedynie pod kątem tzw. przesłanek ich dopuszczalności (ustawowych wymagań warunkujących merytoryczne ich zbadanie przez sąd odwoławczy¹³⁴) oraz treści rozstrzygnięć zapadających w wyniku rozpoznania danego środka. Te elementy bowiem w sposób dostateczny wskazują na budowę i właściwości mechanizmu procesowego. Przy tym za przesłanki dopuszczalności uznaje się: 1) istnienie orzeczenia zaskarżalnego z mocy ustawy; 2) legitymację do wniesienia środka odwoławczego; 3) przymus adwokacko-radcowski; 4) wymagania formalno-merytoryczne konstruowania środka zaskarżenia; 5) termin jego wniesienia; 6) wymogi fiskalne¹³⁵.

2. Skarga kasacyjna

Zgodnie z art. 173 § 1 PPSA skarga kasacyjna do NSA przysługuje od wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie wydanych przez WSA (z wyjątkiem wyliczonych enumeratywnie postanowień o odrzuceniu skargi sądowoadministracyjnej i umorzeniu postępowania, z uwagi na ściśle procesowy charakter tych rozstrzygnięć). Zaskarżalne z mocy tego przepisu orzeczenie musi istnieć w sensie faktycznym i prawnym¹³⁶. Legitymowanymi do wniesienia skargi kasacyjnej są: strona (a z mocy art. 12 PPSA także uczestnicy postępowania), prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców lub Rzecznik Praw Dziecka. Omawiany środek odwoławczy wymaga sporządzenia przez adwokata lub radcę prawnego, doradcę podatkowego – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi

¹³² R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 372.

¹³³ H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009, s. 33-34.

¹³⁴ Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Skarga...*, s. 122.

¹³⁵ Por. R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki...*, s. 409.

¹³⁶ Szerzej zob. H. Knysiak-Molczyk, *Skarga...*, s. 135-140.

obowiązkami, jak również rzecznika patentowego – w sprawach własności przemysłowej. Wyjątki od reguły działania przez tych profesjonalnych pełnomocników przewiduje art. 175 § 2 i 2a PPSA; obejmują one: 1) sporządzenie skargi kasacyjnej przez sędziego, prokuratora, notariusza, radcę Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych, będących stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem; 2) wniesienie tej skargi przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka; 3) sytuację, gdy stroną postępowania jest Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; 4) przypadki, gdy czynności w postępowaniu za organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub Skarb Państwa podejmowane są przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Od sporządzenia skargi kasacyjnej trzeba odróżnić jej wniesienie będące odrębną czynnością procesową. Skarga kasacyjna sporządzona przez osobę uprawnioną – stosownie do art. 175 PPSA – może być wniesiona przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika¹³⁷.

Elementy treści niniejszego środka odwoławczego określa art. 176 PPSA, stanowiąc, że powinien on czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma strony wynikającym z art. 46 PPSA, a ponadto zawierać: 1) oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części; 2) przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie; 3) wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany; 4) wniosek o jego rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy. Istotnym składnikiem omawianego pisma procesowego jest oznaczenie podstaw kasacyjnych, którymi mogą być zarzuty: 1) naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 PPSA)¹³⁸. Duże znaczenie z punktu widzenia interpretacji tych podstaw ma uchwała pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., sygn. I OPS 10/09¹³⁹. Z jej uzasadnienia wynika, że w ramach warunku powołania podstawy kasacyjnej strona może przytoczyć wyłącznie zarzut naruszenia prawa (materialnego, procesowego czy ustrojowego) przez organ administracji publicznej, nie wiążąc go z zarzutem naruszenia prawa przez WSA. Taki przypadek nie uzasadnia bezwarunkowego i automatycznego dyskwalifikowania skargi kasacyjnej z powołaniem się na niedopełnienie wymogów określonych w art. 176 PPSA. Wówczas bowiem „nie ma przeszkód, dla których NSA – przeanalizowawszy uzasadnienie skargi kasacyjnej – nie mógłby samodzielnie zidentyfikować zarzutu naruszenia prawa przez WSA (np. art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) lub c), bądź też art. 151 PPSA) i tak przedstawiony zarzut rozpoznać merytorycznie, mimo niepełnego wskazania podstawy kasacyjnej”.

¹³⁷ Np. postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. II OZ 773/06, LEX nr 2210518.

¹³⁸ Wyczerpującą analizę podstaw skargi kasacyjnej przeprowadził W. Piątek – zob. W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 163 i n.

¹³⁹ ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

Kolejną przesłanką dopuszczalności skargi kasacyjnej jest zachowanie terminu jej wniesienia. Określa go art. 177 § 1 PPSA, zgodnie z którym ma być ona skierowana do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. W tym kontekście NSA zauważył: „W art. 142 PPSA ustawodawca różnicuje zasady doręczania odpisów wyroków stronom w zależności od tego, czy uzasadnienie wyroku jest sporządzane z urzędu, czy też nie. Tylko odpis wyroku, którego uzasadnienie jest sporządzane z urzędu, jest doręczany wraz z uzasadnieniem wszystkim stronom i uczestnikom postępowania. Odpis wyroku z uzasadnieniem sporządzonym na wniosek doręcza się tylko tej stronie (uczestnikowi postępowania), która złożyła wniosek o sporządzenie uzasadnienia. Oznacza to, że w odniesieniu do wyroków, których uzasadnienie nie jest sporządzane z urzędu (oddalających skargę), w stosunku do których nie został złożony wniosek o ich uzasadnienie, ich odpisów nie doręcza się stronom. W związku z przyjętą w art. 173 § 2 i art. 177 § 1 konstrukcją dopuszczalności skargi kasacyjnej [...] należy ocenić, że nie jest dopuszczalne złożenie skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, który nie podlega obowiązkowi uzasadnienia z urzędu bez uprzedniego złożenia wniosku o jego uzasadnienie [...]. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przykładowo w postanowieniach z dnia 29 września 2009 r., sygn. akt I OZ 908/09 oraz z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1137/09 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie oddzielnie dla każdej ze stron. Skarga kasacyjna wniesiona przez stronę, która nie występowała o doręczenie jej odpisu wraz z uzasadnieniem, jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu na podstawie art. 178 PPSA”¹⁴⁰.

Powyższy termin wniesienia skargi kasacyjnej wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (art. 177 § 2 PPSA).

Ostatnia przesłanka dopuszczalności analizowanego środka odwoławczego to uiszczenie wpisu (art. 230 PPSA), którego wysokość określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴¹.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (które to „[z]wiązanie [...] dotyczy zarówno podstaw skargi kasacyjnej, jak i jej wniosków”¹⁴²), biorąc jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Wskutek tego rozpoznania: 1) oddala

¹⁴⁰ Postanowienie NSA z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. I OZ 6/20, LEX nr 2775938.

¹⁴¹ Dz.U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.

¹⁴² Np. wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 767/20, LEX nr 3035503.

skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 184 PPSA); 2) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać jej w innym składzie – innemu sądowi (art. 185 § 1 PPSA; przy czym sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez NSA); 3) uchyla zaskarżone orzeczenie i rozpoznaje skargę (wydając jedno z orzeczeń wskazanych w art. 145–151 PPSA¹⁴³), jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona (art. 188 PPSA); 4) uchyla wydane w sprawie orzeczenie oraz odrzuca skargę lub umarza postępowanie, jeżeli skarga ulegała odrzuceniu albo istniały podstawy do umorzenia postępowania przed WSA (art. 189 PPSA). W kontekście orzeczeń kończących postępowanie zainicjowane skargą kasacyjną warto dodatkowo wskazać na względnie dewolutywną konstrukcję tego środka. Według art. 179a PPSA, jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu WSA stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie, rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna.

W konkluzji tego fragmentu opracowania wypada zgodzić się z poglądem zaprezentowanym w cytowanej uprzednio uchwale NSA o sygn. I OPS 10/09, że ukształtowanie instytucji skargi kasacyjnej w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym jest zgodne z konstytucyjnymi standardami przewidzianymi dla tego środka zaskarżania¹⁴⁴. Niemniej jednak wypada zasygnalizować równocześnie także odmienne oceny funkcjonujące w doktrynie prawa¹⁴⁵.

3. Zażalenie

Ten środek odwoławczy przysługuje od istniejących w rozumieniu faktycznym i prawnym postanowień WSA i zarządzeń przewodniczącego wyraźnie wskazanych w ustawie (w art. 194 § 1 lub innych przepisach PPSA, np. art. 33 § 2, art. 49 § 2, art. 86 § 3, art. 227 § 1). Legitymację do jego wniesienia ma strona, uczestnik postępowania (art. 12 PPSA), podmiot, którego sąd nie dopuścił do udziału w postępowaniu (art. 33 § 2 PPSA), prokurator,

¹⁴³ B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020, uwagi do art. 188, s. 695.

¹⁴⁴ Por. też wyrok TK z dnia 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 108.

¹⁴⁵ Np. J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 319.

Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka¹⁴⁶ oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 8 PPSA). W odniesieniu do zażalenia przymus adwokacko-radcowski obowiązuje tylko w zakresie postanowienia WSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej (art. 175 § 2–3 PPSA stosuje się odpowiednio). Omawiany środek odwoławczy powinien czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym (art. 46 PPSA) oraz zawierać: 1) wskazanie zaskarżonego postanowienia (zarządzenia); 2) wniosek o jego zmianę lub uchylenie; 3) zwięzłe uzasadnienie (art. 194 § 3 PPSA). „Przepis ten nie wymaga od wnoszącego zażalenie wskazania podstaw zaskarżenia, a jedynie zwięzłego uzasadnienia zażalenia, z którego można wywieść powody jego niezadowolenia z zaskarżonego orzeczenia”¹⁴⁷. Wynika to stąd, że art. 194 § 3 PPSA eliminuje – jako *lex specialis* – możliwość zastosowania w postępowaniu zażaleniowym art. 174 PPSA¹⁴⁸. Niniejszy środek zaskarżenia wnosi się w terminie siedmiu dni od doręczenia postanowienia lub zarządzenia (art. 194 § 2 PPSA). Wymaga on należytego opłacenia (art. 230 PPSA), według stawki określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatruje zażalenie, nie będąc związany wskazanymi w nim podstawami¹⁴⁹. W wyniku tego wydaje postanowienie, w którym w związku z art. 197 § 2 PPSA: 1) oddala zażalenie; 2) uchyla zaskarżone postanowienie albo zarządzenie i rozpoznaje sprawę w zakresie objętym zaskarżonym rozstrzygnięciem; 3) uchyla zaskarżone postanowienie albo zarządzenie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który je wydał; 4) umarza postępowanie zażaleniowe¹⁵⁰. Zażalenie ma konstrukcję względnie dewolutywną, gdyż w sytuacji gdy zarzuca się w nim nieważność postępowania lub jest ono oczywiście uzasadnione, WSA, który wydał zaskarżone postanowienie (zarządzenie), może na posiedzeniu niejawnym, nie przesyłając akt NSA, uchylić zaskarżone orzeczenie i w miarę potrzeby sprawę rozpoznać na nowo. Od ponownie wydanego postanowienia przysługują środki odwoławcze na zasadach ogólnych (art. 195 § 2 PPSA).

VIII. Prawomocność, skuteczność i wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych

Pojęcia prawomocności, skuteczności i wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych są bliskie sobie znaczeniowo z uwagi na to, że należy je wiązać ze skutkami, jakie może wywołać orzeczenie. Prawomocność to instytucja, o której kształcie zdecydował ustawodawca

¹⁴⁶ J.P. Tarno, *Prawo...*, uwaga 9. do art. 195.

¹⁴⁷ Postanowienie NSA z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. I OZ 115/15, LEX nr 1656012.

¹⁴⁸ Postanowienie NSA z dnia 10 października 2005 r., sygn. II FZ 582/05 LEX nr 707786.

¹⁴⁹ Np. postanowienie NSA z dnia 20 października 2015 r., sygn. II GZ 610/15, LEX nr 1986973.

¹⁵⁰ R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki...*, s. 491.

i powiązał z nią niektóre rodzaje skutków powodowanych przez orzeczenia¹⁵¹. Skuteczność z kolei może być postrzegana jako konstrukcja wskazująca na poszczególne następstwa (skutki) łączone przez przepisy prawa z wydanym przez sąd orzeczeniem (nie tylko prawomocnym, lecz także nieprawomocnym) w różnych płaszczyznach jego oddziaływania¹⁵². Wykonalność zaś to taka cecha orzeczenia sądu administracyjnego, która na mocy imperium państwowego powoduje konieczność podjęcia określonych działań przez organ administracji publicznej, którego zachowanie było przedmiotem kontroli, lub przez inny organ wskazany przez sąd. Przy tym odnosi się to do działań prowadzących do wydania aktu lub podjęcia czynności o treści zgodnej z oceną prawną sądu lub stanowiących o zastosowaniu się do wskazań co do dalszego postępowania¹⁵³. Innymi słowy, analizując wzajemne powiązania trzech powyższych pojęć, można stwierdzić, że prawomocność orzeczenia jest przesłanką jego określonej skuteczności, a skuteczność ta – przesłanką wykonalności¹⁵⁴.

Prawomocność formalną orzeczenia (wyroku, postanowienia lub zarządzenia przewodniczącego), rozumianą jako jego niezaskarżalność za pomocą środków odwoławczych (skargi kasacyjnej i zażalenia)¹⁵⁵, reguluje zasadniczo art. 168 § 1 PPSA („Orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy”). Odnosi się to przede wszystkim do przypadków, gdy: 1) od danego orzeczenia w ogóle nie jest przewidziany środek odwoławczy; 2) upłynął termin do wniesienia środka; 3) zaskarżono tylko część orzeczenia WSA – wówczas staje się ono prawomocne w pozostałej części z upływem terminu do zaskarżenia, chyba że NSA może z urzędu rozpoznać sprawę także w tej części; 4) wniesiony od danego orzeczenia środek odwoławczy nie doprowadził do wzruszenia tego orzeczenia¹⁵⁶. Prawomocność materialna wynika z art. 170 PPSA i oznacza związanie orzeczeniem określonych podmiotów¹⁵⁷: strony, sądu, który je wydał, innych sądów i organów państwowych oraz innych osób – w przypadkach przewidzianych w ustawie. Prawomocność orzeczenia WSA lub NSA stwierdza, na wniosek strony lub – w przypadku orzeczeń sądu I instancji kończącego postępowanie – z urzędu, WSA w drodze postanowienia wydawanego na posiedzeniu niejawnym. Postanowienie doręcza się tylko stronie, która złożyła wniosek.

Z prawomocnością orzeczenia wiąże się w szczególności skutek w postaci powagi rzeczy osądzonej prawomocnego wyroku sądu administracyjnego. Przy czym taki wyrok, zgodnie z art. 171 PPSA, ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą sądowoadministracyjną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia. Tym samym, z uwagi na brak odpowiedniego zastrzeżenia w tym przepisie i dyspozycję art. 170 PPSA, tworzy taki stan

¹⁵¹ M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 29.

¹⁵² Por. M. Romańska, *Skuteczność...*, s. 44–45.

¹⁵³ M. Romańska, *Skuteczność...*, s. 48–49.

¹⁵⁴ M. Romańska, *Skuteczność...*, s. 43.

¹⁵⁵ B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, uwagi do art. 168, s. 570–571.

¹⁵⁶ T. Woś, *Funkcje i oddziaływanie orzeczeń sądów administracyjnych [w:] Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 354–355.

¹⁵⁷ B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, uwagi do art. 170, s. 577.

nie tylko między stronami postępowania, w którym wyrok został wydany, ale *erga omnes*, a więc również w odniesieniu do wszystkich ewentualnych skarżących¹⁵⁸. Procesową konsekwencją *rei iudicatae* będzie niemożność skutecznego wszczęcia postępowania w tym samym przedmiocie – w takiej sytuacji zachodzi bowiem podstawa do odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej (art. 58 § 1 pkt 4 PPSA). Ponadto zachodzi nieważność postępowania, jeżeli ta sama sprawa sądowoadministracyjna została już prawomocnie osądzona (art. 183 § 2 pkt 3 PPSA) oraz można żądać wznowienia w razie późniejszego wykrycia prawomocnego orzeczenia dotyczącego tej samej sprawy (art. 273 § 3 PPSA).

W kontekście skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych wypada ponadto podkreślić, że jej zakres zależy od tego, czy i jakie rozstrzygnięcie w odniesieniu do dalszych losów zaskarżonego zachowania organu administracji publicznej zawiera dane orzeczenie sądu¹⁵⁹. W szczególności wyrok oddalający skargę sądowoadministracyjną utrzymuje w mocy zaskarżony akt lub czynność organu administracji publicznej jako zgodne z prawem, nadając im tym samym szczególną kwalifikację przejawiającą się zwłaszcza surowszymi regułami wzruszenia skontrolowanej pozytywnie decyzji w trybie administracyjnym¹⁶⁰. Z kolei wyroki uwzględniające skargę: 1) oddziałują kasacyjnie na akt lub czynność, otwierając potrzebę kontynuacji załatwienia „sprawy administracyjnej” przez organ albo skutkując zbędnością lub niedopuszczalnością takiego działania organu administracyjnego¹⁶¹ (np. art. 145 § 1 PPSA); 2) wyjątkowo rozstrzygają merytorycznie sprawę załatwioną uprzednio przez organ, którego działanie podlegało kontroli sądowoadministracyjnej (np. art. 146 § 2 PPSA); 3) bezpośrednio zobowiązują organ administracji publicznej do podjęcia określonego działania (np. art. 145a § 1 czy art. 149 § 1 pkt 1–2 PPSA). Do problematyki skutków (bezpośrednich czy pośrednich) orzeczenia sądu administracyjnego odnoszą się też w szczególności: 1) art. 153 PPSA stanowiący, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w takim orzeczeniu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie; 2) art. 147 § 2 PPSA, zgodnie z którym rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie aktu prawa miejscowego uznanego za nieważny przez sąd administracyjny podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym; 3) przepisy umocowujące do wdrożenia środków dyscyplinujących wskutek niezastosowania się organu administracji publicznej do orzeczenia sądu administracyjnego (np. art. 112 czy art. 154 § 1 PPSA); 4) art. 286 § 1 PPSA

¹⁵⁸ T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2005, uwagi do art. 171, s. 524. O wątpliwościach w tym zakresie zob. W. Sawczyn, *Prawomocność i skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 531–536.

¹⁵⁹ T. Woś, *Funkcje...*, s. 359.

¹⁶⁰ T. Woś, *Funkcje...*, s. 363 i 370.

¹⁶¹ T. Woś, *Funkcje...*, s. 362–363.

wskazujący na obowiązek zwrócenia organowi administracji publicznej akt administracyjnych sprawy, po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu I instancji kończącego postępowanie, oraz załączenia odpisu tego orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności.

Co do zasady, o orzeczeniach sądów administracyjnych (zarówno merytorycznych, jak i kasacyjnych) trudno jest mówić, że podlegają wykonaniu w tradycyjnym tego słowa znaczeniu. Dlatego w ich kontekście wykonalność jest analizowana w szerszym ujęciu, jako wymóg podjęcia rozmaitych czynności dla zaistnienia stanu zgodnego z wypowiedzią sądu administracyjnego o kontrolowanym akcie, czynności lub bezczynności czy przewlekłości działania administracji¹⁶². W związku z tym wśród postaci wykonania orzeczenia sądu administracyjnego wymienia się: 1) ściągnięcie zasądzonych należności z tytułu grzywien nakładanych przez sąd administracyjny czy zasądzonych kosztów postępowania (zob. art. 228 PPSA); 2) przeprowadzenie postępowania administracyjnego zgodnie ze standardami określonymi przez sąd administracyjny, wskutek negatywnej oceny skontrolowanego aktu lub czynności (art. 153 PPSA); 3) wydanie przez organ administracji publicznej aktu przy uwzględnieniu wykładni prawa zaprezentowanej przez sąd jako następstwo kasatoryjnego orzeczenia (art. 153 PPSA); 4) wydanie aktu lub podjęcie czynności w celu zlikwidowania bezczynności (art. 149 § 1 PPSA)¹⁶³; 5) wydanie decyzji lub postanowienia z uwzględnieniem wskazania przez sąd administracyjny sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia (art. 145a § 1 PPSA).

IX. Środki weryfikacji prawomocnego wyroku sądu administracyjnego

1. Uwagi ogólne

Weryfikacji prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych służą tzw. nadzwyczajne środki zaskarżenia. Wśród nich należy wymienić: 1) skargę o wznowienie postępowania (art. 270–285 PPSA); 2) skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285a–285l PPSA); 3) wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia (art. 172 PPSA). O ile uprzednio omówione środki odwoławcze stanowią wyraz realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, a zatem ogólnej reguły dopuszczalności weryfikacji orzeczeń pierwszoinstancyjnych, to wymienione instytucje kontroli nadzwyczajnej wymagają traktowania ich jako wyjątków od zasady nieodwołalności prawomocnych orzeczeń sądowych. Przez to podstawy wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Ponadto powinny sprowadzać się do najpoważniejszych wadliwości orzeczenia lub poprzedzającego jego wydanie postępowania¹⁶⁴.

¹⁶² M. Romańska, *Skuteczność...*, s. 446 i 449.

¹⁶³ M. Romańska, *Skuteczność...*, s. 450–468.

¹⁶⁴ R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja prawomocnego wyroku sądu administracyjnego [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 561.

Podobnie jak w przypadku środków odwoławczych poniższe omówienie będzie odnosiło się jedynie do przesłanek dopuszczalności poszczególnych środków zaskarżenia oraz treści rozstrzygnięć zapadających w wyniku ich rozpoznania. Na ten pierwszy element składają się: 1) istnienie orzeczenia zaskarżalnego z mocy ustawy; 2) legitymacja do wniesienia środka; 3) przymus adwokacko-radcowski; 4) wymagania formalno-merytoryczne konstruowania środka; 5) termin wniesienia; 6) wymogi fiskalne.

2. Skarga o wznowienie postępowania

Istotą skargi o wznowienie postępowania jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej w razie zaistnienia jednej z enumeratywnie wymienionych podstaw wznowieniowych¹⁶⁵. Przesłanką dopuszczalności takiej skargi jest faktyczne i prawne istnienie prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowoadministracyjne, a więc wyroku lub postanowienia WSA lub NSA¹⁶⁶. Legitymację do wniesienia omawianego środka zaskarżenia ma – w związku z art. 276 PPSA – strona (art. 32 PPSA), uczestnik postępowania (art. 33 PPSA), prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka¹⁶⁷ oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 8 PPSA). Gdy do wznowienia postępowania właściwy jest NSA, skargę o wznowienie postępowania powinien sporządzić adwokat lub radca prawny (z zastrzeżeniem odstępstw określonych w art. 175 § 2–3 PPSA).

Odnosząc się do wymogów pisma procesowego, należy wskazać, że oprócz spełnienia warunków formalnych wynikających z art. 46 PPSA powinno ono zawierać: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia, podstawę wznowienia i jej uzasadnienie, okoliczności stwierdzające zachowanie terminu do wniesienia skargi oraz żądanie o uchylenie lub zmianę zaskarżonego orzeczenia (art. 279 PPSA). Enumeratywny katalog podstaw wznowieniowych zawierają art. 271–274 PPSA. Obejmuje on przypadki, gdy: 1) w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo orzekł sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się orzeczenia nie mogła domagać się wyłączenia; 2) strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej albo nie była należycie reprezentowana lub wskutek naruszenia przepisów prawa była pozbawiona możliwości działania (nie można jednak żądać wznowienia, jeżeli przed uprawomocnieniem się orzeczenia niemożność działania ustała lub brak reprezentacji był podniesiony w drodze zarzutu albo strona potwierdziła dokonane czynności procesowe); 3) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie¹⁶⁸;

¹⁶⁵ R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja...*, s. 571.

¹⁶⁶ K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 117–142.

¹⁶⁷ A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, uwagi do art. 270, s. 915.

¹⁶⁸ W kontekście tej podstawy wznowienia warto przytoczyć sentencję uchwały NSA (7) z dnia 28 czerwca 2010 r., sygn. II GPS 1/10, ONSAiWSA 2010, nr 5, poz. 81, zgodnie z którą: „Przepis art. 272 § 1 [PPSA] [...]

4) potrzeba wznowienia wyniku z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁶⁹); 5) orzeczenie zostało oparte na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym; 6) orzeczenie zostało uzyskane za pomocą przestępstwa, który to czyn został ustalony prawomocnym wyrokiem skazującym, chyba że postępowanie karne nie może być wszczęte lub że zostało umorzone z innych przyczyn niż brak dowodów; 7) wykryto takie okoliczności faktyczne lub środki dowodowe, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu; 8) wykryto prawomocne orzeczenie dotyczące tej samej sprawy.

Skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie trzymiesięcznym. Termin ten liczy się zasadniczo od dnia, w którym strona dowiedziała się o podstawie wznowienia (art. 277 PPSA), chyba że: 1) podstawą jest pozbawienie możliwości działania lub brak należytej reprezentacji – od dnia, w którym o orzeczeniu dowiedziała się strona, jej organ lub jej przedstawiciel ustawowy; 2) podstawą jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności podstawy prawnej orzeczenia – od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału (art. 272 § 2 PPSA); 3) podstawą jest potrzeba wznowienia wynikająca z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego – od dnia doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi takiego rozstrzygnięcia (art. 272 § 3 PPSA). Jednocześnie art. 278 PPSA stanowi, że nie można żądać wznowienia po upływie lat pięciu od uprawomocnienia się orzeczenia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana.

Skarga o wznowienie postępowania wymaga uiszczenia wpisu (art. 230 § 2 PPSA), według stawki określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Co do zasady, do wznowienia postępowania właściwy jest sąd, który ostatnio orzekał w sprawie. Wyjątek stanowią przyczyny nieważności (określone w art. 271 PPSA) – wówczas art. 275 PPSA ustanawia właściwość sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, a jeżeli zaskarżono orzeczenia sądów obu instancji – Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyniku wznowienia (po stwierdzeniu jego dopuszczalności) sąd rozpoznaje sprawę na nowo w granicach, jakie określa podstawa wznowienia (art. 282 § 1 PPSA), wydając jedno z następujących orzeczeń: 1) o oddaleniu skargi o wznowienie; 2) o zmianie zaskarżonego orzeczenia (uchyleniu zaskarżonego rozstrzygnięcia i nowym orzeczeniu co do *meritum* albo o charakterze formalnym); 3) o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i odrzuceniu skargi; 4) o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i umorzeniu postępowania; 5) w przypadku podstawy wznowienia

stanowi podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w każdym przypadku, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, obejmuje akt normatywny, jaki stosował lub powinien zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej w danej sprawie”.

¹⁶⁹ R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja...*, s. 599.

w postaci późniejszego wykrycia prawomocnego orzeczenia dotyczącego tej samej sprawy – o uchyleniu jednego z orzeczeń dotyczących tej sprawy i utrzymaniu w mocy innego prawomocnego orzeczenia albo o uchyleniu wszystkich prawomocnych orzeczeń dotyczących tej samej sprawy i orzeczeniu co do istoty sprawy lub przekazaniu sprawy właściwemu WSA do rozpoznania i rozstrzygnięcia o tej sprawie¹⁷⁰.

3. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Charakteryzowana instytucja jest jednym z elementów gwarancji ustawowych realizacji art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącego o prawie każdego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej mu przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej¹⁷¹. Istotą omawianej skargi jest wykazanie, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane niezgodnie z prawem, z czego wyniknęła szkoda. Tym samym wniesienie tej skargi zasadniczo nie prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego orzeczenia (z wyjątkiem art. 285k § 3 PPSA), tylko do uzyskania prejudykatu w postępowaniu cywilnym o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej¹⁷² na podstawie art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁷³.

Przesłankę dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem stanowi jej wniesienie w odniesieniu do faktycznie i prawnie istniejącego: 1) prawomocnego orzeczenia WSA, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych (środków zaskarżenia i innych środków, np. wniosku o przywrócenie terminu do dokonania określonej czynności procesowej¹⁷⁴) nie było i nie jest możliwe; 2) w wyjątkowych przypadkach również prawomocnego orzeczenia WSA, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela (chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych); 3) wyjątkowo też orzeczenia NSA w przypadku, gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej¹⁷⁵ (wówczas orzeczenia

¹⁷⁰ Zob. R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja...*, s. 609–610.

¹⁷¹ Zob. postanowienie NSA z dnia 27 marca 2019 r., sygn. I FNP 7/18, LEX nr 2643005.

¹⁷² R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja...*, s. 612–613.

¹⁷³ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.

¹⁷⁴ B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, uwagi do art. 285a, s. 946.

¹⁷⁵ „Chodzi tu o niezgodność niebudzącą wątpliwości, oczywistą, z góry widoczną, będącą wynikiem niewątpliwie błędnej wykładni lub wadliwego zastosowania prawa, możliwą do stwierdzenia bez wnikliwej analizy, niejako „na pierwszy rzut oka”. O rażącej niezgodności z prawem można mówić wówczas, gdy sprzeczne z prawem działanie sądu ma charakter oczywisty, przekraczający granice sędziowskiej swobody wykładni i stosowania prawa” – wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. I FNP 7/19, LEX nr 2777768.

NSA traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi). Orzeczeniem w rozumieniu powyższego art. 285a PPSA jest każdy wyrok i postanowienie niezależnie od tego, czy kończy postępowanie w sprawie czy też nie. Przepis ten nie obejmuje zarządzeń przewodniczącego oraz postanowień i zarządzeń referendarza sądowego¹⁷⁶.

Legitymowanymi do skorzystania z powyższej skargi są: strona postępowania sądowoadministracyjnego, uczestnik postępowania (art. 33 PPSA), a zgodnie z art. 285b PPSA także Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. Przepis ten zatem wyłącza stosowanie w niniejszej procedurze art. 8 PPSA¹⁷⁷. Przy sporządzaniu skargi obowiązuje przymus adwokacko-radcowski, z wyjątkami określonymi w art. 175 § 2–3 PPSA (stosowanymi w związku z art. 175 § 1 i w związku z art. 285f § 3 PPSA).

W odniesieniu do wymogów pisma procesowego należy wskazać, że oprócz spełnienia warunków formalnych wynikających z art. 46 PPSA powinno zawierać: 1) oznaczenie orzeczenia, od którego skarga jest wniesiona, ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości lub w części; 2) przytoczenie podstaw skargi oraz ich uzasadnienie; 3) wskazanie przepisu prawa, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne; 4) uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy; 5) wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, a ponadto – gdy skargę wniesiono, stosując art. 285a § 2 PPSA – że występuje wyjątkowy przypadek uzasadniający wniesienie skargi; 6) wniosek o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem. Wśród podstaw skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia art. 285d PPSA wymienia naruszenie prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność orzeczenia z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda. Niemniej jednak podstawą skargi nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów.

Niniejszy środek zaskarżenia wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się (art. 285f § 1 PPSA). Wymaga on uiszczenia wpisu stałego (art. 285a § 4 PPSA), według stawki określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia rozpoznaje NSA w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw (art. 285j PPSA). W wyniku tego podejmuje rozstrzygnięcie o: 1) oddaleniu skargi, w razie braku podstawy do stwierdzenia, że zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z prawem; 2) uwzględnieniu skargi i stwierdzeniu, że orzeczenie jest w zaskarżonym zakresie niezgodne z prawem; 3) stwierdzeniu niezgodności orzeczenia z prawem, a w konsekwencji też unieważnieniu zaskarżonego orzeczenia

¹⁷⁶ B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, uwagi do art. 285a, s. 948.

¹⁷⁷ B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, uwagi do art. 285a, s. 959.

oraz orzeczenia sądu I instancji i odrzuceniu skargi, jeżeli sprawa ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądów w chwili orzekania.

4. Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia

Warto zaznaczyć na wstępie, że w art. 172 PPSA upatruje się mechanizmu rozstrzygnięcia pozytywnych sporów o właściwość na linii sąd administracyjny – sąd powszechny¹⁷⁸. Podstawową przesłanką dopuszczalności wniosku określonego w tym przepisie jest istnienie w obrocie prawnym prawomocnego orzeczenia (wyroku lub postanowienia) sądu administracyjnego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania, a które to orzeczenie nie może być wzruszone w innym trybie przewidzianym w ustawie. Wyłącznie legitymowanym do skorzystania z tego środka jest Prezes NSA. Niemniej jednak w doktrynie postuluje się przekazanie niniejszej kompetencji Prokuratorowi Generalnemu, któremu „łatwiej jest dostrzec sytuacje, w których dochodzić może do pozytywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy sądami działającymi w różnych strukturach organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości”¹⁷⁹. Składając wniosek, Prezes NSA powinien dochować wymogów dla pism w postępowaniu sądowym (art. 46 PPSA), wskazać zaskarżone orzeczenie, sformułować wniosek o jego unieważnienie w całości lub w części, a ponadto wykazać i uzasadnić przesłanki unieważnienia określone w art. 172 zd. 1 PPSA¹⁸⁰.

Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia może być złożony w każdym czasie. Przy czym nie został on obwarowany obowiązkiem uiszczenia wpisu oraz przymusem adwokacko-radcowskim¹⁸¹.

Zgodnie z art. 172 zd. 3 PPSA do rozpoznania wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o rozpoznaniu skargi kasacyjnej. Jego uwzględnienie będzie skutkowało unieważnieniem przez NSA kwestionowanego orzeczenia i odrzuceniem skargi sądowoadministracyjnej. Sporne jest to, czy temu rozstrzygnięciu należy nadać formę wyroku czy postanowienia¹⁸².

¹⁷⁸ Z. Kmieciak, *Spory...*, s. 7.

¹⁷⁹ M. Romańska [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2005, uwagi do art. 172, s. 525.

¹⁸⁰ M. Romańska [w:] *Prawo...*, uwagi do art. 172, s. 525–526.

¹⁸¹ R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja...*, s. 635.

¹⁸² Zob. R. Hauser, W. Piątek, *Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2, s. 31–32.

X. Uchwały sądów administracyjnych

1. Uwagi ogólne

Działalność uchwałodawczą NSA należy rozpatrywać w kategoriach funkcji nadzoru tego sądu nad orzecznictwem sądów administracyjnych, mającą na celu zapewnienie prawidłowości i jednolitości wykładni prawa w dziedzinach poddanych jego właściwości¹⁸³.

Artykuł 15 § 1 pkt 2 i 3 PPSA stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje dwa rodzaje uchwał wykładniczych: 1) uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (uchwały abstrakcyjne, podejmowane niezależnie od stosowania danego przepisu w konkretnym przypadku); 2) uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej (uchwały konkretne, łączące się ze stosowaniem określonego przepisu w indywidualnej sprawie)¹⁸⁴. Przedmiotem pytania prawnego (zarówno abstrakcyjnego, jak i konkretnego) może być przepis prawny lub grupa przepisów, niezależnie od ich rangi – ustawowy, rozporządzenia wykonawczego, Konstytucji RP, ratyfikowanej umowy międzynarodowej itd.¹⁸⁵

2. Przesłanki podejmowania uchwał przez Naczelny Sąd Administracyjny

Przesłanki podejmowania przez NSA uchwał konkretnych określa art. 187 § 1 i art. 269 § 1 PPSA. Pierwszy z tych przepisów wymienia wśród tych warunków następujące: 1) pytanie prawne musi dotyczyć kwestii prawnych („możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych”¹⁸⁶); 2) zagadnienie prawne budzi poważne wątpliwości; 3) zagadnienie to pozostaje w związku przyczynowym z rozstrzygnięciem sprawy (uniemożliwia jej przesądzenie); 4) powstaje ono przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej, zażalenia (zob. art. 197 § 2 PPSA), sprawy unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego (zob. art. 172 zd. 3 PPSA) lub stwierdzenia niezgodności z prawem takiego orzeczenia (art. 285l PPSA); 5) nie dotyczy zagadnienia wyjaśnionego już w uchwale NSA (wówczas bowiem podlega uruchomieniu tryb wynikający z art. 269 PPSA)¹⁸⁷. Podstawy zastosowania art. 269 § 1 PPSA obejmują zaś następujące przypadki: 1) zagadnienie dotyczy kwestii prawnych; 2) występuje związek przyczynowy między tym zagadnieniem a rozstrzygnięciem sprawy

¹⁸³ A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 15.

¹⁸⁴ A. Skoczylas, *Działalność...*, s. 97.

¹⁸⁵ A. Skoczylas, *Działalność...*, s. 98.

¹⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. II OSK 2670/16, LEX nr 2340919.

¹⁸⁷ A. Skoczylas, *Problem zachowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 687–688.

sądowoadministracyjnej; 3) ta wątpliwość prawna wiąże się z potrzebą weryfikacji stanowiska zajętego wcześniej w uchwale NSA¹⁸⁸. Kompetencja do wystąpienia z konkretnym pytaniem prawnym przysługuje w przypadku art. 187 § 1 PPSA wyłącznie składowi orzekającemu NSA¹⁸⁹ rozpatrującemu skargę kasacyjną, zażalenie, sprawę unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego lub stwierdzenia niezgodności z prawem takiego orzeczenia; w odniesieniu natomiast do art. 269 § 1 PPSA – składom orzekającym NSA i WSA.

Abstrakcyjne pytania prawne (art. 15 § 1 pkt 2 PPSA) dotyczą sytuacji, kiedy: 1) zagadnienie dotyczy kwestii prawnych (jednego przepisu lub grupy przepisów); 2) sądy administracyjne orzekające w konkretnych sprawach wydawały rozstrzygnięcia oparte na różnej wykładni tych samych przepisów; 3) rozbieżności te występują w orzecznictwie WSA, w orzecznictwie NSA lub zachodzą między orzecznictwem WSA a orzecznictwem NSA¹⁹⁰. Uchwały abstrakcyjne są podejmowane na wniosek Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców lub Rzecznika Praw Dziecka (art. 264 § 2 PPSA).

3. Rozstrzygnięcia podejmowane w postępowaniu uchwałodawczym

Procedurę zmierzającą do podjęcia odpowiedniej uchwały prowadzi odpowiedni poszerzony skład NSA (siedmiu sędziów, całej Izby lub pełny skład). Znajduje ona zwieńczenie w szczególności w: 1) uchwale konkretnej lub abstrakcyjnej; 2) przejęciu sprawy do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów (w przypadku przedstawienia konkretnego pytania prawnego na podstawie art. 187 § 1 PPSA); 3) przekazaniu zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia pełnemu składowi izby albo pełnemu składowi NSA (art. 264 § 4 PPSA); 4) odmowie podjęcia uchwały, w drodze postanowienia (zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości – art. 267 PPSA, a także wówczas, gdy nie wystąpiły inne przesłanki podjęcia uchwały)¹⁹¹.

Uchwały konkretne i abstrakcyjne NSA korzystają ze szczególnej mocy wiążącej, o czym bezpośrednio stanowią art. 187 § 2 i art. 269 PPSA. Z przepisów tych wynikają następujące wnioski: 1) uchwała konkretna podjęta zarówno w trybie art. 187 § 1 PPSA, jak i art. 269 § 1 PPSA ma charakter indywidualnie i bezwzględnie wiążący („w danej sprawie”) ten skład orzekający, który wystąpił z pytaniem prawnym (i to w całym dalszym postępowaniu w tej sprawie aż do jego prawomocnego zakończenia¹⁹²); 2) zarówno uchwała konkretna, jak

¹⁸⁸ A. Skoczylas, *Problem...*, s. 689.

¹⁸⁹ Wyrok NSA z dnia 26 października 2018 r., sygn. I OSK 2679/16, LEX nr 2582900.

¹⁹⁰ Por. A. Skoczylas, *Problem...*, s. 691–694.

¹⁹¹ Por. A. Skoczylas, *Problem...*, s. 710.

¹⁹² Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 391 i 393–395.

i uchwała abstrakcyjna wiąże sądy administracyjne (WSA i NSA) w sposób ogólny, tj. we wszystkich sprawach, w których miałyby być stosowany zinterpretowany w uchwale przepis¹⁹³; związanie to ma jednak charakter o tyle względny, że istnieje możliwość zakwestionowania stanowiska zajętego w takich uchwałach NSA, zgodnie z procedurą określoną w art. 269 PPSA. Według tego przepisu, jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu NSA, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przy czym, jeżeli skład jednej izby NSA wyjaśniający zagadnienie prawne nie podziela stanowiska zajętego w uchwale innej izby, przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi NSA. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że wykładnia zawarta w uchwałach NSA formalnie nie wiąże organów administracji publicznej, stron i uczestników postępowania. Niemniej jednak podmioty te będą najczęściej akceptować interpretację przyjętą w uchwale NSA m.in. w obawie przed zakwestionowaniem w postępowaniu sądowoadministracyjnym rozstrzygnięcia administracyjnego opartego na wykładni sprzecznej ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale¹⁹⁴.

XI. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Umocowanie sądu administracyjnego do przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu (dalej: Trybunał, TK) wynika z art. 193 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy sąd (a zatem także WSA i NSA) może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Przepis ten przewiduje zatem trzy przesłanki dopuszczalności pytań prawnych, a mianowicie: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. „Pierwsza, dotycząca podmiotu uprawnionego do wystąpienia z pytaniem prawnym, oznacza, że może nim być tylko sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy. Zgodnie z przesłanką przedmiotową, pytanie prawne może dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Trzecią, niezwykle istotną, przesłanką jest przesłanka funkcjonalna, w myśl której wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego jest dopuszczalne, gdy od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem [...]. Pojęcie „wpływu na rozstrzygnięcie sprawy”, zgodnie z przyjętym przez doktrynę

¹⁹³ Zob. A. Skoczylas, *Problem...*, s. 728–730; wyrok NSA z dnia 7 maja 2009 r., sygn. II FSK 99/08, LEX nr 549413; wyrok NSA z dnia 29 lutego 2008 r., sygn. I OSK 254/07, LEX nr 453451.

¹⁹⁴ A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, uwagi do art. 269, s. 907.

i orzecznictwo sposobem rozumienia, oznacza, że „zależność między sprawą toczącą się przed sądem a pytaniem prawnym powinna polegać na tym, że rozstrzygnięcie sądu pytającego będzie inne w sytuacji orzeczenia przez TK o niekonstytucyjności przepisu, którego pytanie dotyczy, a inne w sytuacji orzeczenia o konstytucyjności takiego przepisu” (J. Trzciniński, M. Wiącek, uwagi do art. 193 Konstytucji, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11)¹⁹⁵. Jednocześnie należy podkreślić, że powyższe umocowanie powinno być rozumiane jako obowiązek sądu zadania pytania prawnego Trybunałowi w przypadku ziszczenia się wskazanych przesłanek. Nie jest bowiem uprawnione przyjmowanie, że sąd może samodzielnie rozstrzygnąć o niekonstytucyjności aktu normatywnego, odmawiając jego zastosowania w konkretnej sprawie¹⁹⁶.

Uszczegółowienie unormowania wynikającego z art. 193 Konstytucji RP nastąpiło w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁹⁷, regulującej m.in. wymogi formalne pytań prawnych i procedurę ich rozpoznania. Z kolei PPSA w art. 124 § 1 pkt 5 stanowi, że sąd zawiesza postępowanie z urzędu w razie przedstawienia w tym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Następnie w sytuacji ustania przyczyny zawieszenia (zasadniczo z dniem ogłoszenia wyroku TK w stosownym dzienniku urzędowym¹⁹⁸) sąd administracyjny podejmuje postępowanie z urzędu.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Niemniej jednak w zależności od rodzaju takiego orzeczenia może ono wywrzeć różny skutek dla postępowania sądownoadministracyjnego. W przypadku wydania wyroku o zgodności kwestionowanego przepisu lub podjęcia postanowienia o umorzeniu postępowania przed TK pytający sąd administracyjny powinien rozstrzygnąć sprawę, stosując regulację, która wywołała jego wątpliwości. Jeżeli wyrok Trybunału ma charakter interpretacyjny lub zakresowy, sąd administracyjny uwzględnia w orzekaniu brzmienie sentencji judykatu trybunalskiego. W sytuacji stwierdzenia przez TK niezgodności kwestionowanego unormowania, sąd pytający ma obowiązek jego pominięcia z uwagi na derogację z systemu prawnego¹⁹⁹. Podobny wzorzec postępowania w postaci pominięcia przepisu wypada przyjąć (choć nie bez wątpliwości) także wówczas, gdy TK odroczy utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego uznanego za niekonstytucyjny²⁰⁰.

Z kolei problematyka pytań prejudycjalnych sądów administracyjnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) jest normowana przede wszystkim przez

¹⁹⁵ Postanowienie TK z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. P 35/13, OTK-A 2017, nr 7, poz. 114.

¹⁹⁶ J. Trzciniński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwagi do art. 193, s. 13.

¹⁹⁷ Obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.

¹⁹⁸ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 190.

¹⁹⁹ J. Trzciniński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja...*, uwagi do art. 193, s. 22-23.

²⁰⁰ Szerzej zob. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia...*, s. 190-193.

prawo unijne (art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰¹, dalej: TFUE; statut i regulamin TSUE). W przepisach PPSA odniesiono się do tych kwestii jedynie szczątkowo.

Jak stanowi art. 267 TFUE, TSUE jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego (a więc przed NSA), sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do TSUE. W tym kontekście art. 124 § 1 pkt 5 PPSA przewiduje zawieszenie postępowania z urzędu w razie przedstawienia przez sąd administracyjny w tym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wypełnia z kolei hipotezę normy obligującej sąd administracyjny do podjęcia z urzędu postępowania z uwagi na ustanie przyczyny zawieszenia (art. 128 § 1 PPSA). Oczywiście brak szerszych unormowań prawa krajowego nie stoi na przeszkodzie zwracaniu się przez polskie sądy administracyjne (WSA i NSA) z pytaniami do TSUE, gdyż art. 267 TFUE jest wystarczającą podstawą ku temu. Niemniej jednak w doktrynie postuluje się dodatkowe przesądzenie kilku kwestii na poziomie krajowych regulacji proceduralnych. Chodziłoby w szczególności o ustalenie: 1) tego, że zwrócenie się z wnioskiem powinno przybrać formę postanowienia z uzasadnieniem; 2) kwestii zaskarżalności takiego postanowienia; 3) procesowych konsekwencji odmowy zwrócenia się z wnioskiem do TSUE; 4) etapu postępowania, na jakim sąd powinien się zwrócić do TSUE; 5) zasad dotyczących postępowania po otrzymaniu przez sąd krajowy orzeczenia TSUE; 6) ewentualnych szczególnych zasad zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w przypadku zwrócenia się z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego²⁰².

Przesłanki zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym zostały wyjaśnione m.in. w wyroku NSA z dnia 24 września 2014 r., sygn. II GSK 1172/13. W ocenie sądu, „są one następujące: pytanie prawne musi dotyczyć wykładni lub/i ważności przepisów prawa wspólnotowego, kwestia wykładni lub/i obowiązywania prawa wspólnotowego została podniesiona przed sądem lub trybunałem państwa członkowskiego oraz rozstrzygnięcie tej kwestii jest niezbędne do wydania przez sąd lub trybunał orzeczenia. Z użytego w art. 267 TFUE pojęcia „niezbędne” należy wnioskować, że ostatnio wymieniona przesłanka nie zachodzi w sytuacjach, gdy odpowiedź na pytanie prawne w żaden sposób nie wpłynie na wynik sprawy lub gdy wykładnia prawa wspólnotowego nie ma odniesienia do istoty sprawy lub przedmiotu

²⁰¹ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 7 czerwca 2016 r. nr 202, s. 47.

²⁰² M. Szpunar [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, LEX/el., uwagi do art. 267.

skargi”²⁰³. Jednocześnie NSA w swoim orzecznictwie zaznacza w kontekście pytań prejudycjalnych, że TSUE nie jest właściwy do oceny zgodności przepisów prawa wewnętrznego państwa członkowskiego z przepisami prawa unijnego²⁰⁴. Trybunał ten jest uprawniony jedynie do wykładni prawa unijnego, która powinna umożliwić sądowi krajowemu dokonanie oceny, czy konkretny przepis wewnętrzny jest zgodny z tym prawem²⁰⁵.

Instytucja odesłania prejudycjalnego służy przede wszystkim zapewnieniu jednolitego stosowania norm prawa Unii Europejskiej, w ramach którego rozbieżności interpretacyjne w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo realne. Orzeczenie TSUE o wykładni jest wiążące dla sądu (administracyjnego), który zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym. Związanie to obejmuje także wszystkie sądy krajowe orzekające w danej sprawie (np. w wyższej instancji lub instancji ponownej). Przy tym ten sam sąd krajowy (lub inny sąd orzekający w tej samej sprawie) w tym samym postępowaniu może po raz kolejny zwrócić się o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w kwestii wykładni, co może nastąpić zwłaszcza, jeżeli sąd napotyka trudności w zrozumieniu lub zastosowaniu wyroku TSUE lub podnosi nowe kwestie, lub wskazuje nowe elementy mogące spowodować udzielenie przez TSUE innej wykładni. Orzeczenie TSUE o wykładni nie ma skutku *erga omnes*; nie stanowi formalnego precedensu o skutkach wykraczających poza sprawę, w związku z którą zostało wydane i wobec osób trzecich²⁰⁶.

Jeśli zaś TSUE uzna akt prawa unijnego za ważny, związanie sądu krajowego jest zasadniczo takie samo jak w przypadku rozstrzygnięcia o wykładni. Orzeczenie TSUE o nieważności aktu unijnego zaś ma charakter ostateczny i jest skuteczne *erga omnes*. Dopuszczalne jest jednak ponowne pytanie o ważność takiego aktu, np. w celu wyjaśnienia podstaw, zakresu lub konsekwencji nieważności²⁰⁷.

XII. Podsumowanie

Ukształtowanie pozycji prawnej sądów administracyjnych w Polsce dostarcza szeregu argumentów dla wyrażania pozytywnych ocen działań ustawodawczych w tym zakresie. Nie stoi to jednocześnie na przeszkodzie, aby zasygnalizować prawodawcy potrzebę pogłębionej refleksji nad tymi elementami struktury i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, w przypadku których *optimum* wydaje się jeszcze celem do osiągnięcia. Przeprowadzona syntetyczna analiza wskazywałaby na następujące punkty zasługujące na rozważenie: zakres

²⁰³ LEX nr 1572618.

²⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 4 marca 2009 r., sygn. I OSK 813/08, LEX nr 529967.

²⁰⁵ M. Szpunar [w:] *Traktat...*, uwagi do art. 267.

²⁰⁶ M. Szpunar [w:] *Traktat...*, uwagi do art. 267.

²⁰⁷ M. Szpunar [w:] *Traktat...*, uwagi do art. 267; inaczej ten skutek ocenia M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja...*, s. 424.

merytorycznego orzekania WSA (zwłaszcza w perspektywie art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) i związane z tym instrumentarium dochodzenia prawdy materialnej; podmiot kompetencji nadzorczych nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych; mechanizm rozstrzygania sporów o właściwość w relacjach do sądów powszechnych; zakres podmiotowy uczestników postępowania w ujęciu art. 33 PPSA; sposób realizacji zasady dwuinstancyjności procedury sądowoadministracyjnej w kontekście aktualnego unormowania skargi kasacyjnej; granice podmiotowe oddziaływania powagi rzeczy osądzonej prawomocnego wyroku sądu administracyjnego; podmiot kompetencji wynikającej z art. 172 PPSA (unieważnienie prawomocnego orzeczenia); adekwatność operacjonalizacji mechanizmu pytań prejudycjalnych.