



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Zasada *rule of law* w prawie administracyjnym
w aspekcie wymiaru sprawiedliwości
w sprawach administracyjnych

dr hab. Bartosz Majchrzak



Prawa podstawowe
Warszawa 2024

Spis treści

I. Wprowadzenie	5
II. Odniesienie zasady <i>rule of law</i> do prawa administracyjnego (administracji publicznej)	7
III. Realizacja zasady <i>rule of law</i> w prawie administracyjnym na gruncie unormowań sądownictwa administracyjnego w RP	19
1. Uwaga ogólna	19
2. Realizacja standardów ogólnych rzetelnego procesu sądowniczoadministracyjnego	19
3. Realizacja standardów odnoszących się do fazy inicjowania postępowania sądowniczoadministracyjnego	25
4. Realizacja standardów odnoszących się do toku postępowania przed sądem administracyjnym	32
5. Realizacja standardów odnoszących się do etapu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny	34
IV. Postulaty wzmocnienia zasady <i>rule of law</i> w prawie administracyjnym na gruncie unormowań sądownictwa administracyjnego w RP	43
Podsumowanie	53
Literatura	55

I. Wprowadzenie

Na wstępie należy wyjaśnić powód, dla którego w opracowaniu przygotowanym w języku polskim konsekwentnie posługiwano się określeniem „zasada *rule of law*”, w miejsce pojęć takich, jak: zasada praworządności, zasada rządów prawa czy zasada państwa prawnego. Wybór tej konwencji terminologicznej ma wskazywać na punkt wyjścia rozważań usytuowany w międzynarodowym porządku prawnym oraz literaturze prawniczej dotyczącej tego zakresu, a także ma umożliwić zdystansowanie się od problemów z tłumaczeniem tego określenia na rodzimy język. Innymi słowy, w tej części zamiarem było przede wszystkim odkodowanie znaczenia powyższej zasady w ujęciu ponadkrajowym oraz nawiązanie do standardów międzynarodowych wypełniających ją treścią, tak przez pryzmat dokumentów międzynarodowych, jak i publikacji naukowych przygotowanych na tym gruncie.

Założeniem leżącym u podstaw opracowania jest fakt, że zasada *rule of law*, pomimo swojej uniwersalności, znajduje specyficzne odniesienie do administracji publicznej i prawa administracyjnego, ma przy tym szczególne znaczenie lub zastosowanie w tej sferze działalności władz publicznych¹. Jednocześnie uwzględniając szeroki i kompleksowy charakter analizowanej zasady skupiono się tylko na jednym z jej aspektów, a mianowicie podstawowych standardach procesu sądowniczoadministracyjnego, w którego ramach jest dokonywana kontrola działalności administracji publicznej sprawującej się głównie do stosowania przez nią norm prawa administracyjnego. Wybór tego kierunku badań był podyktowany także tym, że skupiają się w nim dwie podstawowe i – dodajmy – równie istotne funkcje sądów administracyjnych, a mianowicie ochrony praw podmiotowych jednostki oraz ochrony obiektywnego porządku prawnego². Aktualnie, przy odpowiednim docenieniu przez judykaturę³

¹ Por. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 143.

² Por. M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 18; J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 314–315.

³ Np. wyrok NSA z 28 marca 2023 r., II GSK 2280/22; postanowienie NSA z 2 lutego 2024 r., III OSK 1180/22; oba opublikowane w CBOSA.

i doktrynę⁴ tego pierwszego aspektu, zwłaszcza ten drugi kontekst nie powinien być pomijany, gdyż w sposób istotny wyznacza treść zasady *rule of law* w prawie administracyjnym w ujęciu zaprezentowanym w niniejszym opracowaniu.

⁴ Np. B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 18, 21-22; W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016, s. 73 i 83-84.

II. Odniesienie zasady *rule of law* do prawa administracyjnego (administracji publicznej)

Próbując określić istotę zasady *rule of law* w ujęciu ogólnym, jak również w kontekście funkcjonowania administracji publicznej, warto przede wszystkim zaznaczyć, że w obu wymiarach mamy do czynienia z koncepcją trudną do precyzyjnego wyjaśnienia⁵, która jest dość abstrakcyjna i niejasna⁶. Jednak niezależnie od tego aspektu można ją przybliżyć za pomocą stwierdzenia, że *rule of law* jest bogatą treściowo zasadą „parasolową”, która ma swój podstawowy trzon znaczeniowy i łączy w sobie znaczącą liczbę innych podzasad⁷. Dążąc do zrekonstruowania jej istoty w aspekcie odnoszącym się do administracji publicznej można nawiązywać do takich określeń, jak: „*rule of law* w administracji publicznej”⁸, „administracyjna zasada *rule of law*”⁹, „*rule of law* w prawie administracyjnym” czy „*rule of (administrative) law*”¹⁰. Intuicja sugeruje, że terminy te mogą być rozumiane nieco odmiennie, jednak w ramach niniejszego opracowania są używane przede wszystkim w tym celu, aby odnieść się do zasady *rule of law* i jej szczegółowych podzasad jako specyficznych dla administracji publicznej lub przynajmniej mających w jej przypadku szczególne zastosowanie.

⁵ Np. R.H. Fallon jr., *The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse*, „Columbia Law Review” 1997, nr 1, s. 1.

⁶ M. Potacs, *Balancing Values and Interests in the Art. 7 TEU Procedure*, [w:] A. Hatje, L. Tichý (red.), *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, Europarecht, Baden-Baden 2018, s. 159 i 161.

⁷ Por. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 149.

⁸ Np. *Users' Guide for Assessing Rule of Law in Public Administration*, Stockholm – New York 2015, *passim*, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Assessing-Respect-for-Rule-of-Law-Users-Guide.pdf> (dostęp: 19 sierpnia 2024 r.); P. Bergling, L. Bejstam, J. Ederlöv, E. Wennerström, R.Z. Sannerholm, *Rule of Law in Public Administration: Problems and Ways Ahead in Peace Building and Development*, Sweden 2008, *passim*, https://fba.se/globalassets/rule_of_law_in_public_administration.pdf (dostęp: 19 sierpnia 2024 r.); B. Christensen, *Efficiency and the Rule of Law in Public Administration*, „Scandinavian Studies in Law” 1973, nr 17, *passim*.

⁹ Np. I. Vianello, *EU External Action and the Administrative Rule of Law. A Long-Overdue Encounter*, Florence 2016, *passim*, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44489/Vianello_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 19 sierpnia 2024 r.).

¹⁰ D. Dyzenhaus, *The Rule of (Administrative) Law in International Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, nr 68, *passim*.

To założenie o wyjątkowym znaczeniu *rule of law* dla administracji publicznej¹¹ leży bowiem u podstaw poniższych ustaleń. Odkodowanie treści tej zasady w interesującym nas kontekście może nastąpić przez odwoływanie się do wszystkich powyższych określeń.

Za jedną z podstaw definiowania zasady *rule of law* w administracji publicznej, która była postulowana nawet jako przedmiot kodyfikacji w konkretnym instrumencie Narodów Zjednoczonych, np. zaleceniu Zgromadzenia Ogólnego lub dodatkowym pakcie praw człowieka, jest uznawany Raport *Legal and Regulatory Framework of Public Administration* przygotowany 20 lipca 1995 r. na Dwunaste Spotkanie Ekspertów do spraw Programu Narodów Zjednoczonych w zakresie Administracji Publicznej i Finansów¹². Wskazuje on na pięć podstawowych kierunków wyznaczenia ram dla zasady *rule of law* w administracji:

- 1) organizacja tej administracji powinna być jasno uregulowana w prawie i powinny istnieć konkretne środki odwoławcze (do sądów z odpowiednią jurysdykcją) w celu zwalczania nielegalnych działań organów administracyjnych;
- 2) powinny istnieć jasne procedury administracyjne, oparte na zasadach i gwarancjach praworządności (uwzględniających prawo do bycia stroną w postępowaniu, wysłuchania, odwołania się, dostępu do informacji itp.);
- 3) powinny istnieć przepisy regulujące rekrutację, strukturę kariery, dyscyplinę, itp. urzędników publicznych;
- 4) relacje między sektorem publicznym i prywatnym powinny być jasno określone w prawie; powinny istnieć zasady regulujące uczciwą konkurencję, przejrzystość i rozstrzyganie sporów;
- 5) powinny istnieć porozumienie i decyzja w sprawie odpowiedniego modelu zarządzania (prawo, miękkie prawo, umowy itp.) dla stosunków międzyrządowych i stosunków z podmiotami niepaństwowymi.

W związku z powyższym w Raporcie zaproponowano następujące, szczegółowe zasady i prawa jednostki oraz korespondujące z nimi obowiązki administracji publicznej: a) prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji wpływającej na prawa danej osoby; b) prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym na podstawie szeroko zdefiniowanego *locus standi*; c) prawo sądowej kontroli decyzji administracyjnych; d) prawo dostępu do dokumentów urzędowych z zastrzeżeniem warunków i wyjątków przewidzianych prawem; e) obowiązek administracji udzielania obywatelom odpowiednich informacji; f) odpowiedzialność administracji publicznej w przypadku szkód spowodowanych jej działalnością¹³.

¹¹ Por. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 143.

¹² P. Bergling, L. Bejstam, J. Ederlöv, E. Wennerström, R.Z. Sannerholm, *Rule of Law...*, s. 23. Tekst raportu dostępny na stronie: <https://digitallibrary.un.org/record/206678/files/?ln=en> (dostęp: 22 sierpnia 2024 r.).

¹³ P. Bergling, L. Bejstam, J. Ederlöv, E. Wennerström, R.Z. Sannerholm, *Rule of Law...*, s. 23.

Według kolejnego źródła, tj. *Users' Guide for Assessing Rule of Law in Public Administration*, przygotowanego w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju oraz szwedzkiej agencji rządowej Folke Bernadotte Academy, kluczowe podzasady *rule of law* w administracji publicznej są efektem dorobku prawa międzynarodowego i ochrony praw człowieka, a także przepisów krajowych, utrwalonej praktyki, precedensów prawnych i orzecznictwa¹⁴. Obejmują one:

- 1) legalność (według której organy administracyjne powinny przestrzegać prawa, a ich działania, zwłaszcza decyzje, powinny mieć określoną podstawę prawną; obejmuje to też wymóg równego traktowania różnych grup obywateli, w tym kobiet i mężczyzn);
- 2) dostępność (oznaczającą, że każdy powinien mieć dostęp do administracji publicznej, a władze publiczne mają obowiązek przyjmowania i właściwego rozpatrywania wniosków i pytań różnych grup obywateli; implikuje to też zapewnienie rzeczywistego dostępu, tj. stosownych godzin przyjmowania interesantów lub łatwych środków komunikacji, np. posługiwania się językiem zrozumiałym dla ogółu społeczeństwa);
- 3) prawo do bycia wysłuchanym (gwarantujące wysłuchanie danej osoby przez władze publiczne przed podjęciem decyzji, która ma wpływ na prawa i interesy tej osoby; jednocześnie zainteresowany powinien mieć możliwość przedstawienia faktów, argumentów lub dowodów oraz zostać poinformowany o decyzji władzy publicznej, która jest zobowiązana do podjęcia rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie);
- 4) przejrzystość (zapewniającą, że władze publiczne i ich urzędnicy wykonują swoje zadania w sposób otwarty, dostarczają informacji o swojej pracy i udostępniają przepisy, akty prawne i dokumenty administracyjne na żądanie; ograniczenie prawa do informacji jest możliwe wyłącznie, gdy jest to niezbędne w demokratycznym społeczeństwie do ochrony uzasadnionych interesów publicznych lub prywatności);
- 5) prawo do odwołania (umożliwiające jednostce kwestionowanie decyzji administracyjnych i zadośćuczynienie w ramach wewnętrznych procedur odwoławczych lub kontroli sądowej sprawowanej przez sądy powszechne lub wyspecjalizowane sądy administracyjne; prawo to warunkowane jest też obowiązkiem władz administracyjnych informowania zainteresowanych stron o swoich decyzjach, a także o przyczynach ich podjęcia, oraz wskazaniem, gdzie i w jaki sposób można się odwołać);
- 6) rozliczalność (urzędnicy publiczni i organy administracyjne ponoszą odpowiedzialności za niewłaściwe działania, co prowadzi do poprawy sposobu działania administracji; służą temu mechanizmy takie jak: środki dyscyplinarne, przeglądy wewnętrzne, audyty wewnętrzne, komisje etyki i nadzór zewnętrzny)¹⁵.

¹⁴ *Users' Guide...*, s. 4.

¹⁵ *Ibidem*, s. 7.

W literaturze przedmiotu ramy *rule of law* w administracji publicznej bywają również wyznaczane na podstawie dokumentów przyjętych na poziomie regionalnym (europejskim), które jednak wyraźnie nie utożsamiają inkorporowanych w nich zasad i reguł z zasadą *rule of law*. Co najwyżej stwierdzają, że ta ostatnia zasada jest „wzmacniana” przez zasady wynikające z wymienionych dokumentów¹⁶ lub że jest ona źródłem tych zasad¹⁷. Mowa tutaj o następujących instrumentach: rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji¹⁸ (dalej: RDA), rekomendacji R (80) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wykonywania dyskrecyjnych kompetencji władz administracyjnych¹⁹, rezolucji (77) 31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracji²⁰ oraz Europejskim kodeksie dobrej praktyki administracyjnej²¹ (dalej: EKDA) przygotowanym przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, które to dokumenty wprowadzają *rule of law* do administracji publicznej²².

Według B. Christensena, *rule of law* w administracji wiąże się przede wszystkim z wdrażaniem (stosowaniem) przez administrację obowiązującego prawodawstwa i związanym z tym wymogiem prawidłowości (legalności) jej decyzji. To także kwestia ochrony jednostki przed administracją, w tym przed niesprawiedliwością i arbitralnymi decyzjami²³. Środkami, które temu służą są: 1) judycjalizacja (zbliżenie do tradycyjnego sądownictwa) organizacji administracji publicznej i procedur regulujących jej działanie, w szczególności zapewnienie wysokiego stopnia neutralności (niezależności) organów i urzędników podejmujących indywidualne decyzje oraz procedury gwarantujące prawidłowe wyniki, poczucie partycypacji obywatelskiej i szansę obrony; 2) intensywna zewnętrzna kontrola działań administracji, w szczególności taka, którą mogą inicjować sami obywatele, jak kontrola sądowa czy ta inicjowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich²⁴.

Z kolei G. Napolitano podjął próbę uogólnienia rozumienia zasady *rule of law* zarówno w kontekście tradycji krajowych porządków prawnych, jak i w wymiarze europejskiego i globalnego prawa administracyjnego. Ten pierwszy aspekt obejmuje według cytowane-

¹⁶ Zob. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej*, s. 11, <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/pl/3510> (dostęp: 23 sierpnia 2024 r.).

¹⁷ Zob. motywy Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji, s. 4, <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c> (dostęp: 23 sierpnia 2024 r.).

¹⁸ <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c> (dostęp: 23 sierpnia 2024 r.).

¹⁹ <https://rm.coe.int/16804f22ae> (dostęp: 23 sierpnia 2024 r.).

²⁰ <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f> (dostęp: 23 sierpnia 2024 r.).

²¹ <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/pl/3510> (dostęp: 23 sierpnia 2024 r.).

²² P. Bergling, L. Bejstam, J. Ederlöv, E. Wennerström, R.Z. Sannerholm, *Rule of Law...*, s. 24.

²³ B. Christensen, *Efficiency...*, s. 57.

²⁴ *Ibidem*, s. 62–63 i 68.

go autora: 1) autoryzację (kompetencje i działania administracji publicznej muszą mieć odpowiednie i ważne podstawy prawne i być z nimi zgodne); 2) przewidywalność, spójność i uzasadnienie tworzenia przepisów i podejmowania innych rozstrzygnięć administracyjnych; 3) sprawiedliwość proceduralną; 4) niezależność i skuteczność kontroli sądowej²⁵. *Rule of law* w prawie administracyjnym Unii Europejskiej (dalej: UE) obejmuje natomiast następujące elementy: legalność działań (które muszą mieć podstawę prawną i być z nią zgodne), przejrzystość (jawność) instytucjonalna, pewność prawa i ochrona uzasadnionych oczekiwań, zasada sprawiedliwości merytorycznej i proceduralnej oraz dostęp do kontroli sądowej²⁶. Na poziomie globalnego prawa administracyjnego²⁷ można natomiast wspomnieć ponownie o sprawiedliwości proceduralnej i przejrzystości procesu decyzyjnego, prawie jednostki do bycia wysłuchaną w postępowaniu dotyczącym orzekania i nakładania sankcji, obowiązku uzasadnienia orzeczenia administracyjnego, standardzie proporcjonalności, racjonalności celu i unikaniu niepotrzebnych obciążeń, ochronie uzasadnionych oczekiwań oraz kontroli legalności decyzji administracyjnych podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub instytucje krajowe wdrażające polityki globalne²⁸.

Wymiar prawa administracyjnego UE i znaczenie zasady *rule of law* w tym kontekście są również przedmiotem zainteresowania w publikacji, której autorami są H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe i A.H. Türk. Ich zdaniem, wskazana zasada określa ramy działania administracji publicznej UE, stanowiąc jednocześnie jedną z ogólnych zasad wyznaczających kształt unijnego prawa administracyjnego²⁹. Według autorów, najważniejszym komponentem zasady *rule of law* w administracji publicznej UE jest zasada legalności oznaczająca w szczególności: działanie na podstawie i w granicach prawa, poszanowanie hierarchii norm prawnych i wymogów proporcjonalności, działanie w dobrej wierze i unikanie zachowań w niewłaściwym celu, prawidłowe wykonywanie władzy dyskrecjonalnej (zakaz jej nadużywania), działanie zgodnie z prawnie obowiązującymi procedurami, w tym prowadzenie postępowania wyjaśniającego, przyznanie prawa do wysłuchania zainteresowanym stronom (w zgodzie z prawem do obrony), w razie potrzeby umożliwianie udziału społeczeństwu oraz przedstawianie uzasadnień decyzji, odpowiadanie na uzasadnione wnioski indywidualne (w tym terminowe ich rozpatrywanie, przeprowadzanie wszelkich niezbędnych dowodów, udzielanie informacji)³⁰.

²⁵ G. Napolitano, *The Rule of Law*, [w:] P. Cane, H.C.H. Hofmann, E.C. Ip, P.L. Lindseth, *Comparative Administrative Law*, Oxford 2021, s. 436.

²⁶ *Ibidem*, s. 439–440.

²⁷ W kwestii pojęcia i istoty globalnego prawa administracyjnego zob. w szczególności: B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, nr (68)15, *passim*, zwłaszcza s. 17 i 27–28.

²⁸ G. Napolitano, *The Rule...*, s. 441.

²⁹ H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 143.

³⁰ *Ibidem*, s. 151–153.

Inny autor – Z. Sente, wychodząc od głównych elementów zasady *rule of law* w prawie administracyjnym, tj. działania władz publicznych w granicach uprawnień i w sferze odpowiedzialności oraz przestrzegania przez nie odpowiednich reguł procesu decyzyjnego, kładzie nacisk na jeden ze szczegółowych jej przejawów, a mianowicie zasadę skutecznej ochrony prawnej. Według autora oznacza ona sprawiedliwość proceduralną wymagającą poszanowania określonego zestawu praw proceduralnych³¹. Prawami tego typu są: prawo do bycia stroną (i prawo do interwencji), prawo do bycia wysłuchanym, prawo dostępu do odpowiednich dokumentów, prawo do porady prawnej, obowiązek uzasadnienia decyzji administracyjnych, prawo do uzyskania aktu administracyjnego w rozsądnym terminie, prawo dostępu do sądu oraz prawo do odwołania³².

W polskiej literaturze naukowej zasada *rule of law* odnoszona do prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej bywa ujmowana jako „ogólny standard dobrej administracji” będący tzw. standardem praworządności polegającym przede wszystkim na „związaniu administracji prawem” i „działaniu administracji na podstawie prawa”³³. M. Princ na podstawie głównych regulacji związanych z „dobrą administracją”, tj. RDA i EKDA, zaproponował następujący kanon elementów uszczegóławiających powyższy „standard”: 1) nakaz działania na podstawie prawa międzynarodowego oraz krajowego (w szczególności zgodnie z normami proceduralnymi); 2) obowiązek respektowania zasad regulujących sposób organizacji, funkcjonowania i działalności; 3) nakaz działania, gdy ustalone fakty i właściwe prawo upoważnia administrację do tego i wyłącznie w celu, w jakim uzyskała zadania i kompetencje; 4) nakaz wskazania podstawy prawnej w rozstrzygnięciu administracyjnym; 5) nakaz kształtowania treści rozstrzygnięcia zgodnie z przepisami prawa; 6) zakaz stosowania arbitralnych środków (nawet w przypadku posiadania uprawnień dyskrecyjnych)³⁴.

Z punktu widzenia celu niniejszego opracowania szczególne znaczenie ma ujęcie zasady *rule of law* w administracji publicznej i prawie administracyjnym zaprezentowane w publikacji zatytułowanej „*Handbook for Monitoring Administrative Justice*”³⁵ (dalej: Podręcznik), przygotowanej w 2013 r. przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE) – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka we współpracy ze szwedzką agencją rządową *Folke Bernadotte Academy*. Warto podkreślić, że Podręcznik koncentruje się na standardach międzynarodowych, europejskich i innych standardach regionalnych, w tym zobowiązaniach OBWE oraz orzecznictwie organów i sądów międzynarodowych³⁶. Wobec

³¹ Z. Sente, *Conceptualising the principle of effective legal protection in administrative law*, [w:] Z. Sente, K. Lachmayer (red.), *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European comparison*, London – New York 2017, s. 12.

³² *Ibidem*, s. 16.

³³ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 182–183.

³⁴ *Ibidem*, s. 184.

³⁵ <https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/105271.pdf> (dostęp: 17 września 2024 r.).

³⁶ Podręcznik, s. 17.

tego stanowi doskonałe podsumowanie tego ponadnarodowego dorobku, które ma na celu promowanie *rule of law* w administracji publicznej³⁷.

Według Podręcznika, zasada *rule of law* w administracji publicznej może być ujmowana przez pryzmat podstawowych standardów rzetelnego procesu sądowego³⁸ mających zastosowanie na wszystkich etapach postępowania sądowo-administracyjnego. Znaczenie tych standardów należy oceniać przede wszystkim w kontekście założenia, że rzetelne postępowanie służące kontrolowaniu administracji publicznej wzmacnia realizację kluczowej zasady dotyczącej działalności tej administracji, a mianowicie jej zobowiązania do działania na podstawie i w granicach prawa.

Prawo do rzetelnego procesu w sądownictwie administracyjnym wynika bezpośrednio z międzynarodowych i regionalnych konwencji praw człowieka, w tym art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³⁹ (dalej: MPPOiP), art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴⁰ (dalej: EKPC), art. 8 ust. 1 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka⁴¹ (AKPC) oraz art. 7 ust. 1 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów⁴² (AKPCiL). Ponadto rdzeń zobowiązań OBWE związanych ze sprawiedliwością sądowo-administracyjną jest zapisany w Dokumencie Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w sprawie Wymiaru Ludzkiego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁴³ (Kopenhaga, 26 czerwca 1990 r.) oraz w Dokumencie Końcowym Moskiewskiego Spotkania Konferencji w sprawie Wymiaru Ludzkiego⁴⁴ (Moskwa, 3 października 1991 r.; dalej: Dokument moskiewski)⁴⁵.

Powyższe standardy rzetelnego procesu w postępowaniu sądowo-administracyjnym podzielono w Podręczniku na dwie grupy: 1) standardy ogólne, obejmujące prawo do: rzetelnego procesu, publicznego wysłuchania i skutecznego środka odwoławczego (3 rozdział Podręcznika); 2) standardy szczegółowe, odnoszące się do poszczególnych etapów postępowania sądowo-administracyjnego (rozdziały 4.–6. Podręcznika).

Jednym z kluczowych elementów uniwersalnych i regionalnych standardów rzetelnego procesu sądowego jest prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, które jest zarówno nieodłącznym prawem człowieka, jak i kluczową cechą *rule of law* w administracji publicznej. Wynika ono z art. 14 ust. 1 MPPOiP i art. 6 ust. 1 EKPC, ale w Podręczniku zauważono,

³⁷ Por. *ibidem*, s. 8.

³⁸ Por. *ibidem*, s. 12.

³⁹ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁴⁰ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

⁴¹ https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf (dostęp: 18 września 2024 r.).

⁴² https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_e.pdf (dostęp: 18 września 2024 r.).

⁴³ <https://www.osce.org/odihr/elections/14304> (dostęp: 17 września 2024 r.).

⁴⁴ <https://www.osce.org/odihr/elections/14310> (dostęp: 17 września 2024 r.).

⁴⁵ Podręcznik, s. 12.

że niektóre sprawy administracyjne nie wchodzą w zakres tych przepisów, które dotyczą wyłącznie spraw cywilnych i karnych. Takie ograniczenie nie ma zastosowania w odniesieniu do art. 8 ust. 1 AKPC oraz art. 7 ust. 1 AKPCiL, które zapewniają analogiczne prawo, ale o szerszym zakresie przedmiotowym⁴⁶. Na tle tych zastrzeżeń Podręcznika w nawiązaniu do art. 14 ust. 1 MPPOiP i art. 6 ust. 1 EKPC należałoby jednak promować pełne stosowanie tych przepisów do postępowań sądowoadministracyjnych, niezależnie od przedmiotu sprawy administracyjnej, z którą to postępowanie jest związane (niezależnie od tego, czy ta sprawa administracyjna ma charakter cywilny lub karny czy też nie można jej przypisać takiej cechy). Można bowiem mieć wątpliwości dotyczące tego, czy kryterium przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego jest dostatecznym uzasadnieniem dla różnego traktowania stron procedury, w której rozpatrywana jest sprawa administracyjna typu cywilnego lub karnego oraz stron procedury w innych sprawach administracyjnych. Innymi słowy: zasada równości, która zakłada w szczególności równe traktowanie każdego obywatela przez władze publiczne (w tym sądy administracyjne), uzasadniałaby słuszność postulatu o pełnym odniesieniu art. 14 ust. 1 MPPOiP i art. 6 ust. 1 EKPC do wszystkich postępowań sądowoadministracyjnych.

Głównym filarem prawa do rzetelnego procesu sądowego jest niezależność i bezstronność sądu lub trybunału (wyspecjalizowanego sądu administracyjnego lub sądu powszechnego rozpatrującego m.in. sprawy administracyjne). Sądy takie powinny być niezależne od agend wykonawczych i prawodawczych jakiegokolwiek rządu. Jest to warunek konieczny do pociągnięcia rządu do odpowiedzialności za podejmowane działania i decyzje. Wymogi niezależności są również związane z procedurą i kwalifikacjami powoływania sędziów i są silnie uzależnione od nieprzerywalności ich kadencji, nieusuwalności i nieprzenoszalności. Z kolei bezstronność odnosi się do obiektywizmu sędziego oceniającego zasadność argumentów i dowodów w sprawie oraz wydającego orzeczenie. Kwestia ta może mieć szczególne znaczenie w odniesieniu do sędziego zajmującego się sprawami z zakresu prawa administracyjnego, ponieważ jest on zazwyczaj zobowiązany do rozstrzygania sporów z udziałem organów publicznych. Sędzia, który nie jest niezależny (w wyniku procedury powołania, kadencji, systemu dyscyplinarnego, zależności finansowej itp.), ma zatem mniejsze szanse na zachowanie bezstronności, gdy państwo jest zaangażowane jako strona postępowania⁴⁷.

Ponadto procedury sądowo-administracyjne, co do zasady, powinny być jawne, a każdy obywatel musi mieć możliwość powzięcia wiadomości o postępowaniu i jego przebiegu. Zasada ta może jednak podlegać ograniczeniom, w szczególności ze względu na moralność, porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe, interes nieletnich lub prywatność stron. Zgodnie z instrumentami Rady Europy, gdy postępowanie sądowe jest prowadzone w całości

⁴⁶ *Ibidem*, s. 36–37.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 38–40.

w formie pisemnej, dokumenty i informacje o sprawie powinny być publicznie dostępne, przy jednoczesnym należyтым poszanowaniu integralności osobistej i prywatności zaangażowanych osób. Jeżeli nawet publiczny charakter postępowania byłby wyłączony, to wyrok, w tym istotne ustalenia, dowody i uzasadnienie prawne, muszą zostać podane do wiadomości publicznej, chyba że interes osób prywatnych i delikatny charakter rozpatrywanej sprawy wymagają inaczej⁴⁸.

Dokumenty międzynarodowe uniwersalne i regionalne gwarantują dodatkowo prawo do skutecznego środka odwoławczego jako odpowiedniego mechanizmu administracyjnego i sądowego rozpatrywania i rozstrzygania roszczeń dotyczących naruszeń prawa krajowego. W tym kontekście państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do zapewnienia jednostce prawa do odwołania się do organów wykonawczych, ustawodawczych, sądowych lub administracyjnych. Uzgodniły również, że prawo do „skutecznego środka odwoławczego będzie miało zastosowanie do decyzji administracyjnych i przepisów dotyczących osób, których one dotyczą”. Środki odwoławcze nie mogą być iluzoryczne, np. jeśli sąd odmówi zbadania istotnych kwestii związanych z działaniem administracyjnym, uzasadniając to tym, że organ wykonawczy miał pełną swobodę decyzyjną, wówczas odwołania nie można uznać za skuteczny środek zaskarżenia⁴⁹.

Przechodząc do standardów dotyczących poszczególnych etapów postępowania sądowno-administracyjnego, wypada rozpocząć od wskazania standardów odnoszących się do początkowej fazy tego postępowania. Są nimi: rozsądny czas na wszczęcie postępowania, skuteczny dostęp do sądu lub trybunału, równy dostęp do nich oraz dostępność wsparcia prawnego i pomocy prawnej⁵⁰.

Standard rozsądnego czasu na wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego opiera się na założeniu, że prawo do skutecznego środka odwoławczego może zostać naruszone przez nieracjonalnie krótkie terminy na jego wniesienie. Jednocześnie, jeżeli wszczęcie postępowania podlega terminom przedawnienia, przepisy te powinny być publicznie dostępne, a terminy jasno określone. W tych przypadkach, w których istnieje wymóg uprzedniego uruchomienia drogi prawnej przez organem administracyjnym, okresy tej wstępnej kontroli są uwzględniane przy ocenie dostępu do sądu w rozsądnym czasie⁵¹.

Skuteczny dostęp do sądu lub trybunału oznacza, że żadna osoba nie może być pozbawiona prawa do dochodzenia sprawiedliwości, w tym w sprawach administracyjnych. Dotyczy to w szczególności prawa do wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego. Prawo dostępu do sądu lub trybunału wymaga spójnego systemu regulacji, który jest wystarczająco przeje-

⁴⁸ *Ibidem*, s. 41–42.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 43–44.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 45.

⁵¹ *Ibidem*, s. 45–46.

rzysty w swoich wymaganiach, tak aby wnioskodawcy mieli jasny, praktyczny i skuteczny dostęp do tego prawa. Nie ma ono jednak charakteru absolutnego i może podlegać uzasadnionym ograniczeniom. Nie mogą one jednak naruszać samej istoty tego prawa, muszą służyć uzasadnionemu celowi i być proporcjonalne względem celu, który ma zostać osiągnięty⁵².

Równy dostęp do sądu lub trybunału gwarantuje, że osoby prywatne mają równy dostęp do dochodzenia roszczeń lub zadośćuczynienia na drodze sądownictwa administracyjnego, a władze publiczne nie działają w sposób dyskryminujący. Taką dyskryminacją jest wszelkie rozróżnienie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie ze względu na pochodzenie etniczne, płeć, język, religię itp., którego celem lub skutkiem jest zniweczenie lub naruszenie uznania, korzystania lub wykonywania przez jakąkolwiek osobę, na zasadzie równości, jej praw i wolności⁵³.

Ostatnim standardem w tej kategorii jest dostępność pomocy prawnej. Odnosi się to nie tylko do zapewnienia bezpłatnego doradztwa prawnego lub reprezentacji przed sądami administracyjnymi i trybunałami przez fachowego pełnomocnika, ale także do częściowego lub pełnego pokrycia kosztów postępowania sądowego. Prawo dostępu do sądownictwa administracyjnego wymaga prawa do pomocy prawnej, gdy dana osoba nie posiada niezbędnych środków. Koszty postępowania, w szczególności koszty pomocy prawnej, nie powinny uniemożliwiać ani zniechęcać do korzystania ze środków prawnych⁵⁴.

Podręcznik wymienia kilka standardów odnoszących się do toku postępowania przed sądem administracyjnym, takich jak: prawo do ustnego przesłuchania, równość broni, kontradiktoryjność procesu oraz dostępność środków zapobiegawczych lub tymczasowych.

Pierwsze z wymienionych praw zapewnia stronie możliwość ustnego przedstawienia sprawy sądowi. W rzeczywistości trudno postrzegać je jako „standard”, gdyż Podręcznik wskazuje, że jedną z cech sądownictwa administracyjnego jest powszechne stosowanie przez sądy lub trybunały administracyjne formuły postępowań pisemnych. Jednocześnie stwierdza się, że prawo to może być szczególnie ważne w sprawach, w których sąd administracyjny zajmuje się nie tylko kwestiami prawnymi, ale także oceną faktów⁵⁵.

Zasada równości broni ma szczególne znaczenie w postępowaniach sądowoadministracyjnych, w których stronami są osoby prywatne i organy administracyjne. Chroni ona zdolność osoby prywatnej do aktywnego udziału w postępowaniu w celu zapewnienia jego rzetelności. Zasada ta oznacza, że wszystkim stronom należy zapewnić takie same prawa procesowe, chyba że rozbieżności wynikają z przepisów prawa i są uzasadnione. Zgodnie z Podręcznikiem, zasada ta obejmuje również prawo dostępu do dowodów (w celu zapoznania się z nimi)

⁵² *Ibidem*, s. 46–47.

⁵³ *Ibidem*, s. 52.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 55.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 59.

i wymaga, aby każda ze stron miała możliwość zakwestionowania wszystkich argumentów i dowodów przedstawionych przez drugą stronę⁵⁶.

Powyższa zasada jest powiązana z wymogiem kontryktoryjności postępowania, który oznacza, że procedura jest prowadzona przez dwie strony przedstawiające swoje stanowiska przed sądem. W tym kontekście również trudno mówić o „standardzie”, skoro w Podręczniku zauważono, że „współczesne systemy sądownictwa administracyjnego często wykazują cechy zarówno systemów kontryktoryjnych, jak i inkwizycyjnych”. W tym drugim modelu prowadzenie procesu leży w dużej mierze w rękach sędziego, który ma uprawnienia do składania wniosków, zapytań, ekspertyz itp. Jest to szczególnie ważne w sprawach administracyjnych ze względu na chroniony w nich interes publiczny oraz na zapewnienie równowagi między podmiotami prywatnymi a administracją publiczną⁵⁷.

Skuteczność środka odwoławczego wymaga, aby istniało prawo do środków tymczasowych lub zapobiegawczych, czyli przepisy zapobiegające sytuacji, w której wykonanie zaskarżonego aktu administracyjnego mogłoby nieodwracalnie wpłynąć na interesy osoby prywatnej. Przepisy takie mogą stanowić, że np. odwołanie od aktu administracyjnego pociąga za sobą automatyczne zawieszenie jego wykonania lub że zawieszenie to jest możliwe na formalny wniosek złożony do organu sądowego⁵⁸.

Ostatnia grupa standardów dotyczy etapu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny. W jej ramach Podręcznik wymienia: prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, jawność i uzasadnienie wyroku oraz skuteczne wykonywanie wyroków⁵⁹.

Prawo do procesu w rozsądnym terminie opiera się na założeniu, że nadmierne opóźnienia proceduralne mogą zagrozić zarówno skuteczności, jak i wiarygodności sądów i trybunałów. Oczywiście „rozsądny czas trwania postępowania” nie jest kategorią definitywną, ale zależy od konkretnych okoliczności danej sprawy. Czynniki, które należy wziąć pod uwagę przy określaniu rozsądnych terminów, są w szczególności: złożoność sprawy, zachowanie wnioskodawcy oraz postępowanie właściwych organów administracyjnych i sądowych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przy ustalaniu rozsądnego czasu rozpoznania sprawy powinien być brany pod uwagę cały okres od wszczęcia postępowania administracyjnego, poprzez postępowanie przed sądem, aż do uprawomocnienia się jego orzeczenia. Okres ten można również rozszerzyć na postępowanie związane z wykonaniem decyzji sądu⁶⁰.

Ważne jest również, aby wyroki sądów administracyjnych były ogłaszane publicznie (jednak z poszanowaniem zasady prywatności), zawierały odpowiednią argumentację, uzasadniały podjętą decyzję i odpowiadały na argumenty stron. Strony powinny mieć dostęp

⁵⁶ *Ibidem*, s. 63–64.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 64.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 68.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 69.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 69–70.

do odpowiednich wyroków, a wyroki o zasięgu ogólnym powinny być dostępne dla ogółu społeczeństwa⁶¹.

Wymaga się, aby skuteczne wykonywanie wyroków było uznawane za integralną część „procesu”, na potrzeby analizy realizacji prawa do rzetelnego procesu. Sąd administracyjny lub trybunał musi być stosownie umocowany do wykonania lub zapewnienia wykonania swoich decyzji. W związku z tym organy administracyjne powinny być pociągane do odpowiedzialności w przypadku odmowy lub zaniedbania wykonania orzeczeń sądowych⁶².

Z punktu widzenia założeń niniejszego opracowania warto zauważyć podsumowująco, że zasadniczo według wszystkich zaprezentowanych źródeł i publikacji odnoszących się do zasady *rule of law* w administracji publicznej (prawie administracyjnym) jej elementem jest sądowa kontrola tej administracji, odnoszona do wydawanych przez nią decyzji administracyjnych. Stąd też w ramach dalszych ustaleń zawartych w opracowaniu skoncentrowano się na tym właśnie elemencie (podzasadzie) *rule of law*, rozumianym jako możliwość poddania działań administracji publicznej weryfikacji prawidłowości w toku postępowania przed odpowiednim sądem, które to postępowanie spełnia wymogi rzetelnego procesu wskazane w Podręczniku. Wypada przy tym zauważyć, że o ile zakres przedmiotowy powyższej kontroli jest w większości przytoczonych źródeł i publikacji ograniczany do decyzji (aktów administracyjnych), to jednak może i powinien być ujmowany szerzej, zgodnie ze standardem OBWE wynikającym z Dokumentu moskiewskiego, czy standardem Rady Europy zawartym w rekomendacji Rec(2004)20 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych⁶³ [dalej: Rekomendacja Rec(2004)20]. W tym pierwszym dokumencie postuluje się, aby kontrola sądowa obejmowała nie tylko decyzje, lecz również przepisy administracyjne („*administrative regulations*” – zob. pkt 18.2–18.4 Dokumentu moskiewskiego). Z kolei Rekomendacja Rec(2004)20, stanowiąc o takiej kontroli (pkt B.1.a.), odnosi ją do aktów administracyjnych zdefiniowanych jako: a) akty prawne – zarówno indywidualne, jak i normatywne – oraz czynności faktyczne administracji podejmowane w ramach sprawowania władzy publicznej, które mogą mieć wpływ na prawa lub interesy osób fizycznych lub prawnych; b) sytuacje odmowy działania lub zaniechania działania w przypadkach, gdy organ administracji jest zobowiązany do wdrożenia procedury na wniosek [pkt A.1. Rekomendacji Rec(2004)20].

⁶¹ *Ibidem*, s. 72.

⁶² *Ibidem*, s. 74–75.

⁶³ <https://rm.coe.int/09000016805db3f4> (dostęp: 23 września 2024 r.).

III. Realizacja zasady *rule of law* w prawie administracyjnym na gruncie unormowań sądownictwa administracyjnego w RP

1. Uwaga ogólna

Zasada *rule of law* w prawie administracyjnym, postrzegana w szczególności jako zbiór podstawowych standardów rzetelnego procesu sądowego w sprawach kontroli działalności administracji publicznej, znajduje odzwierciedlenie w pierwszej kolejności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶⁴ (dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza), a następnie podlega operacjonalizacji na gruncie unormowań ustawowych i aktów wykonawczych. W tym miejscu wypada odnieść się do tych elementów polskiego porządku prawnego, które składają się na urzeczywistnienie powyższej zasady przez prawodawcę krajowego. W dalszej kolejności stworzy to tło do sformułowania postulatów *de lege ferenda*, mających w założeniu wzmocnić realizację zasady *rule of law* w polskim prawie administracyjnym.

2. Realizacja standardów ogólnych rzetelnego procesu sądowoadministracyjnego

Za pierwszy element zasady *rule of law* w prawie administracyjnym uznaje się prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy warunkowanego przede wszystkim niezależnością i bezstronnością sądów administracyjnych. Konstytucja RP gwarantuje te przymioty przyjmując w szczególności prawo każdego do sądu „niezależnego, bezstronnego i niezawisłego” (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak również zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji RP) oraz wyjątkowy przepis stanowiący o odrębności i niezależności tej ostatniej władzy od innych (art. 173 Konstytucji RP). Ponadto gwarancjami niezawisłości są: nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziego (art. 180 Konstytucji RP), immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji RP), niepołączalność funkcji (art. 103 ust. 2 Konstytucji RP), podleganie tylko ustawie zasadniczej i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), apolityczność (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP) oraz odpowiedni status materialny

⁶⁴ Dz. U. z 1997 r. poz. 483 z późn. zm.

(art. 178 ust. 2 Konstytucji RP)⁶⁵. Przez pryzmat takich gwarancji należy też rozpatrywać wymóg powołania sędziego sądu administracyjnego na czas nieoznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa⁶⁶, który to organ został ustrojowo umocowany do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów⁶⁷ (art. 179 w zw. z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Określone w ustawie wymagania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej: WSA), asesora w tym sądzie oraz sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) (art. 6–7 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁶⁸; dalej: PUSA) pozwalają uznać, że zgodnie z zamiarem ustawodawcy jest to wyspecjalizowany korpus prawników odznaczających się odpowiednimi przymiotami charakteru, wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej, prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracyjnych oraz doświadczeniem życiowym. Przy czym wymogi te znacznie przewyższają kwalifikacje do wykonywania innych zawodów prawniczych, takich jak adwokat, radca prawny czy notariusz⁶⁹.

Instytucją zapewniającą niezawisłość i bezstronność są ponadto przepisy o wyłączeniu sędziego zawarte w art. 18–19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷⁰ (dalej: PPSA). Ocenia się, że są one skuteczne i wystarczające do zapewnienia realizacji standardów międzynarodowych⁷¹. Uzupełnieniem tych gwarancji jest jednak tzw. test niezawisłości i bezstronności unormowany w art. 5a PUSA, uwzględniający okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego i jego postępowanie po tym powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy. Przepis ten wszedł w życie 15 lipca 2022 r. na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw⁷². Przyczyną jego wprowadzenia było podważanie statusu sędziów, którzy zostali powołani przez Krajową Radę Sądownictwa w składzie ukształtowanym ustawą

⁶⁵ M. Masternak-Kubiak, [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, uwagi do art. 4, s. 77–78.

⁶⁶ Zob. M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 291.

⁶⁷ Zaznaczyć należy, że ustawowa i faktyczna realizacja tego umocowania jest kwestionowana w orzecnictwie sądów – np. wyrok ETPCz z 23 listopada 2023 r., Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21, pkt 324, [https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp#{%22itemid%22:\[%22001-235702%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp#{%22itemid%22:[%22001-235702%22]}) (dostęp: 17 października 2024 r.); wyrok NSA z 21 września 2021 r., II GOK 10/18, CBOSA; uchwała połączonych Izb SN z 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, <https://www.sn.pl/sites/orzecnictwo/orzeczenia2/bsa%20i-4110-1-20.pdf> (dostęp: 17 października 2024 r.).

⁶⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1267.

⁶⁹ M. Kowalski, *Prawo...*, s. 323.

⁷⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 935.

⁷¹ J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków – Legionowo 2016, s. 163 i 171.

⁷² Dz. U. poz. 1259.

z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw⁷³. Artykuł 5a PUSA stanowi odrębną konstrukcję od wyłączenia sędziego na podstawie art. 19 PPSA (tzw. *iudex suspectus*), a zakresy przedmiotowe przesłanek zastosowania obu przepisów są rozłączne⁷⁴. Jednocześnie art. 5a PUSA spotkał się z surową krytyką w literaturze przedmiotu, jako „instytucja fasadowa”, procedura kosztowna i mogąca skutkować paraliżem wymiaru sprawiedliwości, nieproporcjonalnie formalistyczna (mierzona takimi rozwiązaniami jak wygaśnięcie prawa do wniesienia wniosku czy brak możliwości sanowania uchybień formalnych), której wprowadzenie „nosi znamiona działania jedynie pozornie motywowanego dążeniem do zapewnienia standardu bezstronności”⁷⁵.

Standard jawności postępowania sądowoadministracyjnego znajduje odzwierciedlenie w art. 45 Konstytucji RP ustanawiającym prawo do „jawnego rozpatrzenia sprawy” przez sąd oraz wskazującym na dopuszczalność wyłączenia jawności rozprawy ze względu na określone przesłanki, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że wyrok musi być ogłaszany publicznie. Jawność jest ponadto zasadą ogólną postępowania wynikającą z art. 10 PPSA. Jej uszczegółowieniem są zwłaszcza art. 90–97 PPSA, które dają podstawę do wyróżnienia jawności procedury 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 art. 95 PPSA)⁷⁶. Z kolei o obowiązku publicznego ogłaszania orzeczeń wydanych zarówno na posiedzeniach jawnych, jak i niejawnych przesądza art. 139 PPSA. Dopuszczone ustawowo ograniczenia jawności dotyczą: a) rozpoznawania pewnych kwestii, głównie procesowych, na posiedzeniach niejawnych (np. art. 58 § 3, art. 64d § 1 PPSA); b) przeprowadzenia posiedzenia przy drzwiach zamkniętych na podstawie art. 96 PPSA; c) rozstrzygania określonych spraw na posiedzeniu niejawnym, gdy przepisy ustaw odrębnych tak stanowią (np. art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁷⁷)⁷⁸. Istotnym aspektem realizacji zasady jawności postępowania sądowoadministracyjnego są także unormowania dotyczące dostępu do akt sprawy⁷⁹. Zgodnie z art. 12a § 4 PPSA, podlegają one udostępnieniu stronom postępowania, które mają prawo przeglądać te akta i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z akt.

Problem skuteczności środka odwoławczego w postaci skargi do sądu administracyjnego powstaje przede wszystkim w związku z tym, że nadal przeważają uprawnienia kasacyjne

⁷³ Dz. U. z 2018, poz. 3.

⁷⁴ Uchwała NSA (7) z 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22, CBOSA.

⁷⁵ J.G. Firlus, *Test niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego – aspekt procesowy*, „Przegląd Sądowy” 2023, nr 5, s. 39–40.

⁷⁶ Zob. M. Romańska, *Zasady wymiaru sprawiedliwości*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 144.

⁷⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 632 z późn. zm.

⁷⁸ Zob. J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie...*, s. 183–186.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 186.

tego sądu, chociaż mówi się już o mieszanym modelu jego kompetencji orzeczniczych⁸⁰. Prawo do skutecznego środka prawnego musiałoby bowiem zostać uznane za iluzoryczne, gdyby prawo krajowe nie gwarantowało wydania przez organ administracji rozstrzygnięcia lub podjęcia innej czynności zgodnie z prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego⁸¹.

Orzeczenie sądu administracyjnego odnoszące się do przedmiotu zaskarżenia określonego w art. 3 § 2 PPSA lub przepisach odrębnych może polegać zwłaszcza na uwzględnieniu albo oddaleniu skargi. Jej uwzględnienie oznacza niezgodność z prawem kontrolowanego zachowania organu administracji publicznej i skutkuje – co do zasady – jego kasacją, tj. uchynieniem albo stwierdzeniem nieważności decyzji lub postanowienia w całości bądź w części (art. 145 § 1 PPSA), uchynieniem aktu, interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego, opinii zabezpieczającej albo odmowy wydania takiej opinii lub stwierdzeniem bezskuteczności czynności (art. 146 § 1 PPSA), stwierdzeniem nieważności uchwały lub aktu organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków bądź terenowych organów administracji rządowej (art. 147 § 1 PPSA) czy uchynieniem aktu nadzoru (art. 148 PPSA). W tych przypadkach za gwarancję skuteczności środka odwoławczego można uznać przepisy PPSA o mocy wiążącej uzasadnienia wyroku (wyrażonej w nim oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania – art. 153 PPSA) albo przewidujące wydanie wyroku zobowiązującego organ do wydania decyzji o określonej treści (art. 145a PPSA)⁸². Zasadniczo wymogu skuteczności wniesionego środka zaskarżenia nie narusza brak generalnej kompetencji sądu administracyjnego do wydawania orzeczeń zastępujących decyzje administracyjne czy inne akty, jeżeli wydanie ponownej decyzji lub aktu, po przekazaniu sprawy przez sąd organowi do ponownego rozpoznania, następuje w krótkim terminie i zgodnie z treścią wyroku sądu⁸³.

Wyjątki od orzeczeń o charakterze kasacyjnym wynikają z tych unormowań PPSA, które zawierają 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 postępowania sądowoadministracyjnego. W ten sposób można zakwalifikować następujące uprawnienia judykacyjne sądu:

- 1) uznanie uprawnienia bądź 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);

⁸⁰ W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 22.

⁸¹ J. Chlebny, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10, s. 33.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Por. *ibidem*, s. 32.

- 2) zobowiązanie organu do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa – w ramach wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność bądź też 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 bądź obowiązku (jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego) – w razie zaskarżenia przez stronę niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 154 § 2 PPSA);
- 5) umorzenie postępowania administracyjnego (jeśli występują podstawy ku temu) – w ramach wyroku uwzględniającego skargę na decyzję lub postanowienie przez ich uchylenie bądź 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)⁸⁴.

W kontekście systemu Rady Europy należy przypomnieć, że standardem minimalnym są kompetencje kasacyjne sądów administracyjnych, umocowujące – w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa w zaskarżonym akcie – do jego usunięcia z obrotu prawnego oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji publicznej zgodnie ze wskazaniami wyroku. System nie wymaga zatem wprowadzenia przez państwa członkowskie rozwiązań umożliwiających sądom administracyjnym podejmowanie rozstrzygnięć merytorycznych. Nie stoi też temu na przeszkodzie, gdyż oba modele – orzekania kasacyjnego i merytorycznego są w świetle dokumentów Rady Europy dopuszczalne i mogą spełniać wymogi określone art. 6 EKPC. Model orzekania kasacyjnego obwarowany jest jednak dodatkowymi wymogami dotyczącymi skuteczności środków prawnych. Wśród tych warunków są następujące: 1) prawidłowe i terminowe wykonanie wyroku powinno być zabezpieczone odpowiednimi sankcjami, w tym zwłaszcza uprawnieniem sądu do nałożenia na organ grzywny przymuszającej (por. art. 145a § 3 i art. 154 § 1 PPSA) oraz prawem do wydania przez sąd nakazu sądowego, co stanowi swoisty element orzekania merytorycznego;

⁸⁴ Obszerną analizę powyższych uprawnień merytorycznych przeprowadza: D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018, s. 115–158.

2) państwa członkowskie powinny również określić zasady ponoszenia odpowiedzialności przez organy administracji publicznej i urzędników z tytułu odmowy lub niewłaściwego wykonania orzeczeń sądowych; 3) etap wykonywania wyroków sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej oraz etap postępowania administracyjnego poprzedzającego postępowanie przed sądem administracyjnym, powinny być zaliczane do zbiorczo określanego „postępowania w sprawie administracyjnej” i oceniane łącznie przez pryzmat wymogu rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie⁸⁵. Stąd też przyjęty przez ustawodawcę krajowego zakres merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne stanowi lepszą gwarancję skuteczności środka odwoławczego.

Z kwestią efektywności środków zaskarżenia można też wiązać zagadnienie granic kontroli sądowoadministracyjnej w odniesieniu do zachowań organów administracji publicznej podejmowanych na podstawie uznania administracyjnego. Takie działania, jak i wszystkie inne mogące być przedmiotem skargi sądowoadministracyjnej, podlegają kontroli sądowej tylko w zakresie ich zgodności z prawem. Wobec tego weryfikacja obejmuje to, czy przy rozstrzygnięciu danej sprawy administracyjnej nie doszło do naruszenia prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Sąd nie może natomiast wkraczać w słuszność dokonanego przez organ wyboru i dokonywać oceny celowości zaskarżonego aktu. W orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, że kontrola decyzji opartej na uznaniu administracyjnym ma ograniczony zakres. Niemniej jednak obejmuje ona tak istotne kwestie, jak: proces wydawania decyzji (spełnienie przez organ wymogów proceduralnych), ustalenie stanu faktycznego jako element tego procesu, czy wszechstronność oceny faktów. Kontrola dotyczy tej części decyzji uznaniowej, która powiązana jest z określonymi i ostrymi kryteriami prawnymi, nie obejmuje zaś tej części rozstrzygnięcia, która wiąże się z realizowaniem określonej polityki administracyjnego stosowania prawa (rozumienia celowości administracyjnej czy roli słuszności w kształtowaniu treści decyzji) w ramach luzów decyzyjnych stworzonych przez podstawy decyzji uznaniowej⁸⁶. Kontrola sądowa takiej decyzji wymaga w szczególności zbadania, czy organ ustalił i rozważył okoliczności faktyczne istotne z punktu widzenia przepisu prawa materialnego, który ma w sprawie zastosowanie. Jeżeli zaś pojawiają się wątpliwości dotyczące przepisu prawa materialnego, który stanowi podstawę prawną wydania decyzji uznaniowej, to kontrola sądowa musi objąć w pełnym zakresie prawidłowość przeprowadzonej wykładni przepisów materialnoprawnych i wywiezionej z nich normy materialnoprawnej⁸⁷. Ponadto z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że oceny wymaga to: czy uznanie było dopuszczalne, czy nie przekroczono jego granic oraz,

⁸⁵ D. Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, Warszawa 2024, s. 59.

⁸⁶ Wyrok NSA z 3 kwietnia 2024 r., III OSK 2543/23, CBOSA.

⁸⁷ Wyrok NSA z 22 czerwca 2023 r., III OSK 2383/21, CBOSA.

czy prawidłowo uzasadniono rozstrzygnięcie sprawy. Wybór rozstrzygnięcia powinien być w tej sytuacji wyraźnie oparty na określonych kryteriach, którymi organ się kierował⁸⁸. Tym samym sąd weryfikuje czy zaskarżona decyzja nie nosi cech dowolności, tj. czy organ administracji wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia oraz czy wyboru takiego dokonał po ustaleniu i rozważeniu okoliczności istotnych dla sprawy⁸⁹.

3. Realizacja standardów odnoszących się do fazy inicjowania postępowania sądowoadministracyjnego

Ocena kwestii tego, czy czas na wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego jest terminem „rozsądnym” powinna uwzględniać nie tylko okres wyznaczony w przepisach prawa na wniesienie skargi do sądu, lecz także stopień surowości wymogów formalnych pisma ją zawierającego. Zgodnie z art. 53 PPSA, skargę wnosi się, co do zasady, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia w sprawie albo pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego wydanej w indywidualnej sprawie, opinii zabezpieczającej, odmowy wydania opinii zabezpieczającej lub od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PPSA. W przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. Podobnie skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie, ale po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Aktualnie obowiązujące określenie tych terminów należy ocenić jako niebudzące wątpliwości interpretacyjnych (takie kontrowersje wywoływał zaś art. 53 § 2 PPSA w brzmieniu obowiązującym do 31 maja 2017 r.⁹⁰).

Porównując unormowanie odnoszące się do 30-dniowego terminu do regulacji innych państw europejskich można stwierdzić, że ten termin jest relatywnie krótki. Nierzadko bowiem w innych krajach prawodawca przewiduje okres 2 miesiące na złożenie skargi, liczony od doręczenia lub ogłoszenia rozstrzygnięcia w sprawie⁹¹. Uwzględniając jednak art. 57 § 1 PPSA dotyczący wymogów formalnych skargi do sądu administracyjnego (zgodnie z którym powinna ona czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać: 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności; 2) oznaczenie organu, przeciwko któremu jest wnoszona; 3) określenie naruszenia prawa

⁸⁸ Wyrok NSA z 21 czerwca 2023 r., I OSK 1110/22, CBOSA.

⁸⁹ Wyrok NSA z 1 czerwca 2023 r., III OSK 338/22, CBOSA.

⁹⁰ Zob. uchwała NSA (7) z 27 czerwca 2016 r., I FPS 1/16, CBOSA.

⁹¹ Np. R. Kubik, *Czechy*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017, s. 122; A. Chmielarz-Grochal, *Francja*, [w:] *ibidem*, s. 146; J. Żurek, S. Chamerska, *Hiszpania*, [w:] *ibidem*, s. 176; G. Chmielewski, *Słowacja*, [w:] *ibidem*, s. 245.

lub interesu prawnego) wypada przyjąć, że nie ustala on zbyt rygorystycznych warunków, co pozostaje w zgodzie z tendencją ustawodawcy do odformalizowania postępowania i zasadą niezwiązania sądu granicami skargi. W szczególności powyższy przepis nie wymaga przedstawienia wyczerpującego wywodu prawnego lub wskazania konkretnego przepisu prawa, który został naruszony przez organ administracji publicznej. Ponadto do wymogów skargi nie zalicza jej uzasadnienia⁹². Wobec tego można przyjąć, że przewidziany w art. 53 § 1 PPSA termin spełnia wymogi standardu międzynarodowego, gdyż, z jednej strony, umożliwia właściwe przygotowanie środka odwoławczego, a z drugiej – nie utrzymuje zbyt długo stanu niepewności⁹³.

Wpływ na zwiększenie dostępu do sądu administracyjnego w rozsądnym czasie miało także zniesienie, na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁹⁴ (dalej: ustawa zmieniająca KPA), wymogu uprzedniego (przed wniesieniem skargi do sądu) wezwania na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa, jeżeli ustawa nie przewidywała środków zaskarżenia aktów lub czynności wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 i art. 4a PPSA (zob. art. 52 § 3 PPSA w poprzednim brzmieniu). Podobny skutek wywołało uchylene przez powyższą nowelizację obligatoryjności korzystania z instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przed zaskarżeniem do sądu decyzji administracyjnej (zob. art. 52 § 2 PPSA w poprzednim brzmieniu). Aktualnie skorzystanie z tego wniosku pozostawia się swobodnej decyzji strony (art. 52 § 3 PPSA w brzmieniu obowiązującym od 1 czerwca 2017 r.).

Skuteczny dostęp do sądu administracyjnego jest wypadkową kilku czynników, do których można zaliczyć m.in.: zakres działań administracji publicznej podlegających kontroli sądowej, przejrzystość i jasność warunków wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, stopień trudności ich spełnienia, w tym zwłaszcza odnoszący się do wymogów formalnych przygotowania skargi, wykazania przesłanki legitymacji procesowej, poniesienia kosztów postępowania czy uprzedniego wyczerpania administracyjnej drogi zaskarżenia⁹⁵. Uwzględniając katalog zachowań organów administracji publicznej poddanych kognicji sądów administracyjnych określony w art. 3 § 2 PPSA należy stwierdzić, że jest on szeroki i obejmuje zróżnicowane typy działań – od aktów stosowania prawa, po akty jego stanowienia; od aktów indywidualnych, po akty generalne. Umożliwia sądową kontrolę również tych działań, które są podejmowane w niesformalizowanych postępowaniach, a także beczynności czy przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy administracji. Stanowi to o rozbu-

⁹² A. Kabat, uwagi do art. 57, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 249–250.

⁹³ Zob. J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 12, s. 25.

⁹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 935.

⁹⁵ Por. Podręcznik, s. 47–48.

dowanym zabezpieczeniu interesu jednostki przed bezprawnym działaniem administracji publicznej, czyniąc – co do zasady – zadość obowiązkowi zagwarantowania europejskiego standardu dostępu do sądu⁹⁶.

Na tle art. 3 § 2 PPSA warto jednak zwrócić uwagę na przedmiot skargi sądowoadministracyjnej wymieniony w pkt 4 tego przepisu („inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”). Charakteryzuje go brak precyzji ustawodawcy w określeniu istoty wskazanych aktów lub czynności i związany z tym stan niepewności w zakresie stosowania prawa przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne, co negatywnie odbija się na budowaniu zaufania jednostki do nich. Jak słusznie zauważył K. Klonowski, „jednostki zdane są na jednostronne ustalenia organów administracji publicznej (czy dany akt jest «innym aktem» z art. 3 § 2 pkt 4 [PPSA]), które nie mogą być zweryfikowane w toku instancji. Ta weryfikacja może być dokonana jedynie w ramach postępowania sądowoadministracyjnego, w okolicznościach jednak – można powiedzieć: podwójnie niekorzystnych dla jednostek – niedookreśloności przedmiotu zaskarżenia oraz przede wszystkim braku obowiązku organów dotyczącego udzielania pouczenia o możliwości skarżenia tych aktów czy czynności”⁹⁷.

Pewnym problemem jest ponadto realizacja odesłania zawartego w art. 3 § 3 PPSA, zgodnie z którym sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Liczba ustaw zawierających takie przepisy jest bardzo duża. W znacznym stopniu jednak stanowią one jedynie powtórzenie rozwiązań przyjętych w PPSA. Jest to nie tylko zbędne, ale również może rodzić wątpliwości, czy objęcie danego zachowania administracji zakresem art. 3 § 2 PPSA wystarcza do uznania, że podlega ono kontroli sądów administracyjnych, czy też przesądza o tym dopiero przepis ustawy odrębnej⁹⁸. Dalsze problemy interpretacyjne rodzi odmienne, zróżnicowane i niesynchronizowane z PPSA określenie katalogu 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 województwie⁹⁹ (dalej: UWARW). Mamy zatem do czynienia z niepożądanym z punktu widzenia standardu skutecznego dostępu do sądu rozproszeniem przepisów regulujących postępowanie sądowoadministracyjne w spra-

⁹⁶ Zob. J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie...*, s. 145.

⁹⁷ K. Klonowski, *Kontrola sądowoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 64–65.

⁹⁸ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX/el., uwaga 48 do art. 3.

⁹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 428.

wach samorządowych między ogólną ustawę procesową – PPSA oraz ustawy ustrojowe. Przy czym to „poszatkowanie” unormowań zawartych we wskazanych ustawach oraz sprzeczności między nimi dotyczą nie tylko zakresu przedmiotowego kontroli, lecz również innych podstawowych konstrukcji postępowania sądowoadministracyjnego, które kształtują model tego postępowania oraz w sposób zasadniczy wpływają na prawa i obowiązki jego stron, zarówno w ramach postępowania przed sądem administracyjnym, jak i poza nim, w sferze materialnych stosunków administracyjnoprawnych. Te „podstawowe konstrukcje” obejmują takie kwestie, jak: właściwość rzeczowa sądu administracyjnego, legitymacja do uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego, przesłanki dopuszczalności skargi, wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu z art. 3 § 2 pkt 5–7 PPSA, przesłanki, formę i skutki wyroków uwzględniających skargi na akty z art. 3 § 2 pkt 5–7 PPSA, konstrukcja prawomocności rozstrzygnięć nadzorczych czy określenie podstaw skargi kasacyjnej od wyroków w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego¹⁰⁰.

Wśród szeroko ujętych przesłanek dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego ustawa wymienia: jej wniesienie po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (art. 52 § 1 PPSA), złożenie skargi w sprawie objętej właściwością rzeczową sądu (art. 3 § 2 i 3 PPSA), przez legitymowany podmiot (art. 50 PPSA), posiadający kwalifikacje wyznaczone pojęciem zdolności sądowej i procesowej (art. 25–28 PPSA), z zachowaniem terminu (art. 53 PPSA) oraz wymagań co do formy i treści skargi jako pisma procesowego (art. 57 w zw. z art. 46–47 PPSA), a także po uiszczeniu wpisu (art. 230 PPSA)¹⁰¹. Wiele z tych przesłanek wiąże się z pozostałymi standardami zasady *rule of law* w prawie administracyjnym, takimi jak: rozsądny czas na wszczęcie postępowania przed sądem administracyjnym oraz dostępność pomocy prawnej. W tym miejscu zatem skoncentrujemy się na legitymacji skargowej, która opiera się na konstrukcji „interesu prawnego”, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna w zakresie statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, lub co innego wynika z przepisów szczególnych (zob. art. 50 PPSA). Przy czym według poglądów Naczelnego Sądu Administracyjnego, „o istnieniu legitymacji skargowej nie decyduje zarzut naruszenia interesu prawnego skarżącego, lecz interes prawny, którego istotę stanowi żądanie oceny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności lub stanu bezczynności z obiektywnym stanem prawnym, co ma jednocześnie tę konsekwencję, że w rozumieniu art. 50 § 1 [PPSA] skarżący musi posiadać interes prawny, rozumiany jako istnienie związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków, a zaskarżonym ak-

¹⁰⁰ H. Knysiak-Molczyk, T. Woś, *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1, s. 19–20.

¹⁰¹ Z. Kmiecik, *Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016, s. 279–280.

tem, czynnością lub innym działaniem administracji publicznej (...). W orzecznictwie NSA wielokrotnie podkreślano, że pojęcie «interesu prawnego», o którym mowa w art. 50 § 1 [PPSA], ma charakter obiektywny, a jego źródła każdorazowo należy upatrywać w przepisach prawa materialnego (niekiedy również procesowego, czy też nawet ustrojowego), w związku z czym o jego istocie trzeba wnioskować na podstawie jego związku z konkretną normą prawną, co oznacza, że istnienie interesu prawnego uzasadnia istnienie przepisu prawa i rekonstruowanej z niego normy prawnej stanowiącej źródło (podstawę) wywiedzenia z niej dla danego podmiotu określonych praw lub obowiązków (...)”¹⁰².

W kontekście przesłanki „interesu prawnego” wypada jednak zwrócić uwagę na istotne zawężenie legitymacji skargowej wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰³ (dalej: USG), art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰⁴ (dalej: USP) oraz art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁰⁵ (dalej: USW). Przepisy te uzależniają dopuszczalność zaskarżenia określonych w nich uchwał, zarządzeń, aktów prawa miejscowego lub innych zachowań (czynności lub bezczynności) organów jednostek samorządu terytorialnego od wykazania przez skarżącego „naruszenia jego interesu prawnego”. Na aprobatę zasługuje pogląd D. Dąbek, według której „to ograniczenie (...) jest niezrozumiałe skoro sąd administracyjny w toku kontroli jest uprawniony do badania zgodności zaskarżonych aktów (uchwał lub zarządzeń) z obowiązującym prawem. O uwzględnieniu skargi nie decyduje więc naruszenie interesu prawnego strony skarżącej, lecz obiektywna niezgodność z obowiązującym prawem. Krytycznie należy zatem ocenić uzależnienie legitymacji skargowej od przesłanki, która nie ma wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie sądu. Ten dodatkowy wymóg legitymacji skargowej jest tym bardziej niezasadny, że przedmiotem skargi z art. 101 [USG, a także art. 87 ust. 1 USP i art. 90 ust. 1 USW – przyp. B.M.] mogą być akty prawa miejscowego, czyli źródła prawa powszechnie obowiązującego, abstrakcyjne i generalne. Artykuł 101 ust. 1 nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa do wniesienia skargi w interesie publicznym. W ten sposób abstrakcyjną, obiektywną sądową kontrolę prawa powszechnie obowiązującego, do której dostęp powinien być pełny, uzależniono od konieczności uprzedniego spełnienia subiektywnej indywidualnej przesłanki dotyczącej konkretnego skarżącego w postaci wykazania naruszenia jego interesu prawnego”¹⁰⁶.

W związku z omawianym standardem należy też zaznaczyć, że w literaturze wyróżniono zasadę dostępu do sądu jako jedną z podstawowych zasad postępowania sądowoadministra-

¹⁰² Wyrok NSA z 24 kwietnia 2024 r., II GSK 212/21, CBOSA.

¹⁰³ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.

¹⁰⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.

¹⁰⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 581.

¹⁰⁶ D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el., uwaga 7.1. do art. 101.

cyjnego. Jej istotą jest to, że każdy podmiot ma prawo wystąpić do sądu administracyjnego przeciwko każdej formie działania administracji publicznej, jeżeli to działanie określa władczo pozycję prawną tego podmiotu¹⁰⁷. Za ważną gwarancję realizacji tej zasady uznaje się przepisy o prawie pomocy (art. 243–262 PPSA), zapewniające osobie znajdującą się w trudnych warunkach materialnych możliwość obrony swoich praw, mimo niedysponowania środkami finansowymi niezbędnymi do poniesienia należnych kosztów sądowych¹⁰⁸.

Równy dostęp do sądu administracyjnego na poziomie deklaracji wynikających z przepisów obowiązujących w ramach procedury przed tym sądem znajduje umocowanie już na poziomie art. 32 Konstytucji RP i wynikającej z niego zasady równości i zakazu dyskryminacji. W kontekście ich realizacji można mieć wątpliwości czy mamy do czynienia z równością dostępu do sądu, jeżeli średni czas postępowania przed WSA różni się znacząco w zależności od siedziby sądu (np. w 2023 r., w WSA w Warszawie było to 5,46 miesiąca¹⁰⁹, w Krakowie – 3,27 miesiąca¹¹⁰, a w Gorzowie Wielkopolskim – 2,4 miesiąca¹¹¹). Istotny problem stanowi także kwestia dopuszczalności i ewentualnego zakresu stosowania (współstosowania) w ramach procedury sądowoadministracyjnej przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹¹² (dalej: UZD), zwłaszcza w aspekcie obowiązku zapewnienia dostępności informacyjno-komunikacyjnej. Sądy administracyjne bez wątpienia są związane obowiązkami wynikającymi z tych unormowań, jako jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹³ (zob. art. 3 pkt 1 UZD). Uprawnionymi na mocy przepisów UZD są zaś osoby ze szczególnymi potrzebami, a więc osoby, które ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajdują, muszą podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami (art. 2 pkt 3 UZD). Są to zwłaszcza „osoby starsze, osoby niepełnosprawne lub inne osoby mające trwale lub czasowo naruszoną sprawność

¹⁰⁷ R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 69 i 78.

¹⁰⁸ J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016, s. 219.

¹⁰⁹ Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w 2023 roku, s. 11, <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/download/attachment/4668/informacja-o-dzialalnosci-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-warszawie-w-2023-r.pdf> (dostęp: 5 listopada 2024 r.).

¹¹⁰ Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w 2023 roku, s. 119, <https://bip.krakow.wsa.gov.pl/344/informacja-roczna-o-dzialalnosci-wsa-w-krakowie-w-2023-roku.html> (dostęp: 5 listopada 2024 r.).

¹¹¹ Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w 2023 roku, s. 2, <https://gorzow.wsa.gov.pl/download/attachment/927/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-gorzowie-wlkp-w-2023.pdf> (dostęp: 5 listopada 2024 r.).

¹¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1411.

¹¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.

w zakresie mobilności czy percepcji”¹¹⁴. Wobec tego zapewnienie takim osobom równego dostępu do sądu administracyjnego w wymiarze uczestniczenia w procedurze przed tym sądem wymaga zastosowania pewnych mechanizmów wyrównywania ich szans. Takie instrumentarium mogłoby być konstruowane na gruncie przepisów UZD, ale zastosowane przez ustawodawcę sformułowania utrudniają jednoznaczne przesądzenie, że sądy mają realizować obowiązek zapewnienia dostępności określony przez minimalne wymagania wynikające z art. 6 UZD, zwłaszcza pkt 3 tego artykułu, także w ramach swojej działalności polegającej na rozstrzyganiu konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej. Jednocześnie brak takiego preferencyjnego traktowania osób ze szczególnymi potrzebami mógłby uzasadnić zarzut dyskryminującego charakteru unormowań PPSA, które *expressis verbis* w żadnej mierze nie uwzględniają szczególnej sytuacji powyższej grupy społecznej.

Nawiązując do standardu w postaci dostępu do pomocy prawnej można na wstępie zwrócić uwagę na jedną z zasad podstawowych postępowania sądowoadministracyjnego – udzielania pomocy prawnej stronom (art. 6 PPSA). Jej ujęcie w prawie krajowym jest jednak nieco odmienne od tego, które stanowi standard międzynarodowy. Zasada ta może być jednak traktowana jako jeden z aspektów tego standardu. Mianowicie zgodnie z art. 6 PPSA, 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 zaniedbań. „Wskazówki i pouczenia sądu powinny dotyczyć dokonywanych przez stronę czynności procesowych na danym etapie postępowania i w powstałej sytuacji procesowej. Sąd nie ma obowiązku udzielania pouczeń co do wszelkich możliwych zachowań, a obowiązek ten odnosi się do wskazówek i pouczeń celowych z punktu widzenia prawidłowego przebiegu procesu i gwarancji procesowych strony (...). W żadnym zatem razie sąd nie jest zobligowany do zastępowania strony w dokonywaniu określonych czynności procesowych, czy sugerowaniu kierunku pożądanych działań”¹¹⁵.

Natomiast co do realizacji istoty standardu międzynarodowego dostępu do pomocy prawnej, to służą temu przepisy o zwolnieniu od kosztów sądowych (art. 239 i nast. PPSA). W szczególności art. 239 § 1 PPSA zwalnia z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych (opłat sądowych – wpisu i opłaty kancelaryjnej – oraz zwrotu wydatków) stronę skarżącą działanie, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach: a) z zakresu pomocy i opieki społecznej, b) dotyczących statusu bezrobotnego, zasiłków oraz innych należności i uprawnień przysługujących osobie bezrobotnej, c) dotyczących chorób zawodowych, świadczeń leczniczych oraz świadczeń rehabilitacyjnych, d) ze stosunków pracy i stosunków służbowych, e) z zakresu ubezpieczeń społecznych, f) z zakresu obowiązku obrony Ojczy-

¹¹⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, VIII kadencja, druk sejm. nr 3579, s. 6–7.

¹¹⁵ Wyrok NSA z 7 września 2018 r., II OSK 1435/17, CBOSA.

zny, g) udzielania cudzoziemcom ochrony, h) dotyczących dodatków mieszkaniowych; jak również stronę, której przyznane zostało prawo do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym (prawo pomocy), w zakresie określonym w prawomocnym postanowieniu o przyznaniu tego prawa. To ostatnie prawo może być przyznane stronie na jej wniosek, wolny od opłat sądowych, złożony przed wszczęciem postępowania sądowo-administracyjnego lub w jego toku (art. 243 PPSA). Jak wyżej wskazano, prawo to obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych, a także ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, co jest równoznaczne z udzieleniem mu pełnomocnictwa (art. 244 PPSA). Tak ustalony pełny zakres będzie miało jedynie całkowite prawo pomocy, natomiast może ono zostać ograniczone, np. tylko do zwolnienia z opłat sądowych (w części lub całości) bądź jedynie do ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (prawo pomocy w zakresie częściowym) (art. 245 PPSA). Przesłanki przyznania tego prawa osobie fizycznej to wykazanie, że albo nie jest ona w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, albo nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 246 § 1 PPSA). Z kolei względem osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prawo pomocy jest warunkowane wykazaniem, że nie mają one środków na poniesienie jakichkolwiek lub pełnych kosztów postępowania (art. 246 § 2 PPSA).

4. Realizacja standardów odnoszących się do toku postępowania przed sądem administracyjnym

Prawo strony do ustnego przedstawienia sprawy sądowi administracyjnemu zostało zagwarantowane w art. 106 § 2 PPSA dotyczącym przebiegu rozprawy. W jego świetle, po wywołaniu sprawy i złożeniu przez sędziego sprawozdania zwięźle przedstawiającego stan sprawy (ze szczególnym uwzględnieniem zarzutów skargi), „strony – najpierw skarżący, a potem organ – zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków. Przewodniczący udziela głosu pozostałym stronom według ustalonej przez siebie kolejności”.

Zasada równości znajduje odzwierciedlenie w szczególnej zasadzie postępowania sądowo-administracyjnego określanej jako zasada równości stron. Polega ona na tym, że pozycja procesowa skarżącego i organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, jest taka sama, tj. obie strony posiadają tożsame uprawnienia i obowiązki procesowe, co pozwala im toczyć spór o legalność zaskarżonego aktu lub czynności na równych prawach. Przy czym nie zmienia tego przyznanie organowi pewnych, jemu tylko służących uprawnień i obowiązków (np. art. 54 § 2 i 3 PrPostSAdm),

ponieważ wiążą się one z jego funkcją organu prowadzącego postępowanie administracyjne i służą jedynie sprawnemu przejściu sprawy z postępowania administracyjnego do sądownictwa administracyjnego¹¹⁶. Z punktu widzenia realizacji omawianej 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 rozstrzygnięcia¹¹⁷ (por. art. 106 § 2 PPSA). Skuteczność tych uprawnień jest warunkowana ponadto zapewnieniem obu stronom dostępu do akt sprawy, na mocy art. 12a § 4–5 PPSA.

Wśród zasad podstawowych postępowania przed sądem administracyjnym wymieniono też zasadę kontradiktoryjności¹¹⁸. Przedmiotem tej procedury jest bowiem spór o prawo prowadzony przez strony będące podmiotami reprezentującymi odmienne interesy. Dlatego wszczęcie postępowania sądownictwa administracyjnego wymaga wystąpienia ze stosownym żądaniem przez uprawniony podmiot¹¹⁹, na którą to skargę powinien odpowiedzieć organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest jej przedmiotem (art. 54 § 2 PPSA). Niemniej jednak procedura sądownictwa administracyjnego ma postać kontradiktoryjną tylko formalnie. Z punktu widzenia powinności stron związanych z ciężarem twierdzenia i dowodzenia w postępowaniu, jest ono zdominowane przez zasadę oficjalności, według której gromadzenie materiału procesowego należy do sądu i on ma podejmować z urzędu odpowiednie działania potrzebne do wyjaśnienia sprawy, niezależnie od inicjatywy dowodowej i aktywności stron. Wskazują na to przede wszystkim ograniczone wymagania formalne stawiane 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)¹²⁰, umocowanie sądu do zarządzenia osobistego stawienia strony lub przez pełnomocnika, w celu dokładniejszego wyjaśnienia sprawy (art. 91 § 3 PPSA), czy też możliwość przeprowadzenia z urzędu dowodów uzupełniających z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie (art. 106 § 3 PPSA). Wobec tego sposób ukształtowania wskazanej „zasady” i odstępstw od niej (elementy oficjalno-śledcze)

¹¹⁶ J.P. Tarno, *Zasady...*, s. 221.

¹¹⁷ M. Romańska, *Zasady...*, s. 152.

¹¹⁸ J.P. Tarno, *Zasady...*, s. 108 i 219.

¹¹⁹ *Ibidem*, s. 219.

¹²⁰ M. Romańska, *Zasady...*, s. 148–151.

odpowiadają ujęciu tego międzynarodowego standardu kontryktryjności, jako istotnie równoważonego przez aspekty inkwizycyjne.

Ponadto art. 61 PPSA urzeczywistniają prawo skarżącego do środków tymczasowych lub zapobiegawczych. Wprawdzie wniesienie skargi sądowoadministracyjnej nie ma skutku bezwzględnie suspensywnego (art. 61 § 1 PPSA), ale ustawodawca przewidział możliwość wstrzymania zaskarżonego aktu lub czynności przez właściwy organ administracji publicznej (z urzędu lub na wniosek skarżącego – art. 61 § 2 PPSA), a po przekazaniu skargi sądowi administracyjnemu – przez ten sąd (wyłącznie na wniosek skarżącego – art. 61 § 3 PPSA). Taką ochroną tymczasową objęto wszystkie akty i czynności poddane sądowej kontroli (art. 3 § 2 pkt 1–7 PPSA), choć z ważnym wyjątkiem w postaci niemożności wstrzymania wykonania przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie. Jednocześnie udzielenie ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny może nastąpić nie tylko wobec zaskarżonego aktu, ale także wszystkich innych aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy¹²¹. „Należy przyjąć, że ustawodawca odsyła do sprawy w jej znaczeniu materialnoprawnym i jej tożsamość wyznaczają elementy skonkretyzowanego w decyzji administracyjnej stosunku prawnego, a więc identyczność podmiotów, identyczność przedmiotu tego stosunku oraz identyczność obu jego podstaw – prawnej i faktycznej”¹²². Mimo to w praktyce wykładnia zakresu ochrony tymczasowej w kontekście zwrotu „w granicach tej samej sprawy” wciąż budzi zasadnicze wątpliwości¹²³.

5. Realizacja standardów odnoszących się do etapu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny

Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie wynika bezpośrednio z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi m.in. o prawie do „rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”. Z kolei zgodnie z art. 7 PPSA sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu. Z obu tych przepisów wyprowadza się zasadę ekonomiki procesowej (szybkości)¹²⁴. Rozsądny termin trwania postępowania sądowoadministracyjnego należy oceniać w każdej sprawie z osobna, uwzględniając towarzyszące jej konkretne okoliczności. Można

¹²¹ J. P. Tarno, *Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016, s. 324.

¹²² Postanowienie NSA z 23 lutego 2022 r., I OZ 16/22, CBOSA.

¹²³ Zob. uchwała NSA (7) z 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22 oraz zdanie odrębne do tej uchwały, CBOSA; B. Dauter, uwagi do art. 61, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, s. 272–273.

¹²⁴ R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne...*, s. 60; J. P. Tarno, *Zasady...*, s. 215.

jednak wskazać na szczegółowe przepisy, które zmierzają w założeniu do zoptymalizowania realizacji omawianej zasady. Są nimi m.in.: 1) unormowania terminów ustawowych do dokonania określonych czynności (np. art. 141 § 1 PPSA); 2) przepisy ustaw odrębnych nakładające obowiązek załatwienia sprawy w wyznaczonym terminie (np. art. 21 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹²⁵); 3) dopuszczalność rozpoznania sprawy pod nieobecność stron lub ich pełnomocników na rozprawie (art. 107 PPSA), chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności odroczenia rozprawy wynikające z art. 109 PPSA; 4) przepisy o postępowaniu uproszczonym (art. 119 i nast. PPSA); 5) środki dyscyplinowania (w szczególności grzywna) stosowane względem organu administracyjnego, który uchyla się od terminowego realizowania obowiązków w toku postępowania lub związanych z wykonaniem orzeczenia sądu administracyjnego (np. art. 55 § 2, art. 112, art. 145a § 2 i 3, art. 154 § 1 PPSA); 6) instrumenty wynikające z ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹²⁶ w postaci odpowiedniej skargi na przewlekłość postępowania przed sądem administracyjnym, której uwzględnienie może jednocześnie skutkować – na żądanie skarżącego – przyznaniem od Skarbu Państwa sumy pieniężnej w wysokości od 2000 do 20 000 złotych (art. 2 ust. 1 i art. 12 ust. 4 tej ustawy). Dodatkowo w orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę, że ze względu na obowiązywanie zasady szybkości postępowania, wszystkie regulacje ustawy PPSA dopuszczające podejmowanie czynności skutkujących przedłużeniem postępowania (np. odroczenie rozprawy), mają charakter wyjątków od niej i jako takie podlegają ścisłej wykładni¹²⁷.

Według Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2023 r., „wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 36,45% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 51,79% spraw, a w terminie do 6 miesięcy – 72,57% wskazanych skarg. Powyższe liczby świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi”¹²⁸. Większym problemem jest kwestia terminowości rozstrzygania spraw przez NSA, gdyż „w 2023 r. NSA w terminie do 12 miesięcy załatwił 43,06% ogółu spraw, a w terminie do 24 miesięcy – 58,37%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 28,66% spraw. W przypadku zażaleń 89,97% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,36%”¹²⁹.

¹²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

¹²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1725.

¹²⁷ Np. wyrok NSA z 1 grudnia 2011 r., II OSK 1706/10, CBOSA.

¹²⁸ Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku*, s. 18, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2048514835387A98C1258AFB0032410F/%24File/302.pdf> (dostęp: 9 listopada 2024 r.).

¹²⁹ *Ibidem*, s. 22.

Analizując terminowość postępowania sądowoadministracyjnego w perspektywie standardów międzynarodowych należy pamiętać o wzięciu pod rozwagę nie tylko czasu trwania dwuinstancyjnej procedury przed sądem, lecz również okresu postępowania przed organem administracji publicznej. Także ono w wielu przypadkach poprzedzających wniesienie skargi sądowej będzie obejmować dwa etapy (dwie instancje), ponieważ warunkiem kontroli sądowoadministracyjnej jest wyczerpanie środków zaskarżenia, takich jak: zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziane w ustawie, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka – art. 52 § 1 i 2 PPSA). Wypada jednak zauważyć, że ustawodawca i tak ograniczył ten wymóg dwuetapowości procedury administracyjnej, gdyż na mocy ustawy zmieniającej KPA zniósł obowiązek uprzedniego, tj. przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego: 1) wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją lub postanowieniem ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego (aktualnie skorzystanie z tego trybu zależy od woli skarżącego, który może go uruchomić przed zwróceniem się ze skargą sądowoadministracyjną, ale nie musi); 2) wezwania właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa, jeżeli ustawa nie przewidywała środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi (zob. art. 52 § 3 i 4 w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej KPA).

Negatywny wpływ na wynik oceny uzyskania rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym czasie może mieć to, że mimo umocowania sądów administracyjnych do merytorycznego orzekania skutkującego definitywnym załatwieniem „kontrolowanej sprawy administracyjnej”, to nadal przeważają kompetencje kasacyjne tych sądów. W przypadku bowiem uwzględnienia skargi sądowoadministracyjnej sąd, co do zasady, wydaje wyrok o charakterze kasacyjnym względem zaskarżonego działania administracji wyszczególnionego w art. 3 § 2 PPSA. Często oznacza to powrót sprawy do ponownego merytorycznego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej, zaskarżalnego ponownie do sądu administracyjnego, co czasem prowadzi do zjawiska określanego jako „sądowy” czy „proceduralny ping-pong”¹³⁰. Jak bowiem zwrócono uwagę w literaturze, „Sąd uchylając zaskarżony akt, nie ustala układu uprawnień lub obowiązków na stałe, a tylko stwierdza, że ten dotychczasowy układ nie był prawidłowy. W efekcie tego wyroku powstaje więc pewien stan przejściowy i zadanie jego stabilizacji ciąży na organach administracji publicznej”¹³¹. W tej sytuacji chodzi w gruncie rzeczy o powtórzenie – z uwzględnieniem oceny prawnej i wskazań sądu administracyjnego – działania, z usunięciem wady wytkniętej w wyroku (w sprawach rozstrzyganych decyzją

¹³⁰ Opinia Rzecznika Generalnego Michała Bobeka przedstawiona w dniu 30 kwietnia 2019 r., Sprawa C-556/17 Alekszij Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, ECLI:EU:C:2019:339, s. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CC0556> (dostęp: 9 listopada 2024 r.).

¹³¹ J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2011, s. 504.

administracyjną – powtórna konkretyzację zastosowanej już raz normy prawnej). Rzadko zdarza się, aby wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę ostatecznie kształtował stan prawny, bez potrzeby podjęcia dalszych działań zmierzających do jego wykonania przez organ administracji publicznej¹³². Jednocześnie „w praktyce zdarza się, że sprawa dwu- lub trzykrotnie wraca do sądu, bo organ bądź nie chce uznać wskazanego przez sąd kierunku wykładni przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia, bądź nie przestrzega zaleconych przez sąd wymagań przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego w sprawie”¹³³.

Standard jawności i uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego realizują art. 139 i art. 141–142 PPSA. Zgodnie z tymi unormowaniami, ogłoszenie wyroku następuje na posiedzeniu jawnym, na którym zamknięto rozprawę. W sprawie zawilej sąd administracyjny może odroczyć ogłoszenie wyroku na czas do 14 dni, który to termin może być przedłużony tylko raz i co najwyżej o 7 dni. Ogłoszenia wyroku dokonuje się przez odczytanie sentencji, po czym przewodniczący lub sędzia sprawozdawca podaje ustnie zasadnicze powody rozstrzygnięcia, czego może jednak zaniechać, jeżeli sprawa była rozpoznawana przy drzwiach zamkniętych. W świetle orzecznictwa NSA, ustne motywy nie muszą zawierać wszystkich elementów wymaganych przez art. 141 § 4 PPSA względem pisemnego uzasadnienia wyroku, a mogą ograniczyć się do podania przez sędziego sprawozdawcę jedynie zasadniczych powodów uwzględnienia lub oddalenia skargi¹³⁴. W przypadku wyroków wydanych na posiedzeniu niejawnym odpis sentencji doręcza się stronom, jeżeli nie sporządza się z urzędu uzasadnienia wyroku. Jednocześnie taki wyrok podlega niezwłocznie publicznemu udostępnieniu w sekretariacie sądu, przez okres 14 dni.

Uzasadnienie wyroku uwzględniającego skargę sądowoadministracyjną sporządza się z urzędu w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyroku albo podpisania sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym. W sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się zaś wyłącznie na wniosek strony zgłoszony w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku. Termin na to uzasadnienie również wynosi 14 dni i liczy się od dnia zgłoszenia wniosku. W sprawie zawilej, w razie niemożności sporządzenia uzasadnienia w powyższych terminach, prezes sądu może przedłużyć ten termin na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni. Uzasadnienie wyroku powinno zawierać: 1) zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, 2) zarzutów podniesionych w skardze, 3) stanowisk pozostałych stron, 4) podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie 5) wskazania co do dalszego postępowania, jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji. Według NSA, „funkcja

¹³² Z. Kmiecik, *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016, s. 657.

¹³³ R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 2, s. 21.

¹³⁴ Wyrok NSA z 8 lutego 2008 r., II OSK 2039/06, CBOSA.

uzasadnienia wyroku wyraża się i w tym, że jego adresatem, oprócz stron, jest także Naczelny Sąd Administracyjny. Tworzy to więc po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, przez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli. Treść uzasadnienia powinna umożliwić zarówno stronom postępowania, jak i – w razie kontroli instancyjnej – Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu, prześledzenie toku rozumowania sądu i poznanie racji, które stały za rozstrzygnięciem o zgodności bądź niezgodności z prawem zaskarżonego aktu. Tworzy to po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, że w razie wniesienia skargi kasacyjnej nie powinno budzić wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż zaskarżony wyrok został wydany po gruntownej analizie akt sprawy i że wszystkie wątpliwości występujące na etapie postępowania administracyjnego zostały wyjaśnione¹³⁵. Przy czym „brak szczegółowego odniesienia się przez wojewódzki sąd administracyjny do wszystkich zarzutów zawartych w skardze i skoncentrowanie się tylko na istotnych kwestiach, nie jest wadliwe, o ile te kwestie mają znaczenie dla rozstrzygnięcia, a wątki pominięte mają jedynie charakter uboczny i nie rzutują na wynik sprawy”¹³⁶.

Odpis wyroku z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu doręcza się każdej stronie. Jeśli zaś uzasadnienie zostało sporządzone na wniosek strony, odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko tej stronie, która złożyła wniosek.

Powyższe przepisy stosuje się odpowiednio do wyroków NSA wydawanych wskutek rozpoznania skargi kasacyjnej, z tym że ten sąd uzasadnia z urzędu wyroki i postanowienia w terminie 30 dni, a uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej (art. 193 PPSA). „W ten sposób wyraźnie określony został zakres, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wydany wyrok, w przypadku gdy oddala skargę kasacyjną. Regulacja ta, jako mająca charakter szczególny, wyłącza przy tego rodzaju rozstrzygnięciach odpowiednie stosowanie do postępowania przed tym Sądem wymogów dotyczących elementów uzasadnienia wyroku, przewidzianych w art. 141 § 4 w zw. z art. 193 zdanie pierwsze [PPSA]. Mając to na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny może zrezygnować z przedstawienia pełnej relacji co do przebiegu sprawy i sprowadzić swoją dalszą wypowiedź już tylko do rozważań mających na celu ocenę zarzutów postawionych wobec wyroku Sądu pierwszej instancji”¹³⁷. Tym samym NSA „uzyskał fakultatywne uprawnienie do przedstawienia, zależnie od własnej oceny, wyłącznie motywów zawężonych do aspektów prawnych świadczących o braku usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej,

¹³⁵ Wyrok NSA z 12 lipca 2024 r., III OSK 2646/22, CBOSA.

¹³⁶ Wyrok NSA z 11 lipca 2024 r., III OSK 2555/23, CBOSA.

¹³⁷ Wyrok NSA z 22 maja 2024 r., I GSK 495/23, CBOSA.

albo o zgodnym z prawem wyrokowaniu przez sąd pierwszej instancji, mimo nieprawidłowego uzasadnienia”¹³⁸.

W celu zapewnienia zainteresowanym podmiotom jak najszerszego dostępu do treści rozstrzygnięć sądów administracyjnych, na podstawie zarządzenia nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet, stworzono Centralną Bazę Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępną pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>. Ma ona charakter jedynie informacyjny i edukacyjny, nie jest natomiast oficjalnym publikatorem orzeczeń sądowych.

Ostatni standard rzetelnego procesu sądowoadministracyjnego to skuteczne wykonanie wyroku sądowego, które stanowi integralny element tego procesu wymagający uwzględnienia przy ocenie spełnienia kryterium rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. Biorąc pod uwagę ustawowe kompetencje polskich sądów administracyjnych trudno jest mówić, że ich wyroki podlegają wykonaniu w tradycyjnym znaczeniu tego słowa, gdyż nie zasądzają żadnego konkretnego świadczenia ani nie kształtują nowego stosunku materialnoprawnego, z którego wynikałby obowiązek podlegający egzekucji. Wykonalność orzeczenia sądu administracyjnego wypada rozumieć raczej „jako taką jego właściwość, która na mocy imperium państwowego powoduje powinność podjęcia przez organ administracji publicznej, którego działanie było przedmiotem kontroli lub inny organ wskazany przez sąd takich czynności, które doprowadzą do wydania aktu lub podjęcia czynności o treści zgodnej z oceną prawną sądu i będą stanowiły o zastosowaniu się do wskazań co do dalszego postępowania”¹³⁹. W kategoriach konsekwencji tej prawidłowości można postrzegać przepisy PPSA, zgodnie z którymi: 1) jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie wyroku powinno zawierać wskazania co do dalszego postępowania (art. 141 § 4 zd. 2 PPSA); 2) w przypadku uwzględnienia przez sąd skargi na decyzję lub postanowienie i uchylenia ich w całości albo w części wskutek stwierdzenia naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, albo w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu (art. 145a § 1 PPSA); 3) sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, bądź też zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (art. 149 § 1 pkt 1–2 PPSA); 4) ocena prawna i wskazania co do dalszego

¹³⁸ Wyrok NSA z 23 lutego 2024 r., I GSK 150/23, CBOSA.

¹³⁹ M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 448.

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 (art. 153 PPSA).

Ponadto przepisy PPSA określają konsekwencje niedopełnienia przez organ administracji publicznej obowiązku wykonania wyroku sądu administracyjnego. Należą do nich: 1) wymierzenie organowi administracyjnemu grzywny (art. 145a § 2 i 3 oraz art. 154 § 1 PPSA); 2) przyznanie od organu na rzecz skarżącego określonej sumy pieniężnej (art. 145a § 3 i art. 154 § 7 PPSA); 3) orzeczenie przez sąd administracyjny o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku (art. 145a § 3 i art. 154 § 2 PPSA); 4) stwierdzenie sądu, że bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 145a § 3 i art. 154 § 2 PPSA); 5) roszczenie o odszkodowanie przysługujące osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, realizowane na zasadach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁴⁰ (dalej: KC) (art. 154 § 4 PPSA).

Grzywna nakładana na organ administracji publicznej na podstawie art. 145a § 2 i 3 PPSA będzie wynikiem niezawiadomienia sądu o wydaniu przez organ decyzji lub postanowienia załatwiających lub rozstrzygających sprawę w określony sposób (zgodnie z art. 145a § 1 PPSA) oraz stwierdzenia przez sąd niewydania w terminie takiej decyzji lub postanowienia. Podobna sankcja może być wymierzona wskutek 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).

Kolejną dolegliwością o charakterze finansowym oddziałującą dyscyplinująco na organ administracji publicznej jest przyznanie przez sąd od tego organu na rzecz skarżącego określonej sumy pieniężnej, w przypadku stwierdzenia niewydania w terminie decyzji lub postanowienia załatwiających lub rozstrzygających sprawę w określony sposób (zgodnie z nakazem sądu określonym w art. 145a § 1 PPSA). Będzie to konsekwencją wniesienia przez stronę skargi, w której zażąda 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 wynikiem pozytywnego dla skarżącego załatwienia przez sąd administracyjny skargi w przedmiocie niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 154 § 7 PPSA).

Następstwem naruszenia przez organ ciążącego na nim prawnego obowiązku wykonania wyroku może być też wydanie przez sąd administracyjny merytorycznego orzeczenia o ist-

¹⁴⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.

nieniu 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 sądu określonym w art. 145a § 1 PPSA). Druga grupa przesłanek orzekania co do meritum wynika z art. 154 § 2 PPSA. Są nimi: 1) niewykonanie przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność 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 stanu faktycznego i prawnego pozwalają na orzeczenie przez sąd o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku.

Swoistym środkiem dyscyplinującym jest upoważnienie sądu administracyjnego do uznania, że bezczynność organu administracyjnego lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały charakter rażącego naruszenia prawa. Skutkuje to prejudykatem będącym przesłanką odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego za tego rodzaju naruszenia porządku prawnego¹⁴¹. Zgodnie z przepisami PPSA odnosi się to do takiej kwalifikacji zachowania organu polegającego na: 1) niewydaniu 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) niewykonaniu wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 154 § 2 PPSA). Do powyższej deklaracji sądu administracyjnego może dojść w ramach rozpatrywania skargi strony skierowanej przeciwko negatywnym zachowaniom organu administracji publicznej.

Roszczenie o odszkodowanie z tytułu niewykonania orzeczenia sądu administracyjnego reguluje art. 417 § 1 i 2 KC¹⁴² odnoszący się do generalnej reguły ponoszenia odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Odpowiedzialność za szkodę ponosi w tym przypadku Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli zaś wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Przez niewykonanie orzeczenia sądu administracyjnego w ujęciu art. 154 § 4 PPSA należy rozumieć niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na

¹⁴¹ 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).

¹⁴² B. Dauter, uwagi do art. 154, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, s. 529.

bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania¹⁴³. Dodatkowo według T. Wosia, „jako «niewykonanie» wyroku sądu administracyjnego może być jednak uznana i taka sytuacja, w której organ administracji – po uwzględnieniu skargi na jego bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) lub uprzednio wydany akt albo czynność – wydaje w terminie nowy akt (podejmuje czynność), tyle że treść tych działań pozostaje w sprzeczności z oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania, wyrażonymi w wyroku sądu. Ta postać «niewykonania orzeczenia» nie została wymieniona wśród zachowań organu administracji uzasadniających wniesienie skargi z art. 154 § 1, ale skoro w § 4 art. 154 ustawodawca posługuje się ogólnym pojęciem «niewykonanie orzeczenia» bez nawiązania do § 1 tego przepisu, to wypada przyjąć, że zakres tego pojęcia może być wyznaczony samodzielnie i szerzej niżby na to wskazywała treść § 1”¹⁴⁴.

¹⁴³ *Ibidem*, s. 530.

¹⁴⁴ T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX/el., uwaga 42 do art. 154.

IV. Postulaty wzmocnienia zasady *rule of law* w prawie administracyjnym na gruncie unormowań sądownictwa administracyjnego w RP

Dotychczasowe ustalenia potwierdzają, że unormowania ustrojowo-proceduralne odnoszące się do sądownictwa administracyjnego w Polsce uwzględniają gwarancje w zakresie wszystkich standardów międzynarodowych składających się na zasadę *rule of law* w prawie administracyjnym. Co najmniej zatem na poziomie „deklaracji” zapewniają one jednostce wysoki stopień ochrony praw podmiotowych, a społeczeństwu ochronę obiektywnego porządku prawnego. Oczywiście nie oznacza to, że poziom tej ochrony, a tym samym realizacji powyższej zasady, nie może być wyższy. Wobec tego warto poddać pod rozagę ustawodawcy kilka propozycji usprawnienia obowiązujących unormowań wzmacniających urzeczywistnianie zasady *rule of law* w krajowym porządku prawnym. Zostaną one przedstawione w nawiązaniu do poszczególnych elementów wskazanej zasady składających się na standardy ogólne oraz dotyczące poszczególnych faz procedury sądowoadministracyjnej.

W kontekście prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy postrzeganego przede wszystkim przez pryzmat niezależności i bezstronności sądów administracyjnych wypada nawiązać w szczególności do wywołującego kontrowersje testu niezawisłości i bezstronności zawartego w art. 5a PUSA, który – jak stwierdzili J. Chlebny i W. Chróścielewski – po pewnych modyfikacjach może nadal stanowić przydatne narzędzie zapewnienia obiektywizmu orzekania¹⁴⁵. Wyjaśnijmy, że wprowadzenie tego testu wiąże się z podnoszonym przez sądy europejskie problemem polskiego systemu prawa, jakim jest „wadliwa procedura powoływania sędziów z udziałem KRS ukształtowanej ustawą zmieniającą z 2017 r.”¹⁴⁶, która z natury rzeczy i w sposób ciągły wpływa na niezawisłość powoływanych w ten sposób sędziów¹⁴⁷, ze względu na „brak wystarczających gwarancji niezależności KRS w nowym

¹⁴⁵ J. Chlebny, W. Chróścielewski, *Test niezawisłości i bezstronności sędziego – forma przeciwdziałania kryzysowi w sądownictwie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 6, s. 20.

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 3.

¹⁴⁷ Wyrok ETPCz z 23 listopada 2023 r., Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21), pkt 324, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-235702%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-235702%22]}) (dostęp: 4 grudnia 2024 r.).

składzie, wynikającym z wprowadzenia art. 9a ustawy o KRS¹⁴⁸, od władzy ustawodawczej i wykonawczej”¹⁴⁹.

Artykuł 5a § 1 PUSA wskazuje na czynniki brane pod uwagę przy badaniu spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności. Są nimi: okoliczności towarzyszące jego powołaniu oraz jego postępowanie po powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może z nich wynikać naruszenie standardu niezawisłości lub bezstronności, mające wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy. Na tym tle w orzecznictwie NSA przyjęto, że „okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego muszą być uwzględnione łącznie z postępowaniem sędziego po powołaniu. Ustawodawca bowiem wskazując na te dwa czynniki użył koniunkcji. Ponadto te dwa czynniki ustawodawca powiązał z okolicznościami danej sprawy – konkretnie z jej charakterem oraz okolicznościami dotyczącymi podmiotu składającego wniosek o zbadanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności. Oznacza to, że przy ocenie zachowania standardu niezawisłości i bezstronności nie można oprzeć się jedynie na okolicznościach towarzyszących powołaniu sędziego. Tym samym podważenie niezawisłości lub bezstronności sędziego nie może opierać się jedynie na stwierdzeniu, że sędzia został powołany na wniosek KRS ukształtowanej przepisami ustawy o KRS z 2017 r. Konieczne jest powołanie innych jeszcze, wyżej wskazanych okoliczności”¹⁵⁰. Wzmocnieniem zasady *rule of law* w prawie administracyjnym byłoby jednak uznanie, a w konsekwencji odpowiednie odzwierciedlenie tego w treści zmienionego art. 5a § 1 PUSA, że na jego gruncie nie mamy do czynienia z koniunkcją i każda z tych przesłanek może oddzielnie (samodzielnie) przesądzać o wyłączeniu sędziego. Innymi słowy, przesłankami tego wyłączenia powinny być okoliczności związane z powołaniem sędziego lub jego postępowaniem po tym powołaniu (wystąpienie co najmniej jednej z nich), jeżeli może to wpłynąć na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy¹⁵¹.

Postulowana pod adresem testu niezawisłości i bezstronności nowelizacja powinna ponadto dotyczyć wydłużenia tygodniowego terminu na złożenie wniosku o jego przeprowadzenie, liczonego od dnia zawiadomienia uprawnionego o składzie rozpoznającym sprawę (art. 5a § 4 zd. 1 PUSA). Obecnie spełnienie tego warunku jest bardzo trudne, zwłaszcza w perspektywie konieczności przedstawienia w tym samym terminie dowodów popierających wniosek (art. 5a § 5 pkt 2 PUSA). Warto przy tym zauważyć, że analogiczna konstrukcja prawna

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1186.

¹⁴⁹ Wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r., L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (sprawa C-718/21), pkt 49, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A62021CJ0718> (dostęp: 4 grudnia 2024 r.).

¹⁵⁰ Postanowienie NSA z 12 września 2023 r., III OSK 2613/21, CBOSA.

¹⁵¹ J. Chlebny, W. Chróścielewski, *Test niezawisłości...*, s. 12–13.

w postaci tzw. fakultatywnego wyłączenia sędziego dopuszcza zgłoszenie żądania w tym zakresie nawet po przystąpieniu strony do rozprawy (art. 20 § 2 PPSA)¹⁵².

Pożądane w kontekście ochrony obiektywnego porządku prawnego byłoby też umocowanie organu, którego zachowanie zaskarżono, do wystąpienia ze stosownym wnioskiem o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności¹⁵³ (aktualnie jest to uprawnienie skarżącego, uczestnika postępowania na prawach strony i obwinionego – art. 5a § 3 PUSA). W tym kontekście ponownie można sięgnąć do argumentu nawiązującego do analogicznej konstrukcji wyłączenia sędziego unormowanej w art. 19 PPSA, w której przypadku z wnioskiem może wystąpić „strona”. To pojęcie zaś, zgodnie z art. 32 PPSA oznacza skarżącego oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Skoro niezawisłość i bezstronność sędziowska jest gwarantem prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, to poszerzenie kręgu uprawnionych na mocy art. 5a PUSA, i to o podmiot stojący na straży interesu publicznego, byłoby zasadne właśnie z uwagi na wzmocnienie poszanowania prawa przedmiotowego w demokratycznym państwie prawnym. Warto bowiem przypomnieć, że funkcją sądownictwa administracyjnego jest nie tylko ochrona praw podmiotowych jednostki, lecz także ochrona obiektywnego porządku normatywnego¹⁵⁴.

W perspektywie standardu jawności postępowania sądowoadministracyjnego można z kolei zwrócić uwagę na wprowadzenie art. 94 § 2 PPSA, na mocy ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹⁵⁵ (następnie zmienionego przez ustawę z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁶). Przepis ten przewiduje możliwość przeprowadzenia posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych komunikowania się na odległość, jeżeli uczestnicy postępowania przebywają w budynku innego sądu albo w zakładzie karnym lub areszcie śledczym (gdy są pozbawieni wolności) i tam dokonują czynności procesowych, a przebieg tych czynności transmituje się z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania do sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie. Na podstawie tego unormowania dopuszczalna jest zatem sytuacja, w której jedynie niektórzy uczestnicy postępowania będą znajdowali się w budynku innego sądu, zakładu karnego lub aresztu, a pozostałe osoby będą obecne w sali, w której sąd rozpoznaje sprawę (tzw. posiedzenie hybrydowe)¹⁵⁷. Zdalne przepro-

¹⁵² *Ibidem*, s. 20.

¹⁵³ Por. *ibidem*. Odmiennego poglądu broni zaś J.G. Firlus, *Test niezawisłości...*, s. 17–18.

¹⁵⁴ B. Adamiak, *Model...*, s. 21; M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne ...*, s. 18; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 315.

¹⁵⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1045 z późn. zm.

¹⁵⁶ Dz. U. poz. 1855 z późn. zm.

¹⁵⁷ Zob. W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2, s. 22.

wadzenie posiedzenia jawnego (rozprawy) jest wyjątkiem od zasady odbywania posiedzeń sądowych w budynku sądu. Można zakładać, że odnosi się do sytuacji nadzwyczajnych, w których z przyczyn ekonomicznych lub innych przyczyn technicznych nie jest możliwe stawienie wszystkich uczestników postępowania na sali posiedzeń. Takie posiedzenie z użyciem środków komunikowania się na odległość z jednej strony służy jawności i ochronie praw stron postępowania, z drugiej zaś może usprawnić przebieg procedury sądowoadministracyjnej, a niekiedy nawet w ogóle go umożliwić¹⁵⁸.

Uwzględniając powyższe motywy warto rozważyć ostrożne rozszerzenie zakresu stosowania posiedzeń zdalnych, mając jednak na uwadze także wady i zagrożenia związane z taką formułą procedowania, a zwłaszcza konieczność zapewnienia powagi rozprawy sądowej¹⁵⁹. To rozszerzenie mogłoby dotyczyć uzupełnienia katalogu miejsc odbywania takich posiedzeń o pomieszczenia w siedzibie: organu administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi; kancelarii zawodowego pełnomocnika (adwokata, radcy prawnego) reprezentującego stronę postępowania sądowoadministracyjnego¹⁶⁰; prokuratury, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka czy Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, jeżeli prokurator lub wymienieni rzecznicy są skarżącymi w sprawie. Wpłynęłoby to na wzmocnienie realizacji standardu jawności procedury sądowoadministracyjnej oraz dostępu do sądu w ogóle, bez uszczerbku dla zachowania zasady procedowania w budynku sądu.

Odnosząc się do standardu skuteczności środka odwoławczego (skargi sądowoadministracyjnej), a także skutecznego wykonywania wyroków sądów administracyjnych i rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie¹⁶¹, ponownie należy nawiązać do kwestii merytorycznego charakteru tych wyroków, jako lepiej realizującego wskazane standardy. To z kolei uzasadnia dyskusję nad dalszym poszerzaniem zakresu merytorycznego orzekania, co w istocie wymusza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE). W świetle bowiem przełomowego wyroku z 29 lipca 2019 r. w sprawie *Alekszij Torubarov* przeciwko *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (sprawa C-556/17; dalej: wyrok w sprawie Torubarov), prawo do skutecznego środka prawnego byłoby iluzoryczne, gdyby porządek prawny państwa członkowskiego dopuszczał możliwość, aby prawomocne i wiążące orzeczenie sądu pozostawało bezskuteczne ze szkodą dla danej strony¹⁶². Co więcej, jeśli organy administracji publicznej wydają decyzję sprzeczną z orzeczeniem sądu, to sąd administracyjny, w przy-

¹⁵⁸ B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX/el., uwaga 4 do art. 94.

¹⁵⁹ Por. W. Piątek, *Rozprawa...*, s. 25–29.

¹⁶⁰ M. Pszczyński, *On-line Administrative Courts and the Rule of Justice*, [w:] M. Pszczyński (red.), *The Reform of the Administrative Judiciary*, Warszawa 2024, s. 156.

¹⁶¹ Por. Z. Kmiecik, *Wykonanie...*, s. 665.

¹⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CJ0556>, pkt 57 (dostęp: 9 grudnia 2024 r.).

padku ponownego zaskarżenia takiej decyzji, powinien być uprawniony i zobowiązany do jej zmiany przez zastąpienie jej własnym rozstrzygnięciem (i to nawet wówczas, gdy prawo krajowe nie przewiduje takiej możliwości)¹⁶³. Jednocześnie ten obowiązek rozciąga się nie tylko na sprawy ochrony międzynarodowej (których dotyczył wyrok w sprawie Torubarov), lecz także na wszystkie przypadki stosowania prawa unijnego, co wynika z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁶⁴. Wobec tego kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych powinny obejmować możliwość wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w przypadku nierespektowania przez organy administracyjne prawomocnego orzeczenia sądu na etapie wykonywania wcześniej zapadłego wyroku. Zdaniem D. Gut, należałoby tym objąć sytuację, w której: 1) organ administracji publicznej wydał orzeczenie inne niż wynika to z treści wyroku sądu administracyjnego; 2) organ ten w ogóle nie podjął rozstrzygnięcia w wykonaniu wyroku sądowego¹⁶⁵.

Ponownie nawiązując do powyższego wyroku TSUE warto też zwrócić uwagę na sposób ukształtowania postępowania wyjaśniającego przed sądem administracyjnym. Zdaniem TSUE bowiem, „państwa członkowskie związane (...) dyrektywą¹⁶⁶ 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 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”¹⁶⁷.

Na tle powyższych wskazań TSUE na szczególną uwagę zasługuje postulat zgłoszony przez Społeczną Komisję Kodyfikacyjną będącą wspólną inicjatywą Krajowej Izby Radców Prawnych,

¹⁶³ Por. wyrok w sprawie Torubarov, pkt 74; J. Chlebny, *Sądownictwo...*, s. 33; D. Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia...*, s. 65.

¹⁶⁴ D. Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia...*, s. 65.

¹⁶⁵ *Ibidem*, s. 67.

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ Wyrok w sprawie Torubarov, pkt 51–53.

Naczelnej Rady Adwokackiej i Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. Zdaniem wyodrębnionego w ramach Komisji zespołu do spraw zmian w sądownictwie administracyjnym, wręcz konieczne jest poszerzenie uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych do rozstrzygania o sytuacji administracyjnoprawnej jednostki. W szczególności zasadne byłoby skorzystanie w tym zakresie z wzorców austriackich i upoważnienie sądu administracyjnego do orzekania merytorycznego w sprawie, gdy: stan faktyczny nie budzi wątpliwości albo samodzielne ustalenie stanu faktycznego sprawy przez sąd jest uzasadnione względami szybkości bądź wiąże się ze znaczną oszczędnością kosztów, a sprawa nie podlega uznaniu administracyjnemu, bądź przepis prawa pozostawia rozstrzygnięcie sprawy takiemu uznaniu, ale jednocześnie niezasadne byłoby nieuwzględnienie słusznego interesu strony¹⁶⁸. Tym samym chodziłoby o dopuszczenie bezpośredniego załatwienia sprawy administracyjnej co do istoty przez sąd administracyjny wówczas, gdy nie rzutuje to na politykę administracyjną, jako że rozstrzygnięcie tej sprawy nie zależy od woli organu czy sądu, lecz wynika z przepisów prawa¹⁶⁹. Tak ukształtowana kompetencja nadal mieściłaby się w granicach wyznaczonych zasadą trójpodziału i równoważenia się władz publicznych (tutaj władzy wykonawczej i sądowniczej – art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) oraz konstytucyjnie określoną kognicją sądów administracyjnych do sprawowania kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP).

Z perspektywy międzynarodowego standardu skutecznego dostępu do sądu administracyjnego warto zwrócić uwagę na kilka postulatów. W pierwszej kolejności na zmniejszenie przez prawodawcę niepewności co do normatywnego znaczenia zasługuje art. 3 § 2 pkt 4 PPSA odnoszący się do innych niż decyzje i postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W szczególności wymagane byłoby jednoznaczne przesądzenie na poziomie regulacji prawnej, a nie tylko interpretacji sądowej, tego, czy w przypadku wskazanego przepisu mamy do czynienia wyłącznie z aktami lub czynnościami o charakterze indywidualnym i konkretnym, czy również generalnym i abstrakcyjnym (a może też generalnym i konkretnym)¹⁷⁰ oraz, czy powyższe „wynikanie” uprawnień lub obowiązków z przepisów prawa może być pośrednie, czy jednak wymaga się bezpośredniego wypływania tych uprawnień lub obowiązków z przepisów¹⁷¹. Obok takiego „punktowego” dookreślenia zakresu przedmiotowego kognicji sądów administracyjnych można byłoby też rozważyć propozycję ukształtowania tego zakre-

¹⁶⁸ R. Stankiewicz, *Propozycje reformy sądownictwa administracyjnego*, „Temidium” 2020, nr 1, s. 31.

¹⁶⁹ Por. *ibidem*.

¹⁷⁰ Por. M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27.09.2006 r.*, Warszawa 2007, s. 587.

¹⁷¹ Por. A. Kabat, uwagi do art. 3, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 54.

su na zasadzie klauzuli generalnej, a tym samym rozszerzenia kognicji na wszelkie przejawy „działalności administracji publicznej” (por. art. 184 Konstytucji RP), które wywołują wiążące skutki prawne względem podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie lub służbowo tej administracji, a które to działania nie podlegają kognicji sądu powszechnego, oraz na beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania w tym zakresie. Wobec tego aktualny katalog wynikający z art. 3 § 2 PPSA byłby jedynie przykładowym¹⁷². Powyższa klauzula generalna zaś mogłaby być zawężona względem „środków pośrednich”, których celem jest przygotowanie „aktu lub czynności o charakterze końcowym”, chyba że te środki wywołują samodzielne skutki prawne i jednocześnie nie można usunąć ich niezgodności z prawem w ramach skargi na „decyzję końcową”, względem której stanowią one etap przygotowawczy¹⁷³. Określenie kompetencji sądów administracyjnych na zasadzie klauzuli generalnej w pełniejszy sposób niż obecna enumeracja pozytywna podstaw skargi realizowałaby konstytucyjne prawo do sądu administracyjnego (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP) oraz gwarancje sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP).

Na skuteczność dostępu do sądu pozytywnie wpłynęłoby ponadto uporządkowanie podstaw prawnych wniesienia i rozpoznania skargi do sądu administracyjnego zawartych w ustawach odrębnych (zwłaszcza w przepisach USG, USP, USW i UWARW) przez ich ujednolicenie i zsynchronizowanie z przepisami PPSA oraz wyeliminowanie powtarzania w tych ustawach unormowań zawartych w PPSA. Pożądanym stanem prawnym byłby ten, w którym całość regulacji dotyczącej zaskarżalności działalności administracji publicznej byłaby zawarta w PPSA, co realizowałoby postulat przejrzystości i jasności warunków wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego. Z tym postulatem wiąże się też kolejny, który wskazuje na zasadność zmiany art. 101 ust. 1 USG, art. 87 ust. 1 USP oraz art. 90 ust. 1 USW uzależniających legitymację skargową od wykazania „naruszenia” interesu prawnego i oparcie jej na unormowaniu ogólnym wynikającym z art. 50 § 1 PPSA („uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny”). W znowelizowanym stanie prawnym chodziłoby zatem jedynie o oddziaływanie wymienionych w tych przepisach uchwał lub zarządzeń na interes prawny skarżącego, a niekoniecznie o stan dalej idący, polegający na takim oddziaływaniu, które powoduje naruszenie tego interesu. Oczywiście opiera się to na założeniu, że w praktyce mogą zachodzić (i zachodzą) tego rodzaju sytuacje, w których uchwała (zarządzenie) organu jednostki samorządu terytorialnego oddziałuje na interes prawny (uprawnienie) określonego podmiotu, jednak interesu tego nie narusza¹⁷⁴. Jednocześnie szersza dostępność

¹⁷² Por. R. Stankiewicz, *Propozycje...*, s. 29. Na potrzebę rozszerzenia kognicji sądów administracyjnych wskazuje też J. E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie...*, s. 145–146.

¹⁷³ Por. wyrok TSUE z 3 czerwca 2021 r., Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu (sprawa C-650/18), pkt 37 i 43–46, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0650> (dostęp: 10 grudnia 2024 r.).

¹⁷⁴ A. Matan, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el., uwaga 11 do art. 101.

omawianych skarg, tj. na zasadzie *actio popularis*, wykraczałaby poza konstytucyjne wymogi wynikające z prawa do sądu (odnoszącego się do „sprawy” w ujęciu konstytucyjnym), co samo w sobie nie byłoby problemem, ale mogłoby skutkować zagrożeniem realizacji tego prawa względem innych skarżących, z uwagi na przeciążenie sądów administracyjnych dużą ilością skarg na uchwały (zarządzenia) organów samorządu terytorialnego.

W ramach pozytywnego ustosunkowania się do zachęty skierowanej przez Radę Europy do Państw Członkowskich, aby skuteczny dostęp do sądu administracyjnego był zapewnia-ny także za pośrednictwem organów umocowanych do ochrony interesów zbiorowych lub wspólnotowych [zob. pkt B.2.a. Rekomendacji Rec(2004)20], należałoby rozważyć poszerzenie legitymacji skargowej także na inne niż prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz organizacja społeczna podmioty działające w interesie publicznym lub społecznym. Mogłoby to objąć w szczególności Rzecznika Finansowego i Rzecznika Praw Pacjenta¹⁷⁵.

Jak wyżej zaznaczono (w rozdziale III.3.), jednym z podstawowych problemów równego dostępu do sądu administracyjnego są różnice w średnim czasie oczekiwania na orzeczenie WSA w zależności od siedziby sądu. Statystycznie najdłużej sprawę rozstrzyga WSA w Warszawie, co jest związane zwłaszcza z tym, że wpływa do niego najwięcej spraw sądowoadministracyjnych w Polsce, w konsekwencji ustalenia właściwości miejscowej sądu według kryterium siedziby organu administracji publicznej, którego zachowanie zaskarżono (art. 13 § 2 PPSA). Sposobem niwelowania tych nierówności mogłoby być częstsze korzystanie przez Prezydenta RP z uprawnienia określonego w art. 13 § 2 PPSA do zmiany, w drodze rozporządzenia, ustawowo określonej właściwości miejscowej WSA, „jeżeli wymagają tego względy celowości”¹⁷⁶. Praktyka stosowania tego unormowania uzasadnia jednak wprowadzenie odpowiednich rozwiązań ustawowych dotyczących odciążenia WSA w Warszawie, a także WSA z siedzibami w innych miastach, w których obciążenie ilością spraw sądowoadministracyjnych jest relatywnie duże na tle pozostałych sądów pierwszej instancji. Mogłoby to zostać osiągnięte za pomocą zmiany reguł określania właściwości miejscowej sądu w niektórych kategoriach spraw, w kierunku ustalania tej właściwości biorąc pod uwagę miejsce zamieszkania (pobytu) lub siedziby skarżącego¹⁷⁷.

Kolejne zagadnienie związane z równością dostępu do sądu administracyjnego dotyczy sytuacji osób ze szczególnymi potrzebami w rozumieniu przepisów UZD. W tym kontekście należy postulować precyzyjne ukształtowanie relacji przepisów PPSA dotyczących przebiegu postępowania sądowego oraz przepisów UZD o zapewnieniu dostępności (w szczególności

¹⁷⁵ Zob. A. Kosieradzka-Federczyk, *Entities with the Standing to Bring Actions Before Administrative Courts*, [w:] M. Pszczyński (red.), *The Reform of the Administrative Judiciary*, Warszawa 2024, s. 49–50.

¹⁷⁶ Zob. R. Sawuła, *Polskie sądy administracyjne w państwie prawa*, [w:] J. Zimmermann, *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, Warszawa 2017, s. 26.

¹⁷⁷ Zob. R. Stankiewicz, *Propozycje...*, s. 29.

informacyjno-komunikacyjnej – art. 6 pkt 3 UZD). W szczególności wymagałoby to wyraźnego dookreślenia obowiązków sądów administracyjnych związanych z dostępnością w ramach rozstrzygania konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej, celem preferencyjnego traktowania wskazanych osób jako warunku wyrównywania ich szans w dostępie do uczestnictwa w procedurze.

Z punktu widzenia zaś standardu kontradyktoryjności procesu sądowoadministracyjnego, istotnie równoważonego oficjalnością tego postępowania, duże znaczenie ma system środków dowodowych, za których pomocą strony oraz sąd administracyjny realizują swoje uprawnienia i obowiązki zmierzające do ustalenia stanu faktycznego sprawy i wsparcia słuszności swoich twierdzeń. Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy PPSA dotyczące merytorycznego orzekania przez sąd administracyjny, nierzadko wysoki stopień skomplikowania spraw administracyjnych wymagających wiedzy technicznej, a także postulowane rozszerzenie kompetencji w kierunku umocowania sądu do bezpośredniego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej co do istoty, ustawodawca powinien dążyć do poszerzenia zakresu dowodowego postępowania sądowoadministracyjnego. Wymagałoby to uzupełnienia katalogu środków dowodowych wymienionych w art. 106 PPSA w szczególności o możliwość przesłuchania świadków i uzyskania opinii biegłego¹⁷⁸, gdy jest to niezbędne do dokonania oceny legalności zachowania organu administracji publicznej lub rozstrzygnięcia o istocie sprawy administracyjnej, oczywiście według jej stanu faktycznego i prawnego istniejącego w momencie orzekania przez sąd administracyjny.

Nieustającym problemem polskiego sądownictwa, i to nie tylko administracyjnego, jest długi czas oczekiwania na prawomocne orzeczenie¹⁷⁹. Przedstawione wyżej dane statystyczne (zob. rozdział III.5.) wskazują zwłaszcza na relatywnie długi czas rozpatrywania skarg kasacyjnych przez NSA. Dlatego wsparcia wymaga realizacja standardu rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, czemu mogłoby posłużyć dążenie do wyeliminowania skarg kasacyjnych oczywiście bezzasadnych, będących przejawem nadużywania prawa dostępu do sądu administracyjnego i niepotrzebnie angażujących ograniczone zasoby wymiaru sprawiedliwości. W tym celu warto rozważyć propozycję Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej wprowadzenia przepisów o wstępnej kontroli skargi kasacyjnej¹⁸⁰, która to sugestia wspiera analogiczny postulat uprzednio zgłoszony przez R. Hausera. Autor ten zaproponował, aby zarówno na etapie procedowania skargi kasacyjnej przez WSA, jak i później, gdy zostanie ona przekazana do NSA, istniała moż-

¹⁷⁸ Por. M. Kopacz, *About the need to change the scope of the evidence proceedings in administrative court cases*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, nr XVII, s. 258–259; R. Stankiewicz, *Propozycje...*, s. 32; R. Wielki, *Problems of evidence in administrative judiciary*, [w:] A. Patyi (red.), *Administrative Judiciary*, Warszawa 2023, s. 217.

¹⁷⁹ Por. J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie...*, s. 191.

¹⁸⁰ Społeczna Komisja Kodyfikacyjna, *Podstawowe założenia reformy sądownictwa administracyjnego – raport zespołu*, s. 17–18, https://komisjakodyfikacyjna.pl/wp-content/uploads/2023/01/RAPORT-KONCOWY-sadownictwo_administracyjne-SKK.docx (dostęp: 10 grudnia 2024 r.).

liwość odmowy przyjęcia tej skargi do rozpoznania w razie stwierdzenia nadużycia prawa do takiej skargi lub oczywistego braku usprawiedliwionych podstaw do jej wniesienia. W obu przypadkach, tj. zarówno WSA, jak i NSA orzekałby w tej kwestii na posiedzeniu niejawnym, w drodze postanowienia zaskarżalnego zażaleniem. Miałoby to służyć eliminowaniu etapu merytorycznego rozpoznawania skarg kasacyjnych oczywiście bezzasadnych, pieniaczych, wnoszonych w złej wierze lub bez odpowiedniego rozważenia zasadności sięgnięcia po ten środek odwoławczy¹⁸¹.

W ramach ostatniego standardu rzetelnego procesu sądowoadministracyjnego, tj. skutecznego wykonania wyroku sądowego, można z kolei zgłosić postulat jego wzmocnienia przez rozszerzenie zakresu nakładania grzywny na organ administracji publicznej, który nie wykonał orzeczenia sądu administracyjnego. W aktualnym stanie prawnym możliwość jej wymierzenia obejmuje niewykonanie wyroku zobowiązującego organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia (art. 145a § 3 zdanie 3 PPSA) oraz wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 154 § 1 PPSA). Tymczasem umocowanie do sankcjonowania za pomocą grzywny powinno dotyczyć niewykonania wszystkich rodzajów wyroków uwzględniających skargę sądowoadministracyjną¹⁸².

¹⁸¹ R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 2, s. 27–28.

¹⁸² Por. R. Stankiewicz, *Propozycje...*, s. 31.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza może być podstawą sformułowania następujących wniosków:

1. Zarówno w dokumentach międzynarodowych, jak i literaturze prawniczej pojawia się nawiązanie do szczególnej zasady *rule of law* w prawie administracyjnym (administracji publicznej), co pozwala na wnioskowanie o specyficznym odniesieniu tej zasady w ujęciu ogólnym do wskazanej sfery działania władz publicznych.
2. Cechą tych nawiązań jest mnogość propozycji dotyczących rozumienia tej zasady na gruncie prawa administracyjnego (administracji publicznej). Z pewnością jednak łączy je to, że również w tym wymiarze zasada *rule of law* ma charakter „parasolowy”, łącząc w sobie różne katalogi podzasad.
3. Wobec tego zróżnicowania znaczeniowego można przyjmować swoiste definicje regulujące warunkowane przede wszystkim wyznaczonymi celami badań. W tym kontekście na potrzeby niniejszego opracowania zasada *rule of law* w prawie administracyjnym była rozumiana przez pryzmat zbioru międzynarodowych standardów rzetelnego procesu sądowniczoadministracyjnego jako wzmacniających zobowiązanie administracji publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.
4. Standardy postępowania przed sądem administracyjnym można podzielić na: ogólne (obejmujące prawo do: rzetelnego procesu, publicznego wysłuchania i skutecznego środka odwoławczego) oraz szczegółowe, odnoszące się do poszczególnych etapów procedury.
5. Standardy dotyczące początkowej fazy postępowania sądowniczoadministracyjnego to: rozsądny czas na wszczęcie postępowania, skuteczny dostęp do sądu lub trybunału, równy dostęp do nich oraz dostępność wsparcia prawnego i pomocy prawnej.
6. Standardy w zakresie toku postępowania przed sądem administracyjnym przewidują: prawo do ustnego przesłuchania, równość broni, kontradyktoryjność procesu oraz dostępność środków zapobiegawczych lub tymczasowych.
7. Ostatnia grupa standardów nawiązuje do etapu rozstrzygania sprawy przez sąd administracyjny i w jej ramach można wymienić: prawo do rozpoznania sprawy

w rozsądnym terminie, jawność i uzasadnienie wyroku oraz skuteczne wykonywanie wyroków.

8. Przegląd polskich unormowań ustroju sądownictwa administracyjnego oraz procedury sądowoadministracyjnej uzasadnia wniosek, że Konstytucja RP i ustawy zawierają gwarancje realizacji wszystkich wyżej wymienionych międzynarodowych standardów zasady *rule of law* w prawie administracyjnym.
9. Powyższa konstatacja oczywiście nie wyklucza potrzeby wzmacniania realizacji wymienionych standardów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Postulaty w tym zakresie mogą odnosić się do następujących aspektów organizacji i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego: niezawisłości i bezstronności sędziów, jawności postępowania, wyroków merytorycznych (co do istoty sprawy administracyjnej), zakresu postępowania dowodowego, przedmiotu skargi sądowoadministracyjnej, rozproszenia podstaw prawnych orzekania, ukształtowania legitymacji skargowej, ustalenia właściwości miejscowej WSA, dostępności procedury dla osób ze szczególnymi potrzebami, wstępnej weryfikacji skargi kasacyjnej do NSA oraz sankcji z tytułu niewykonania wyroku sądu administracyjnego.

Literatura

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Bergling P., Bejstam L., Ederlöv J., Wennerström E., Sannerholm R.Z., *Rule of Law in Public Administration: Problems and Ways Ahead in Peace Building and Development*, Sweden 2008, https://fba.se/globalassets/rule_of_law_in_public_administration.pdf (dostęp: 19 sierpnia 2024 r.).
- Chlebny J., Chróścielewski W., *Test niezawisłości i bezstronności sędziego – forma przeciwdziałania kryzysowi w sądownictwie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 6.
- Chlebny J., *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 12.
- Chlebny J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10.
- Chmielarz-Grochal A., *Francja*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017.
- Chmielewski G., *Słowacja*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Christensen B., *Efficiency and the Rule of Law in Public Administration*, „Scandinavian Studies in Law” 1973, nr 17.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el., uwa-
ga 11 do art. 101.

- Dyzenhaus D., *The Rule of (Administrative) Law in International Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, nr 68.
- Fallon R.H. jr., *The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse*, „Columbia Law Review” 1997, nr 1.
- Firlus J.G., *Test niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego – aspekt procesowy*, „Przegląd Sądowy” 2023, nr 5.
- Gut D., *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018.
- Gut D., *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, Warszawa 2024.
- Handbook for Monitoring Administrative Justice*, The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and the Folke Bernadotte Academy, Warsaw 2013, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/105271.pdf> (dostęp: 17 września 2024 r.).
- Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa – Zielona Góra 2003.
- Hauser R., *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 2.
- Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Türk A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011.
- Jaśkowska M., *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011.
- Jaśkowska M., *Właściwość sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane, 24–27.09.2006 r., Warszawa 2007.
- Kingsbury B., Krisch N., Stewart R.B., *The Emergence of Global Administrative Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, nr (68)15.
- Klonowski K., *Kontrola sądownoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5.
- Kmieciak Z., *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016.
- Kmieciak Z., *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016.

- Knysiak-Molczyk H., Woś T., *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1.
- Kopacz M., *About the need to change the scope of the evidence proceedings in administrative court cases*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, nr XVII.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Entities with the Standing to Bring Actions Before Administrative Courts*, [w:] M. Pszczyński (red.), *The Reform of the Administrative Judiciary*, Warszawa 2024.
- Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019.
- Kubik R., Czechy, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017.
- Kulikowska-Kulesza J. E., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków – Legionowo 2016.
- Masternak-Kubiak M., Kuczyński T., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Napolitano G., *The Rule of Law*, [w:] P. Cane, H.C.H. Hofmann, E.C. Ip, P.L. Lindseth, *Comparative Administrative Law*, Oxford 2021.
- Piątek W., *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1.
- Piątek W., *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2.
- Potacs M., *Balancing Values and Interests in the Art. 7 TEU Procedure*, [w:] A. Hatje, L. Tichý (red.), *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, *Europarecht*, Baden-Baden 2018.
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017.
- Pszczyński M., *On-line Administrative Courts and the Rule of Justice*, [w:] M. Pszczyński (red.), *The Reform of the Administrative Judiciary*, Warszawa 2024.
- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.
- Romańska M., *Zasady wymiaru sprawiedliwości*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004.
- Sawczyn W., *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016.
- Sawuła R., *Polskie sądy administracyjne w państwie prawa*, [w:] J. Zimmermann, *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, Warszawa 2017.
- Spółeczna Komisja Kodyfikacyjna, *Podstawowe założenia reformy sądownictwa administracyjnego – raport zespołu*, s. 17-18, <https://komisjakodyfikacyjna.pl/wp-content/uploads/2023/01/>

- RAPORT-KONCOWY-sadownictwo_administracyjne-SKK.docx (dostęp: 10 grudnia 2024 r.).
- Stankiewicz R., *Propozycje reformy sądownictwa administracyjnego*, „Temidium” 2020, nr 1.
- Szente Z., *Conceptualising the principle of effective legal protection in administrative law*, [w:] Z. Szente, K. Lachmayer (red.), *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European comparison*, London – New York 2017.
- Tarno J.P., *Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Tarno J.P., *Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016.
- Users' Guide for Assessing Rule of Law in Public Administration*, Stockholm – New York 2015, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Assessing-Respect-for-Rule-of-Law-Users-Guide.pdf> (dostęp: 19 sierpnia 2024 r.).
- Vianello I., *EU External Action and the Administrative Rule of Law. A Long-Overdue Encounter*, Florence 2016, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44489/Vianello_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 19 sierpnia 2024 r.).
- Wielki R., *Problems of evidence in administrative judiciary*, [w:] A. Patyi (red.), *Administrative Judiciary*, Warszawa 2023.
- Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.
- Zimmermann J., *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2011.
- Żurek J., Chamera S., *Hiszpania*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017.