

Wojciech Chróścielewski

Uniwersytet Łódzki

Agnieszka Krawczyk

Uniwersytet Łódzki

Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego w Niemczech, Austrii i Szwajcarii a koncepcja sądowej kontroli administracji w Konstytucji RP

371

1. Wśród licznych zainteresowań naukowych Jubilata, Profesora Krzysztofa Skotnickiego, ważne miejsce zajmowały zawsze problemy konstytucyjnych podstaw ustroju sądownictwa, w tym ich prawnoporównawczy kontekst¹. Celem niniejszego opracowania jest, według zamysłu autorów, refleksja na temat kształtu polskiego sądownictwa administracyjnego wyznaczonego przez przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej². Punkt odniesienia poczynionych w tym zakresie ustaleń stanowią koncepcje ustrojowe sądowej kontroli administracji przyjęte w konstytucjach innych systemów prawnych – Niemiec, Austrii i Szwajcarii³.

2. Sądownictwo administracyjne należy do obszaru reglamentacji konstytucyjnej we wszystkich przyjętych do porównania państwach, tyle że różny jest stopień szczegółowości tych unormowań. Najbardziej ogólne

¹ *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006; *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Jirásek, M. Serowaniec, K. Skotnicki, Z. Witkowski, Toruń 2017.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

³ Kryterium doboru państw przyjętych do porównania stanowił poziom rygoryzmu regulacji konstytucyjnych dotyczących sądownictwa administracyjnego i wynikający stąd zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu instytucji sądowej kontroli administracji.

rozwiązania przewidziano w konstytucji niemieckiej⁴. Artykuł 19 ust. 4 tego aktu gwarantuje prawo do sądu, ujmując je w sposób ogólny, jako przysługujące każdemu „prawo do drogi prawnej, jeżeli jego prawa zostały naruszone przez władzę publiczną. Jeżeli nie jest uzasadniona inna właściwość, dostępna jest powszechna droga prawna”. Wynika z tego prawo do ochrony sądowej przed działaniami administracji, jednakże przy założeniu równorzędności drogi przed sądem powszechnym i administracyjnym. Z przywołanego przepisu nie wynika więc obowiązek powierzenia rozstrzygania sporów publicznoprawnych odrębnym sądom administracyjnym. Obowiązek taki wyprowadza się natomiast z zawartego w art. 95 ust. 1 GG wyliczenia pięciu najwyższych sądów wyspecjalizowanych, a wśród nich Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*), Federalnego Sądu Finansowego (*Bundesfinanzhof*) i Federalnego Sądu Socjalnego (*Bundessozialgericht*)⁵.

372

Oprócz tego w konstytucji niemieckiej brak regulacji dotyczących organizacji sądów administracyjnych i zasad postępowania przed nimi. Pewnych aspektów tej problematyki dotyczy jedynie regulacja ujęta w art. 101 ust. 1 zd. 2 GG, z którego wywodzi się prawo do sędziego („niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden”) oraz art. 103 ust. 1 GG, który odnosi się do zasad postępowania przed sądem, a ściślej – zapewnia prawo do wysłuchania przez sąd („vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör”)⁶. Z żadnego z tych przepisów nie wynika jednak prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd, w szczególności żaden z nich nie gwarantuje prawa do ustnej rozprawy (*kein Recht auf mündliche Verhandlung*). Wobec tego, że zasada jawności (ustności) nie jest zasadą konstytucyjną, w literaturze przyjmuje się zgodnie, że konstytucyjne prawo do wysłuchania przez sąd może być realizowane również w postępowaniu opartym na zasadzie pisemności⁷.

Konstytucja niemiecka nie przewiduje także prawa do sądu drugiej instancji. W związku z tym w nauce niemieckiej i orzecznictwie wskazuje się, że wobec braku w ustawie zasadniczej gwarancji instancyjności postępowania sądowego ustawodawca ma swobodę w zakresie ustanowienia

⁴ Konstytucja RFN (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) z 23.03.1949 r. (BGBl. 1949 S. 1 ze zm.), dalej: GG.

⁵ P.M. Huber, *Die verfassungsrechtliche Prägung des Verwaltungsrechtsschutzes*, [w:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin 2019, s. 1783.

⁶ H.-J. Papier, *Justizgewähranspruch*, [w:] *Handbuch des Staatsrechts des Bundesrepublik Deutschland*, t. 8: *Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 2010, s. 492–493.

⁷ M.J. Seibert, *Kommentar zum § 130a VwGO*, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar*, red. H. Sodan, J. Ziekow, Baden-Baden 2010, s. 2636.

środka zaskarżenia orzeczenia sądowego co do celów, które chce przez to osiągnąć i co do ukształtowania innych, związanych z tym zagadnień. Ustawodawcy wolno zwłaszcza znieść istniejący dotąd środek zaskarżenia albo uzależnić go od określonych warunków dopuszczalności, może on również zapewnić dostęp do sądu odwoławczego przy uwzględnieniu kryteriów ogólnych, takich jak wartość przedmiotu sporu czy przesłanka pokrzywdzenia wyrokiem albo znaczenie sprawy dla interesu ogólnego. Jeżeli jednak dostęp do sądu odwoławczego zostanie przewidziany, nie może on być utrudniony przez ustanowienie niewykonalnych warunków⁸. To samo dotyczy środków zaskarżenia od orzeczeń sądu drugiej instancji, o ile ustawodawca zdecyduje się na wielostopniowy model postępowania sądowego⁹.

Ochrona sądowa jest ochroną podstawową, co nie wyklucza istnienia środków ochrony na drodze administracyjnej. Te jednak także pozostają poza zakresem regulacji konstytucyjnej¹⁰. Wszystko to oznacza, że zarówno środki ochrony przedsądowej, zasady postępowania sądowniczoadministracyjnego, jak i dostęp do drugiej instancji sądowej mogą być dowolnie kształtowane przez ustawodawcę.

Ustawodawca niemiecki zdecydował się na wprowadzenie trójstopniowego sądownictwa administracyjnego ogólnego, zapewniając przy tym szeroki dostęp do sądu pierwszej instancji. Jak wynika z § 40 niemieckiej Ustawy z dnia 21 stycznia 1960 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹, droga przed sądem administracyjnym otwarta jest dla wszystkich sporów z zakresu prawa publicznego, które nie mają charakteru konstytucyjnego, chyba że prawo federalne wyraźnie przekaze te spory innemu sądowi. Celem tego przepisu było, w odróżnieniu od obowiązującej wcześniej w Niemczech zasady enumeracji, urzeczywistnienie wolnej od luk zasady ochrony prawnej przed działaniami administracji¹². O ile zatem spór ma charakter publicznoprawny, nie ma natury konstytucyjnej i jego rozstrzygnięcie nie zostało zastrzeżone dla właściwości innego sądu, podlega on rozpoznaniu przez sąd administracyjny¹³.

Do wniesienia skargi jest uprawniony każdy, czyje prawa zostały naruszone przez wydanie, odmowę wydania lub zaniechanie wydania

⁸ *Ibidem*, s. 2481 i powołane tam orzecznictwo.

⁹ F. Weyreuther, *Revisionszulassung und Nichtzulassungsbeschwerde in der Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte*, München 1971, s. 9.

¹⁰ P.M. Huber, *Die verfassungsrechtliche Prägung...*, s. 1785.

¹¹ Verwaltungsgerichtsordnung (BGBl. I S. 17, t.j. BGBl. 1991, I S. 686 ze zm.), dalej: VwGO.

¹² H. Sodan, *Kommentar zum § 40 VwGO*, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 377.

¹³ S. Detterbeck, *Öffentliches Recht*, München 2013, s. 415.

aktu administracyjnego (§ 42 ust. 2 VwGO)¹⁴. W VwGO przewidziano trzy formy skarg klasyfikowane według przedmiotu żądania: (1) o zaskądzenie (*Leistungsklage*), którą wnosi się w celu dochodzenia działania, znoszenia lub zaniechania; (2) o ukształtowanie (*Gestaltungsklage*), ukierunkowaną na zmianę sytuacji prawnej skarżącego bezpośrednio przez wyrok sądu administracyjnego; (3) o stwierdzenie (*Feststellungsklage*), zorientowaną na stwierdzenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. Do skarg pierwszego typu zalicza się skargę o zobowiązanie (*Verpflichtungsklage*) do wydania aktu w razie odmowy wydania uprawniającego aktu administracyjnego oraz w razie bezczynności organu, a także skargę o podjęcie lub zaniechanie czynności przez organ administracji (*allgemeine Leistungsklage*). Wśród skarg drugiego rodzaju wyróżnia się skargę o uchylenie (*Anfechtungsklage*) obciążającego aktu administracyjnego, skargę o zmianę przyszłych powtarzających się świadczeń (*Abänderungsklage*) i skargę przeciwegzekucyjną (*Vollstreckungsgegenklage*). Trzeci typ skargi obejmuje ogólną skargę o stwierdzenie (*allgemeine Feststellungsklage*) istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, ewentualnie o stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego, skargę o ustalenie istnienia lub nieistnienia kwestionowanego w procesie stosunku prawnego, od którego zależy rozstrzygnięcie sprawy (*Zwischenfeststellungsklage*), oraz o stwierdzenie niezgodności z prawem aktu administracyjnego wydanego na skutek cofnięcia go przez organ po wniesieniu skargi, ale przed ogłoszeniem wyroku (*Fortsetzungsfeststellungsklage*). Oprócz tego do sądu administracyjnego można wnieść skargę o kontrolę norm (*Normenkontrollverfahren*)¹⁵. Wniesienie skargi o uchylenie aktu administracyjnego i skargi o zobowiązanie w razie odmowy przez organ wydania uprawniającego aktu administracyjnego wymaga uprzedniego przeprowadzenia administracyjnego postępowania odwoławczego, określanego mianem postępowania ze sprzeciwu (*Widerspruchsverfahren*)¹⁶.

Orzeczenia sądów administracyjnych pierwszej instancji są zaskarżalne, z tym że podlegają selekcji przy użyciu instytucji przyjęcia środka zaskarżenia do rozpoznania (*Zulassungsverfahren*) z możliwością załatwienia sprawy wywołanej jego wniesieniem na posiedzeniu niejawnym. Zgodnie z § 124 ust. 1 VwGO od wyroku sądu administracyjnego przysługuje odwołanie (*Berufung*), jeśli przez ten sąd lub Wyższy Sąd Admini-

¹⁴ Szerzej zob. A. Krawczyk, *Pojęcie interesu w austriackim i niemieckim postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 64.

¹⁵ R. Schmidt, *Verwaltungsprozessrecht*, Grasberg bei Bremen 2005, s. 1–4.

¹⁶ *Ibidem*, s. 402 i n.

stracyjny zostanie uznane za dopuszczalne. Odwołanie jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy: (1) istnieją poważne wątpliwości co do prawidłowości wyroku; (2) w sprawie występują szczególne faktyczne lub prawne wątpliwości; (3) sprawa ma zasadnicze znaczenie prawne; (4) wyrok stanowi odstępstwo od orzecznictwa wyższych sądów federalnych i opiera się na tym odstępstwie; (5) zachodzi brak postępowania przedstawiony do oceny sądowi odwoławczemu, który mógł mieć wpływ na wynik sprawy (§ 124 ust. 2 VwGO).

Jeżeli zachodzą podstawy wymienione w pkt 3 i 4, sąd administracyjny przyjmuje odwołanie do rozpoznania w wyroku i orzeczeniem tym Wyższy Sąd Administracyjny jest związany. Sąd administracyjny nie jest natomiast uprawniony do stwierdzenia niedopuszczalności odwołania (§ 124a ust. 1 VwGO). W przypadku przyjęcia odwołania do rozpoznania w tym trybie można je wnieść do sądu pierwszej instancji w ciągu miesiąca od doręczenia wyroku. Wymaga ono oznaczenia zaskarżonego wyroku, a w ciągu 2 miesięcy od doręczenia wyroku należy je uzasadnić. Uzasadnienie powinno zawierać konkretny wniosek oraz szczegółowe podstawy zaskarżenia (*Berufungsgründe*). Braki w tym zakresie oznaczają niedopuszczalność odwołania (§ 124a ust. 2–4 VwGO).

Jeżeli natomiast odwołanie nie zostanie dopuszczone w wyroku, można wnieść wniosek w tym zakresie w ciągu miesiąca od doręczenia wyroku. Należy złożyć go do sądu administracyjnego, podając oznaczenie zaskarżonego wyroku, a następnie przed upływem 2 miesięcy od doręczenia wyroku przedstawić przyczyny dopuszczalności odwołania. Uzasadnienie to przedkładać jest Wyższemu Sądowi Administracyjnemu, który rozstrzyga w tej sprawie postanowieniem. Sąd ten dopuszcza odwołanie, gdy zachodzi jedna z podstaw wymienionych w § 124 ust. 2 VwGO. W takim przypadku postępowanie wywołane wnioskiem o dopuszczenie odwołania jest kontynuowane jako postępowanie odwoławcze. Jeżeli natomiast odwołanie jest niedopuszczalne, podlega odrzuceniu. Orzeczenie w tej sprawie może zapaść w formie postanowienia, przy czym uczestnicy muszą zostać uprzednio wysłuchani. Od tego postanowienia przysługuje środek zaskarżenia, który jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy sąd orzekał wyrokiem (§ 125 VwGO). Wyższy Sąd Administracyjny może orzec w sprawie z odwołania postanowieniem (na posiedzeniu niejawnym), gdy skład orzekający jednogłośnie uzna, że odwołanie jest zasadne lub niezasadne i nie jest potrzebne wyznaczenie rozprawy (§ 130a VwGO). Podobne zasady obowiązują w przypadku wniesienia środka zaskarżenia w postaci rewizji (*Revision*) przysługującej od orzeczenia sądu administracyjnego i Wyższego Sądu Administracyjnego do Federalnego Sądu Administracyjnego (§ 132–141 VwGO).

3. W odróżnieniu od konstytucji Niemiec w konstytucji Austrii¹⁷ prawo do sądu administracyjnego uregulowano w sposób wysoce kazuistyczny. Obecne jej postanowienia w tym zakresie uznaje się za wynik dążenia do zapewnienia zgodności prawa austriackiego z Europejską Konwencją Praw Człowieka¹⁸, sprzecznego z nią dotąd ze względu na niespełnienie przez administracyjne organy kontrolne (niezależne senaty administracyjne) wymagań „niezawisłego sądu” w rozumieniu art. 6 Konwencji¹⁹. Zgodnie z B-VG w brzmieniu po nowelizacji dokonanej na mocy *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*²⁰ – sądowa kontrola administracji należy wyłącznie do sądownictwa administracyjnego (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*). Sądownictwo to jest dwuinstancyjne: w pierwszej instancji tworzy je system sądów administracyjnych według modelu 9+2, a więc jeden sąd administracyjny w każdym kraju związkowym (*Verwaltungsgericht des Landes*), na poziomie federacji – jeden federalny sąd administracyjny (*Verwaltungsgericht des Bundes*) oraz jeden federalny sąd finansowy (*Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen*), a w drugiej instancji – Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*).

376

W związku z wprowadzeniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w B-VG znalazły się unormowania dotyczące nowej jego organizacji i zasad funkcjonowania. Ujęto w niej bardzo szczegółowe regulacje odnoszące się do zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego i jego kompetencji orzeczniczej, podziału właściwości między krajowe i federalne sądy administracyjne, a na poziomie sądów federalnych – między sąd federalny o właściwości ogólnej i federalny sąd finansowy, legitymacji skargowej, warunków dopuszczalności rewizji, składu osobowego sądów administracyjnych i składu sądu orzekającego.

Podstawy właściwości rzeczowej sądów administracyjnych pierwszej instancji uregulowano w art. 130 B-VG. Jak stanowi jego ust. 1, sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na: decyzje organów administracji; wykonywanie bezpośrednich administracyjnoprawnych środków władczych o charakterze nakazu i przymusu; naruszenie obowiązku wydania decyzji przez organy administracji; wytyczne w sprawach z zakresu admi-

¹⁷ Konstytucja Republiki Austrii (*Bundes-Verfassungsgesetz*) z 1.01.1930 r. (BGBl. Nr. 1/1930 ze zm.), dalej: B-VG.

¹⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

¹⁹ L. Honecker, *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2015, s. 8–9; A. Krawczyk, *Austria*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. Wójcicka, Warszawa 2017, s. 74–78.

²⁰ BGBl. Nr. 51/2012; na ten temat zob. A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 4, s. 31 i n.

nistracji szkolnej. Oprócz tego przewidziano dopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tzw. nietypowe czynności administracji, o ile tak postanowi ustawodawca federalny lub krajowy. Zgodnie bowiem z art. 130 ust. 2 konstytucji ustawa federalna lub krajowa może przewidywać kompetencje sądu administracyjnego pierwszej instancji do orzekania w sprawach ze skarg: na działanie organu administracji w wykonywaniu ustawy; działanie zleciodawcy w sprawach z zakresu zamówień publicznych; w sporach ze stosunków służbowych funkcjonariuszy publicznych. Z zakresu właściwości sądów administracyjnych pierwszej instancji zostały wyłączone tylko sprawy należące do właściwości sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego (art. 130 ust. 5 B-VG).

W związku ze zniesieniem w wyniku reformy administracyjnego toku instancji i powierzeniem sądom administracyjnym pierwszej instancji kompetencji do samodzielnego orzekania w sprawie (administracyjnej) – w miejsce obowiązującej dotąd zasady kasacji²¹ – w konstytucji zamieszczono również rozwiązania dotyczące zakresu tego orzekania, czyniąc to w nawiązaniu do dualnego charakteru jurysdykcji sądów administracyjnych²². Jak wynika z art. 130 ust. 4 B-VG, w sprawach karno-administracyjnych wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego przez sąd jest obligatoryjne, natomiast w pozostałych sprawach obowiązek wydania takiego rozstrzygnięcia obwarowano dwiema, mającymi charakter rozłączny, przesłankami: (1) gdy stan faktyczny jest ustalony albo (2) gdy samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd administracyjny jest uzasadnione względami szybkości lub jest związane ze znaczną oszczędnością kosztów.

Przepis art. 132 B-VG dotyczy z kolei legitymacji skargowej. Wynika z niego, że skargę na decyzję może wnieść – pod zarzutem jej sprzeczności z prawem – każdy, kto twierdzi, że decyzja narusza jego prawa, oraz w określonych sprawach – minister rządu federalnego (art. 132 ust. 1). Z powodu wykonywania bezpośrednich administracyjnoprawnych środków władczych o charakterze nakazu i przymusu skargę może wnieść każdy, kto twierdzi, że przez to naruszono jego prawa (art. 132 ust. 2), natomiast z powodu naruszenia obowiązku wydania decyzji – ten, kto uważa się za uprawnionego jako strona postępowania administracyjnego do dochodzenia obowiązku wydania decyzji (art. 132 ust. 3). Unormowanie kwestii uprawnienia do wniesienia skargi na decyzję przez strony będące

²¹ L.K. Adamovich, B.-Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1987, s. 445–447.

²² Szerzej zob. A. Krawczyk, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012)*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012, s. 137 i n.

organami władzy publicznej pozostawiono ustawodawstwu federalnemu i krajowemu (art. 132 ust. 5).

W art. 133 B-VG uregulowano właściwość Trybunału Administracyjnego oraz legitymację skargową. Zgodnie z art. 133 ust. 1 tego przepisu konstytucji do kompetencji Trybunału należy rozpoznawanie: rewizji (*Revision*) od orzeczeń sądów administracyjnych z powodu ich sprzeczności z prawem; wniosków o wyznaczenie terminu z powodu naruszenia obowiązku wydania rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny; sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi lub między sądem administracyjnym a samym Trybunałem. Poza tym ustawa federalna lub krajowa może przewidywać właściwość Trybunału Administracyjnego do rozstrzygania na wniosek sądu powszechnego o stwierdzenie sprzeczności z prawem decyzji lub orzeczenia sądu administracyjnego (art. 133 ust. 2). Z zakresu właściwości tego trybunału wyłączone są jedynie te sprawy, które należą do właściwości Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 5).

378 Dopuszczalność wniesienia rewizji poddano daleko idącym ograniczeniom przez wprowadzenie konstrukcji przyjęcia rewizji do rozpoznania (*Zulässigkeit der Revision*). Zgodnie z art. 133 ust. 4 B-VG od wyroku sądu administracyjnego rewizja jest dopuszczalna w razie konieczności wyjaśnienia kwestii prawnej o zasadniczym znaczeniu, w szczególności gdy wyrok sądu pierwszej instancji odbiega od orzecznictwa Trybunału Administracyjnego, takiego orzecznictwa brakuje albo wyłaniająca się kwestia prawna w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału nie została jednolicie rozstrzygnięta. Jeżeli ponadto przedmiotem wyroku sądu pierwszej instancji jest tylko kara pieniężna o nieznaczej wysokości²³, ustawa federalna może przewidywać, że rewizja jest niedopuszczalna. Jak wynika z art. 133 ust. 6 B-VG, legitymację do wniesienia rewizji ma skarżący, który może ją oprzeć na zarzucie naruszenia publicznych praw podmiotowych (*Parteirevision*), oraz organ, który wydał zaskarżony akt, a także właściwy minister w sprawach wymienionych w przepisie – z powodu naruszenia wyrokiem sądu pierwszej instancji obiektywnego porządku prawnego (*Amtsrevision*)²⁴. Oprócz tego ustawodawca federalny i krajowy został upoważniony do wprowadzenia innych, ograniczonych do przypadków naruszenia obiektywnego porządku prawnego, okoliczności, które mogą stanowić podstawę rewizji (art. 133 ust. 8 B-VG)²⁵.

²³ Ma to związek z kompetencją austriackiego sądownictwa administracyjnego do sprawowania sądowej kontroli aktów administracji wydawanych w sprawach karnych, zob. A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego...*, s. 34.

²⁴ D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger, *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2014, s. 753–754.

²⁵ *Ibidem*, s. 755.

W art. 135 konstytucji zawarto postanowienia dotyczące składów orzekających w sądach administracyjnych. Zasadą jest orzekanie przez sąd administracyjny w składzie jednego sędziego, z tym że do unormowania ustawowego pozostawiono kwestię orzekania przez sądy administracyjne w składach poszerzonych. Ponadto dopuszczono możliwość udziału w orzekaniu mających wiedzę specjalistyczną sędziów niezawodowych – ławników. W art. 135a ust. 1 B-VG przewidziano nadto możliwość powierzenia załatwienia pojedynczych rodzajów spraw, dokładnie określonych w ustawie, mającemu odpowiednie kwalifikacje, lecz niebędącemu sędzią, urzędnikowi sądowemu – referendarzowi. Przy załatwianiu powierzonych mu spraw jest on związany wyłącznie wskazówkami właściwego sędziego sądu administracyjnego, który w każdym czasie może zastrzec sobie załatwienie sprawy lub ją przejąć (art. 135a ust. 2–3).

Konstytucyjne zasady sądowej kontroli administracji wyznaczyły kształt poszczególnych rozwiązań procesowych, ujętych w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶ oraz w ustawie o Trybunale Administracyjnym²⁷.

4. W konstytucji Szwajcarii²⁸ standardy prawa do sądu ustanowiono na równie wysokim poziomie, przewidując w ramach „powszechnych gwarancji proceduralnych” (*allgemeine Verfahrensgarantien*), że każdy ma prawo w postępowaniu przed sądami i organami administracyjnymi do równego i sprawiedliwego traktowania, a także rozpatrzenia jego sprawy w odpowiednim czasie, oraz prawo do wysłuchania przed sądem (art. 29 ust. 1–2). Jak jednak wynika z art. 29a BV, wprawdzie każdy ma prawo do rozstrzygnięcia sporu prawnego przez organ władzy sądowniczej, lecz prawo to może być w pewnych wyjątkowych przypadkach wyłączone. Z kolei art. 30 ust. 1 BV, odnoszący się tylko do postępowania sądowego (*gerichtliche Verfahren*), gwarantuje, że każdy, czyja sprawa musi być rozpatrzona w postępowaniu sądowym, ma prawo do ustanowionego przez ustawę, właściwego, niezawisłego i bezstronnego sądu. W odróżnieniu od konstytucji Niemiec i Austrii w szwajcarskiej ustawie zasadniczej na prawo do sądu składa się również prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy, co wynika z art. 30 ust. 3 BV, zgodnie z którym rozprawa sądowa i ogłoszenie wyroku odbywa się publicznie, przy czym ustawa może przewidywać wyjątki.

Najwyższym organem władzy sądowniczej w Szwajcarii jest Sąd Federalny (*Bundesgericht* – art. 188 ust. 1 BV). Oprócz niego władzę

²⁶ Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG (BGBl. Nr. 33/2013 ze zm.).

²⁷ Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG (BGBl. Nr. 10/1985 ze zm.).

²⁸ Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft) z 18.04.1999 r. (BB1 1997 I 1), dalej: BV.

sądowniczą sprawują inne organy sądowe, w tym powołane do rozstrzygania spraw karnych i administracyjnych (art. 191a BV). Brzmienie tych przepisów jest wynikiem reformy sądownictwa z dnia 8 października 1999 r.²⁹, powiązanej ze zmianą BV, której projekt został przyjęty w referendum w dniu 12 marca 2000 r. z mocą od 1 stycznia 2007 r.³⁰ Stworzyła ona podstawy konstytucyjne rewizji szwajcarskiego systemu ochrony prawnej (*Totalrevision der Bundesrechtspflege*), skutkując wprowadzeniem trzech ustaw: o sądzie federalnym, o sądzie karnym i o sądzie administracyjnym³¹. Sądy te, wraz z sądami kantonalnymi, zostały utworzone jako sądy pierwszej instancji, natomiast Sąd Federalny stał się najwyższym organem władzy sądowniczej federacji. Dostęp do Sądu Federalnego uregulowano w art. 191 BV, przewidując w nim, że ustawa gwarantuje dostęp do tego sądu, lecz w sprawach, które nie dotyczą kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu, ustawa może uzależniać dostęp do drugiej instancji od określonej wartości przedmiotu sporu, a w określonych kategoriach spraw dostęp ten może zostać w ogóle wyłączony. Wreszcie, w przypadku skarg oczywiście bezzasadnych, ustawa może przewidywać postępowanie uproszczone (*vereinfachtes Verfahren*).

380

Stosowne rozwiązania na poziomie ustawowym wprowadzono ustawami z dnia 17 czerwca 2005 r.: o sądzie administracyjnym³² i o sądzie federalnym³³. Zgodnie z art. 31 VGG sąd administracyjny orzeka w sprawach ze skarg na decyzje wydane na podstawie art. 5 Ustawy z dnia 20 grudnia 1968 r. o postępowaniu administracyjnym³⁴. Skarga jest w pewnych sprawach niedopuszczalna (art. 32 VGG), tam zaś, gdzie jest dopuszczalna, sąd administracyjny orzeka jako sąd pierwszej instancji (art. 35 VGG). Sąd administracyjny jest wstępną, niższą instancją sądową w sprawach z zakresu administracji publicznej, obok innych organów władzy publicznej (sądowych i niesądowych) pełniących tę samą funkcję w określonych kategoriach spraw (*Vorinstanzen* – art. 86 BGG). Wniesienie skargi do sądu administracyjnego jest warunkiem dopuszczalności skargi do Sądu Federalnego³⁵.

Do wniesienia skargi do Sądu Federalnego w sprawach publiczno-prawnych uprawniony został każdy, kto uczestniczył w postępowaniu przed sądem niższej instancji lub nie miał możliwości udziału w nim,

²⁹ Bundesbeschluss über die Reform der Justiz, BBl 1999 8633.

³⁰ BBl 2000 2990.

³¹ Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28.02.2001, s. 4220–4221, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2001/4202.pdf> (dostęp: 17.12.2021).

³² Verwaltungsgerichtsgesetz (SR 173.32), dalej: VGG.

³³ Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110), dalej: BGG.

³⁴ Verwaltungsverfahren – VwVG (SR 172.021).

³⁵ A. Kölz, I. Häner, M. Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich–Basel–Genf 2013, s. 475.

a także ten, czyje prawa zostały szczególnie naruszone zaskarżoną decyzją i ma zasługujący na ochronę interes w uchyleniu lub zmianie decyzji (art. 89 ust. 1 BGG), oraz inne podmioty wymienione w przepisie art. 89 ust. 2 BGG. Podstawy zaskarżenia zostały ściśle określone, z ograniczeniem ich do kwestii prawnych (art. 95–96 BGG). Ustalenia stanu faktycznego mogą być kwestionowane tylko wtedy, gdy są oczywiście błędne lub opierają się na naruszeniu prawa, o którym mowa w art. 95 BGG, a usunięcie braków w tym zakresie może mieć decydujące znaczenie dla wyniku postępowania (art. 97 ust. 1 BGG). Ponadto dostęp do sądu drugiej instancji został ograniczony w sprawach majątkowych³⁶, uzależniono go bowiem od wartości przedmiotu sporu, przewyższającej 30 tys. franków w sprawach z zakresu odpowiedzialności majątkowej państwa i 15 tys. franków w sprawach z zakresu publicznoprawnych stosunków pracowniczych, z zastrzeżeniem, że w sprawach o niższej wartości przedmiotu sporu skarga jest dopuszczalna, gdy występuje w niej kwestia prawna o zasadniczym znaczeniu (art. 85 BGG).

Sąd wydaje wyrok po przeprowadzeniu publicznej rozprawy (art. 59 BGG). Nie dotyczy to spraw prostych, o charakterze „oczywistym” („*offensichtlich*”), które podlegają rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym na posiedzeniu niejawnym. W tym trybie sąd orzeka w składzie jednoosobowym o odrzuceniu skargi: (1) oczywiście niedopuszczalnej; (2) z powodu oczywistego braku wystarczającego uzasadnienia; (3) z powodu pieniactwa lub nadużycia prawa (art. 108 BGG). Z kolei w składzie trzech sędziów Sąd Federalny orzeka o odrzuceniu skargi, w której nie przedstawiono kwestii prawnej o zasadniczym znaczeniu albo nie zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, jeżeli skarga jest dopuszczalna pod tymi warunkami. W tym samym składzie, pod warunkiem jednomyślności, Sąd orzeka o: (1) oddaleniu skargi oczywiście nieuzasadnionej lub (2) uwzględnieniu skargi oczywiście uzasadnionej, w szczególności gdy zaskarżony akt stanowi odstępstwo od orzecznictwa Sądu Federalnego i nie ma powodów do jego weryfikacji (art. 109 BGG).

381

5. Uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa zasadnicze ramy funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce. Podstawowe znaczenie dla scharakteryzowania tego pionu wymiaru sprawiedliwości ma art. 10 Konstytucji RP, statujący w ust. 1 zasadę trójpodziału i równowagi władz oraz wyróżniający: władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu władzę wykonawczą wykonują Prezydent RP

³⁶ Mowa o sprawach, w których można określić wartość przedmiotu sporu, zob. *ibidem*, s. 503.

oraz Rada Ministrów, która kieruje administracją rządową (art. 146 ust. 3). Ministrowie zgodnie z art. 149 ust. 1 kierują określonymi działami administracji publicznej „lub wykonują zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”³⁷. Stosownie do art. 152 ust. 1 Konstytucji RP przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. Przepis art. 16 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP stanowi: „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”. W doktrynie formułuje się tezę, że organy samorządu terytorialnego podmiotowo, przedmiotowo i funkcjonalnie sprawują władzę wykonawczą w szerokim znaczeniu tego terminu³⁸. Artykuł 63 Konstytucji RP wspomina także o zadaniach zleconych z zakresu administracji publicznej, które mogą być wykonywane również przez organy i instytucje społeczne. Nie rozwijając dalej tego zagadnienia ze względu na ramy opracowania, można w tym miejscu wskazać, że skoro do organów władzy wykonawczej zaliczono obok Rady Ministrów, będącej niewątpliwie organem wykonującym administrację publiczną, także Prezydenta RP, to z uwzględnieniem wykładni systemowej oraz funkcjonalnej wspomnianego art. 10 ust. 2 Konstytucji RP trzeba przyjąć, że także Prezydent RP w pewnym zakresie taką administrację wykonuje³⁹. Konkluzja ta ma ważne znaczenie dla dalszych rozważań, gdyż kontrowersyjnym zagadnieniem jest możliwość objęcia kontrolą legalności sprawowaną przez sądy administracyjne aktów Prezydenta RP dotyczących powołania na stanowisko sędziego⁴⁰. Nawet w bardzo dyskusyjnym, a przy tym zawierającym dość chaotyczne i eklektyczne uzasadnienie, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 4 listopada 2021 r., III FSK 3626/21⁴¹, stwierdzono (odnosząc się do dotychczasowej linii orzecniczej Sądu): „odmowy powołania sędziów

³⁷ Uważamy, że użycie w akcie rangi Konstytucji spójnika „lub” było świadomym działaniem ustawodawcy, a więc spójnik ten nie został zastosowany jako synonim określenia „albo”.

³⁸ Por. I. Niżnik-Dobosz, *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, t. 82, nr 4, s. 21–22; por. też M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 163, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587599150/396590/haczkowska-monika-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 28.01.2021).

³⁹ Por. W. Chróścielewski, *Preferencje polityczne i światopoglądowe organów administracji publicznej i sędziów sądów administracyjnych a zapewnienie bezstronności w orzekaniu*, [w:] *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2021, s. 121.

⁴⁰ Por. np. postanowienia NSA: z 9.10.2012 r., I OSK 1872/12, I OSK 1873/12; I OSK 1874/12; czy z 7.12.2017 r., I OSK 857/17, I OSK 858/17 – <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 31.12.2022).

⁴¹ Por. wyrok NSA z 4.11.2021 r., III FSK 4104/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2B44AE65E8> (dostęp: 31.12.2022).

ujawniły problem braku i jednocześnie potrzeby istnienia w systemie prawa mechanizmu sądowej kontroli postanowienia Prezydenta o odmowie powołania sędziego”.

Wprawdzie NSA w uchwale z 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, zajął stanowisko, że „w zakresie, w jakim Prezydent RP działa jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa, jego suwerenność, w pełni uznaniowa władza Państwa wykracza poza sfery działalności administracyjnej, nie jest wykonywaniem administracji publicznej. Nie podlega zatem kontroli sądu administracyjnego”, lecz uchwała ta odnosiła się do uprawnień Prezydenta dotyczących nadania względnie odmowy nadania obywatelstwa polskiego na podstawie art. 16 ust. 1 nieobowiązującej już Ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim⁴². W tych kwestiach można się zgodzić z tezą, że Prezydent reprezentuje „majestat Rzeczypospolitej”, nie wszystkie jednak przejawy działalności Prezydenta można zakwalifikować do tej sfery. Przykładem są tu właśnie owe akty powołania, odmowy powołania (czy niepodejmowania w tym zakresie żadnych działań) na stanowisko sędziego. Koncepcja prerogatyw głowy państwa⁴³ niepodlegających jakiegokolwiek kontroli ze strony władzy sądowniczej jest przystająca do monarchii absolutnej⁴⁴ czy też państwa autorytarnego, a nie do demokratycznego państwa prawnego, jakim w myśl art. 2 Konstytucji RP jest w dalszym ciągu Polska⁴⁵.

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, podobnie jak konstytucja Szwajcarii w art. 30 ust. 3 BV, a odmiennie niż konstytucje niemiecka i austriacka, gwarantuje prawo nie tylko do sprawiedliwego, ale i do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Wyłączenie jawności może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochronę życia prywatnego i inny ważny interes prywatny (art. 45 ust. 2 Konstytucji RP). Pewne modyfikacje tych założeń przewiduje art. 182 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁶ umożliwiające rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym

⁴² Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.

⁴³ Prerogatywa: „przywilej, szczególne prawo związane z zajmowanym stanowiskiem” (*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1979, s. 920); por. też K. Skotnicki, *Kontrasygnata decyzji prezydenta w Republice Czeskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6, s. 48.

⁴⁴ „Absolutyzm, albo władza monarsza, nieograniczona żadną ustawą zasadniczą, czyli konstytucją i niedająca poddanym żadnego udziału w rządzie. «L’Etat c’est moi» Ludwika XIV jest formułą absolutyzmu monarchicznego” (*S. Orgelbranda Encyklopedia Powszechna*, t. 1, Warszawa 1898, s. 23).

⁴⁵ Por. M. Wrzolek-Romańczuk, *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, „Palestra” 2020, nr 5, s. 74 i n.

⁴⁶ Dz.U. Nr 153, poz. 1270, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325, dalej: p.p.s.a.

skargi kasacyjnej od postanowienia sądu pierwszej instancji kończącego postępowanie, a także od wyroku tego sądu oddalającego sprzeciw od decyzji. Możliwe jest również rozpoznanie takiej skargi na posiedzeniu niejawnym, gdy składająca ją strona zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony nie zażądały jej przeprowadzenia. Ograniczenia w stosowaniu zasady jawności postępowania sądowoadministracyjnego wynikają też ze stanu pandemii COVID-19⁴⁷.

Wymiar sprawiedliwości, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, sprawują: „Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Bezpośrednią, konstytucyjną podstawę dla funkcjonowania w Polsce sądownictwa administracyjnego stwarza art. 184 ustawy zasadniczej. Stanowi on: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Słownikowe znaczenie terminu „kontrola” to: „porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, rozpatrywanie czegoś; dochodzenie czegoś, wnikanie, wgląd w coś; nadzór nad czymś a. nad kimś”⁴⁸. Wywodzi się stąd, że skoro powołany przepis art. 184 Konstytucji RP nakłada na sądy administracyjne obowiązek kontroli działalności administracji publicznej, to trzeba przyjąć, iż taka konstrukcja zadań tego pionu sądownictwa wyłącza, co do zasady, merytoryczne orzekanie przez te sądy w sprawach załatwianych przez organy administracji, a poddanych kontroli tychże sądów. Stanowiłoby to bowiem naruszenie zasady trójpodziału władz poprzez wkraczanie władzy sądowniczej w sferę należącą do władzy wykonawczej⁴⁹. Przy takim ujęciu nie ma możliwości, bez zmiany konstytucji, wprowadzenia na szerszą skalę orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne. W literaturze wyraża się jednak również poglądy odmienne, opowiadające się za dopuszczalnością orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne⁵⁰. O konieczności istnienia w pra-

⁴⁷ Por np. § 1 pkt 1.7 zarządzenia nr 13 Prezesa NSA z 25.05.2020 r. w sprawie organizacji pracy sądów administracyjnych w związku z przywróceniem biegu terminów procesowych i sądowych, <https://www.nsa.gov.pl/szczegolne-rozwiazania-organizacyjne-zwiazane-ze-stanem-epidemii/organizacja-pracy-sadow-administracyjnych-w-zwiazku-z-przywroceniem-biegu-terminow-procesowych-i-sadowych,news,279,809.php> (dostęp: 31.12.2022).

⁴⁸ *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1988, s. 1001.

⁴⁹ Tak B. Banaszak, J. Michalska, *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4, s. 14.

⁵⁰ K. Flisek, *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych a zasada trójpodziału władz*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4, s. 83 i n.

wie krajowym takich mechanizmów świadczy także orzecznictwo TSUE⁵¹. Dobrze byłoby jednak, aby orzekanie takie miało wyraźne konstytucyjne umocowanie.

Konstrukcja zawarta w art. 145a § 3 p.p.s.a. ma obecnie absolutnie wyjątkowy charakter. Umożliwia ona sądowi, w przypadku gdy stwierdzi on naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.), lub gdy stwierdzi on nieważność zaskarżonej decyzji w całości lub w części (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie orzeczenia w tej materii z jednoczesnym wskazaniem sposobu załatwienia sprawy (z wyjątkiem przypadku, w którym organ orzeka na podstawie uznania administracyjnego). Jeżeli organ w terminie nie wykona tego wyroku, wtedy w wyniku skargi strony na ową bezczynność sąd wydaje orzeczenie stwierdzające istnienie albo nieistnienie uprawnienia względnie obowiązku. Warunkiem wydania przez sąd takiego merytorycznego orzeczenia jest jednak, w myśl art. 145a § 3 p.p.s.a., fakt, że „pozwalają na to okoliczności sprawy”. Upodabnia to nieco przyjętą konstrukcję merytorycznego orzekania przez sąd do warunku takiego orzekania istniejącego w Austrii na gruncie art. 130 ust. 4 B-VG. Również w odniesieniu do skargi na bezczynność organu administracji lub przewlekłe prowadzenie postępowania stosownie do art. 149 p.p.s.a. sąd może „orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego”.

Uprawnienie do merytorycznego orzekania przysługuje także na podstawie art. 188 p.p.s.a. Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, który uwzględniając skargę kasacyjną i uchylając zaskarżone orzeczenie, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, rozpoznaje skargę. Może więc też merytorycznie orzekać z zastosowaniem art. 145a § 3 czy art. 149 § 1b p.p.s.a.⁵² Trzeba jednak wyraźnie stwierdzić, że owo merytoryczne orzekanie przez sąd traktować należy jako rozwiązanie wyjątkowe, mające na celu wyłącznie przyspieszenie postępowania.

W chwili przyjmowania Konstytucji RP sądownictwo administracyjne w Polsce miało charakter jednoinstancyjny, a jego organizacja i obowiązująca przed nim procedura były uregulowane w Ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁵³. Jednakże

⁵¹ Zob. P. Izyski, *O merytorycznym orzekaniu sądów administracyjnych w świetle standardu europejskiego – refleksje na gruncie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 29.07.2019 r., C-556/17, Alekszij Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 4, s. 36–41.

⁵² Por. B. Dauter, *Komentarz do art. 188*, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 880.

⁵³ Dz.U. Nr 74, poz. 368.

przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi: „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”, ma zastosowanie zarówno do sądownictwa powszechnego, jak i sądownictwa administracyjnego. Ustawa zasadnicza w art. 236 ust. 2 wyznaczyła jednak parlamentowi 5-letni termin, liczony od dnia jej wejścia w życie, na uchwalenie ustaw wprowadzających dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego (termin ten w kontekście panującego obecnie modelu prac parlamentarnych jest niewyobrażalnie długi). Notabene w tym okresie ścierały się różne koncepcje dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego. Jedną z nich był pomysł ograniczenia postępowania administracyjnego do jednej instancji w połączeniu z przekształceniem samorządowych kolegiów odwoławczych w sądy administracyjne pierwszej instancji⁵⁴. Propozycja ta nie spotkała się z aprobatą w piśmiennictwie. Zarzucano jej „zacieranie dystynkcji między administrowaniem a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, gdyż w tym ujęciu sądy administracyjne miałyby być organami drugiej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP⁵⁵. W rezultacie przyjęte w 2002 r. rozwiązania wprowadzające z dniem 1 stycznia 2004 r. dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne⁵⁶ zachowały dwuinstancyjny model postępowania administracyjnego, ale stosownie do wymogu art. 176 ust. 1 Konstytucji RP wprowadziły jednocześnie dwuinstancyjny model postępowania sądowoadministracyjnego. Jeżeli uwzględnimy fakt, że w wielu przypadkach nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego traktowane są *de facto* jako *sui generis* rodzaje kolejnych „odwołań” od decyzji, to wszystko razem prowadzi do sytuacji, którą można określić jako „strukturalną przewlekłość postępowania administracyjnego”. Trzeba bowiem uwzględnić to, że w obowiązującym modelu sądownictwa administracyjnego sądy te, o czym była mowa wcześniej, mają co do zasady uprawnienia prawie wyłącznie kasacyjne, a to w konsekwencji w przypadku uwzględnienia skargi oznacza najczęściej powrót sprawy do postępowania administracyjnego. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że na rozpoznanie

⁵⁴ Por. np. A. Grysiński, *Uwagi na tle funkcjonowania kolegiów odwoławczych*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9 s. 41 i n.; D.R. Kijowski, *Model dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego* (Konferencja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa, 23.02.1999), „Państwo i Prawo” 1999, z. 5, s. 93–96.

⁵⁵ Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5, s. 20 i n.

⁵⁶ Obok powołanej już ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zob. Ustawę z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 137) oraz Ustawę z 30.08.2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271).

sprawy tylko przez Naczelny Sąd Administracyjny czeka się obecnie niekiedy ponad 2 lata⁵⁷.

Można się więc zastanawiać, jakie jest rozwiązanie zaistniałego problemu – „strukturalnej przewlekłości postępowania”. Jak się wydaje, istnieją trzy możliwości wybrnięcia z tej niełatwej sytuacji. Pierwsza sprowadza się do zredukowania postępowania administracyjnego do jednej instancji, które to rozwiązanie brał zapewne pod uwagę ustawodawca, gdy w art. 15 ust. 1 Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁵⁸ nałożył na ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej obowiązek, aby w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy dokonali, w zakresie swojej właściwości, przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w zakresie dwuinstancyjności postępowań i przedstawili ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej zestawienie obejmujące postępowania administracyjne, w których: (1) zachodzi konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań; (2) zasadne jest odstąpienie od dwuinstancyjności postępowań. Druga możliwość to powrót do jednoinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego istniejącego do 1 stycznia 2004 r., ewentualnie wprowadzenie mechanizmu tzw. przedsądu, polegającego na dopuszczeniu selekcji skarg kasacyjnych pod kątem ich prawnej wagi, tak jak to przewidziano w ustawodawstwie niemieckim, austriackim i szwajcarskim. Możliwość trzecia to wprowadzenie na szerszą skalę merytorycznego – reformatoryjnego – orzekania przez sądy administracyjne.

Dwa ostatnie rozwiązania nie wchodzą raczej obecnie w grę ze względu na sygnalizowane wcześniej wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Najbardziej realna wydaje się więc propozycja ograniczenia postępowania administracyjnego do jednej instancji. Należy przyjąć, że stosownie do art. 78 Konstytucji RP prawo do zaskarżenia decyzji organów administracji wydanych w pierwszej instancji może być realizowane przez kierowanie środków zaskarżenia bezpośrednio do sądów, co ma już przecież miejsce w odniesieniu do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przepis art. 181 przywołanej ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. stanowi, że organy odwoławcze w tych sprawach określają przepisy odrębne⁵⁹.

⁵⁷ Zob. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 r. (s. 18), z której wynika, że NSA załatwił 57,70% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy 78,66%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 44,06% spraw, druk nr 1525, <https://orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 31.12.2022).

⁵⁸ Dz.U. poz. 935.

⁵⁹ Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 5 Ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 423) od decyzji Zakładu służby odwołanie do właściwego sądu (sądu powszechnego) w terminie miesiąca od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji.

Istnieją wprawdzie inne jeszcze możliwości przyspieszenia uzyskania przez decyzje administracyjne przymiotu prawomocności w rozumieniu art. 16 § 3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁰, nie sposób ich jednak w tym miejscu omówić ze względu na wąskie ramy opracowania. Trzeba wszakże uwzględnić cel tego typu analiz, jakim jest szybkość zarówno postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego, które należą do najważniejszych wartości leżących u podstaw obu procedur (art. 12 k.p.a. i art. 7 p.p.s.a.). Wszelkie przyszłe projekty dokonywania poważnych reform wymiaru sprawiedliwości (nieograniczone, jak dzisiaj, wyłącznie do kwestii personalnych) powinny wartości te respektować. Powinny one być zgodne z unormowaniami Konstytucji RP, a jednocześnie mieć na celu poprawę sprawności procedur służących prawomocnemu rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej. Muszą one także w pełni gwarantować ochronę praw procesowych stron i innych uczestników postępowania. Do inicjatywy zmian legislacyjnych trzeba jednak podchodzić z dużą ostrożnością. Ustawodawca dość często, w ostatnich czasach, wprowadza do projektów ustaw konstrukcje, które wypaczają założenia i sens samej inicjatywy ustawodawczej⁶¹.

⁶⁰ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735, dalej: k.p.a.

⁶¹ Por. W. Chróścielewski, *Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 5, s. 14 i n.