

Spis treści

Wstęp	7
ROZDZIAŁ I	
Zagadnienia podstawowe i tło historyczne	11
ROZDZIAŁ II	
Konstytucyjne i konwencyjne uwarunkowania modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowniczym	37
1. Prawo do sądu w ujęciu konstytucyjnym i konwencyjnym	37
2. Art. 175 ust. 1 Konstytucji RP jako podstawa powierzonego sądom, w tym sądom administracyjnym, wymiaru sprawiedliwości	46
(1) Materialne i formalne rozumienie wymiaru sprawiedliwości	47
(2) Wymiar sprawiedliwości a władza sądownicza	49
(3) Wymiar sprawiedliwości a prawo do sądu	53
(4) Wymiar sprawiedliwości a kasacyjny model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowniczym	58
a. Dostęp do sądu w świetle Konstytucji RP i Konwencji	59
b. Sprawiedliwość proceduralna w świetle Konstytucji RP i Konwencji	63
c. Osądzenie sprawy w świetle Konstytucji RP i Konwencji	76
(5) Wymiar sprawiedliwości a zasada podziału władzy	79
3. Art. 184 Konstytucji RP jako podstawa powierzonej sądom administracyjnym kontroli działalności administracji publicznej	86
(1) Kontrola działalności administracji publicznej a wymiar sprawiedliwości	87
(2) Rozumienie kontroli działalności administracji publicznej	92
ROZDZIAŁ III	
Model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowniczym na tle rozwiązań ustawowych	103
1. Funkcja sądów administracyjnych w świetle art. 1 p.u.s.a.	103
2. Kognicja sądu administracyjnego I instancji	107
(1) Pojęcie sprawy sądowniczej	107
(2) Charakter prawny spraw rozpoznawanych przez sąd administracyjny I instancji	112

3. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym I instancji ..	137
(1) Zasada nieprzeprowadzania postępowania dowodowego	138
a. Orzekanie na podstawie akt sprawy	138
b. Orzekanie na podstawie skargi	144
(2) Wyjątek od zasady nieprzeprowadzania postępowania dowodowego	146
a. Uzupełniający dowód z dokumentu	146
b. Zasada kontrydiktoryjności i zasada inkwizycyjności	151
4. Wyrok sądu administracyjnego I instancji	152
(1) Zasada wydawania kasacyjnego wyroku	153
a. Rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej	153
b. Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania	166
c. Powaga rzeczy osądzonej	168
(2) Wyjątki od zasady wydawania kasacyjnego wyroku	170

ROZDZIAŁ IV

Model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym

w systemie prawa niemieckiego	179
1. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania sądownictwa administracyjnego	179
2. Postępowanie przed sądem administracyjnym I instancji	183
(1) Kognicja sądu administracyjnego I instancji	183
(2) Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym I instancji	194
(3) Orzeczenie sądu administracyjnego I instancji	198

Zakończenie	205
--------------------------	------------

Bibliografia	209
---------------------------	------------

Wykaz orzeczeń	215
-----------------------------	------------

Wykaz skrótów	219
----------------------------	------------

Abstract	221
-----------------------	------------

Wstęp

Prawo do sądu jest jednym z fundamentalnych praw człowieka, gwarantowanym przez prawo krajowe i akty prawa międzynarodowego. Tylko prawidłowo zorganizowane i sprawnie działające sądownictwo daje rękojmię należytej ochrony sądowej. Jurysdykcja sądowa oznacza uprawnienie sądu do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy¹. W sprawach z zakresu prawa administracyjnego występuje w systemie prawa polskiego mieszany system jurysdykcji sądowej. Oznacza to, iż jurysdykcja sądowa jest sprawowana zarówno przez sądy administracyjne jak i przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy. Różnica pomiędzy rozpoznawaniem sprawy z zakresu administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym a w postępowaniu cywilnym sprowadza się w istocie do odmienności obowiązującego w tych postępowaniach modelu jurysdykcji sądowej². Podkreślić należy, iż zasadą jest wykonywanie w sprawach z zakresu prawa administracyjnego jurysdykcji sądowej przez sądy administracyjne. Podstawowym celem współczesnego sądownictwa administracyjnego jest bowiem ochrona praw podmiotowych jednostki w sferze prawa publicznego³. Wskazuje się, iż utworzenie sądownictwa administracyjnego jest istotnym elementem państwa prawnego i ma stwarzać gwarancje, że prawa podmiotowe obywateli nie będą przez administrację publiczną naruszane⁴.

Uchwalona w dniu 2 IV 1997 r. Konstytucja RP⁵ zagwarantowała istnienie sądownictwa administracyjnego. W 2002 r. przeprowadzono reformę dotyczącą wprowadzenia dwuinstancyjnej struktury sądownictwa administracyjnego i uchwalono trzy ustawy, tj. ustawę z dnia 25 VII 2002 r. Prawo o ustroju sądów

¹ Por.: W. Berutowicz: *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 449; W. Siedlecki: *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1987, s. 92.

² J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 28.

³ J. Małecki [w:] *Podatki i prawo podatkowe*, A. Gomulowicz, J. Małecki, Warszawa 2008, s. 515.

⁴ Tamże, s. 515.

⁵ Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.

administracyjnych⁶, ustawę z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷ oraz ustawę z dnia 30 VIII 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸. Na podstawie ustawy z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi został utrzymany *de facto* kasacyjny model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Ukształtowany przez ustawodawcę model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowo-administracyjnym ma co do zasady charakter kasacyjny, uchwalona w dniu 9 IV 2015 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹ wprowadziła natomiast dalsze wyjątki od kasacyjnego charakteru wyroków sądu administracyjnego, orzekającego jako sąd I instancji. W kasacyjnym modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowo-administracyjnym sąd administracyjny bada i orzeka o zgodności z prawem zaskarżonych aktów lub czynności i jest władny uchylić niezgodny z prawem zaskarżony akt lub czynność, natomiast to organ administracji publicznej winien stosownie do ustaleń zawartych w wyroku sądu administracyjnego merytorycznie rozstrzygnąć sprawę. Przeciwnieństwem kasacyjnego modelu jest model „pełnego orzekania”, w którym sąd rozstrzyga sprawę merytorycznie we własnym zakresie¹⁰. Wskazuje się, że zasadniczą wadą kasacyjnego modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowo-administracyjnym są nierzadkie przypadki nierespektowania przez organ przy ponownym rozpoznaniu sprawy wytycznych zawartych w wyroku sądu. W praktyce zdarza się więc, że sprawa kilkakrotnie wraca do sądu administracyjnego po uchyleniu wadliwego orzeczenia organu i przekazaniu mu sprawy do ponownego rozpoznania.

Kasacyjny model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowo-administracyjnym może budzić wątpliwości nie tylko z punktu widzenia efektywności ochrony sądowej, ale przede wszystkim z punktu widzenia wypełniania powierzonej w Konstytucji RP sądom, w tym sądom administracyjnym, funkcji polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a która jest integralnie powiązana z zagwarantowanym prawem do sądu.

Głównym problemem badawczym jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujący model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowo-administracyjnym zapewnia realizację przez sądy administracyjne powierzonych im przez

⁶ Tj. Dz. U. 2019 poz. 2167.

⁷ Tj. Dz. U. 2019 poz. 2325.

⁸ Dz. U. Nr 153 poz. 1271.

⁹ Dz. U. 2015 poz. 658.

¹⁰ Z. Kmiecik [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 2.

ustrojodawcę funkcji oraz czy gwarantuje on rzeczywistą ochronę praw jednostki w sferze prawa administracyjnego.

Podjęta w monografii analiza ma na celu udowodnienie tezy, iż postanowienia Konstytucji RP nie stwarzają żadnych ograniczeń w zakresie ukształtowania innego aniżeli kasacyjnego modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a wręcz przeciwnie, przyjmując, że wymiar sprawiedliwości polega na wiążącym i ostatecznym – po wyczerpaniu poszczególnych etapów postępowania jurysdykcyjnego – rozstrzygnięciu przez sądy na podstawie obowiązujących przepisów prawnych konfliktów, powstałych ze stosunków prawnych, które to rozstrzygnięcie podlega egzekucji państwowej, co z kolei ma gwarantować możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej, procedura obowiązująca przed sądami administracyjnymi winna zostać tak ukształtowana, by sądy te posiadały kompetencję do pełnego orzekania i były władne wydawać reformatoryjne wyroki.

Monografia obejmuje cztery rozdziały.

Rozdział I dotyczy zagadnień podstawowych i tła historycznego. W rozdziale tym wyjaśniono podstawowe terminy i przedstawiono proces kształtowania się modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Ukazanie unormowań historycznie, a więc ich ewolucji i przyczyn, które legły u podstaw dokonanych zmian, umożliwiło pełną ocenę obecnie obowiązujących regulacji i stanowiło podstawę do sformułowania postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Rozdział II poświęcony został zagadnieniu konstytucyjnych i konwencyjnych uwarunkowań modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Punktem wyjścia dla rozważań w przedmiocie konstytucyjnych i konwencyjnych uwarunkowań modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym były art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, art. 14 ust. 1 ratyfikowanego przez Rzeczpospolitą Polską Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 XII 1966 r.¹¹ oraz art. 6 ust. 1 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 XI 1950 r.¹², które gwarantują prawo do sądu. Droga sądowa jest bowiem podstawowym środkiem ochrony wolności i praw, sądownictwo administracyjne jest zaś jednym z instrumentów, służącym zapewnieniu ochrony jednostki w sferze prawa administracyjnego. W rozdziale tym szczególnej analizie poddano art. 175 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 184 Konstytucji RP, które to przepisy wprost odnoszą się do funkcji powierzonych sądom administracyjnym. Kluczowe było omówienie, jakie standardy obowią-

¹¹ Dz. U. 1977 Nr 38 poz. 167.

¹² Dz. U. 1993 Nr 61 poz. 284 ze zm.

zują w zakresie prawa do sądu w ujęciu konstytucyjnym i konwencyjnym i czy kasacyjny model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym czyni im zadość.

W rozdziale III przedstawiony został model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym na tle rozwiązań ustawowych. Analizie poddane zostały przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 25 VII 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jako punkt odniesienia przyjęto elementy prawa do sądu, ze szczególnym uwzględnieniem wymogu dotyczącego ukształtowania przez ustawodawcę odpowiedniej procedury sądowej. Zilustrowanie obowiązującej przed sądami administracyjnymi procedury także w relacji do modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu cywilnym, który jest modelem „pełnego orzekania”, umożliwiło przeprowadzenie wnikliwej analizy i diagnozy przyjętego przez ustawodawcę modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

W celu dokonania pełniejszej diagnozy rodzimych rozwiązań, w rozdziale IV przedstawiono rozwiązania funkcjonujące w innym systemie prawnym. Mając na uwadze zasady ustrojowe i organizacyjne sądownictwa administracyjnego w Republice Federalnej Niemiec, które wykazują wiele podobieństw z tymi, które obowiązują w Rzeczypospolitej Polskiej, za przedmiot rozważań rozdziału IV przyjęto model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym w systemie prawa niemieckiego, który ma ugruntowaną tradycję. W systemie prawa niemieckiego uprawnienia sądów administracyjnych, które to sądy są oddzielone od administracji i które wykonują władzę sądowniczą, nie są ograniczone do wydawania kasacyjnych wyroków. Nie sięgnięto do rozwiązań funkcjonujących w systemie prawa austriackiego, ponieważ w Republice Austrii dopiero na skutek przeprowadzonej w 2012 r. reformy wyposażono sądy administracyjne w kompetencje do merytorycznego orzekania.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda prawno-dogmatyczna. Przedstawiając proces kształtowania się modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym wykorzystano metodę prawno-historyczną. Za pomocą metody prawno-porównawczej dokonano porównania między modelem jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym a modelem jurysdykcji sądowej w postępowaniu cywilnym oraz między modelem jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym w systemie prawa polskiego a modelem jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym w systemie prawa niemieckiego.