

## 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 sprawy<sup>1</sup>. 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 sądowej<sup>2</sup>. 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 publicznego<sup>3</sup>. Wskazuje się, iż utworzenie sądownictwa administracyjnego jest istotnym elementem państwa prawnego i ma stwarzać gwarancje, że prawa podmiotowe obywateli nie będą przez administrację publiczną naruszane<sup>4</sup>.

Uchwalona w dniu 2 IV 1997 r. Konstytucja RP<sup>5</sup> 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

---

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

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

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

<sup>4</sup> Tamże, s. 515.

<sup>5</sup> Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.

administracyjnych<sup>6</sup>, ustawę z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>7</sup> oraz ustawę z dnia 30 VIII 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>8</sup>. 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 sądowoadministracyjnym ma co do zasady charakter kasacyjny, uchwalona w dniu 9 IV 2015 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>9</sup> wprowadziła natomiast dalsze wyjątki od kasacyjnego charakteru wyroków sądu administracyjnego, orzekającego jako sąd I instancji. W kasacyjnym modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym 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 zakresie<sup>10</sup>. Wskazuje się, że zasadniczą wadą kasacyjnego modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym 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 sądowoadministracyjnym może budzić wątpliwości nie tylko z punktu widzenia efektywności ochrony sądowej, ale przede wszystkim z punktu widzenia wypełniania powierzonych 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 sądowoadministracyjnym zapewnia realizację przez sądy administracyjne powierzonych im przez

---

<sup>6</sup> Tj. Dz. U. 2019 poz. 2167.

<sup>7</sup> Tj. Dz. U. 2019 poz. 2325.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 153 poz. 1271.

<sup>9</sup> Dz. U. 2015 poz. 658.

<sup>10</sup> 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 sądownoadministracyjnym, a wręcz przeciwnie, przyjmując, że wymiar sprawiedliwości polega na wiążącym i ostatecznym – po wyczerpaniu poszczególnych etapów postępowania jurysdykcyjnego – rozstrzyganiu 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 sądownoadministracyjnym. 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 sądownoadministracyjnym. Punktem wyjścia dla rozważań w przedmiocie konstytucyjnych i konwencyjnych uwarunkowań modelu jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>, 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-

<sup>11</sup> Dz. U. 1977 Nr 38 poz. 167.

<sup>12</sup> 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.