

Wzorce kodyfikowalności procedury sądowoadministracyjnej oraz problemy ich konkretyzacji na tle rozwiązań w wybranych zagranicznych porządkach prawnych i w prawie polskim



Marcin Kamiński

Profesor nauk prawnych w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie.

✉ marcin.kaminski@uj.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-9181-2044>

The Codification Ability's Patterns of the Judicial-Administrative Procedure and Problems of Their Concretization on the Background of Chosen Foreign Legal Orders and the Polish Law

The analysis of the codification ability's patterns of the judicial-administrative procedure begins with the presentation of theoretical assumptions and conditions of the practical capabilities to codifying procedural norms. The fundamental difference between the judicial-administrative procedure and the other judicial procedures is presented. It is followed by models of the codification ability's patterns: French, Dutch, Italian, German, Austrian, Swiss, English and Spanish, that are discussed from a comparative law perspective. The last part of the considerations is about the development and present problems of the Polish concretized pattern of the judicial-administrative procedure's codification.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne procesowe, postępowanie sądowoadministracyjne, kodyfikowalność procedury przed sądem administracyjnym

Key words: procedural administrative law, judicial-administrative proceedings, codification ability of procedures before administrative courts

[https://doi.org/10.32082/fp.4\(66\).2021.355](https://doi.org/10.32082/fp.4(66).2021.355)

1. Kodyfikowalność procedur a procedura sądowoadministracyjna. Uwagi wstępne

Zagadnienie kodyfikowalności procedury sądowo-administracyjnej jako szczególnego rodzaju postępowania sądowego o charakterze spornym (procesu sądowoadministracyjnego) jest problemem złożonym, wymagającym uwzględnienia nie tylko specyfiki gałęzi prawa, do której postępowanie to się odnosi (prawo administracyjne), lecz także wypracowanych lub recypowanych w lokalnych systemach prawnych modeli sądowej kontroli działalności organów administracji publicznej. Również samo pojęcie kodyfikowalności, rozumiane jako możliwość poddania określonego obszaru regulacji prawnej operacjom kodyfikacyjnym o charakterze materialnym (właściwym) lub formalnym (niewłaściwym)¹, wymaga powiązania z ogólnymi i szczególnymi założeniami przyjętej w danym porządku prawnym koncepcji dotyczącej relacji postępowania sądowoadministracyjnego do szeroko rozumianego systemu postępowań administracyjnych oraz specyfiki spraw administracyjnych będących ich przedmiotem. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że proces sądowoadministracyjny ma najczęściej i co do zasady charakter wtórny i następczy względem przeprowadzonej już przez organy administracji publicznej konkretyzacji norm prawa administracyjnego, a jego celem jest weryfikacja legalności określonych aktów lub czynności (bezczynności) administracyjnych, które stały się przedmiotem środka zaskarżenia uprawnionego podmiotu. Weryfikacyjny model kontroli sądowej wykonywania administracji publicznej oraz zasadniczo kasatoryjne kompetencje orzecznicze sądu administracyjnego będą więc determinowały kształt, treść oraz wymiar procesowo-instytucjonalny i konstrukcyjny postępowania sądowoadministracyjnego.

1 Zob. rozważania na temat rodzajów kodyfikacji oraz sposobów jej pojmowania i stosowania w systemach common law oraz prawa kontynentalnego – np. A. Masferrer, *French Codification and “Codiphobia” in Common Law Traditions*, „Tulane European and Civil Law Forum” 2019, t. 34, s. 2–31; J.L. Bergel, *Principal Features and Methods of Codification*, „Louisiana Law Review” 1988, t. 48, nr 5, s. 1073 i n.; G.A. Weiss, *The Enchantment of Codification in the Common-Law World*, „Yale Journal of International Law” 2000, t. 25, nr 2, s. 435 i n.

Podobna zależność – choć w nieco innym kształcie – występuje w modelu merytorycznej kontroli sądowej legalności wykonywania administracji publicznej. Ten ostatni model może występować w wielu odmianach, z których tylko nieliczne przyjmują postać bezpośredniego rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny sprawy administracyjnej co do jej istoty w zastępstwie kontrolowanego organu.

2. Warunki kodyfikowalności prawa administracyjnego procesowego.

Wstępnie należy przypomnieć, że w sferze szeroko pojmowanej regulacji administracyjnoprawnej szczególnie zdolność kodyfikacyjną wykazują normy proceduralne (procesowe) prawa administracyjnego, które stanowią część prawa administracyjnego formalnego². O ile więc normy materialnego i ustrojowego prawa administracyjnego wykazują właściwość przeciwną – niezdolność kodyfikacyjną³ – z tym zastrzeżeniem, że w pewnych granicach możliwe i pożądane jest dokonanie częściowej i ramowej unifikacji podstawowych zasad ogólnych prawa administracyjnego⁴, o tyle normy procesowego prawa administracyjnego zasadniczo posiadają zarówno tzw. zdolność kodyfikacyjną (*die Kodifikationsfähigkeit*)⁵, jak

2 Por. np. J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1982, nr 28, s. 28 i n.

3 Zob. szerokie rozważania w tym zakresie – np. A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 7 i n.; Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 34 i n.; w literaturze zagranicznej – np. W. Kahl, P. Hilbert, *Die Bedeutung der Kodifikation im Verwaltungsrecht*, „Rechtswissenschaft” 2012, nr 4, s. 453–488 oraz cytowana tam literatura; J.B. Auby, *Codification of the Law of Administrative Procedure. General Perspective* (w:) Wen-Yeu Wang (ed.), *Codification in International Perspective: Selected Papers from the 2nd IACL Thematic Conference*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014, s. 139 i n.

4 Zob. np. J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 161–174.

5 Na temat powyższych warunków oraz sposobu ich rozumienia w niemieckiej nauce prawa administracyjnego – zob. np. W. Kahl, *Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifika-*

i spełniają warunek tzw. potrzeby kodyfikacyjnej (*die Kodifikationsbedürftigkeit*)⁶. Pierwszy warunek kodyfikowalności ma charakter formalny i wewnętrzny systemowy oraz jest związany z występowaniem w tym obszarze takich cech regulacyjnych, które umożliwiają dokonanie co do zasady trwałego i ogólnie ważnego

założeń prawnoteoretycznych lub przyjęcia określonych celów prawnohistorycznych⁹. Na tle powyższych warunków odrębnego rozważenia wymagają poszczególne elementy składowe złożonego systemu postępowań administracyjnych *sensu largo*, który niezależnie od postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego



Tendencje dekodyfikacyjne są trwale wpisane w proces rozwoju regulacji procesowej prawa administracyjnego.

uogólnienia (*die Verallgemeinerungsfähigkeit*)⁷ typowych instytucji lub konstrukcji administracyjnoprosesowych lub na skonstruowaniu nowych jakościowo rozwiązań proceduralnych mających ogólnosystemowe zastosowanie. Drugi warunek ma natomiast charakter materialny i zewnętrzny systemowy, wiążąc się z zaistnieniem pozytywnej oceny prawodawcy co do konieczności lub możliwości osiągnięcia określonych celów regulacyjnych za pomocą kodyfikacji. Ocena ta jest wypadkową ważenia pozytywnych i negatywnych przesłanek oraz skutków kodyfikacji⁸ oraz pozostaje w znacznym stopniu rezultatem akceptacji pewnych

(postępowania administracyjnego *sensu stricto*) obejmuje cały ciąg postępowań (procedur) administracyjnych będących procesami konkretyzacji (stanowienia i niejurysdykcyjnego stosowania) i realizacji norm prawa administracyjnego. W zależności od szczególnych cech oraz uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych procedury administracyjne niejurysdykcyjne (np. procedury regulacyjne)¹⁰ mogą wykazywać mniejszą lub większą zdolność kodyfikacyjną¹¹.

3. Kodyfikowalność postępowania sędziowskoadministracyjnego a przesłanki i uwarunkowania wyboru wzorców jego kodyfikacji.

Ogólna zdolność kodyfikacyjna prawa administracyjnego procesowego może zostać rozciągnięta także

tionsidee und Sonderrechtsentwicklungen (w:) W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (red.), *Verwaltungsverfahren* i n.; M. Burgi, *Gesetzgebung im Verwaltungsve und Verwaltungsverfahrensgesetz*, Baden-Baden 2002, s. 101 *rfahrensrecht zwischen europäischem Umsetzungsdruck und (fehlendem) nationalem Gestaltungswillen* (w:) M. Burgi, K. Schönenbroicher (red.), *Die Zukunft des Verwaltungsverfahrensrechts. Zukunftswerkstatt Verwaltungsverfahren: Staat und Wirtschaft, Wissenschaft und Praxis im Dialog*, Baden-Baden 2010, s. 42 i n.

6 W. Kahl, *Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifikationsidee...*, s. 98.

7 Por. np. M. Burgi, W. Durner, *Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG. Transparenz, Bürgerfreundlichkeit und Perspektiven der Bürgerbeteiligung insbesondere in Verfahren der Eröffnungskontrolle*, Baden-Baden 2012, s. 57–59.

8 Zob. W. Kahl, *Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifikationsidee...*, s. 98.

9 M. Burgi, *Übergreifende Regelung des Rechts der Regulierungsverwaltung – Realisierung der Kodifikationsidee?*, „Neue Juristische Wochenschrift“ 2006, Heft 34, s. 2442–2443.

10 Zob. np. M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawno porównawcze* (w:) Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 121–137.

11 A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* (w:) G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zagadnienia Ogólne*, t. 1, Warszawa 2017, s. 215 i n.

na postępowanie sądownoadministracyjne. Zakres i stopień kodyfikowalności procesu sądowego właściwego dla stosunków administracyjnoprawnych są nie tylko funkcją przyjęcia określonych wzorców proceduralnych (co do zasady recypowanych z innych procedur sądowych) lub możliwych do zastosowania rodzajów, typów i metod kodyfikacji oraz koncepcji co do relacji regulacji kodeksowej do ustaw szczególnych¹², lecz przede wszystkim jest wynikiem obiektywnych warunkowań systemowoprawnych związanych z obowiązującym modelem sądowej kontroli administracji publicznej¹³ w danym porządku prawnym. Model ten jest wyznaczony przede wszystkim przez ustrojowe relacje między sądami sprawującymi kontrolę administracji publicznej a organami władzy ustawodawczej i wykonawczej, stosunek drogi sądowno-administracyjnej do drogi administracyjnej oraz sprawy sądownoadministracyjnej do sprawy administracyjnej czy też przez charakter i treść sądowych kompetencji judykacyjnych oraz relację orzeczeń sądów do administracyjnych działań lub zaniechań kompetencyjnych poddanych ich zewnętrznej kontroli¹⁴. Jeśli przykładowo przyjmie się jako wzorzec kodyfikowalności dla postępowania sądownoadministracyjnego ogólne regulacje cywilnoprosowe, możliwe w tym zakresie będą daleko idące recepcje. Nie ulega bowiem wątpliwości, że typowe instytucje i konstrukcje cywilnoprosowe mogą mieć co najmniej odpowiednie zastosowanie w obszarze regulacji procesu sądownoadministracyjnego. Z rezerwuaru rozwiązań modelu sądowej procedury cywilnej opartej na konstrukcji formalno-procesowego sporu można zatem – z zastrzeżeniem koniecznych modyfikacji i odrębności – przejść (jak np. w polskim porządku prawnym) przede wszystkim instytucje wyłączenia sędzię, zdolności sądowej i procesowej,

reprezentacji i pełnomocnictwa procesowego, pism procesowych, terminów procesowych i zasad ich przywracania, zasady doręczania pism, zasady wydawania orzeczeń i ich rektyfikacji, instytucje zawieszenia i umorzenia postępowania sądowego, konstrukcje właściwe dla środków odwoławczych lub nadzwyczajnych środków zaskarżenia orzeczeń, instytucję prawomocności orzeczeń. Tak szeroka transpozycja instytucji lub konstrukcji cywilnoprosowych nie może jednak prowadzić do zatarcia lub zniekształcenia zasadniczych i niepomijalnych różnic pomiędzy obydwiema procedurami procesowymi. Związek pomiędzy postępowaniem sądownoadministracyjnym i prawem administracyjnym oraz procedurami konkretyzacji jego norm jest bowiem o wiele głębszy i silniejszy oraz strukturalnie odmienny w porównaniu z relacją postępowania sądowego cywilnoprosowego do prawa cywilnego (prywatnego). O ile postępowanie procesowe cywilne zmierza do ostatecznej i co do zasady wtórnej konkretyzacji stosunku cywilnoprosowego oraz kształtujących go norm materialnoprosowych, o tyle w modelu kasatoryjnego sądownictwa administracyjnego proces sądownoadministracyjny ma na celu ocenę legalności konkretyzacji administracyjnoprosowej i – w razie negatywnego wyniku tej oceny – wzruszenie (pozbawienie mocy obowiązującej lub skuteczności prawnej) poddanych weryfikacji aktów lub czynności kontrolowanych organów administracji publicznej oraz przekazanie sprawy administracyjnej i znajdującego się u jej podstaw stosunku administracyjnoprosowego do ponownej konkretyzacji na drodze administracyjnej. Sąd administracyjny nie dokonuje więc bezpośrednio ani pierwotnej, ani wtórnej konkretyzacji norm prawa administracyjnego, a ponadto co do zasady nie przejmuje sprawy administracyjnej do rozstrzygnięcia. Z drugiej jednak strony sąd ten wyznacza w granicach weryfikowanej sprawy administracyjnej legalnościowy wzorzec walidacyjny, interpretacyjny, subsumpcyjny lub decyzyjny jej końcowego załatwienia, co pozwala na postawienie tezy, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym ma miejsce weryfikacyjne (pośrednie) stosowanie norm administracyjnoprosowych. Zupełnie inaczej zagadnienie to przedstawia się w odniesieniu do modelu merytorycznego sądownictwa administracyjnego. W tym wypadku sąd administracyjny przejmuje sprawę administracyjną nie tylko do roz-

12 Zob. szersze rozważania na ten temat np. M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego...*, s. 124–126.

13 Zob. np. Z. Kmiecik, *Europejskie modele sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, z. 4–5, s. 9–19; tenże, *Europejskie systemy sądowej kontroli administracji publicznej – jedność w różnorodności?* (w:) Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 2017, s. 4–11.

14 M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowno-administracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 325 i n., 697–792.

poznania, lecz także do końcowego rozstrzygnięcia. Można w tym zakresie dostrzec pewną analogię do procesu cywilnego, w którym sąd dokonuje wtórnej i autorytatywnej konkretyzacji stosunku cywilnoprawnego nawiązanego między stronami sporu sądowego. Sąd administracyjny rozstrzygający sprawę administracyjną co do istoty dokonuje również wtórnej konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego poddanego uprzednio imperatywnej kompetencji skarżonego organu administracji publicznej. Przedmiotem oceny i eliminacji staje się zatem pierwotna konkretyzacja tylko jednej strony stosunku prawnego, a więc organu administracyjnego, który – podobnie jak sąd administracyjny – reprezentuje państwo i wykonuje – z jego upoważnienia – władcze kompetencje. Jest to zatem zasadnicza różnica względem wtórnej konkretyzacji stosunku cywilnoprawnego na forum postępowania cywilnego.

Z powyższych uwag wynika fundamentalna konieczność ostrożnego i wyważonego sięgania do wzorców cywilnoprosesowych w zakresie konstruowania określonych form kodyfikacji postępowania sądowniczoadministracyjnego, szczególnie w ramach modelu weryfikacyjnego sądownictwa administracyjnego. Uwzględnienia wymagają nie tylko złożone relacje konstytucyjnoprawne pomiędzy sądami administracyjnymi oraz organami władzy wykonawczej, specyfika norm i stosunków administracyjnoprawnych oraz zasad i metod ich konkretyzacji, zróżnicowana typologia spraw administracyjnych i ich podstaw normatywnych, istota sporu administracyjnoprawnego i sprawy sądowniczoadministracyjnej, lecz przede wszystkim przyjęty przez prawodawcę model weryfikacji sądowniczoadministracyjnej oraz kompetencji rozpoznawczych i orzeczniczych sądu administracyjnego¹⁵. Metoda recypowania i bezpośredniej transpozycji instytucji lub treści normatywnych z sądowych procedur cywilnych lub karnych musi zatem zostać ograniczona w kierunku wykształcenia autonomicznych rozwiązań związanych ściśle z istotą stosunków administracyjnoprawnych, spraw administracyjnych, form prawnych administracyjnych zachowań kompe-

tencyjnych oraz relacją drogi sądowej do drogi administracyjnej. Niektóre zagadnienia procedury sądowej przed sądami administracyjnymi mają więc charakter autonomiczny i odrębny względem innych procedur sądowych, wykazując silną specyfikę gałęziową. Administracyjnoprawnymi normami prawa administracyjnego materialnego, procesowego i ustrojowego, są – w całości lub co najmniej w części – m.in. szczegółowe regulacje¹⁶ wyznaczające właściwość rzeczową sądów administracyjnych, katalog stron i uczestników postępowania sądowego, przesłanki dopuszczalności zaskarżenia w sensie ścisłym (przesłanki merytoryczne zaskarżenia), reguły eliminowania dwutorowości postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego, zakres i treść kompetencji autokontrolnych skarżonych organów administracji publicznej, granice i formy ochrony tymczasowej stron skarżących, zasady i granice rozpoznania oraz orzekania sądu administracyjnego, podstawy uwzględnienia sądowniczoadministracyjnego środka zaskarżenia, zasady związania prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego oraz wynikająca z niego oceną prawną.

W ten sposób część unormowań wynikających z prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma wymiar bardziej substancjalny (materialny) niż instrumentalny (formalny)¹⁷, a cele procesu sądowniczoadministracyjnego wiążą się przede wszystkim z wyznaczaniem granic legalności konkretyzacji norm i stosunków administracyjnoprawnych (*eo ipso* kształtowaniem formy, procedury i treści działań lub zaniechań organów administracji publicznej, a więc tylko jednej strony stosunku administracyjnoprawnego). Związek instrumentalny norm prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z normami prawa materialnego ma zresztą – jak już wspomniano – zupełnie inny charakter niż w wypadku cywilnej lub karnej procedury sądowej. Nie chodzi w tym wypadku o normowanie sądowego trybu wtórnej i bezpośredniej

15 Zob. szersze rozważania: M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowniczoadministracyjnej...*, s. 337 i n., 367 i n., 733 i n.

16 Oczywiście jest to pewien skrót myślowy. Wspomniane wyżej normy (reguły lub zasady) wynikają z określonych zespołów przepisów konstytucyjnych, ustawowych lub podustawowych.

17 Por. np. W. Siedlecki, *Charakter norm prawa procesowego cywilnego* (w:) W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 34.

konkretyzacji (realizacji) norm prawa materialnego, lecz o legalnościową weryfikację administracyjnej konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego, procesowego lub ustrojowego. Brak wtórnej i bezpośredniej (co do zasady) konkretyzacji norm prawa administracyjnego w kasatoryjnym modelu sądowniczym kontroli administracji publicznej powoduje, że na czoło regulacji postępowania przed sądami administracyjnymi wysuwa się zagadnienie norm substancjalnych wyznaczających relację drogi sądowniczej do drogi administracyjnej. Jeżeli natomiast sąd administracyjny zostaje wyposażony w kompetencje do orzekania merytorycznego co do sprawy administracyjnej, to regulacja postępowania sądowniczej musi zawierać odpowiednie normy (wyrażone wprost lub rekonstruowane na podstawie odesłania do innych procedur) określające sposób ustalania stanu faktycznego (np. co do postępowania dowodowego), sposoby i formy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej oraz zakres i sposób wykonywania kompetencji administracyjnych (w tym uznaniowych).

Prawodawca kodyfikacyjny musi także wziąć pod uwagę, że rozległość, wysoki stopień skomplikowania formalnego i materialnego oraz wysoki stopień zmienności regulacji administracyjnoprawnej wpływają na stabilizację oraz zakres zastosowania ogólnego wzorca proceduralnego z zakresu postępowania sądowniczej. Tendencje dekodyfikacyjne są zatem trwale wpisane w proces rozwoju regulacji procesowej w tym obszarze, natomiast ich zakres i głębokość są funkcją założeń przyjętego modelu weryfikacji sądowniczej.

4. Modele jurysdykcji sądowniczej a konkretyzacja wzorców kodyfikacji postępowania przed sądami administracyjnymi. Uwagi prawnoporównawcze.

Wzorce kodyfikowalności postępowania sądowniczej w zależności od przyjętych koncepcji systemu prawnego lub sądowej kontroli wykonywania administracji publicznej mają zróżnicowany kształt, zakres i treść. Przyjmując jako naczelną kryterium typologicznego podziału systemów sądowej kontroli administracji publicznej charakter i treść kompetencji

orzeczniczych sądów administracyjnych¹⁸ w ich relacji do szeroko rozumianej sprawy administracyjnej, można generalnie wyróżnić trzy zasadnicze modele jurysdykcji sądowniczej.

4.1. Model mieszany.

Pierwszą, najszerszą i najbardziej poddaną wewnętrznej dyferencjacji grupę stanowi model mieszany. Dystyngtywną cechą powyższego modelu – niezależnie od założeń co do relacji ustrojowych sądów administracyjnych do sądów powszechnych lub organów administracji publicznej – jest przyznanie organom sądownictwa administracyjnego złożonych kompetencji orzeczniczych, które w zależności od charakteru sprawy sądowniczej mogą mieć charakter typowo kasatoryjny (niemerytoryczny) lub merytoryczny. Kryterium merytoryczności jest w tym przypadku odniesienie do sprawy administracyjnej będącej przedmiotem kontroli sądowniczej. O ile kompetencje kasatoryjne pozwalają sądowi administracyjnemu jedynie na wzruszenie mocy obowiązującej lub skuteczności prawnej zaskarżonych aktów lub czynności administracyjnoprawnych, o tyle kompetencje merytoryczne dają sądowi możliwość bezpośredniej ingerencji w treść stosunku administracyjnoprawnego oraz przejęcia sprawy administracyjnej do rozstrzygnięcia co do jej istoty¹⁹. Pomiędzy brzołowymi typami kompetencji orzeczniczych można spotkać typy pośrednie, w których elementy niemerytoryczne i merytoryczne zostają ze sobą powiązane z dominacją jednych nad drugimi. Przykładowo sąd administracyjny może zostać upoważniony nie tylko do wzruszenia w wyroku zaskarżonego aktu, lecz także do nakazania w nim organowi określonego sposobu

18 Termin „sąd administracyjny” w najszerszym ujęciu jest rozumiany jako organ władzy sądowniczej sprawujący kontrolę działalności organów administracji publicznej niezależnie od wewnętrznego podziału sądów na sądy powszechne (ogólne), sądy szczególne, trybunały lub inne organy o funkcjach sądowniczych (np. rady stanu).

19 M. Kamiński, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych. Uwagi na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego* (w:) I. Lipowicz, Z. Kmieciak (red.), *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, Warszawa 2012, s. 120–123.

załatwienia sprawy administracyjnej lub wydania aktu o określonej treści²⁰. W tym ostatnim wypadku można co najwyżej mówić o „pośrednim orzekaniu merytorycznym” sądu administracyjnego²¹.

wości. Francuska Rada Stanu jako najwyższy organ sądownictwa administracyjnego wraz z ośmioma apelacyjnymi sądami administracyjnymi (*les cours administratives d'appel*) i czterdziestoma dwoma trybunałami



Zakres i głębokość tendencji dekodyfikacyjnych to funkcja założeń przyjętego modelu weryfikacji sądownoadministracyjnej.

Model mieszany obejmuje wiele typów i podtypów, które nawiązują do różnych tradycji i koncepcji systemów prawnych. Wzorce kodyfikowalności procedury sądownoadministracyjnej również przyjmują różne postacie, odtwarzając pewne charakterystyczne schematy.

4.1.1. Konkretyzacja francuska.

System francuski bazuje na ustrojowym usytuowaniu sądownictwa administracyjnego w segmencie organów władzy wykonawczej oraz zasadzie separacji sądownictwa administracyjnego i powszechnego. Na czele organów sądownictwa administracyjnego, które w sensie funkcjonalnym mają wszystkie atrybuty niezależnych sądów, stoi rada stanu (rada państwa) jako organ wykonujący kompetencje nie tylko orzecznicze, lecz także pozaorzecznicze, w tym opiniodawcze (konsultacyjne). Rada Stanu (*le Conseil d'État*) jest z jednej strony formalnie podporządkowana premierowi (jako jej Prezydentowi), który może osobiście lub za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości przewodniczyć Zgromadzeniu Ogólnemu Rady, z drugiej jednak strony na jej czele stoi i kieruje nią Wiceprezydent, znajdujący się poza strukturą Rady Ministrów, mianowany na mocy dekretu tejże Rady na wniosek Ministra Sprawiedli-

wości administracyjnymi (*les tribunaux administratifs*) tworzą zasadnicze zręby sądownictwa administracyjnego we Francji. Trzeba jednak pamiętać, że w systemie tym funkcjonują także specjalne sądy administracyjne rozstrzygające spory na tle pewnych kategorii spraw administracyjnych (np. sąd obrachunkowy – *chambre régionale des comptes* oraz *Cour des comptes*; sąd ds. zabezpieczenia społecznego – *Tribunal des affaires de la sécurité sociale*). Sądy administracyjne o właściwości ogólnej rozstrzygają co do zasady cztery kategorie sporów sądownoadministracyjnych: spory anulacyjne (o uchylenie nielegalnego aktu administracyjnego) *le contentieux de l'annulation*, spory pełnej jurysdykcji (merytorycznego orzekania w sprawie administracyjnej) *le contentieux de pleine juridiction*, spory interpretacyjne *le contentieux de l'interprétation* i spory represyjne *le contentieux de la répression*²². W odniesieniu do klasycznych sporów anulacyjnych sąd, uwzględniając środek zaskarżenia, wykonuje kompetencje kasatoryjne, uchylając zaskarżony akt lub stwierdzając jego nieważność. Pewne kategorie sporów są jednak rozstrzygane merytorycznie w ten sposób, że sąd orzeka co do istoty sprawy będącej przedmiotem zaskarżenia (tzw. spory pełnej jurysdykcji – np. w sprawach umów administracyjnych, sprawach wyborczych, sprawach podatkowych). Kompetencje merytoryczne przysługują sądowi administracyjnemu także w odniesieniu do sporów represyjnych (np. w sprawach nakładania kar administracyjnych).

20 Zob. np. art. 145a § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).

21 M. Kamiński, *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądownoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 5, s. 27.

22 Zob. np. J. C. Ricci, *Droit administratif*, Paris 2004, s. 140 i n.

W aktualnym stanie prawnym postępowanie przed Radą Stanu oraz przed pozostałymi sądami administracyjnymi jest uregulowane przez obowiązujący od 1 stycznia 2001 r. kodeks sądownictwa administracyjnego (*code de justice administrative*), który stanowi przykład kodyfikacji zasadniczo formalnej (porządkującej rozproszony materiał normatywny²³). Powyższy kodeks został przyjęty na podstawie ustawy nr 99-1071 z dnia 16 grudnia 1999 r. upoważniającej Rząd do wprowadzenia w drodze ordonansów części legislacyjnej niektórych kodeksów²⁴. Część legislacyjna kodeksu została wprowadzona na mocy ordonansu nr 2000-387 z dnia 4 maja 2000 r. Prezydenta Republiki²⁵, natomiast część reglamentacyjna (wykonawcza) na podstawie dekretów Rady Stanu nr 2000-388 i nr 2000-389 z dnia 4 maja 2000 r.²⁶. Kodeks nie stanowi regulacji zupełnej tak w obszarze ustrojowo-organizacyjnym, jak i proceduralnym²⁷. Jakkolwiek reguluje on w sposób względnie wyczerpujący i samodzielny postępowanie sądownoadministracyjne przed organami sądowymi trzech szczebli, to jednak zawiera odesłania (nieliczne wprawdzie) do innych ustaw, w tym do przepisów kodeksu procedury cywilnej (np. co do zasad reprezentacji stron w postępowaniu przed Radą Stanu – zob. R. 432-2;

co do wewnętrznej pomocy prawnej – zob. R. 626-3) lub innych kodeksów (np. kodeksu bezpieczeństwa wewnętrznego – zob. L. 773-10). Francuska koncepcja kodyfikacji sądownictwa administracyjnego w zakresie procedury tworzy osobliwy model, którego kształt strukturalny i merytoryczny zasadniczo odbiega od innych koncepcji obecnych w europejskich systemach prawa kontynentalnego. Z jednej strony można zauważyć, że kodeks zawiera cały szereg szczególnych uregulowań procesowych związanych z pewnymi grupami form działania organów administracji publicznej lub spraw administracyjnych. Dotyczy to przede wszystkim środków ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym (np. co do kontraktów administracyjnych – zob. L. 551-1 i n.; spraw podatkowych – zob. L. 552-1 i n.; spraw z zakresu planowania przestrzennego, ochrony przyrody lub środowiska – zob. L. 554-10 i n.) oraz zasad orzekania w pewnych typach spraw administracyjnych (np. co do sporów dotyczących: podatków bezpośrednich, podatków obrotowych i podobnych podatków – zob. R. 772-1; spraw wyborczych – zob. R. 773-1; spraw zobowiązania do opuszczenia terytorium francuskiego – zob. L. i R. 776-1; decyzji administracyjnych opartych na motywach związanych z zapobieganiem aktom terroryzmu – zob. L. 773-9; spraw kompensacyjnych w razie praktyk naruszających konkurencję – zob. L. 775-1; spraw wojskowych rent inwalidzkich – zob. L. 77-14-1). Wskazuje to na operatywność praktyki kodyfikacyjnej, która łączy w jednym akcie ogólne i szczególne uregulowania proceduralne, które w wielu systemach prawa kontynentalnego (np. w prawie polskim) są rozdzielone pomiędzy ogólną kodyfikację postępowania sądownoadministracyjnego oraz ustawy materialnego prawa administracyjnego. Z drugiej jednak strony francuski kodeks sądownictwa administracyjnego nie zawiera wyraźnego wyodrębnienia szczególnej regulacji procesowej (np. co do zasad rozpoznania i orzekania) w zakresie sporów anulacyjnych, interpretacyjnych i represyjnych oraz sporów pełnej jurysdykcji²⁸.

Francuski model sądownictwa administracyjnego został recypowany w wielu systemach prawnych państw europejskich (np. w Belgii, Niderlandach, Gre-

23 Por. np. J. Borkowski, *Nowy francuski kodeks sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 38–39.

24 Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l’adoption de la partie Législative de certains codes, Journal Officiel de la République Française (JORF) n°296 du 22 décembre 1999 page 19040.

25 Ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative, JORF n°0107 du 7 mai 2000 page 6904.

26 Décret n° 2000-388 du 4 mai 2000 relatif à la partie Réglementaire du code de justice administrative (Décrets en Conseil d’État délibérés en conseil des ministres), JORF n°107 du 7 mai 2000 page 6906; Décret n° 2000-389 du 4 mai 2000 relatif à la partie Réglementaire du code de justice administrative (Décrets en Conseil d’État) JORF n°107 du 7 mai 2000 page 6907.

27 J. Borkowski, *Nowy francuski kodeks...*, s. 43; H. Flavier, Ch. Froger, *Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism*, „BRICS Law Journal”, Vol. III (2016), Issue 2, s. 96–98.

28 Przykładowo nawiązania do sporów pełnej jurysdykcji występują w nielicznych przepisach (zob. np. R. 921-1, R. 931-1).

cji, we Włoszech). Również w tych systemach wypracowano pewne wzorce kodyfikowalności postępowania sądownoadministracyjnego.

4.1.2. Konkretyzacja niderlandzka.

W niderlandzkim porządku prawnym wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych jest sprawowany nie tylko przez Radę Stanu (*Raad van State*) jako najwyższy sąd administracyjny o kompetencji ogólnej, lecz także przez sądy powszechne (sądy okręgowe – *Rechtbanken* – jako sądy administracyjne pierwszej instancji o kompetencji ogólnej i sądy apelacyjne – *Gerechtshoven* – jako sądy administracyjne o kompetencji szczególnej w sprawach podatkowych), Sąd Najwyższy – *Hoge Raad* (wyjątkowo w ramach kontroli kasacyjnej w sprawach podatkowych i innych przekazanych przez ustawy) oraz specjalne sądy administracyjne (Centralny Trybunał Apelacyjny – *Centrale Raad van Beroep* – jako najwyższa instancja w sprawach zabezpieczenia społecznego i służby publicznej i Apelacyjny Trybunał Handlowo-Przemysłowy – *College van beroep voor het bedrijfsleven* – jako najwyższa instancja w sprawach publicznego prawa gospodarczego). Najistotniejszą rolę w sądownictwie administracyjnym odgrywają Rada Stanu oraz sądy okręgowe jako sądy administracyjne o kompetencji ogólnej. Prawodawca niderlandzki posłużył się specyficznym wzorcem kodyfikowalności ogólnego postępowania sądownoadministracyjnego, zamieszczając reguły proceduralne tego postępowania w ustawie z dnia 4 czerwca 1992 r. ustanawiającej ogólne zasady prawa administracyjnego. Ustawa ta (zwana „ustawą o ogólnym prawie administracyjnym”/„*Algemene wet bestuursrecht*” – Awb) stanowi względnie kompleksowe źródło normatywne procedury sądownoadministracyjnej, jednak nie jest w tym zakresie regulacją zupełną. Przepisy Awb odsyłają m.in. do odpowiedniego stosowania ustawy o postępowaniu upadłościowym²⁹, kodeksu postępowania cywilnego (w zakresie przeprowadzania dowodów z zeznań świadków i opinii biegłego, ustanowienia tłumacza, kar pieniężnych ustalonych w orzeczeniu na rzecz stron w razie niewykonania wyroku sądu, wykonania wyroku nakazującego zwrot kosztów sądowych

lub postępowania albo wypłatę odszkodowania)³⁰ lub ustawy o opłatach w sprawach karnych (w zakresie zasad zwrotu kosztów na rzecz świadków, biegłych i tłumaczy, opłat za kopie lub wyciągi z dokumentów sądowych)³¹. Powyższe odesłania mogą jednak być źródłem wątpliwości co do niektórych zasad postępowania przed sądem administracyjnym. Przykładowo odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów procedury cywilnej doprowadziło do przekształcenia dotychczasowego systemu oficjalności postępowania dowodowego w system kontradiktoryjny³². Wątpliwości nie budzi natomiast kasatoryjno-merytoryczny charakter kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych. Uwzględniając odwołanie od decyzji, sąd administracyjny uchyla ją lub stwierdza jej nieważność w całości albo w części. Stwierdzenie nieważności decyzji – w zależności od zakresu – pociąga za sobą zniweczenie skutków prawnych wynikających z tej decyzji (z mocą wsteczną). Sąd może jednak ustalić, że skutki prawne unieważnionej w całości albo w części decyzji pozostają w mocy w odpowiednim zakresie, względnie, że jego rozstrzygnięcie zastępuje unieważnioną decyzję lub jej unieważnioną część. Sąd administracyjny może także, jeżeli utrzymanie w mocy skutków unieważnionej decyzji lub wydanie orzeczenia zastępującego unieważnioną decyzję nie są możliwe, nakazać organowi administracyjnemu podjęcie nowej decyzji lub wykonanie innej czynności, zgodnie ze wskazaniami wynikającymi z jego orzeczenia. Sąd ten może w takim przypadku zastrzec, że pewne przepisy ustawowe dotyczące wydania nowej decyzji lub podjęcia innej czynności nie mają zastosowania w całości albo w części, względnie może wyznaczyć organowi administracyjnemu termin na wydanie nowej decyzji lub podjęcie innych czynności³³. Dobitym przykładem kompetencji merytorycznych sądu administracyjnego są także uprawnienia do nakładania

29 Zob. art. 8:22 Awb.

30 Zob. art. 8:33 ust. 3, art. 8:34 ust. 2, art. 8:35 ust. 1, art. 8:46 ust. 3, art. 8:60 ust. 2, art. 8:63 ust. 1, art. 8:72 ust. 6, art. 8:76 Awb.

31 Zob. art. 8:36, art. 8:39 ust. 3, art. 8:79 ust. 2 Awb.

32 Por. A. Verburg, B. Schueler, *Procedural Justice in Dutch Administrative Court Proceedings*, „Utrecht Law Review” 2014, Vol. 10, Issue 4, s. 57.

33 Zob. art. 8:72 ust. 1–4 Awb.

na organy kar pieniężnych za niewykonanie orzeczeń sądowych nakazujących podjęcie określonych działań oraz do nakazywania organom wypłat odszkodowań za szkody poniesione przez strony w wyniku nielegalnych działań lub zaniechań organów³⁴.

4.1.3. Konkretyzacja włoska.

We włoskim porządku prawnym organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych są Rada Stanu (*Consiglio di Stato*) jako najwyższy sąd administracyjny³⁵, regionalne trybunały administracyjne (*tribunali amministrativi regionali*) oraz Trybunał Obrachunkowy (*Corte dei conti*) jako szczególny sąd administracyjny. Ogólne postępowanie sądowno-administracyjne zostało uregulowane w kodeksie procesu administracyjnego (*codice del processo amministrativo*), ustanowionym w drodze dekretu legislacyjnego nr 104 z dnia 2 lipca 2010 r.³⁶. Dekret kodyfikacyjny stanowi regulację względnie wyczerpującą. Zauważalna jest tendencja do szerokiego odesłania do przepisów i instytucji kodeksu postępowania cywilnego (*codice di procedura civile*). Dotyczą one m.in. instytucji arbitrażu w postępowaniu sądowno-administracyjnym (pkt 12), przyczyn wstrzymania się sędziego od czynności procesowych (pkt 17 ust. 1) oraz sprzeciwu względem udziału sędziego w postępowaniu (pkt 18 ust. 1), kosztów postępowania (pkt 26 ust. 1), zasad doręczania pism procesowych (np. pkt 39 ust. 2, pkt. 41, 42, 52), dobrowolnego przystąpienia do sporu (pkt 50 ust. 2), dowodów z dokumentów, zeznań świadków, opinii biegłych i innych (pkt. 63, 67), instytucji zawieszenia i przerwania postępowania (pkt 79 ust. 1–2), biegu terminów do wniesienia środków zaskarżenia (np. pkt 92 ust. 2–3), wielości środków zaskarżenia przeciwko tożsamemu wyrokowi (pkt 96 ust. 2–4), przyczyn wznowienia postępowania sądowego (pkt 106), form wykonalności wyroku sądu

administracyjnego zasądającego zapłatę środków pieniężnych (pkt 115 ust. 2). Istotna jest także wyrażona w pkt. 39 ust. 1 kodeksu ogólna klauzula odsyłająca zewnętrznie. Zgodnie z tą klauzulą w sprawach nieuregulowanych w kodeksie znajdują zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego, o ile są z nim zgodne lub stanowią wyraz ogólnych zasad procesowych. Odesłania do innych ustaw mają znaczenie uboczne³⁷. Przejawem dominacji perspektywy cywilnoprosesowej jest również systematyka sądowno-administracyjnych środków zaskarżenia. Kodeksowy katalog skarg sądowno-administracyjnych nawiązuje zatem do podziału środków prawnych rozpoznawanych w procesie cywilnym (*azioni di cognizione*) na skargi o wydanie orzeczenia konstytutywnego (*azione costitutiva*), deklaratywnego (*azione dichiarativa o di accertamento*) i zasądającego (*azione di condanna*)³⁸. Typową skargą konstytutywną jest skarga o uchylenie (unieważnienie) zaskarżonego środka administracyjnego (*azione di annullamento del provvedimento*), natomiast przykładami skarg deklaratywnych są skarga przeciwko milczeniu administracji publicznej (*azione avverso il silenzio dell'Amministrazione pubblica*) oraz skarga o stwierdzenie nieważności (*azione di declaratoria della nullità*). Szczególnymi postaciami skarg zasądających we włoskim procesie administracyjnym są skarga o nakazanie administracji publicznej określonego działania (*azione di adempimento*) oraz skarga odszkodowawcza (*azione di risarcimento*). Jakkolwiek zasadą jest, że w sprawach należących do właściwości ogólnej sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności (*giurisdizione generale di legittimità*) sądom tym przysługują kompetencje kasatoryjne³⁹,

37 Zob. np. przepisy odsyłające do postanowień kodeksu cywilnego (co do wyroku zasądającego odszkodowawcze środki kompensacyjne w drodze przywrócenia do stanu poprzedniego – pkt 34 ust. 1 lit. c) kodeksu) lub przepisy ogólnie odsyłające do innych ustaw lub do prawa Unii Europejskiej (co do podstaw zawieszenia postępowania sądowego – pkt 79 ust. 1 kodeksu).

38 Zob. np. R. Chiappa, *Il processo amministrativo dopo il correttivo al codice*, Milano 2012, s. 178 i n.

39 Sąd uchyla w całości albo w części zaskarżony akt (środek) administracyjny, nakazuje bezczynnemu organowi podjęcie działania w określonym terminie (pkt 34 ust. 1 lit. a i b kodeksu), stwierdza nieważność aktu administracyjnego

34 Zob. art. 8:72, art. 8:88 Awb.

35 Skarga kasacyjna do Najwyższego Sądu Kasacyjnego (*Corte Suprema di Cassazione*) od orzeczeń Rady Stanu jest dopuszczalna jedynie z powodu braku właściwości. Zob. pkt 110 dekretu legislacyjnego nr 104 z dnia 2 lipca 2010 r. – kodeks procesu administracyjnego.

36 Gazzetta Ufficiale nr 156 z dnia 7 lipca 2010 r. Dekret wszedł w życie 16 września 2010 r.

to jednak w sprawach należących do właściwości merytorycznej (*giurisdizione di merito*) sądy administracyjne zostały upoważnione do orzekania co do istoty sprawy administracyjnej przez wydanie nowego aktu administracyjnego, zmianę aktu zaskarżonego lub jego przekształcenie w inny akt (pkt 34 ust. 1 lit. d) kodeksu)⁴⁰. Ogólnymi kompetencjami o charakterze merytorycznym są także uprawnienia sądów administracyjnych do zasądzania od organów kwot pieniężnych⁴¹ (przede wszystkim tytułem odszkodowania za szkody wyrządzone nielegalnymi działaniami lub zaniechaniami), nakazywania organom podjęcia odpowiednich środków mających na celu sądową ochronę sytuacji prawnej strony skarżącej, zarządza-

orzeka bezpośrednio o prawach podmiotowych jednostek (*diritti soggettivi*).

4.1.4. Konkretyzacja niemiecka.

Odrębne miejsce zajmuje system germański. Jest to system, w którym kontrola sądowa nad administracją publiczną jest sprawowana co do zasady przez sądy administracyjne o kompetencji ogólnej i szczególnej oraz – wyjątkowo – przez sądy powszechne. W aktualnym stanie prawnym wzorcowy typ regulacyjny omawianego systemu można odnaleźć w niemieckim porządku prawnym. Sądami administracyjnymi o kompetencji ogólnej są działające w krajach związkowych: sądy administracyjne (*die Verwaltungs-*



Polska kodyfikacja postępowania administracyjnego to rozwiązanie normatywne o charakterze samoistnym, względnie zupełnym i otwartym.

nia podjęcia przez organy środków kompensacyjnych w celu przywrócenia stanu poprzedniego lub środków zabezpieczających wykonanie wyroku lub innego skutecznego prawnie orzeczenia⁴². Kompetencje te mogą być wykonywane zarówno w sprawach należących do właściwości ogólnej sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności, jak i w sprawach należących do tzw. właściwości wyłącznej tych sądów (*giurisdizione esclusiva*). Ta ostatnia właściwość obejmuje katalog spraw, w których sąd administracyjny wyjątkowo (z wyłączeniem sądów powszechnych)

gerichte), wyższe sądy administracyjne (*die Oberverwaltungsgerichte*) i trybunały administracyjne (*die Verwaltungsgerichtshöfe*) oraz – na poziomie związkowym – Federalny Sąd Administracyjny (*das Bundesverwaltungsgericht*). Do szczególnych sądów administracyjnych należy natomiast zaliczyć orzekające w sprawach danin publicznych sądy finansowe (*die Finanzgerichte*) i Federalny Trybunał Finansowy (*der Bundesfinanzhof*) oraz orzekające w sprawach ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej – sądy socjalne (*die Sozialgerichte*), krajowe sądy socjalne (*die Landessozialgerichte*) i Federalny Sąd Socjalny (*das Bundessozialgericht*).

Ogólne sądy administracyjne, zgodnie z zasadą orzekania kasatoryjnego, w razie uwzględnienia skargi uchylają w całości lub w części zaskarżone akty administracyjne albo ustalają ich nieważność, względnie – wyjątkowo – stwierdzają ich sprzeczność z prawem. Kompetencje do merytorycznego orzekania w sprawie są wyjątkiem i co do zasady dotyczą wadliwych aktów określających lub ustalających kwoty pieniężne. Analogiczne zasady obowiązują w odniesieniu do

(pkt 31 ust. 4 kodeksu) lub stwierdza niezgodność z prawem zaskarżonego aktu (środka) administracyjnego (pkt 34 ust. 3 kodeksu).

40 Sąd administracyjny nie jest jednak uprawniony do wykonywania kompetencji administracyjnych, które nie zostały jeszcze zrealizowane.

41 Sąd, o ile strony nie wyrażą sprzeciwu, może również ustalić w wyroku kryteria, według których dłużnik (organ) jest zobowiązany do zaoferowania wierzycielowi (stronie skarżącej) świadczenia pieniężnego w rozsądnym terminie.

42 Zob. np. pkt 34 ust. 1 lit. c) i e), pkt 34 ust. 4 kodeksu.

orzekania sądów finansowych. Sądy socjalne mają natomiast szersze kompetencje do orzekania co do istoty sprawy administracyjnej z zakresu ubezpieczeń społecznych lub pomocy społecznej. Sądy te mogą nie tylko zmieniać zaskarżone akty, lecz także zasądzać należne świadczenia pieniędzy w miejsce uchylonego lub niewydanego aktu⁴³.

(FGO)⁴⁷ mają charakter niewyczerpujący i w płaszczyźnie procesowej zawierają ogólne i szczególne odesłania do przepisów kodeksu postępowania cywilnego (*Zivilprozessordnung/ZPO*). Po pierwsze ustawy te zawierają ogólną klauzulę odsyłającą do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego w zakresie nieuregulowanym, o ile zasad-



Dopiero obowiązująca regulacja zerwała z długotrwałą tradycją szerokiego odsyłania do procedury cywilnej.

Regulacja normatywna postępowania przed ogólnymi i szczególnymi sądami administracyjnymi wykazuje silną tendencję do transpozycji instytucji, konstrukcji lub rozwiązań cywilnoprosesowych⁴⁴. Przejawem tego rodzaju tendencji są nie tylko system skarg sądownoadministracyjnych, nawiązujący wprost do rodzajów powództw cywilnych (skargi o ukształtowanie – *die Gestaltungsklagen*, skargi o świadczenie – *die Leistungsklagen* oraz skargi o ustalenie – *die Feststellungsklagen*), lecz także przejęcie w formie bezpośredniej lub poddanej odpowiedniej modyfikacji pewnych instytucji, konstrukcji lub zasad typowych dla procesu cywilnego (np. skarga wzajemna – *die Widerklage*, zasada związania granicami żądania skargi, wyrok wstępny – *das Zwischenurteil*, wyrok częściowy – *das Teilurteil*, wezwanie do przystąpienia do postępowania – *die Beiladung*). Ramowe ustawy o sądownictwie administracyjnym (VwGO)⁴⁵, o sądach socjalnych (SGG)⁴⁶ oraz o sądownictwie finansowym

nicze różnice pomiędzy obydwiema procedurami tego nie wykluczają, z zastrzeżeniem wyraźnego wyłączenia ustawowego⁴⁸. Po drugie ustawy te ustanawiają szereg szczegółowych regulacji konkretyzujących ogólną klauzulę przez wyznaczenie zakresu odesłania lub jego treści. Szczegółowe odesłania dotyczą m.in. instytucji wyłączenia lub odrzucenia funkcjonariusza sądowego (np. § 54 ust. 1 i 3 VwG), terminu procesowego (np. § 57 ust. 2 VwGO), zdolności procesowej (np. § 62 ust. 4 VwGO), współuczestnictwa procesowego (np. § 64 VwGO), zasad przeprowadzania dowodów (np. § 98 VwGO), protokołu sądowego (np. § 105 VwGO), zarządzeń tymczasowych (np. § 123 ust. 3 VwGO, wznowienia postępowania sądowego (np. § 153 ust. 1 VwGO), kosztów postępowania (np. § 159, § 166 VwGO), wykonania orzeczeń sądowych (np. § 167 ust. 1 VwGO). Rozważane regulacje zawierają również odesłania do innych ustaw (np. do ustawy o ustroju sądów). Niemieckie kodyfikacje w zakresie procedury sądownoadministracyjnej nie mają charakteru pełnego również z tego powodu, że ustawy materialnego prawa administracyjnego ustanawiają niejednokrotnie regulacje szczególne, które wyłączają

43 Zob. szersze rozważania – M. Kamiński, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych...*, s. 132–136.

44 M. Kamiński, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych...*, s. 128 i n.

45 Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960 in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1294) geändert worden ist.

46 Sozialgerichtsgesetz vom 03.09.1953 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 19 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist.

47 Finanzgerichtsordnung vom 06.10.1965 in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2001 (BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 8 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist.

48 Zob. § 173 VwGO, § 155 FGO, § 202 SGG. Powyższe przepisy wyraźnie wyłączają stosowanie przepisów księgi 6 ZPO.

lub modyfikują ogólne zasady lub instytucje albo zawierają odrębną regulację dotyczącą postępowania przed sądem administracyjnym (np. ustawa azylowa z dnia 26 czerwca 1992 r.⁴⁹).

4.1.5. Konkretyzacja austriacka.

Austriacki system sądownictwa administracyjnego, będący prototypem modelu kasatoryjnego, wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej Federalną Ustawę Konstytucyjną (B-VG) i ustawy z zakresu sądownictwa administracyjnego (*Verwaltungsgerichtsbarkeits – Novelle 2012*)⁵⁰, ustawy wprowadzającej reformę sądownictwa administracyjnego (*Verwaltungsgerichtsbarkeits – Ausführungsgesetz 2013*), ustawy przejściowej (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Übergangsgesetz – VwGbk-ÜG*), ustawy o organizacji Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgerichtsgesetz – BVwGG*), ustawy o Federalnym Sądzie Finansowym (*Bundesfinanzgerichtsgesetz – BFGG*) oraz ustawy o postępowaniu sądownoadministracyjnym (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG*)⁵¹, został przekształcony w dwuinstancyjny model mieszany⁵², w ramach którego – niezależnie od kompetencji do orzekania weryfikacyjnego (niemerytorycznego)⁵³ – działające jako sądy administracyjne pierwszej instancji⁵⁴ krajowe sądy administracyjne (*die Verwaltungsgerichte der Länder*), Federalny Sąd Administracyjny (*das Bundesverwaltungsgericht*) oraz Federalny Sąd Finansowy (*das Bundesfinanzgericht*) zostały już na poziomie regulacji konstytucyjnej⁵⁵ zobowiązane do

orzekania merytorycznego w sprawach administracyjnokarnych („*in Verwaltungsstrafsachen hat das Verwaltungsgericht in der Sache selbst zu entscheiden*”), natomiast w zakresie pozostałych spraw administracyjnych rozstrzyganych w drodze zaskarżanych decyzji administracyjnych – pod warunkiem, że „miarodajny stan faktyczny został ustalony w sposób pewny”, albo że „samodzielne ustalenie miarodajnego stanu faktycznego przez sąd leży w interesie szybkości postępowania lub jest związane z istotnym zaoszczędzeniem kosztów”. Austriacki federalny ustawodawca konstytucyjny przesądził w ten sposób konieczność istotnej zmiany regulacji proceduralnej, która musi uwzględniać nową strukturę oraz kompetencje merytoryczne sądów administracyjnych.

Jeżeli chodzi o krajowe sądy administracyjne i Federalny Sąd Administracyjny, procedura sądownoadministracyjna została skodyfikowana w ustawie o postępowaniu sądownoadministracyjnym (VwGVG). Jest to kodyfikacja niepełna, odsyłająca dwutorowo do prawa federalnego i krajowego oraz nakazująca odpowiednio stosować w postępowaniu przed sądem administracyjnym szereg regulacji z zakresu postępowań administracyjnych. Zgodnie z ogólną klauzulą odsyłającą (§ 17 VwGVG), o ile kodyfikacja nie stanowi inaczej, w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach skarg przewidzianych w art. 130 ust. 1 B-VG⁵⁶ odpowiedniemu zastosowaniu podlegają przepisy ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (AVG)⁵⁷, z wyłączeniem §§ 1–5 (dotyczących właściwości) oraz części IV (dotyczącej środków zaskarżenia), federalnej ordynacji podatkowej (BAO)⁵⁸, ustawy o postępowaniu rolnym (AgrVG)⁵⁹, ustawy o postępowaniu admi-

49 Zob. §§ 74–83c Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 45 des Gesetzes vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1307) geändert worden ist.

50 Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (BGBl.) I Nr. 51/2012 Teil I.

51 BGBl. I Nr. 33/2013 Teil I; BGBl. I Nr. 33/2013; BGBl. I Nr. 10/2013; BGBl. I Nr. 14/2013; BGBl. I Nr. 33/2013.

52 Zob. ogólne omówienie – np. A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 37 i n.

53 Zob. § 28 ust. 3 zd. 2–3, ust. 4 i ust. 6 VwGVG.

54 Sądem administracyjnym drugiej instancji jest Trybunał Administracyjny (*der Verwaltungsgerichtshof*).

55 Zob. art. 130 ust. 4 w zw. z art. 130 ust. 1 pkt 1 B-VG (BGBl. Nr. 1/1930 ze zm.).

56 Są to skargi na: 1) decyzje administracyjne (z powodu ich sprzeczności z prawem), 2) akty lub czynności bezpośrednio zobowiązujące lub przymuszające (z powodu ich sprzeczności z prawem), 3) naruszenie obowiązku rozstrzygania spraw administracyjnych przez organy administracji.

57 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG (BGBl. Nr. 51/1991 ze zm.).

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

59 Agrarverfahrensgesetz – AgrVG 1950 (BGBl. Nr. 173/1950 ze zm.).

nistracyjnym w sprawach służby publicznoprawnej (DVG)⁶⁰, a w pozostałym zakresie – te przepisy prawnoprocesowe ustaw federalnych lub krajowych, które w postępowaniu poprzedzającym postępowanie przed sądem administracyjnym były stosowane lub powinny być zostać zastosowane. Dodatkowo, zgodnie z treścią wyrażonej w § 38 VwGVG szczególnej klauzuli odsyłającej, postanowiono, że o ile kodyfikacja nie stanowi inaczej, w postępowaniu dotyczącym skarg na decyzje wydawane w sprawach administracyjnokarnych odpowiedniemu zastosowaniu podlegają przepisy ustawy o postępowaniu administracyjnokarnym (VStG)⁶¹, z wyłączeniem działu 5 części II (dotyczącego wznowienia postępowania na niekorzyść zobowiązanego oraz uchylania i zmiany z urzędu decyzji, które nie mogą zostać zaskarżone do sądu administracyjnego), oraz ustawy o karach finansowych (FinStrG)⁶², a w pozostałym zakresie – te przepisy prawnoprocesowe ustaw federalnych lub krajowych, które w postępowaniu poprzedzającym postępowanie przed sądem administracyjnym były stosowane lub powinny być zostać zastosowane. W przepisach VwGVG zawarto także jednostkowe odesłania do innych ustaw⁶³ lub dokonano konkretyzacji odesłań do ustaw wymienionych w klauzulach odsyłających⁶⁴. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że podstawowe instytucje procesowe postępowania przed sądami administracyjnymi zostały w rozważanej ustawie uregulowane samodzielnie i względnie wyczerpująco (w tym przesłanki dopuszczalności skargi, termin do wniesienia skargi, skutki wniesienia skargi, autokontrola organu w ramach postępowania sądowego, rozprawa sądowa i jej przebieg, zakres kontroli sądowej, wyroki i postanowienia, wznowienie postępowania sądowego). Dla

modelu kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych istotne jest także ustawowe rozszerzenie podstaw orzekania merytorycznego, o których mowa w art. 130 ust. 4 w zw. z art. 130 ust. 1 pkt 1 B-VG (zob. powyżej). Dotyczy to skarg na decyzje administracyjne w sytuacji braku realizacji przesłanek z art. 130 ust. 4 B-VG oraz skarg na naruszenie obowiązku rozstrzygnięcia spraw administracyjnych w razie niewykonania orzeczenia nakazującego organowi wydanie decyzji w wyznaczonym terminie, nie przekraczającym ośmiu tygodni⁶⁵.

Odrębne regulacje o charakterze kodyfikacyjnym obowiązują w zakresie postępowania przed Federalnym Sądem Finansowym oraz Trybunałem Administracyjnym. Postępowanie przed Federalnym Sądem Finansowym zostało unormowane w drodze zastosowania metody pełnego odesłania do innych ustaw. Zgodnie z § 24 ust. 1 BFGG postępowanie przed tym Sądem co do zasady regulują bezpośrednio przepisy federalnej ordynacji podatkowej (BAO), ustawy wykonawczej do prawa celnego Unii Europejskiej (ZollR-DG)⁶⁶, ustawy o karach finansowych (FinStrG), a także § 42 ustawy o postępowaniu w sprawach rozstrzygnięcia sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej⁶⁷ (EU-BStbG)⁶⁸, natomiast w zakresie spraw należących do właściwości krajów związkowych – w których rozpoznawanie środków prawnych zostało przekazane przez ustawy krajowe sądom administracyjnym Związku (Federacji) – przepisy ustawy o postępowaniu sądownoadministracyjnym (VwGVG). Powyższy przepis odsyłający stanowi ponadto, że wykonanie wyroków i postanowień Federalnego Sądu

65 Zob. § 28 ust. 3 zd. 1 i ust. 7 zd. 2 VwGVG.

66 Bundesgesetz betreffend ergänzende Regelungen zur Durchführung des Zollrechts der Europäischen Gemeinschaften (Zollrechts-Durchführungsgesetz – ZollR-DG) (BGBl. Nr. 659/1994 ze zm.).

67 Jest to ustawa implementująca Dyrektywę Rady (UE) 2017/1852 z dnia 10 października 2017 r. w sprawie mechanizmów rozstrzygnięcia sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej, Dz.U. UE z 14.10.2017 L 265/1.

68 Bundesgesetz über Verfahren zur Beilegung von Besteuerungsstreitigkeiten in der Europäischen Union (EU-Besteuerungsstreitbeilegungsgesetz – EU-BStbG) (BGBl. I Nr. 62/2019 ze zm.).

60 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Dienstrechtsangelegenheiten (Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984 – DVG) (BGBl. Nr. 29/1984 ze zm.).

61 Verwaltungsstrafgesetz 1991 – VStG (BGBl. Nr. 52/1991 ze zm.).

62 Bundesgesetz vom 26. Juni 1958, betreffend das Finanzstrafrecht und das Finanzstrafverfahrensrecht (Finanzstrafgesetz – FinStrG.) (BGBl. Nr. 129/1958 ze zm.).

63 Zob. np. § 26 ust. 1 VwGVG (odesłanie do ustawy o zwrocie kosztów świadkom, biegłym, tłumaczom, przysięgłym i ławnikom).

64 Zob. np. § 50 ust. 2 pkt 2 VwGVG.

Finansowego ma następować według ustawy o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym (VVG)⁶⁹, a postępowanie w sprawach skarg na akty lub czynności bezpośrednio zobowiązujące lub przymuszające federalnych organów podatkowych, o ile nie dotyczą one danin publicznych lub wkładów na fundusze publiczne lub korporacje publicznoprawne niebędące wspólnotami samorządu terytorialnego⁷⁰, jest regulowane przez przepisy VwGGV. Szczegółowe i kazuistyczne odesłanie do innych ustaw obejmuje także zagadnienie przetwarzania danych w zakresie określonym w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁷¹ w ramach wykonywania czynności sądowych. Przetwarzanie to niezależnie od regulacji wynikającej z mającego zastosowanie prawa procesowego normują odpowiednio §§ 48–48i BAO.

Podobna metoda wielokrotnych, wielopoziomowych i złożonych odesłań została zastosowana w ustawie o Trybunale Administracyjnym (VwGG)⁷². Zgodnie z ogólną klauzulą odsyłającą (§ 62), o ile sama ustawa nie stanowi inaczej, w postępowaniu przed Trybunałem zastosowaniu podlegają przepisy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (AVG), natomiast w sytuacji, gdy Trybunał orzeka co do istoty sprawy administracyjnej (wykonując kompetencje do orzekania merytorycznego sądu administracyjnego pierwszej instancji), zastosowanie mają – o ile ustawa nie stanowi inaczej – przepisy procesowe, które powinien być zastosować sąd administracyjny. Rozważana ustawa zawiera również szczególne klauzule odsyłające oraz odesłania szczegółowe. I tak np. w postępowaniu w sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi oraz między

sądami administracyjnymi a Trybunałem Administracyjnym, zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 3 B-VG, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy §§ 43–46, 48, 49, 51 i 52 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (VfGG)⁷³. Odesłania szczegółowe dotyczą natomiast różnorodnych zagadnień techniczno-procesowych (np. doręczeń dokumentów w formie elektronicznej, prawa do pomocy prawnej)⁷⁴.

Z powyższych rozważań wynika, że dominacja modeli mieszanych jurysdykcji sądowniczo-administracyjnej jest aktualnie stałą cechą sądownictwa administracyjnego w zagranicznych porządkach prawnych. Czyste modele merytoryczne i kasatoryjne są jedynie brzegowymi wyjątkami, pomiędzy którymi rozciągają się różne typy mieszane, które wykazują przewagę kompetencji lub elementów kasatoryjnych albo merytorycznych.

4.2. Model kasatoryjny.

4.2.1. Aproksymatywna konkretyzacja angielska.

Jeżeli można mówić o aproksymatywnych konkretyzacjach modelu kasatoryjnego, to cechy tego rodzaju rozwiązań można odnaleźć m.in. w anglosaskich systemach prawnych. Przykładowo w prawie angielskim, zgodnie z zasadą jedności porządku prawnego (brak podziału na prawo publiczne i prawo prywatne), sądowa kontrola legalności wykonywania administracji publicznej jest sprawowana wyłącznie przez sądy powszechne (*ordinary courts*)⁷⁵, które spr-

73 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 – VfGG (BGBl. Nr. 85/1953 ze zm.).

74 Zob. np. § 43 ust. 3, § 61, §§ 72–76 VwGG.

75 Ogólną kompetencję w ramach sądów powszechnych na terenie Anglii i Walii ma Wydział Ławy Królewskiej Wysokiego Sądu Sprawiedliwości (*the High Court of Justice*) Anglii i Walii działający jako Sąd Administracyjny (*the Administrative Court*). W sprawach administracyjnych orzeka również Sąd Apelacyjny Anglii i Walii (*the Court of Appeal of England and Wales*) – zasadniczo jako instancja odwoławcza od orzeczeń niektórych trybunałów administracyjnych lub wyższych trybunałów administracyjnych – oraz Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – jako najwyższa instancja odwoławcza od orzeczeń Sądu Apelacyjnego Anglii i Walii, Wysokiego Sądu Sprawiedliwości oraz wyższych trybunałów administracyjnych.

69 Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991 – VVG (BGBl. Nr. 53/1991 ze zm.).

70 Zob. § 24 w zw. z § 1 ust. 3 pkt 2 BFGG oraz w zw. z art. 130 ust. 1 pkt 2 B-VG i § 1 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 BFGG.

71 Dz.U. UE z 4.5.2016 L 119/1.

72 Verfassungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG (BGBl. Nr. 10/1985 ze zm.).

wując wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych przez rozpoznawanie środków prawnych przewidzianych w ustawach (*statute review*) lub – w razie braku tego rodzaju środków – przez zastosowanie ogólnych środków sądowej ochrony prawnej (*judicial review*)⁷⁶, muszą uwzględnić zasadę sądowego respektowania interpretacyjnych i decyzyjnych kompetencji organów administracji publicznej (*judicial deference*). Zasadą strukturalną systemu angielskiego są więc kompetencje kasatoryjne sądów orzekających w sprawach administracyjnych w ramach *statute review* oraz *judicial review*. Jedynie w wyjątkowych wypadkach sądy te mogą również orzec co do istoty sprawy administracyjnej. Sądy administracyjne, uwzględniając ustawy lub sądowy środek odwoławczy, co do zasady uchylają zatem zaskarżoną decyzję i dodatkowo – pod pewnymi warunkami⁷⁷ – mogą przekazać sprawę do ponownego rozstrzygnięcia kontrolowanemu trybunałowi lub organowi administracyjnemu z poleceniem wydania nowej decyzji zgodnie z wytycznymi sądowymi albo mogą zastąpić zaskarżoną decyzję swoim własnym rozstrzygnięciem⁷⁸. Konsekwencją uznania sporów administracyjnoprawnych za część ogólnego prawa sądowego jest poddanie postępowania sądowego w sprawach administracyjnych regulacji właściwej dla postępowania sądowego cywilnego. Nie jest zatem niczym nadzwyczajnym, że ogólne podstawy postępowania odwoławczego przed Wysokim Sądem Sprawiedliwości i Sądem Apelacyjnym w sprawach administracyjnych wyznacza ustawa – *The Civil Procedure Act 1997* oraz akt wykonawczy do tej ustawy – *The Civil Procedure Rules 1998*⁷⁹. Nie jest to jednak regulacja wyczerpująca. Niektóre aspekty procedury

76 Zob. np. H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, London–Sydney 2002, s. 837 i n.

77 Co do wniosku o kontrolę sądową (*judicial review*) – zob. np. sekcja 31 podsekcja 5A w zw. z podsekcją 5 (b) Senior Courts Act 1981.

78 Zob. np. sekcja 31 podsekcja 5 Senior Courts Act 1981 oraz sekcja 14 podsekcja 2 lit. b (ii) *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*.

79 Postępowanie przed Sądem Najwyższym Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jest regulowane przez akt wykonawczy – *The Supreme Court Rules 2009* – wydany na podstawie sekcji 45 *Constitutional Reform Act 2005*.

sądowoadministracyjnej (np. co wymogów formalnych środka prawnego, podstaw kontroli i orzekania, kompetencji orzeczniczych) regulują również inne ustawy, w tym ustawa – *The Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* oraz ustawy szczególne prawa administracyjnego.

4.2.2. Aproksymatywna konkretyzacja hiszpańska.

Cechy konkretyzacji modelu kasatoryjnego można również dostrzec – aczkolwiek w aktualnym stanie prawnym w znacznie mniejszym zakresie – w hiszpańskim porządku prawnym, w którym charakterystyczną cechą ustrojowego ukształtowania jurysdykcji sądowno-administracyjnej jest szerokie wkomponowanie sądów administracyjnych w strukturę organizacyjną sądów powszechnych. Odrębnymi ustrojowo sądami administracyjnymi są jedynie sądy sporno-administracyjne oraz centralne sądy sporno-administracyjne⁸⁰. W sprawach odwołań sporno-administracyjnych zasada czysto kontrolnego charakteru kompetencji sądowych została osłabiona wraz z wejściem w życie ustawy 29/1998 (14 grudnia 1998 r.), jednak nadal punktem wyjścia są roszczenia anulacyjne (*las pretensiones de anulación*) stron skarżących. Uwzględniając tego rodzaju roszczenia sąd stwierdza niezgodność z prawem przedmiotu zaskarżenia lub go uchyla, względnie nakazuje zaniechanie wykonywania wadliwych czynności lub dokonanie ich zmiany⁸¹. Podmiot skarżący może jednak ubiegać się – za pośrednictwem odręb-

80 W Królestwie Hiszpanii kompetencje sądownoadministracyjne wykonują: 1) sądy sporno-administracyjne (*Juzgados de lo Contencioso-administrativo*) orzekające na poziomie prowincji; 2) centralne sądy sporno-administracyjne (*Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo*) obejmujące zakresem swojej właściwości terytorium całego kraju; 3) wyższe sądy sprawiedliwości (*Tribunales Superiores de Justicia*) orzekające w wydziałach sporno-administracyjnych i obejmujące swoją właściwością regiony (wspólnoty autonomiczne), 4) Sąd Krajowy (*Audiencia Nacional*) orzekający w wydziale sporno-administracyjnym, 5) Sąd Najwyższy (*Tribunal Supremo*) orzekający w wydziale trzecim (sporno-administracyjnym).

81 Zob. np. E. Arnaldo Alcubilla, R. Fernández Valverde (ed.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Madrid 2007, s. 494.

nych roszczeń pełnej jurysdykcji (*las pretensiones de plena jurisdicción*) – o „uznanie zindywidualizowanej sytuacji prawnej” i „przyjęcie odpowiednich środków w celu jej pełnego przywrócenia”, w tym także, w stosownych przypadkach, o przyznanie odszkodowania⁸². Roszczenia te mogą jednak podlegać uwzględnieniu tylko po spełnieniu warunków materialnych i formalnych na drodze administracyjnej (np. warunek pełnego ustalenia stanu faktycznego) oraz innych warunków procesowych wyznaczonych przez orzecznictwo sądowe. Bardziej jednoznacznie kształtuje się natomiast koncepcja kodyfikacji samego postępowania sporno-administracyjnego. Ogólne ramy normatywne wyznacza wspomniana już ustawa 29/1998, która w pierwszym przepisie końcowym (*disposición final primera*) ustanawia ogólną klauzulę odsyłającą do uzupełniającego stosowania ustawy o postępowaniu cywilnym w zakresie nieuregulowanym w tej pierwszej (*supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Civil*).

4.3. Model merytoryczny i jego szwajcarska konkretyzacja

Konkretyzacje modelu czysto merytorycznego również są rzadkością. W europejskiej przestrzeni prawnej dystynktywnym przykładem tego rodzaju konkretyzacji są rozwiązania przyjęte w szwajcarskim porządku prawnym⁸³, w którym zasadą jest powierzenie kantonalnym i federalnym sądom administracyjnym⁸⁴ kompetencji do orzekania co do istoty sprawy administracyjnej. Na gruncie prawa związkowego Federalny

Sąd Administracyjny (*das Bundesverwaltungsgericht*)⁸⁵, rozpatrując zażalenia (*die Beschwerden*) na zarządzenia (decyzje) administracyjne (*die Verfügungen*), działa jako administracyjna instancja odwoławcza (formalnie jako federalny organ administracji⁸⁶) i orzeka merytorycznie w sprawach administracyjnych. Postępowanie sądowe toczy się w takim wypadku jako postępowanie zażaleniowe w sprawach administracyjnych na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu administracyjnym, o ile ustawa o Federalnym Sądzie Administracyjnym nie stanowi inaczej (art. 31 i art. 37 VGG w zw. z art. 2 ust. 4 VwVG)⁸⁷. Sąd administracyjny jako instancja odwoławcza orzeka samodzielnie i merytorycznie „w sprawie administracyjnej” (*„entscheidet in der Sache selbst”*), w której wniesiono zażalenie, albo – wyjątkowo – uchyla zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę organowi niższej instancji do ponownego rozpoznania wraz z wiążącymi wskazówkami (*„weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück”*) (art. 61 ust. 1 VwVG)⁸⁸. Jeżeli jednak Federalny Sąd Administracyjny orzeka jako pierwsza instancja⁸⁹, wtedy postępowanie sądowe toczy się na podstawie art. 30–73 i 79–85 ustawy federalnej z 4 grudnia 1947 r. o procesie cywilnym⁹⁰, z tym zastrzeżeniem, że Sąd ten ustala stan faktyczny z urzędu (art. 44 VGG). Ustawa o Federalnym Sądzie Administracyjnym w pozostałym

82 Zob. art. 71 ust. 1 lit. a)–b) i d) w zw. z art. 31 ust. 1 i 2 ustawy 29/1998 z 13 lipca, regulującej jurysdykcję sporno-administracyjną (*Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Boletín Oficial del Estado núm. 167, de 14 de julio de 1998 ze zm.).

83 M. Kamiński, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych...*, s. 124–125.

84 W szwajcarskim porządku prawnym na poziomie kantonów kompetencje ogólnych sądów administracyjnych wykonują sądy administracyjne lub sądy powszechne. Na poziomie federacji kompetencje ogólnych sądów administracyjnych wykonują Federalny Sąd Administracyjny oraz Sąd Federalny. Wyróżnia się ponadto specjalne (szczególnie) sądy administracyjne. Zob. np. U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zürich 2010, s. 429.

85 Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o Federalnym Sądzie Administracyjnym, *Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG)*, *Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS)* 2006, S. 2197 i n. ze zm.

86 Zob. art. 1 ust. 2 lit. c^{bis} oraz art. 47 ust. 1 lit. b ustawy federalnej o postępowaniu administracyjnym (*Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968, Verwaltungsverfahrensgesetz/VwVG*), *AS* 1969, s. 737 i n. ze zm.

87 Zob. art. 37 VGG oraz art. 2 ust. 4 VwVG.

88 Kompetencje merytoryczno-kasacyjne przysługują również kantonalcym sądom administracyjnym.

89 Sąd ten orzeka w pierwszej instancji w postępowaniu skargowym (*das Klageverfahren*), w którym rozpoznawane są skargi o rozstrzygnięcie sporów określonych w ustawie (art. 35–36 VGG).

90 *Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 (BZP)*, *AS* 1948, S. 485 ze zm.

zakresie nie stanowi regulacji zamkniętej, odsyłając także do innych ustaw⁹¹.

Kompetencje do merytorycznego orzekania w sprawach należących do właściwości organów administracji przysługują także najwyższemu organowi federalnej władzy sądowniczej – Szwajcarskiemu Sądowi Federalnemu (*das Schweizerisches Bundesgericht*). Zgodnie z art. 86 ust. 1 w zw. art. 90 ustawy o Sądzie Federalnym (BGG)⁹² Sąd ten rozpoznaje skargi na orzeczenia kończące postępowanie (co do zasady orzeczenia odwoławcze) wydane przez Federalny Sąd Administracyjny, Federalny Sąd Karny, niezależne organy odwoławcze w sprawach z zakresu radiofonii i telewizji oraz organy kantonalne ostatniej instancji (w tym kantonalne sądy administracyjne), o ile nie jest dopuszczalne zażalenie do Federalnego Sądu Administracyjnego. Uwzględniając skargę na orzeczenie (art. 107 ust. 2 zd. 1 BGG), Sąd Federalny może je uchylić i – orzec merytorycznie w sprawie – albo – przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi niższej instancji. Ponieważ Sąd Federalny orzeka najczęściej co do orzeczeń odwoławczych w sprawach administracyjnych (także wtedy, gdy zostały wydane przez Federalny Sąd Administracyjny, lub kantonalne sądy administracyjne, działające jako organy administracyjne wyższej instancji), dlatego samodzielne rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, której dotyczy skarga, jest również przejawem merytorycznej kompetencji do orzekania w „sprawach administracyjnych”. Sąd Federalny może także bezpośrednio przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, który orzekał w pierwszej instancji (zasadniczo organowi administracji federalnej lub kantonalnej), uchylając zaskarżone orzeczenie organu odwoławczego oraz decyzję organu pierwszej instancji (art. 107 ust. 2 zd. 2 BGG). Sąd Federalny jest w pewnych sytuacjach zobowiązany do orzekania kasatoryjnego. Dotyczy to przede wszystkim przypadków, gdy orzeczenie merytoryczne wymagałoby specjalnej wiedzy fachowej lub gdy sprawa znajduje się w obszarze kompetencji

uznaniowych organu administracji. Samo postępowanie przed Sądem Federalnym zostało uregulowane wyczerpująco w jednym akcie. Zgodnie z ogólną klauzulą odsyłającą, jeżeli ustawa o Sądzie Federalnym nie zawiera szczegółowych uregulowań, odpowiedniemu zastosowaniu podlegają przepisy ustawy federalnej z 4 grudnia 1947 r. o procesie cywilnym (BZP)⁹³ (art. 71 BGG). Szczegółowe klauzule odsyłające dotyczą przede wszystkim postępowania dowodowego (art. 55 ust. 1 BGG)⁹⁴ oraz wykonania orzeczeń Sądu Federalnego (art. 69–70 BGG)⁹⁵.

5. Poziomy referencyjności normatywnej współczesnych kodyfikacji postępowania sądowoadministracyjnego. Uwagi podsumowujące.

Przeprowadzona analiza prawnoporównawcza pozwala na postawienie tezy, że w ramach trzech zasadniczych modeli jurysdykcji sądowoadministracyjnej oraz ich lokalnych odmian wzorce kodyfikowalności regulacji postępowania przed sądami administracyjnymi wykazują określone podobieństwa oraz nasilenie tożsamyh tendencji konstrukcyjnych. Przede wszystkim nie można nie dostrzec, że niezależnie od stopnia zamkniętości lub zupełności regulacji procesowej w tym obszarze, jej skoncentrowanego lub rozproszonego charakteru oraz dominacji cech kasatoryjnego lub merytorycznego modelu kompetencji judykacyjnych sądów administracyjnych współczesne kodyfikacje procesu sądowoadministracyjnego mają w płaszczyźnie normatywnej charakter silnie referen-

91 Zob. np. art. 38 VGG odsyłający w zakresie przyczyn wyłączenia sędziego do ustawy z dnia 17 czerwca 2005 r. o Sądzie Federalnym.

92 Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005, AS 2006, S. 1205 i n. ze zm.

93 Sama ustawa o procesie cywilnym (BZP) stanowi w art. 1 ust. 1, że reguluje ona postępowanie w rozstrzyganych przez Sąd Federalny jako jedyną instancję sprawach skarg wymienionych w art. 120 ustawy z 17 czerwca 2005 r. o Sądzie Federalnym.

94 Postępowanie dowodowe ma być prowadzone na podstawie art. 36, 37 oraz 39–65 BZP.

95 W zależności od piątego lub niepiątego charakteru obowiązków wynikających z treści orzeczenia egzekucja sądowa jest regulowana przez ustawę o postępowaniu egzekucyjnym i konkursowym (świadczenia pieniężne), ustawę o postępowaniu administracyjnym (świadczenia niepieniężne, gdy Sąd Federalny orzeka co do istoty sprawy administracyjnej) i ustawę o procesie cywilnym (orzeczenia w przedmiocie skarg).

cyjny. Można w tym zakresie wyróżnić co najmniej trzy poziomy odniesienia.

Po pierwsze, część kodyfikacji procesowych, regulując status sądów administracyjnych, odsyła do ogólnych regulacji ustrojowo-organizacyjnych sądownictwa. Po drugie, powszechna jest tendencja do zewnętrznego i formalnego oparcia struktury i dynamiki postępowania sądowniczo-administracyjnego na wzorcach cywilnoprosesowych. Jest to konsekwencja kardynalnego założenia, że postępowanie w sprawach sporów o ocenę legalności działania lub zaniechania kompetencyjnego organów administracji publicznej na tle konkretyzacji norm prawa administracyjnego lub stosunków administracyjnoprawnych jest typowym postępowaniem procesowym pomiędzy dwiema stronami sporu, poddany kompetencji judykacyjnej sądu administracyjnego. Założenie to jest co do zasady prawidłowe i – jak pokazują doświadczenia z zakresu praktyki legislacyjnej wielu zagranicznych porządków prawnych – może zostać efektywnie i operatywnie skonkretyzowane w różnej postaci. Jak już jednak podniesiono, istnieją określone strukturalne granice i uwarunkowania, które nie pozwalają na zbyt szerokie i mechaniczne transponowanie wzorców cywilnoprosesowych w sferę procesu sądowniczo-administracyjnego. Istota skonkretyzowanych stosunków oraz norm administracyjnoprawnych oraz kompetencyjne i materialnoprawne związki z nimi skarżonego organu administracji oraz skarżącego podmiotu nie przystają do niektórych cech lub treści instytucji cywilnoprosesowych lub wymagają autonomicznej regulacji procesowej. Należy ponadto stwierdzić, że praktyka ogólnego odesłania do bezpośredniego lub odpowiedniego stosowania regulacji kodeksowej z zakresu procesu cywilnego generuje szereg wątpliwości lub niepewności interpretacyjnych lub aplikacyjnych, co skutkuje koniecznością konkretyzacji treści i zakresu odesłania w długotrwałych procesach wykładni doktrynalnej i orzeczniczej. Szczególnie dysfunkcyjne może okazać się proste, niepełne lub wadliwe zakresowo odesłanie do reguł lub zasad procesowych dotyczących faz rozpoznawczej lub wykonawczej postępowania sądowniczo-administracyjnego (por. np. sygnalizowane problemy odesłania do regulacji cywilnoprosesowych w zakresie sądowniczo-administracyjnego postępowania dowodowego w prawie nider-

landzkim). Po trzecie wreszcie, strukturalną cechą wzorcowych kodyfikacji postępowania przed sądami administracyjnymi jest odsyłające lub transponujące wkomponowanie w regulację procesową określonych – relewantnych z punktu widzenia zakresu kompetencji rozpoznawczo-orzeczniczych sądu – zagadnień związanych z podmiotowym i przedmiotowym zakresem kontroli sądowniczo-administracyjnej oraz specyfiką spraw administracyjnych będących przedmiotem tej kontroli. Brak normatywnych uogólnień w nawiązaniu do typowych kategorii kontrolowalnych spraw administracyjnych (wyjątkiem w tym zakresie są np. regulacje francuskiego kodeksu sądownictwa administracyjnego) lub form działania organów administracji skutkuje szeroką dekodyfikacją procedury sądowniczo-administracyjnej objawiającą się ustanowieniem otwartego katalogu przepisów względem niej szczególnych w wielu ustawach z zakresu materialnego lub ustrojowego prawa administracyjnego (zob. także uwagi poniżej).

6. Polskie kodyfikacje postępowania sądowniczo-administracyjnego na tle rozważanych wzorców kodyfikowalności.

Na tle powyższych wzorców kodyfikacyjnych prawa obcego polskie rozwiązania normatywne w obszarze postępowania sądowniczo-administracyjnego należy uznać za odrębną i oryginalną kodyfikację o charakterze samoistnym, względnie zupełnym i otwartym⁹⁶. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹⁷ opiera się na wzorcu formalnie i treściowo nawiązującym do regulacji cywilnoprosesowej⁹⁸, jednak nie przez odesłanie do treści kodeksu postępowania cywilnego, lecz przez bezpośrednie lub odpowiednie transponowanie określonych instytucji i konstrukcji procesowych z powyższego kodeksu. Podejście to ma swoje historyczne tradycje, które przeszły znamiennej ewolucję⁹⁹.

96 Por. M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego...*, s. 124–125.

97 Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., cytowana dalej jako „p.p.s.a.”.

98 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.).

99 Na temat historycznego rozwoju sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich – zob. np. J. Borkowski, *Model*

Obowiązująca w okresie od 22 sierpnia 1922 r. do 15 listopada 1932 r. ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁰⁰ stanowiła względnie samodzielnie regulację o charakterze kodyfikacyjnym, która bez formalnego odsyłania do kodyfikacji cywilnoprosesowych wzorowała się na ich rozwiązaniach konstrukcyjnych. Trudno jednak uznać, że regulacja ta miała charakter zupełny treściowo¹⁰¹. Kolejny akt regulujący postępowanie sądownoadministracyjne – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Naj-

wania metody odesłania zewnętrznego do kodyfikacji postępowania cywilnego. Warto w tym kontekście zauważyć, że była to tendencja aprobowana i rozwijana również na gruncie nauki prawa administracyjnego¹⁰⁶. W swojej pracy poświęconej sądownictwu administracyjnemu¹⁰⁷ Jerzy Stefan Langrod opublikował nawet opatrzone komentarzem projekt odrębnej ustawy o postępowaniu sądowno-administracyjnym, w którym postulował szerokie, bezpośrednie lub zmodyfikowane, przeniesienie wielu instytucji procesowych typowych dla procedury sądownocywilnej¹⁰⁸. Tendencja ta została



Na osłabienie stabilności kodyfikacyjnej polskiej procedury wpływa prawo Unii Europejskiej.

wyższym Trybunale Administracyjnym¹⁰² również bazował na wzorcach cywilnoprosesowych, odsyłając dodatkowo, w wyznaczonym zakresie, do bezpośredniego lub odpowiedniego stosowania określonych przepisów kodeksu postępowania cywilnego¹⁰³ oraz prawa o ustroju sądów powszechnych¹⁰⁴. Analiza treści powyższych aktów dowodzi, że wykazywały one tendencję do szerokiego i dość mechanicznego przenoszenia terminologii cywilnoprosesowej na grunt regulacji administracyjnoprosesowej¹⁰⁵ oraz prefero-

utrzymana także w okresie powojennym (zob. art. 65 projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r., którego głównym referentem był prof. dr Marian Zimmermann¹⁰⁹), jednak stopniowo zakres odesłania ulegał ograniczeniu ze względu na wzrost ilościowy uregulowań autonomicznych. O ile wprowadzone reaktywującą sądownictwo administracyjne w Polsce ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy –

normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, t. XLI, s. 7–37.

100 Dz.U. z 1926 r., nr 68, poz. 400 ze zm.

101 Ustawa ta nie zawierała przykładowo regulacji dotyczącej zdolności sądowej i procesowej, nie odsyłając również w tym zakresie do innych ustaw.

102 Dz.U. z 1932 r., nr 94, poz. 806 ze zm.

103 Zob. art. 53 (zdolność procesowa strony skarżącej i osoby przypozwanej) i art. 108 (doręczenia w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu).

104 Zob. art. 78 (sprawy utrzymania powagi sądu).

105 Zob. np. nazewnictwo stron postępowania („pozwana władza administracyjna” w ustawie z dnia 3 sierpnia 1922 r., „pozwana władza” i „osoba przypozwana” w rozporządzeniu z dnia 27 października 1932 r.) oraz instytucja przypozwania do sprawy (zob. art. 11 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r.; art. 48, 51, 52 rozporządzenia z dnia 27 października 1932 r.).

106 Por. np. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 19–20.

107 J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studia*, Warszawa-Kraków 1929, s. 255 i n.

108 Zob. przykładowo projektowane przepisy dotyczące: legitymacji czynnej strony powodowej i biernej pozwanego w sporze administracyjnym (art. 3–5), interwencji w sporze administracyjnym (zob. art. 6 § 1; bazowała ona na konstrukcji interwencji ubocznej), podziału skarg na skargi ustalające, skargi o nieważność wyborów do ciał ustawodawczych i samorządowych, skargi wskutek milczenia władzy, skargi wskutek szkód „wyrządzonych przez organa państwowe zachowaniem się niezgodnym z prawem lub obowiązkami służby” (art. 29).

109 J. Zimmermann, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2, s. 108–124.

Kodeks postępowania administracyjnego¹¹⁰ odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach nieuregulowanych w ustawie było zaopatrzone w zastrzeżenie, że rozpoznanie skargi następuje według przepisów kodeksowych o postępowaniu rewizyjnym (art. 150²² k.p.a.), o tyle kolejna ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹¹¹ zawierała już złożone odesłanie do odpowiedniego stosowania w sprawach w niej nieunormowanych określonych przepisów k.p.a. oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (w sprawach z zakresu prawa podatkowego), a w pozostałym zakresie – przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (art. 59). Dopiero aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zerwała z długotrwałą tradycją szerokiego odsyłania do odpowiedniego stosowania przepisów procedury cywilnej. Zerwanie to nie jest jednak zupełne¹¹², a sposób jego przeprowadzenia może zakresowo budzić określone zastrzeżenia. Nie zostały również poddane autonomicznej transformacji regulacje cywilnoprosesowe w zakresie zdolności sądowej (pomieszczenie w art. 25 p.p.s.a. prywatnoprawnego i publicznoprawnego statusu podmiotów będących stronami postępowania), podstaw zawieszenia i podjęcia zawieszzonego postępowania (art. 123–129 p.p.s.a.), ogólnej podstawy umorzenia postępowania (art. 161 p.p.s.a.), instytucji wznowienia postępowania. Wątpliwości budzi także mechaniczne i niedostosowane do specyfiki postępowania sądowniczoadministracyjnego pojmowanie zasady równości stron, które opiera na błędnym założeniu, że pozycja procesowa skarżonego organu jest równoważna pozycji strony skarżącej. Przejawem tej tendencji jest przyznanie skarżonym organom w zasadzie¹¹³ nieograniczonego, w ramach ustawowego zakresu

zaskarżalności, prawa do kwestionowania wyroków sądu administracyjnego w sądowniczoadministracyjnym toku instancji, pomimo iż postępowanie przed sądem administracyjnym nie służy ochronie praw podmiotowych skarżących organów, a one same jako podmioty reprezentujące państwo nie są adresatami konstytucyjnych norm gwarancyjnych w zakresie środków ochrony wolności i praw (art. 77–81 w zw. z art. 30–76 Konstytucji RP). Rozważając polską konkretyzację wzorca kodyfikowalności procedury sądowniczoadministracyjnej, warto zwrócić również uwagę na jej istotną cechę polegającą na bardzo szerokim zakresie odesłania do ustaw szczególnych z zakresu materialnego i ustrojowego prawa administracyjnego¹¹⁴. Z punktu widzenia minimalnych wymogów zamkniętości regulacji kodyfikacyjnej można zgłosić poważne obiektywne co do otwartych klauzul odsyłających w zakresie tak fundamentalnych zagadnień procesowych, jak definiowanie sprawy sądowniczoadministracyjnej (art. 1 p.p.s.a.), właściwość rzeczowa sądów administracyjnych (art. 3 § 3 p.p.s.a.) lub przesłanki odrzucenia skargi (art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.). Ustawodawca kodyfikacyjny nie jest ponadto konsekwentny w praktyce wprowadzania zastrzeżeń o odmiennych uregulowaniach w przepisach szczególnych, gdyż w odniesieniu do istotnej części instytucji i konstrukcji procesowych pominał klauzule odsyłające do odmiennych uregulowań¹¹⁵, co stanowi poważne uchybienie z zakresu techniki, staranności i spójności legislacyjnej. Można na tej

114 Zob. art. 3 § 3, art. 4, art. 10, art. 14, art. 15 § 1 pkt 5 i § 2, art. 16 § 1–2, art. 33 § 1a, art. 49 § 1, art. 50 § 2, art. 53 § 2a, art. 58 § 1 pkt 5a i 6, art. 63, art. 64 § 2–3, art. 64b § 1, art. 90 § 1, art. 133 § 1, art. 147 § 1, art. 166, art. 167a § 4 i 6, art. 181 § 1, art. 193, art. 199, art. 214 § 1 p.p.s.a.

115 Przede wszystkim dotyczy to odmiennie uregulowanych w ustawach szczególnych zagadnień związanych z: 1) wyłączeniem określonych spraw z zakresu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, 2) trybem wnoszenia skargi, 3) terminem do wniesienia skargi lub skargi kasacyjnej, 4) trybem kontroli formalnej środka zaskarżenia oraz rodzajem rozstrzygnięcia o niedopuszczalności środka (np. pozostawienie skargi bez rozpoznania), 5) wpływem wniesienia skargi na wykonalność przedmiotu zaskarżenia, 6) ochroną tymczasową po wszczęciu postępowania przed sądem administracyjnym, 7) zasadami rozpoznawania skargi, 8) zakresem kontroli, 9) zasadami i sposobem orzekania sądu.

110 Dz.U. z 1980 r., nr 4, poz. 8 ze zm.

111 Dz.U. z 1995 r., nr 74, poz. 368 ze zm.

112 W aktualnym stanie prawnym odesłania te wynikają z art. 65 § 2, art. 106 § 5, art. 296 § 2 i art. 300 p.p.s.a.

113 Prawidłowo w tym kontekście (aczkolwiek na podstawie innych przesłanek) art. 151a § 3 p.p.s.a. wyłączył możliwość zaskarżania w drodze skargi kasacyjnej wyroków uwzględniających sprzeciw od decyzji, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a.

podstawie sformułować wnioszek, że zamierzenie ustawodawcy, aby dokonać w jednej ustawie względnie zupełnej kodyfikacji postępowania sądowoadministracyjnego, nie zostało zrealizowane w stopniu zadowalającym, a w obszar regulacyjny tego postępowania nadal pozostaje wpisana stała i wykazująca właściwości inflacyjne tendencja dekodyfikacyjna.

Na zakończenie godzi się również zauważyć, że na osłabienie stabilności kodyfikacyjnej polskiej procedury sądowoadministracyjnej określony wpływ ma również prawo Unii Europejskiej. Okazuje się bowiem, że zakres krajowej autonomii proceduralnej w zakresie postępowania sądowoadministracyjnego podlega ograniczeniom w tych sprawach unijnych, dla których wewnętrzna regulacja proceduralna jest niewystarczająca z punktu widzenia standardów materialnych lub procesowych prawa Unii Europejskiej¹¹⁶.

Bibliografia

- Arnaldo Alcubilla E., Fernández Valverde R.(ed.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Madrid 2007.
- Auby J. B., *Codification of the Law of Administrative Procedure. General Perspective* (w:) Wen-Yeu Wang (eds.), *Codification in International Perspective: Selected Papers from the 2nd IACL Thematic Conference*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014, s. 139–162.
- Barnett H., *Constitutional and Administrative Law*, London–Sydney 2002
- Bergel J. L., *Principal Features and Methods of Codification*, „Louisiana Law Review” 1988, t. 48, nr 5, s. 1073–1988.
- 116 Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie C-403/16 *Soufiane El Hassani* przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych. Wyrok ten spowodował dokonanie nowelizacji m.in. art. 5 pkt. 4 p.p.s.a. (zob. ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2019 r. poz. 11). Istotne znaczenie ma również wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie C-556/17 *Alekszj Torubarov* przeciwko *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*. Wyrok ten powinien skutkować modyfikacją zakresu zasady orzekania polskich sądów administracyjnych według stanu prawnego i faktycznego z dnia wydania zaskarżonej decyzji w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- Borkowski J., *Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, t. XLI, s. 7–37.
- Borkowski J., *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1982, nr 28, s. 27–48.
- Borkowski J., *Nowy francuski kodeks sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 38–48.
- Burgi M., Durner W., *Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG. Transparenz, Bürgerfreundlichkeit und Perspektiven der Bürgerbeteiligung insbesondere in Verfahren der Eröffnungskontrolle*, Baden-Baden 2012, ss. 204.
- Burgi M., *Gesetzgebung im Verwaltungsverfahrensrecht zwischen europäischem Umsetzungsdruck und (fehlendem) nationalem Gestaltungswillen* (w:) M. Burgi, K. Schönenbroicher (red.), *Die Zukunft des Verwaltungsverfahrensrechts. Zukunftswerkstatt Verwaltungsverfahren: Staat und Wirtschaft, Wissenschaft und Praxis im Dialog*, Baden-Baden 2010, s. 31–47.
- Burgi M., *Übergreifende Regelung des Rechts der Regulierungsverwaltung – Realisierung der Kodifikationsidee?*, „Neue Juristische Wochenschrift” 2006, nr 34, s. 453–488.
- Cieppa R., *Il processo amministrativo dopo il correttivo al codice*, Milano 2012.
- Flavier H., Froger C., *Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism*, „BRICS Law Journal” 2016, t. 3, nr 2, s. 80–111.
- Häfelin U., Müller G., Uhlmann F., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zürich 2010.
- Jaworski W. L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Kahl W., *Das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen Kodifikationsidee und Sonderrechtsentwicklungen* (w:) W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (red.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, Baden-Baden 2002, s. 67–134.
- Kahl W., Hilbert P., *Die Bedeutung der Kodifikation im Verwaltungsrecht*, „Rechtswissenschaft” 2012 nr 4, s. 453–488
- Kamiński M., *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawnoporównawcze* (w:) Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 121–138.
- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016.

- Kamiński M., *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych. Uwagi na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego* (w:) I. Lipowicz, Z. Kmieciak (red.), *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, Warszawa 2012, s. 120–136.
- Kamiński M., *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 5, s. 16–34.
- Kmieciak Z. (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 2017.
- Kmieciak Z., *Europejskie modele sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, z. 4–5, s. 9–19.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 31–46.
- Langrod J. S., *Kontrola administracji. Studia*, Warszawa–Kra-ków 1929.
- Masferrer A., *French Codification and “Codiphobia” in Common Law Traditions*, „Tulane European and Civil Law Forum” 2019, t. 34, s. 2–31.
- Matan A., *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* (w:) G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zagadnienia Ogólne*, t. 1, Warszawa 2017, s. 175–273.
- Ricci J. C., *Droit administratif*, Paris 2004.
- Siedlecki W., *Charakter norm prawa procesowego cywilnego* w: W. Sielecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.
- Verburg A., Schueler B., *Procedural Justice in Dutch Administrative Court Proceedings*, „Utrecht Law Review” 2014, t. 10, nr 4, s. 56–72.
- Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.
- Weiss G. A., *The Enchantment of Codification in the Common-Law World*, „Yale Journal of International Law” 2000, t. 25, nr 2, s. 435–532.
- Zimmermann J., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2, s. 108–124.
- Zimmermann J., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 161–174.