

Szwedzki i polski model postępowania sądowoadministracyjnego – analiza prawnoporównawcza



Andrzej Paduch

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

✉ andrzej.paduch@amu.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-0033-011X>

The Swedish and Polish Models of Administrative Court Proceedings: a Comparative Legal Analysis

The article juxtaposes two models of proceedings before administrative courts: the Swedish one and the Polish one. The aim of the article is to answer the question whether Swedish legal regulation may inspire the Polish legislator in a possible amendment of the law on proceedings before administrative courts. The first part of the article analyses Swedish proceedings before administrative courts. This model is characterized by an extensive organisational structure, a wide scope of cases, the evidence proceedings, as well as the possibility to amend an appealed decision. The second part of the article is devoted to Polish regulation. It points out the two-tier nature of administrative judiciary, the limited possibilities of conducting evidence proceedings and the cassation model of jurisprudence. In his conclusions, the author finds interesting the possibility of broadening the scope of evidence proceedings and the possibility of structural expansion of administrative courts in Poland.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, postępowanie administracyjne, sąd administracyjny, dwuinstancyjność, postępowanie sądowoadministracyjne

Key words: administrative law, administrative proceedings, administrative court, two-instance, administrative court proceedings, administrative judiciary

[https://doi.org/10.32082/fp.5\(79\).2023.1219](https://doi.org/10.32082/fp.5(79).2023.1219)

1. Wstęp

Sądowa kontrola administracji publicznej uznawana jest za jeden z fundamentów państwa prawa¹.

of Administrative Discretion in the Administrative State, red. J. de Poorter, E.H. Ballin, S. Lavrijssen, Berlin 2019, s. 4; W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, w: *System Prawa*

1 J. Bell, *Judicial Review in the Administrative State*, w: *Judicial Review*

W podstawowym zakresie obejmuje ona przede wszystkim ustalenie, czy określona aktywność administracji publicznej była zgodna z prawem lub kryteriami prawidłowego zarządzania i – w przypadku negatywnej oceny tej aktywności – uchylenie określonego aktu lub czynności². W niektórych porządkach prawnych możliwa jest nadto zmiana kontrolowanego aktu lub czynności, po ewentualnym postępowaniu wyjaśniającym. Jakkolwiek szeroko rozumiane sądownictwo administracyjne stanowi dziedzinę prawa stosunkowo młodą³, sądowa kontrola bywa sprawowana na różne sposoby i przez różne organy⁴. W niektórych porządkach prawnych stanowi ona zadanie sądów powszechnych; w tym ujęciu sprawę administracyjną uznaje się po prostu za sprawę cywilną szczególnego rodzaju; w przypadku innych systemów prawnych kontrola administracji sprawowana jest przez sądy administracyjne, stanowiące odrębny, wyspecjalizowany pion wymiaru sprawiedliwości⁵.

W ramach niniejszego opracowania zestawiono ze sobą dwie odmiany modelu wyodrębnionego

Administracyjnego, t. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 83; J.S. Langrod, *O istotę sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1933, s. 12.

2 J. Bell, *Judicial...*, s. 12.

3 Początki kształtowania się sądów administracyjnych to przełom XIX i XX w. – zob. np. A. Skoczylas, M. Swora, *Administrative Judiciary in Poland in Search for Fairness and Efficiency – an Overview*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 2007, nr 19 E, s. 117–118.

4 Szerzej E.H. Ballin, *Constitutional Genealogy of Judicial Review in the Administrative State*, w: *Judicial Review...*, s. 28; J. Shasivari, *Challenges and perspectives of administrative judiciary in the Republic of North Macedonia*, „Tribuna Juridica” 2019, nr 9, s. 62; K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2, s. 125 i n.

5 H. Ragnemalm, *Administrative justice in Sweden*, Stockholm 1991, s. 209. Zob. np. S.H. Morup, *The Principle of Effective Legal Protection in Danish Administrative Law*, w: *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*, red. Z. Sente, K. Lachmayer, Abingdon-New York 2017, s. 91–104; E. Varnay, M. Varju, *Whither Administrative Justice in Hungary? European Requirements and the Setting Up of a Separate Administrative Judiciary*, „European Public Law” 2019, nr 3, s. 283–304.

sądownictwa administracyjnego, w znacznym zakresie jednakże różniące się od siebie. Pierwsza z odmian to rozwiązanie przyjęte w Królestwie Szwecji, oparte na zasadzie merytoryczno-reformatoryjnego orzekania, szerokim zakresie przedmiotowym aktów podlegających sądowej kontroli i rozbudowanej strukturze organizacyjnej. Druga odmiana to rozwiązania polskie, funkcjonujące w co do zasady niezmienionym kształcie już trzecią dekadę, obejmujące orzekanie przede wszystkim typu kasacyjnego, z szerokim, ale zamkniętym katalogiem zaskarżanych aktów oraz z nierozbudowaną, dwuszczeblową strukturą organizacyjną.

Rozwiązania polskie oceniane są pozytywnie zarówno w doktrynie, jak i w praktyce obrotu prawnego; z uwagi na nowe wyzwania stojące przed administracją publiczną postuluje się jednak niekiedy ich rewizję pod kątem swoistego „unowocześnienia”⁶. Interesującym zagadnieniem może być zatem porównanie modelu polskiego ze szwedzkim, a tym samym ustalenie, czy rozwiązania tego drugiego porządku prawnego – w wielu aspektach zbliżone do polskich, w innych wyraźnie jednak odmienne – mogą stanowić inspirację do modyfikacji polskiego postępowania sądownoadministracyjnego. Odpowiedź na powyższe pytanie udzielona zostanie po komparatystycznym zestawieniu obu modeli. Metoda prawno-porównawcza opiera się na analizie tekstu prawnego, przy czym wykładni poddane zostaną zarówno przepisy szwedzkich aktów normatywnych regulujących postępowanie sądownoadministracyjne, jak i rozwiązań polskich.

2. Model szwedzki

2.1. Zagadnienia ustrojowe

Przechodząc do analizy modelu szwedzkiego, należy zwrócić uwagę, że doświadczenia tego kraju są o tyle interesujące, że jest on zaliczany w literaturze do „nordyckiej rodziny prawnej”, co wyraża się w podobieństwie porządków prawnych krajów skandynawskich⁷.

6 Zob. np. W. Piątek, *Przyszłość instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 387–396.

7 H. Wenander, *Full Judicial Review or Administrative Discretion? A Swedish Perspective on Deference to the*

Jednocześnie przy tym Szwecja – w przeciwieństwie do większości innych krajów tej części Europy – przyjęła model wyodrębnionego sądownictwa administracyjnego: sądy administracyjne stanowią w tym kraju osobny pion sądownictwa i funkcjonują obok sądów powszechnych oraz wyspecjalizowanych⁸. W pozostałych zaś państwach nordyckich, z wyjątkiem jeszcze

Dotatkowo reguły zaskarżenia decyzji administracyjnej wskazane zostały w ustawie o postępowaniu administracyjnym (*Förvaltningslag*, „FL”¹³).

Na szczęblu konstytucyjnym ustanowiono, że administracja publiczna jest niezależna od innych władz (rozdział 12 § 2 szw. konstytucji)¹⁴. Postanowienie to stanowi swoisty wyznacznik granic sądowej kontroli

Sądownictwo administracyjne Szwecji ma swoistą strukturę.

Finlandii, sądowa kontrola administracji publicznej realizowana jest przez sądy powszechne⁹.

Regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w Szwecji zawarta została w trzech aktach normatywnych:

- 1) szwedzkiej konstytucji z 1974 r. (*Regeringsformen*¹⁰),
- 2) ustawie o postępowaniu sądownoadministracyjnym (*Förvaltningsprocesslag*, „FPL”¹¹),
- 3) ustawie o organizacji sądów administracyjnych (*Lag om allmänna förvaltningsdomstolar*¹²).

administracji: niezależność administracji ma charakter zbliżony do niezależności sądownictwa, przedmiotem kontroli sądu powinny być zatem wyłącznie kryteria wskazane w prawie¹⁵. Przy czym pomiędzy postępowaniem administracyjnym a sądownoadministracyjnym zachodzi szczególnego rodzaju relacja: szwedzkie postępowanie administracyjne ma bowiem co do zasady charakter postępowania jednoinstancyjnego¹⁶. To spłaszczenie instancji nie oznacza jednakże obniżenia stopnia ochrony prawnej jednostki: swoistą rekompensatą powyższego jest szerszy zakres uprawnień przyznany sądom administracyjnym, które w ramach wykonywanej kontroli mogą także zmienić zaskarżoną decyzję¹⁷. Sądy administracyjne w Szwecji posiadają zatem uprawnienia do merytoryczno-reformatoryjnego orzekania.

Sądownictwo administracyjne Szwecji ma swoistą strukturę.

Składa się z sądów trzech stopni: rejonowych sądów administracyjnych, apelacyjnych sądów

Administration, w: Deference to the Administration in Judicial Review, red. G. Zhu, Cham 2019, s. 406; K. Zweigert, H. Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford 1998, s. 273; M. Suksi, *Common Roots of Nordic Constitutional Law? Some Observations on Legal-Historical Development and Relations between the Constitutional Systems of Five Nordic Countries*, w: *The Nordic Constitutions: A Comparative and Contextual Study*, red. H. Krunke, B. Thorarensen, Oxford 2018, s. 9.

8 Rozdział 11, art. 1 szwedzkiej konstytucji. Zob. także H. Ragnemalm, *Administrative...*, s. 43.

9 B.O.G. Mortensen, F. Waage, *Deference to the Administration in Judicial Review in Denmark*, w: *Deference...*, s. 157–163.

10 *Regeringsform*, 1974:152. Teksty szwedzkich aktów prawnych zamieszczone są na stronie www.riksdagen.se (dostęp: 17.05.2023).

11 *Förvaltningsprocesslag*, 1971:291.

12 *Lag* 1971:289. Zob. szerzej H. Wenander, *Administrative Law*, w: *Swedish Legal System*, red. M. Bogdan, C. Wong, Stockholm 2022, s. 74.

13 *Förvaltningslag*, 2017:900.

14 W doktrynie wskazuje się, że niezależność ta jest zbliżona do niezależności sądów – szerzej zob. J. Olszanowski, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w wybranych krajach skandynawskich i Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 3, s. 117 i przywołana tam literatura.

15 H. Wenander, *Full Judicial...*, s. 408.

16 Zob. § 40 FL. Por. H. Ragnemalm, *Administrative...*, s. 209, H. Wenander, *Administrative...*, s. 73–74.

17 Zob. § 28 FPL.

administracyjnych i Najwyższego Sądu Administracyjnego¹⁸. Poszczególne stopnie wyodrębniono ze względu na powierzone im zadania. I tak – rejonowy sąd administracyjny rozstrzyga w pierwszej instancji skargi na decyzje organów administracji oraz wydaje rozstrzygnięcia w innych sprawach. Apelacyjny sąd administracyjny rozpoznaje apelacje od wyroków rejonowych sądów administracyjnych – pełni zatem zadania sądu drugiej instancji.¹⁹ Z kolei Najwyższy Sąd Administracyjny rozpoznaje skargi od rozstrzygnięć apelacyjnych sądów administracyjnych – przy czym, co istotne, sąd ten może odmówić przyjęcia sprawy do rozpoznania w przypadku, w którym nie ma ona przełomowego znaczenia dla systemu prawnego (*Prövningstillstånd i kammarrätt*, ang. *leave to appeal*)²⁰. Konstrukcja ustrojowa szwedzkich sądów administracyjnych jest zatem w istocie zbliżona do trójstopniowej struktury polskich sądów powszechnych i SN, w których pierwsze dwa stopnie służą rozpoznaniu sprawy (na zasadach dwuinstancyjnego postępowania sądowego, w układzie sąd rejonowy–sąd okręgowy albo sąd okręgowy–sąd apelacyjny), trzeci zaś (SN) – nadzwyczajnej weryfikacji wydanych orzeczeń w ramach skargi kasacyjnej oraz podejmowania innych czynności przewidzianych w prawie.

Aktualny zakres spraw pozostających w kognicji szwedzkiego sądownictwa administracyjnego jest następstwem reform prawa administracyjnego wprowadzanych w tym kraju w końcu XX w.²¹ Do tego czasu szwedzkie prawo nie formułowało generalnej zasady zaskarżalności decyzji do sądu

administracyjnego²². Sprawy znajdujące się w kognicji szwedzkich sądów administracyjnych podzielić można na dwie grupy:

1) skargi na rozstrzygnięcia wydane przez organy administracji w sprawach indywidualnych, np. z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa podatkowego, pomocy społecznej, zezwoleń na prowadzenie na działalności określonego rodzaju²³;

2) szczególnego rodzaju sprawy rodzinne i opiekuńcze, obejmujące zarządzenia w sprawie opieki nad nieletnimi, zarządzenia w sprawach osób uzależnionych od używek czy sprawy z zakresu opieki psychiatrycznej²⁴.

Należy jednakże podkreślić, że niektóre kategorie spraw – pozornie zaliczające się do jednej z powyższych grup – podlegają kognicji innych sądów. Przykładowo, sprawy z zakresu prawa patentowego rozpoznaje Sąd Patentowy, pozostający w strukturze szwedzkiego sądownictwa powszechnego²⁵. Szwedzki model powieła zatem dostrzeganą także w wielu innych porządkach prawnych swobodę legislatury w przekazywaniu spraw na linii jednostka–państwo sądom administracyjnym albo sądom powszechnym. Zaznaczyć przy tym trzeba, że swoboda ta jest dopuszczalna przez ETPC²⁶.

18 Zob. art. 1 rozdziału 11 szwedzkiej konstytucji. Zob. także H. Wenander, *Full Judicial...*, s. 408; H. Ragnemalm, *Administrative...*, s. 51–52.

19 Zob. § 1–2, § 8, § 14 *Lag* 1971:289.

20 Zob. § 35 FPL. W szwedzkiej nauce wskazuje się, że podstawową funkcją Najwyższego Sądu Administracyjnego jest właśnie rozstrzyganie spraw o przełomowym znaczeniu – zob. opracowanie przygotowane przez Instytut Sztokholmski na rzecz Prawa Skandynawskiego (SISL): *The Swedish National Court Administration*, Sztokholm 2007, s. 635, <https://www.scandinavianlaw.se/pdf/51-31.pdf> (dostęp: 29.07.2023).

21 H. Wenander, *Administrative...*, s. 74; H. Ragnemalm, *Administrative...* s. 215–221; L. Carlson, *The Fundamentals of Swedish Law*, Lund 2019, s. 191.

22 H. Wenander, *Administrative...*, s. 74; H. Ragnemalm, *Administrative...* s. 215–221; L. Carlson, *The Fundamentals of Swedish Law*, Lund 2019, s. 191.

23 *The Swedish National...*, s. 634, H. Wenander, *Full Judicial...*, s. 411.

24 H. Wenander, *Administrative...*, s. 76.

25 H. Wenander, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schweden*, w: *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsbarkeit in Deutschland und Europa*, red. K.P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin 2019, s. 1179.

26 Zob. np. wyrok ETPC z 28 czerwca 1978 r., König p. Niemcom; wyrok ETPC z 5 maja 1981 r., Bucholz p. Niemcom; wyrok ETPC z 23 czerwca 1981 r., Le Compte, van Leuven, De Meyere p. Francji; wyrok ETPC z 23 października 1985 r., Benthem p. Holandii, wyrok ETPC z 16 grudnia 1992 r., De Gourfre, de la Pradelle p. Francji; wyrok ETPC z 10 listopada 2004 r., Taşkın p. Turcji. Szerzej zob. Wytoczne w zakresie stosowania art. 6 – Prawo do rzetelnego procesu sądowego (aspekt cywilny), Strasbourg 2013, s. 8 i n., https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_pol.pdf (dostęp: 3.05.2023); M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 38–52.

W Szwecji funkcjonują także specjalne sądy administracyjne. Zaliczyć do nich należy sądy ds. migracji, które rozpoznają skargi na decyzje w przedmiocie legalizacji pobytu cudzoziemców²⁷, oraz sądy ds. środowiska naturalnego, które rozpoznają skargi na decyzje z zakresu ochrony środowiska oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, i wyodrębniony nie tylko funkcjonalnie, ale i instytucjonalnie sąd ds. wojskowych (*Försvarsunderrättelsesdomstolen*)²⁸.

Przedstawione powyżej wyodrębnienie dwóch kategorii spraw ma znaczenie w kontekście zakresu rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny.

albo pierwotne rozstrzygnięcie sprawy po ustaleniu wszystkich jej okoliczności prawnych i faktycznych.

2.2. Zagadnienia proceduralne

Postępowanie przed szwedzkim sądem administracyjnym może zostać uruchomione na jeden z dwóch sposobów, w zależności od przedmiotu sprawy.

Po pierwsze, może to nastąpić poprzez złożenie wniosku o wszczęcie postępowania. Dotyczy to wskazanej powyżej kategorii szczególnego rodzaju spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego²⁹. Sprawy te sądy administracyjne rozstrzygają jako organy



Postępowanie przed szwedzkim sądem administracyjnym może zostać uruchomione na jeden z dwóch sposobów, w zależności od przedmiotu sprawy.

W przypadku pierwszej grupy sąd rozpoznaje skargę na rozstrzygnięcie wydane w określonej sprawie, analizując je pod kątem wskazanych w prawie kryteriów (np. zgodności z prawem). Rozstrzygnięcie ma zatem charakter co do zasady wtórno-weryfikacyjny i zmierza do oceny wydanego już rozstrzygnięcia. Z kolei w przypadku drugiej grupy spraw ich rozpoznanie obejmuje pierwotne rozstrzygnięcie w określonym przedmiocie, na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu. Co za tym idzie, w zależności od tego, do której grupy dana sprawa się zalicza, głównym celem może być weryfikacja zakresu i rodzaju czynności podjętych we wcześniejszym postępowaniu administracyjnym

ochrony prawnej w pierwszej instancji, nie ma zatem dodatkowych warunków wstępnych zainicjowania takiego postępowania. Z kolei gdy przedmiotem sprawy jest kontrola decyzji administracyjnej, do wszczęcia postępowania dochodzi wskutek złożonej przez adresata zaskarżanego rozstrzygnięcia skargi. Przy czym pojęciu zaskarżanego rozstrzygnięcia nadaje się w prawie szwedzkim szerokie znaczenie. Stanowi je bowiem każda w istocie pisemna wypowiedź organu władzy publicznej, która ma wpływ na czyjąś sytuację faktyczną lub prawną³⁰. W konsekwencji zaskarżeniu mogą podlegać także zalecenia organów administracji w zakresie stosowania określonych przepisów prawa³¹. Istnieje także możliwość

27 H. Wenander, *Administrative...*, s. 75. Sądy te funkcjonują w ramach dwustopniowej struktury: jako rejonowe sądy migracyjne i sąd apelacyjny. Wyszczególnienie ma w tym przypadku postać wyodrębnienia jedynie funkcjonalnego w ramach istniejących już sądów administracyjnych; nie wiąże się zatem z powołaniem odrębnej jednostki wymiaru sprawiedliwości. Szerzej zob. H. Wenander, *Judicial...*, s. 408.

28 H. Wenander, *Administrative...*, s. 75.

29 Tamże, s. 78.

30 Tamże. Zob. także H. Ragnelmalm, *Administrative...*, s. 52.

31 Przykładem takiej sytuacji może sprawa RÅ 2004 ref. 8, tzw. Sprawa oliwy z oliwek (*Olive Oil Case*). Najwyższy Sąd Administracyjny dopuścił skargę na zalecenia Szwedzkiego Urzędu ds. Żywności w przedmiocie nieprzydatności do spożycia produktów z oliwy z oliwek, które przez konsumentów

zaskarżenia aktów wydawanych przez organy lokalne (*Laglighetsprövning enligt kommunallagen*; taką możliwość stworzono na podstawie przepisów regulujących działanie samorządu terytorialnego)³². Prawo zaskarżenia aktów tego rodzaju zastrzeżone zostało jednakże dla wyłącznie członków danej wspólnoty samorządowej³³ i to pod warunkiem, że akt ten wpływa na sytuację prawną, osobistą lub ekonomiczną skarżącego (*Klagorätt*)³⁴.

Zarówno skarga, jak i wniosek o wszczęcie postępowania nie są pismami szczególnie rygorystycznymi formalnie, w szczególności nie są obarczone przymusem adwokackim³⁵. Szwedzkie sądownictwo administracyjne oparte jest bowiem na założeniu, że każdy powinien mieć prawo do wystąpienia o ochronę prawną bez konieczności korzystania z pomocy fachowego pełnomocnika i ponoszenia z tego tytułu kosztów³⁶. Przepisy prawa wskazują w związku z tym, że skarga lub wniosek powinny przybrać formę pisemną, a nadto zawierać – poza danymi teleadresowymi wnoszącego i ewentualnie innych prywatnych podmiotów uczestniczących w postępowaniu (§ 3 FPL) – w istocie jedynie żądanie i jego uzasadnienie (§ 4 FPL). W orzecznictwie Najwyższego Sądu Administracyjnego przyjmuje się jednak, że w istocie wystarczy, ażeby z pisma strony wynikało, że jest ona niezadowolona z wydanego rozstrzygnięcia albo – to w odniesieniu do spraw wszczętych nie wskutek wniesienia skargi, ale na wniosek – domaga się sądowego rozstrzygnięcia określonej

kwestii³⁷. Na wniesienie skargi skarżący ma trzy tygodnie od doręczenia lub ogłoszenia decyzji i powinien uczynić to za pośrednictwem organu administracji, który wydał zaskarżaną decyzję (§ 6a FPL).

W tym kontekście należy jednakże dostrzec dwie kwestie. Po pierwsze, to skarżący określa granice postępowania – co do zasady sąd nie może bowiem rozstrzygać poza nimi³⁸. Po drugie, szwedzkie postępowanie sądownoadministracyjne przewiduje instancyjne ograniczenie przywoływania nowych faktów i dowodów (*Instansordningens princip*)³⁹. Oznacza to, że skuteczne rozpoznanie określonych twierdzeń i dowodów przed sądem wyższej instancji jest możliwe wyłącznie, jeżeli były one znane organowi lub sądowi w poprzedniej instancji. W przypadku, w którym sąd administracyjny dojdzie do przekonania, że określony aspekt sprawy nie został zbadany we wcześniejszej instancji, sprawa powinna zostać tam przekazana do rozpoznania⁴⁰. Z powyższego można wywieść wniosek, że rozpoznając skargę na decyzję, sąd administracyjny – jakkolwiek dysponuje wachlarzem środków umożliwiających także merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy – opiera się na istocie sprawy ustalonej już przez organ administracji.

Z drugiej jednakże strony przepisy nie przewidują ograniczeń w zakresie postępowania dowodowego przed sądem (§ 20–27 FPL). Możliwe jest zatem wyjaśnienie sprawy nie tylko na podstawie dokumentów (zgrupowanych we wcześniejszym postępowaniu administracyjnym albo przedłożonych w sądzie), ale także np. poprzez oględziny rzeczy (w tym nieruchomości), opinię biegłego czy przesłuchanie świadków⁴¹. Sąd rozstrzyga sprawę na podstawie materiału

mogły zostać uznane za „wiążące”. Podobny charakter miały zalecenia – formalnie niewiążące – odnoszące się do bezpiecznych zachowań podczas pandemii COVID-19. Szerzej zob. H. Wenander, *Sweden: non-binding rules against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism*, „European Journal of Risk Regulation” 2021, nr 12, s. 137.

32 Zob. rozdział 13, § 1 *Kommunallag* 2017:725, „KL”. Zob. także H. Wenander, *Administrative...*, s. 76; H. Wenander, *Judicial...*, s. 411; L. Carlson, *The Fundamentals...*, s. 180–182.

33 *Varje medlem av en kommun eller en region* – zob. Rozdział 13, § 1 KL. Zob. także H. Wenander, *Judicial...*, s. 411.

34 H. Wenander, *Geschichte...*, s. 1191. Zob. także § 33 akapit drugi FPL.

35 H. Wenander, *Administrative...*, s. 75; L. Carlson, *The Fundamentals...*, s. 192.

36 Tamże, H. Ragnemalm, *Administrative...*, s. 231.

37 Konsekwencją liberalnego podejścia do warunków formalnych pisma inicjującego postępowanie sądowe jest przyjęcie, że sąd administracyjny nie jest związany podstawą prawną wskazaną przez stronę (*Åberopsplikt*). Sprawa będzie zatem rozstrzygana w oparciu o zgromadzony materiał, przedstawiający określony układ okoliczności faktycznych i to one będą podstawą subsumpcji – zob. H. Wenander, *Geschichte...*, s. 1189–1194; H. Wenander, *Administrative...*, s. 77, RÅ 2002 ref. 29.

38 Zob. § 29 FPL.

39 H. Wenander, *Full Judicial...*, s. 409.

40 Tamże i przywołana tam literatura.

41 L. Carlson, *The Fundamentals...*, s. 194.

zebranego w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu sądowym⁴². Warunkiem przeprowadzenia dowodu przez sąd administracyjny jest jednak jego uzupełniający charakter. W przeciwnym razie – jak wskazano to wcześniej – sprawa powinna trafić do rozpoznania do niższej instancji.

Postępowanie przed szwedzkim sądem administracyjnym ma charakter kontradyktoryjny; opiera się zatem na sporze prowadzonym pomiędzy skarżącym a organem administracji (§ 7a FPL)⁴³ i odbywa się jawnie. Wskazana jawność obejmuje nie tylko

Konwencji Praw Człowieka (EKPC)⁴⁷. Spowodowało to nowelizację przepisów o postępowaniu sądowo-administracyjnym, polegającą na wprowadzeniu do analizowanej regulacji rozpraw i ustnego wysłuchania stron, pod warunkiem że usprawni to postępowanie, przyspieszy je, jedna z nich o to wniosła albo mają one sporne interesy (§ 9 FPL)⁴⁸. Na tym tle należy zwrócić uwagę, że strona może uczestniczyć w jawnym posiedzeniu sądu nie tylko fizycznie, ale także za pośrednictwem środków komunikacji na odległość, np. poprzez transmisję audio (§ 14 FPL).

Rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej przybiera postać wyroku. Jego treść może być różna, w zależności od przedmiotu sprawy.

prawo do uzyskania informacji na temat sprawy, ale także obowiązek jej udzielenia przez sąd. Jawność może podlegać pewnym ograniczeniom ze względu na szczególnie okoliczności (np. tajemnica państwowa, ochrona tajemnicy innego uczestnika postępowania)⁴⁴. Szczególnym aspektem jawności jest prawo strony do bycia wysłuchaną. Prawo to rozumiane jest jako możliwość zajęcia przez stronę – przynajmniej jednokrotnie – stanowiska w odniesieniu do materiałów zgromadzonych w aktach sprawy⁴⁵. Co interesujące, szwedzkie postępowanie sądowoadministracyjne ma zasadniczo postać pisemną; sąd rozstrzyga zatem sprawę nie na rozprawie, ale na posiedzeniu gabinetowym (§ 9 FPL)⁴⁶. W oryginalnym kształcie regulacji nie przewidywano od powyższego wyjątków. Sytuacja uległa zmianie wraz z uznaniem przez ETPC takiego rozwiązania za sprzeczne z art. 6 ust. 1 Europejskiej

Rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej przybiera postać wyroku. Jego treść może być różna, w zależności od przedmiotu sprawy.

W przypadku wniosków sąd orzeka *in merito* o ich uwzględnieniu albo oddaleniu. Z kolei w przypadku skarg na decyzje sąd analizuje sprawę nie tylko pod kątem legalności (*laglighet*), ale także celowości (*lämplighet*)⁴⁹. Z tej przyczyny może uchylić wydaną decyzję i zakończyć postępowanie administracyjne (uznając decyzję za zbędną), uchylić ją i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania, a także ją zmienić⁵⁰. W tym zakresie sąd działa zatem nie tylko kasacyjnie, ale także jest władny do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego⁵¹. W doktrynie zwraca się uwagę, że rozpoznając skargi omawianego rodzaju, sąd ma w istocie kompetencje identyczne z kompetencjami

42 Zob. § 30 FPL.

43 H. Wenander, *Administrative...*, s. 79; H., Wenander, *Full Judicial...*, s. 409.

44 H. Wenander, *Geschichte...*, s. 1193.

45 H. Wenander, *Administrative...*, s. 80.

46 L. Carlson, *The Fundamentals...*, s. 193.

47 Wyroki ETPC z 12 listopada 2002 r.: Lundevall p. Szwecji oraz Salomonsson p. Szwecji. Zob. także H. Wenander, *Administrative...*, s. 79.

48 Szerzej zob. H. Wenander, *Geschichte...*, s. 1193.

49 H. Wenander, *Full Judicial...*, s. 409.

50 H. Wenander, *Administrative...*, s. 81; H. Wenander, *Full Judicial...*, s. 410.

51 H. Wenander, *Administrative...*, s. 81.

organu administracji, który wcześniej w sprawie rozstrzygał⁵². Skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania wywołuje przy tym ten skutek, że organ jest związany prawną oceną sądu⁵³.

Tak szeroka perspektywa rozpoznania sprawy – legalność i celowość rozstrzygnięcia – doznaje jednakże istotnego ograniczenia. Otóż w przypadku skarg na akty wydane przez organy samorządu lokalnego sąd bada sprawę wyłącznie pod kątem legalności⁵⁴ i jedynie pod kątem wystąpienia naruszeń prawa wskazanych przez skarżącego w skardze⁵⁵. Zakres kontroli jest zatem w tym przypadku bardzo wąski, w zestawieniu z kontrolą pozostałych skarg. Jak się wydaje, jest to konsekwencją szczególnej pozycji organów szwedzkiego samorządu lokalnego, funkcjonujących z konstytucyjnymi gwarancjami niezależności⁵⁶. Konsekwencją wskazywanego zakresu kontroli jest to, że uwzględniając skargę, sąd nie może zaskarżonego aktu zmienić, a jedynie – uchylić, uznawszy, że narusza on prawo⁵⁷.

Od wydanego przez rejonowy sąd administracyjny wyroku przysługuje apelacja, którą należy złożyć w terminie trzech tygodni od doręczenia wyroku (§ 33 FPL). Rozpoznanie apelacji uzależnione jest jednak od jej przyjęcia przez sąd (§ 34a FPL). Rozwiązanie to przewidziane jest w odniesieniu do w istocie wszystkich spraw, z wyłączeniem podatkowych i skierowania na przymusowe leczenie⁵⁸. Apelacyjny sąd administracyjny przyjmie sprawę do rozpoznania, jeżeli zachodzą uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości wyroku rejonowego sądu administracyjnego albo przyjętych przez ten sąd wniosków, zachodzi konieczność

wyjaśnienia wątpliwości w stosowaniu prawa albo wystąpią inne szczególne okoliczności⁵⁹.

Wyrok apelacyjnego sądu administracyjnego może być zaskarżony do Najwyższego Sądu Administracyjnego (§ 35 FPL). Skuteczne jego zaskarżenie uzależnione jest od przyjęcia skargi przez ten sąd, co może nastąpić jedynie wtedy, gdy sprawa jest istotna dla orzecznictwa albo zachodzą szczególne okoliczności, w tym w szczególności wyrok jest oczywiście błędny albo rozstrzygnięcie sprawy w apelacyjnym sądzie administracyjnym obarczone jest poważnym przeoczeniem lub poważnym błędem (§ 35–36 FPL)⁶⁰. W przypadku spraw podobnych, jeżeli jedną z nich przyjęto do rozpoznania, również w odniesieniu do pozostałych powinno nastąpić przyjęcie (§ 36 FPL). Co istotne, przyjęcie do rozpoznania może dotyczyć całości albo części skarżonego wyroku (§ 36 FPL).

3. Model polski

3.1. Zagadnienia ustrojowe

Przechodząc do analizy polskich rozwiązań, należy w pierwszej kolejności odwołać się do art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, w którym wyodrębniono trzy piony sądownictwa: sądy powszechne, sądy wojskowe i sądy administracyjne⁶¹. Kryterium wyodrębnienia stanowi tu przedmiot wymiaru sprawiedliwości: w odniesieniu do sądów administracyjnych jest nim kontrola działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP), wykonywana – co doprecyzowano w ustawodawstwie zwykłym – z perspektywy legalności (art. 1 § 2 p.u.s.a.⁶²)⁶³. Z powyższym wiąże się istotna różnica pomiędzy polskim a szwedzkim postępowaniem sądoadministracyjnym: polskie sądy administracyjne nie rozstrzygają spraw innych aniżeli „czysta”

52 H. Wenander, *Full Judicial...*, s. 409.

53 Tamże, s. 410.

54 Rozdział 13, § 1 I i § 8 KL. Zob. także H. Wenander, *Full Judicial...*, s. 412.

55 Rozdział 13, § 7 KL. Zob. także H. Wenander, *Administrative...*, s. 81.

56 Art. 2 rozdziału 14 szwedzkiej konstytucji stanowi, że władze lokalne są odpowiedzialne za sprawy lokalne i regionalne. Szerzej zob. H. Ragnelmalm, *Administrative...*, s. 61–63; J. Nergelius, *Constitutional Law in Sweden*, Amsterdam 2015, s. 95; S. Jägerskiöld, *Administrative Law, w: An Introduction to Swedish Law*, red. S. Strömholm, Stockholm 1988, s. 98.

57 H. Wenander, *Full Judicial...*, s. 412; H. Ragnelmalm, *Administrative...*, s. 240.

58 H. Wenander, *Administrative...*, s. 81.

59 Zob. § 34a FPL, Wenander, *Administrative...*, s. 81.

60 Zob. § 36 FPL, H. Wenander, *Administrative...*, s. 82.

61 W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 78, 84.

62 Ustawa z 25 listopada 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm).

63 W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 79. Zob. także A. Kurzawa, P. Szustakiewicz, *Art. 2 [Organy upoważnione do orzekania]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023, s. 6.

kontrola administracji publicznej. W szczególności przedmiotem sprawy sądowoadministracyjnej nie może być – jak ma to miejsce w Szwecji – kwestia przymusowego leczenia czy ubezwłasnowolnienie. Sprawy te – pomimo, że dotyczą głębokiej ingerencji w prawa jednostki – rozpoznawane są bowiem na gruncie polskiego porządku prawnego przez sądy powszechne⁶⁴. Polskie sądownictwo administracyjne – z niewielkimi wyjątkami – nie posiada przy tym uprawnień do merytoryczno-reformatoryjnego orzekania, skutkiem stwierdzenia niezgodności z prawem aktu lub czynności podlegających kontroli jest więc ich eliminacja z obrotu prawnego⁶⁵. W Konstytucji wyraźnie oddzielono zatem załatwianie spraw należących do zadań administracji publicznej od kontroli wykonywania przez nie tych zadań (co mieści się w zakresie kompetencji sądów administracyjnych)⁶⁶. W tym ujęciu kontrola administracji publicznej w istocie wyklucza merytoryczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki przez sądy administracyjne⁶⁷, w pojęciu tym w żadnym razie nie mieści się bowiem swoiste wyręczenie administracji publicznej w wykonywaniu jej zadań⁶⁸.

Obowiązujący w Polsce kasacyjny model orzekania sądów administracyjnych ocenić należy pozytywnie,

umożliwia on bowiem kontrolę legalności administracji publicznej przy jednoczesnym zachowaniu pełnej specjalizacji wydawanych przez nią orzeczeń⁶⁹. Uważam, że separacja administrowania i jego kontroli jest rozwiązaniem uzasadnionym zarówno względami ustrojowymi (np. trójpodziałem władzy⁷⁰ i niezależnością samorządu terytorialnego), jak i praktycznymi⁷¹. Należy jednak zwrócić uwagę, że w doktrynie, na wzór rozwiązań niemieckich i austriackich, coraz częściej dostrzega się możliwość czy wręcz konieczność poszerzenia uprawnień sądów z zakresu merytoryczno-reformatoryjnego orzekania⁷². Jak się wydaje, zalety takiego modelu, odnoszące się przede wszystkim do przyspieszenia orzeczenia o prawach i obowiązkach jednostki, dostrzegł także ustawodawca: nowelizacja p.p.s.a. z 2015 r.⁷³ wprowadziła – aczkolwiek w niewielkim zakresie i na zasadzie wyjątku – możliwość

64 Zob. np. art. 544 k.p.c.

65 Zob. art. 145 i n. p.p.s.a.

66 Zob. np. R. Hauser, *Zalożenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12, s. 23; J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego...*, s. 212–213; W. Sawczyn, *Związanie kasacyjnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 7–9 wraz z przywołaną tam literaturą.

67 R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 145. Autor określił sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjnego jako kontrolę, a nie zastępowanie administracji w załatwianiu spraw.

68 Tamże. Problem ten opisuje także Z. Kmiecik, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2, s. 12. Zob. także W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1, s. 29–31 i przywołana tam literatura.

69 Np. sprawy z zakresu budownictwa, ochrony środowiska itd. mogą wykraczać poza wiedzę sędziów-prawników. Pozytywną ocenę modelu wyraził też projektodawca nowelizacji – na co zwraca uwagę W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1, s. 19 oraz W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny...*, s. 23–38. Zob. także uzasadnienie projektu ustawy.

70 Na ten problem zwracają uwagę W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny...*, s. 27.

71 Chodzi tu np. o możliwość skupienia się przez sędziów na analizie zagadnień prawnych, z wyłączeniem aspektu celowości określonego rozstrzygnięcia.

72 Szerzej zob. K. Wysocka, *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1, s. 146; A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 31–46; P. Ostojski, W. Piątek, *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, z. 2, s. 143–152; K. Flisek, *Główne modele...*, s. 125 i n.; D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP*, w: *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, Warszawa 2019, s. 11–25.

73 Ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 568).

merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne⁷⁴.

Konsekwencją ukształtowania polskich sądów administracyjnych jako „sądów prawa” posiadających uprawnienia w zasadzie wyłącznie kasacyjne jest niewielki zakres prowadzonego postępowania dowodowego.

Skoro bowiem sąd ten ustala faktów, a jedynie kontroluje działalność administracji publicznej, to co do zasady nie ma potrzeby przeprowadzania dowodów. W aktualnym stanie prawnym możliwe jest w istocie wyłącznie uzupełniające postępowanie dowodowe

Kolejną istotną z perspektywy ustrojowej cechą polskiego modelu sądownictwa administracyjnego jest jego dwuinstancyjność. Wynika ona z art. 176 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każde postępowanie sądowe ma charakter co najmniej dwuinstancyjny. Cecha ta musiała zatem zostać uwzględniona także w konstruowaniu struktury polskich sądów administracyjnych⁷⁵. Sądownictwo administracyjne w Polsce ma w związku z tym charakter dwustopniowy i składa się z szesnastu wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 2 p.u.s.a.). W ramach wskazanego modelu rozpoznanie



Konsekwencją ukształtowania polskich sądów administracyjnych jako „sądów prawa” posiadających uprawnienia w zasadzie wyłącznie kasacyjne jest niewielki zakres prowadzonego postępowania dowodowego.

z dokumentu (art. 106 § 3 p.p.s.a.)⁷⁵. Suplementarny charakter tego postępowania oraz znaczne ograniczenie zakresu środków dowodowych czynią jednakże sytuację, w której art. 106 § 3 p.p.s.a. znajdzie zastosowanie stosunkowo rzadko⁷⁶.

74 Zob. np. art. 146 § 2 p.p.s.a. czy art. 149 § 1b.

75 A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 2, s. 42–54.

76 K. Sieradzka, *Art. 106 [Przebieg postępowania]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023, s. 255; M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Zalaśńska, *Art. 106 [Przebieg postępowania]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 504; J.P. Tarno, *Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne*, w: *System... s. 342*; H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do wyroku NSA z 22.06.201SK 2466/10*, OSP 2013, nr 4, s. 283–291.

spraw w pierwszej instancji stanowi zadanie wojewódzkich sądów administracyjnych. Strony, które nie zgadzają się z wydanym przez te sądy rozstrzygnięciem, mogą wywieść środek zaskarżenia – skargę kasacyjną albo zażalenie – do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 173 i 194 p.p.s.a.). Przy czym należy zwrócić uwagę na pewne ograniczenie swobody w uruchomieniu postępowania odwoławczego: wywodząc skargę kasacyjną, skarżący ma obowiązek powołać podstawę kasacyjną w postaci naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię albo niewłaściwe zastosowanie bądź naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć wpływ na wynik sprawy; braki w tym zakresie nie podlegają uzupełnieniu (art. 174 i art. 177a p.p.s.a.).

77 J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądowniczoadministracyjnego...*, s. 209.

3.2. Zagadnienia proceduralne

Analizując polskie sądownictwo administracyjne od strony proceduralnej, należy w pierwszej kolejności dostrzec, że opiera się ono na zasadzie skargowości, zgodnie z którą warunkiem uruchomienia postępowania jest zainicjowanie tego postępowania przez uprawniony do tego podmiot⁷⁸. Podstawowym sposobem uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym jest złożenie skargi⁷⁹. Uprawnionym do tego jest w szczególności każdy, kto ma w tym interes prawny (art. 50 § 1 p.p.s.a.). Przedmiotem skargi mogą być różne akty lub czynności, np. decyzje albo postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym czy podatkowym, postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, interpretacje przepisów prawa podatkowego, a także akty wydawane albo odnoszące się do działalności samorządu terytorialnego (akty prawa miejscowego i inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, a także akty nadzoru nad nimi). Przedmiotem skargi może być także bezczynność administracji lub przewlekłość postępowania administracyjnego w danej sprawie⁸⁰. Co istotne, dla uruchomienia postępowania ze skargi konieczne jest jednak wcześniejsze wyczerpanie środków zaskarżenia w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym, o ile były one przewidziane (art. 52 § 1–3 p.p.s.a.)⁸¹. Postępowanie sądownoadministracyjne ma bowiem charakter odrębny od administracyjnego i może być wszczęte co do zasady po zakończeniu tego pierwszego⁸².

Drugim sposobem uruchomienia omawianego postępowania jest sprzeciw od decyzji kasatoryjnej – środek ten wydaje się w istocie szczególną postacią

skargi, tym od niej się różniącą, że wnoszoną w krótszym terminie i rozpoznawaną w założeniu w szybszym trybie⁸³. Ostatnim sposobem uruchomienia postępowania sądownoadministracyjnego jest wniosek. Jest on składany w przypadkach, w których postępowanie nie dotyczy zaskarżenia kogoś z aktów administracji publicznej, a dotyczy np. rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego lub o właściwość albo udzielenia prawa pomocy (art. 63–64 p.p.s.a.)⁸⁴.

W zakresie rygorystów formalnych można dostrzec pewne podobieństwa między polskim a szwedzkim porządkiem prawnym. Postępowanie przed polskimi sądami administracyjnymi także nie jest bowiem nadmiernie sformalizowane. Z zastrzeżeniem wyjątków z ustawy⁸⁵, w postępowaniu tym nie przewidziano bowiem przymusu adwokacko-radcowskiego, umożliwiając tym samym samodzielne inicjowanie postępowań przez skarżących oraz ich samodzielną reprezentację po wszczęciu postępowania. Brak także szczególnych wymogów formalnych pism⁸⁶. Pisma niespełniające określonych w przepisach ustawy warunków formalnych podlegają swoistej procedurze sanacyjnej, wyrażającej się we wzywaniu do uzupełnienia oznaczonych braków formalnych⁸⁷. Dość liberalnemu ukształtowaniu regulacji w zakresie rygorystów formalnych towarzyszy możliwość wyjścia przez sąd poza zarzuty i wnioski skargi: jakkolwiek skarżący

78 B. Adamiak, *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, w: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2019, s. 559.

79 W. Piątek, *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021, s. 430.

80 Zob. art. 3 § 2 p.p.s.a.

81 Z. Kmiecniak, *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *System...*, s. 279.

82 R. Hauser, W. Piątek, A. Paduch, A. Skoczylas, *Zakres źródłowy oraz przedmiotowy postępowania administracyjnego*, w: *Postępowanie...*, s. 30.

83 Zob. art. 64a i in. p.p.s.a. O sprzeciwie zob. J.G. Firlus, T. Woś, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, z. 6, s. 85; J. Wilczyński, *Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególne postępowanie sądownoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych*, w: *Aktualne...*, s. 27–41; M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, z. 4, s. 50–71; W. Piątek, *Zakres przedmiotowy rozpoznania przez sąd „sprzeciwu od decyzji”*. Glosa do wyroku WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17, OSP 2019, nr 10, s. 174.

84 W. Piątek, *Art. 63 [Wszczęcie na wniosek]*, w: *Prawo do postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Zustakiewicz, Warszawa 2023, nb 3.

85 Zob. art. 175, 194 § 4, 276, 285 § 3 p.p.s.a.

86 Zob. art. 45 p.p.s.a.

87 Zob. art. 49 § 1 p.p.s.a.

ma obowiązek wskazać zarzucane zaskarżonemu aktowi lub czynności naruszenie prawa⁸⁸, to jednak sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi – ważne, aby rozstrzygnięcie zapadło w granicach danej sprawy⁸⁹. Przywodzi to na myśl przytoczone wcześniej przepisy szwedzkiej ustawy o postępowaniu sądowo-administracyjnym.

Postępowanie przed sądami administracyjnymi opiera się na zasadzie jawności i przyjętej jako zasadnicza forma rozprawie⁹⁰. W odniesieniu do pewnych kategorii spraw możliwe jest rozpoznanie skargi bez udziału stron, na posiedzeniu niejawnym. Dotyczy to jednak tych przypadków, w których zaskarżony akt dotknięty jest wadą o istotnym ciężarze gatunkowym (np. nieważność), ma charakter wпадkowy albo strona wyraziła na to zgodę⁹¹. Co do zasady zatem postępowanie przed sądem administracyjnym – podobnie jak inne postępowania sądowe w Polsce – oparte jest na zasadzie jawności i podstawowej formie rozprawy⁹². Postępowanie to ma nadto charakter kontradyktoryjny, a zakres uprawnień stron jest zbliżony, chociaż nie identyczny⁹³. Jak się wydaje, obowiązujące w tym zakresie rozwiązania są w swej istocie zbieżne

z aktualną regulacją szwedzką, z tym jedynie zastrzeżeniem, że szwedzki porządek prawny jako zasadę przewiduje rozstrzyganie spraw na posiedzeniu niejawnym, nie zaś – na rozprawie. Rozwiązanie to wydaje się zgodne z zasadami ekonomiki procesowej, na polskim gruncie – wobec brzmienia art. 45 Konstytucji RP – wywoływałyoby zapewne wątpliwości natury konstytucyjnej⁹⁴.

Jak wskazano wcześniej, wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga sprawę wyrokiem, mającym co do zasady charakter kasacyjny⁹⁵. Oznacza to, że w przypadku uwzględnienia skargi zaskarżony akt lub czynność podlegają uchyleniu. Sąd może przy tym usunąć nie tylko akt, który został zaskarżony, ale także akt lub czynność wydane lub podjęte we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia⁹⁶. W szczególnych przypadkach możliwe są inne rozstrzygnięcia, np. stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji lub postanowienia⁹⁷, umorzenie postępowania administracyjnego⁹⁸, wymierzenie organowi grzywny w związku z niewykonaniem wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania⁹⁹. Zasadą jest jednak kasacyjny model orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce¹⁰⁰.

88 Zob. art. 57 § 1 p. 3 p.p.s.a.

89 Zob. art. 134 § 1 p.p.s.a. Wyjątkiem jest jednak skarga na interpretację przepisów prawa podatkowego – zob. art. 57a p.p.s.a.

90 Zob. art. 10 i 90 p.p.s.a.

91 Zob. art. 119 p.p.s.a.

92 Szerzej zob. np. A. Paduch, *Przeobrażenia prawa do jawnego rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej wywołane pandemią COVID-19*, w: *Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrżyńska, Warszawa 2022, s. 251–266; tenże, *Skierowanie sprawy sądowoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r.*, I OSK 2870/20, OSP 2022, nr 1, s. 156–176, wraz z przywołaną w tych publikacjach literaturą.

93 M. Niezgodka-Medek, *Art. 32 [Strony postępowania]*, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2021, nt. 1; J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka, *Art. 32 [Strony]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis/el. 2023, nb. 1, wraz z przywołaną tam literaturą.

94 Należy jednakże dostrzec, że w okresie pandemii COVID-19 ustawodawca znacząco ograniczył możliwość przeprowadzania rozpraw, przekierowując sprawy na posiedzenia hybrydowe i niejawne. Rozwiązania te nie spotkały się większą krytyką. Co więcej, dostrzeżono wiele pozytywnych ich aspektów – zob. A. Paduch, *Przeobrażenia...*; tenże, *Skierowanie...*; tenże, *The Fair Administrative Trial After COVID-19 Pandemic*, „ELTE Law Journal” 2023, nr 1, s. 71–82; W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego” 2022, z. 2, s. 17–33.

95 Art. 145 p.p.s.a.

96 Art. 135 p.p.s.a. Zob. np. wyroki NSA: z 17 grudnia 2008 r., II OSK 1633/07, ONSAiWSA 2010, z. 3, poz. 48; z 4 lipca 2013, II OSK 579/12, ONSAiWSA 2014, z. 5, poz. 71.

97 Art. 145 § 1 p. 2 p.p.s.a.

98 Art. 145 § 3 p.p.s.a.

99 Art. 154 § 1 p.p.s.a.

100 W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny...*, s. 24–25.

Jak zostało to wskazane, postępowanie sędowoadministracyjne ma w Polsce charakter dwuinstancyjny. Od zapadłego w sprawie wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wystąpienie z tym środkiem wymaga – poza spełnieniem ogólnych warunków formalnych dla pism procesowych – zachowania terminu oraz sporządzenia

jest wieloinstancyjne, możliwe jest zatem poddanie merytorycznej weryfikacji zapadłego wyroku.

Z perspektywy ustrojowej najbardziej doniosłą cechą różnicującą oba systemy jest poziom rozbudowania struktury organizacyjnej sądownictwa administracyjnego. W Szwecji sądy administracyjne zorganizowane są w ramach trzech szczebli, przy czym rozpoznawanie



Wspólne dla obu modeli jest przede wszystkim organizacyjne wyodrębnienie sądownictwa administracyjnego jako właściwego dla kontroli działalności administracji publicznej.

skargi kasacyjnej przez co do zasady adwokata lub radcę prawnego (art. 175 p.p.s.a.). Możliwość rozpoznania sprawy przez ten sąd nie jest przy tym związana z koniecznością np. uzyskania zezwolenia na zaskarżenie wyroku. Przy czym zakres kontroli instancyjnej sprawowanej przez ten ostatni sąd jest podwójnie konkretny: z jednej bowiem strony skarżący ma obowiązek przywołania we wnoszonej skardze kasacyjnej jednej z dwóch podstaw kasacyjnych z art. 174 p.p.s.a. pod rygorem odrzucenia skargi, z drugiej – sąd nie może wyjść poza granice zarzutów kasacyjnych, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie.

4. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na podobieństwa i różnice pomiędzy oboma modelami postępowania przed sądami administracyjnymi.

Wspólne dla obu modeli jest przede wszystkim organizacyjne wyodrębnienie sądownictwa administracyjnego jako właściwego dla kontroli działalności administracji publicznej.

W obu porządkach prawnych kontrola ta jest sprawowana w zakresie legalności działalności administracji publicznej (w przypadku Szwecji możliwe jest także zbadanie sprawy pod kątem innych kryteriów). W obu przypadkach postępowanie sędowoadministracyjne

spraw w pierwszej instancji podzielone zostało pomiędzy pierwsze dwa z nich. Z kolei w Polsce struktura ta jest dużo mniej złożona: polski system prawny przewiduje bowiem jedynie dwa szczeble tego pionu sądownictwa, przy czym wyższy z nich stanowi sąd odwoławczy. Szczególną doniosłość przypisać należy także i tej odmienności obu modeli, która dotyczy zakresu uprawnień orzeczniczych. Otóż w przypadku Szwecji w wielu sprawach sąd jest władny zmienić zaskarżoną decyzję czy inny akt administracji. Działa bowiem jak organ odwoławczy – poprzedzające postępowanie przed sądem postępowanie administracyjne jest co do zasady wyłącznie jednoinstancyjne. Rozwiązania polskie dopuszczają merytoryczno-reformatoryjne orzekanie sądów jedynie wyjątkowo i w ściśle określonych przypadkach. Konsekwencją powyższego jest różnica w sposobie przebiegu postępowania wyjaśniającego: w modelu polski sąd orzeka, opierając się w zasadzie wyłącznie na dokumentacji sprawy zgromadzonej przez organ administracji, możliwe jest jedynie wyjątkowo i suplementarnie przeprowadzenie dowodu z dokumentu. Z kolei w Szwecji możliwe jest w zasadzie całościowe przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przy wykorzystaniu wszelkich możliwych środków dowodowych. Niewątpliwie odmiennie kształtuje się również zakres spraw przekazanych sądom administracyjnym do rozstrzygnięcia. Sądy

szwedzkie, obok spraw z zakresu kontroli legalności działalności administracji publicznej, rozpoznają także wiele spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego. Kognicja polskich sądów administracyjnych

dostrzeganych jego wad¹⁰². Niewątpliwie usunięcie drugiej instancji – nawet przy przyznaniu polskim sądom administracyjnym uprawnień merytoryczno-reformatoryjnych względem zaskarżanych aktów



Rozwiązaniem niewątpliwie interesującym mogłoby być poszerzenie zakresu dopuszczalnych przed polskim sądem administracyjnym dowodów.

jest natomiast ograniczona do wyłącznie rozpoznawania skarg na akty lub czynności wydane już przez administrację publiczną.

Postawione we wstępie pytanie dotyczyło tego, czy rozwiązania szwedzkie mogą stanowić inspirację dla modyfikacji polskiego postępowania sądowoadministracyjnego. Przede wszystkim wykluczyć należy możliwość spłaszczenia – wzorem Szwecji – polskiego postępowania administracyjnego. Na gruncie polskim odwołanie zakorzenione jest w świadomości społecznej na tyle głęboko, że już z tego powodu jego usunięcie byłoby w mojej ocenie nieakceptowalne społecznie¹⁰¹. Również w doktrynie panuje zgoda co do szczególnego znaczenia dwuinstancyjnego modelu postępowania administracyjnego, pomimo

administracji i przy przyjęciu szerokiego rozumienia art. 78 Konstytucji RP¹⁰³ – obniżyłoby standard ochrony prawnej jednostki. Stąd też ewentualnej inspiracji dla polskiego ustawodawcy szukałbym w innych rozwiązaniach Szwecji.

101 Zob. np. art. 71 Konstytucji RP z 17 marca 1921 r., (Dz.U. z 1921 r., poz. 267), ustawa z 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz.U. z 1923 r., nr 91, poz. 712) czy art. 82 i n. Rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r., poz. 341). Zob. także B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 201; J. Smarż, *Zasada dwuinstancyjności postępowania w świetle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 378; R. Hauser, *Założenia...*, s. 30; A. Kubiak, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, w: *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 82.

102 Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 81; Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawnoporównawcze)*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 137; R. Hauser, *Założenia...*, s. 30; W. Piątek, *Zasada...*, s. 199. Przeciwnie A. Grysiński, *Uwagi na tle funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 41, tenże, *Zanim powstanie sądownictwo administracyjne...*, „CASUS” 1997, nr 5, s. 25 i n.

103 Zob. M. Florczak-Wątor, *Art. 78 [Zasada dwuinstancyjności postępowania]*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, wraz z przytoczonym tam orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Przeciwnie B. Adamiak, *Prawo zaskarżalności...*, s. 202; J. Smarż, *Zasada...*, s. 382–383; W. Piątek, *Zasada dwuinstancyjności postępowania*, w: *System prawa administracyjnego procesowego, Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. 2. cz. 2, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018, s. 195–196; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Trójścielbowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5, s. 23; R. Hauser, *Konstytucyjny...*, s. 148.

I tak rozważa się niekiedy¹⁰⁴ konieczność rozbudowy szczeblowej sądów administracyjnych, postulując utworzenie struktury trójszczeblowej, na wzór proponowanej w projekcie ustawy z 2002 r.¹⁰⁵ Uważam, że postulat ten zasługuje na uwagę; być może bowiem utworzenie rejonowych sądów administracyjnych, posiadających w swojej właściwości np. sprawy z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego albo sprawy o niższej wartości przedmiotu sporu stanowiłoby skuteczny środek odciążenia NSA i – wobec organizacyjnej rozbudowy sądownictwa – przyspieszenia postępowania sądowego jako takiego. Przy zachowaniu dwuinstancyjnego postępowania sądowniczoadministracyjnego część środków odwoławczych od rozstrzygnięć zapadłych w pierwszej instancji trafiałaby wówczas do wojewódzkich sądów administracyjnych jako sądów drugiej instancji (który w odniesieniu do innych kategorii spraw działałby jako sąd pierwszej instancji). Nie uważam natomiast za potrzebne takie zmodyfikowanie systemu sądownictwa administracyjnego, w którym Naczelny Sąd Administracyjny przyjąłby rolę sądu rozpatrującego wyłącznie nadzwyczajne środki zaskarżenia (jak ma to miejsce w przypadku relacji sądów powszechnych i SN). Weryfikacyjno-kasatoryjny charakter orzecznictwa sądów administracyjnych wyklucza moim zdaniem potrzebę tworzenia nadzwyczajnej instancji postępowania sądowego omawianego rodzaju.

Rozwiązaniem niewątpliwie interesującym mogłoby natomiast być poszerzenie zakresu dopuszczalnych przed polskim sądem administracyjnym dowodów.

Wprowadzenie możliwości uzupełniającego przesłuchiwania świadków albo zasięgnięcia opinii biegłego niewątpliwie mogłoby przyspieszyć tok postępowania jako takiego i przyczynić się do sprawnego ustalenia sytuacji prawnej jednostki, co w aktualnym stanie prawnym może nastąpić wyłącznie po ponownym rozpoznaniu sprawy przez organ administracji. Jestem jednocześnie zwolennikiem utrzymania suplementarnego charakteru dowodów przed sądem

administracyjnym. Tylko wówczas zachowane zostanie rozdzielenie zadań organów administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości przybierającego postać kontroli wykonywania tych pierwszych.

Bibliografia

- Adamiak B., *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 559–614.
- Adamiak B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, w: Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Warszawa 2010, s. 201–231.
- Ballin E.H., *Constitutional Genealogy of Judicial Review in the Administrative State*, w: *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, red. J. de Poorter, s. 28–37.
- Bell J., *Judicial Review in the Administrative State*, w: *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, red. J. de Poorter, E.H. Ballin, S. Lavrijsen, Berlin 2019, s. 4–26.
- Carlson L., *The Fundamentals of Swedish Law*, Lund 2019.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5, s. 20–31.
- Czubkowska M.J., Siemieniako J., *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, z. 4, s. 50–71.
- Drachal J., Jagielski J., Cherka M., *Art. 32 [Strony]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis/el. 2023.
- Firlus J.G., Woś T., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, z. 6, s. 82–98.
- Flisek K., *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2, s. 125–134.
- Florczak-Wątor M., *Art. 78 [Zasada dwuinstancyjności postępowania]*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Grysiński A., *Uwagi na tle funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 38–48.
- Grysiński A., *Zanim powstanie sądownictwo administracyjne...*, „CASUS” 1997, nr 5, s. 25–27.
- Gut D., *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP*, w: *Aktualne problemy sądowej*

104 A. Grysiński, *Uwagi...*, s. 41, tenże *Zanim...*, s. 25 i n., J.P. Tarno, *Trójszczeblowy...*, s. 23.

105 Zob. art. 9 ust. 1 poselskiego projektu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 78 z 20 listopada 2001 r.

- kontroli administracji publicznej, red. W. Piątek, Warszawa 2019, s. 11–25.
- Hanusz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 2, s. 42–54.
- Hauser R., *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 143–149.
- Hauser R., Piątek W., Paduch A., Skoczylas A., *Zakres źródłowy oraz przedmiotowy postępowania administracyjnego*, w: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021, s. 28–37.
- Hauser R., *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12, s. 21–33.
- Jägerskiöld S., *Administrative Law*, w: *An Introduction to Swedish Law*, red. S. Strömholm, Stockholm 1988, s. 79–103.
- Jagielska M., Wiktorowska A., Zalasińska K., *Art. 106 [Przebieg postępowania]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 500–506.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992.
- Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawnoporównawcze)*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 137–144.
- Kmieciak Z., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2, s. 9–22.
- Kmieciak Z., *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 322–323.
- Knysiak-Molczyk H., *Glosa do wyroku NSA z 22.06.2012 r., II FSK 2466/10*, OSP 2013, z. 4, s. 283–291.
- Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 31–46.
- Kubiak A., *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, w: *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 81–101.
- Kurzawa A., Szustakiewicz P., *Art. 2 [Organy upoważnione do orzekania]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023, s. 6–8.
- Langrod J.S., *O istotę sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1933.
- Mortensen B.O.G., Waage F., *Deference to the Administration in Judicial Review in Denmark*, w: *Deference to the Administration in Judicial Review*, red. G. Zhu, Cham 2019, s. 157–163.
- Morup S.H., *The principle of effective legal protection in Danish administrative law*, w: *The principle of effective legal protection in administrative law*, red. Z. Szente, K. Lachmayer, Abingdon–New York 2017, s. 91–104.
- Nergelius J., *Constitutional Law in Sweden*, Amsterdam 2015.
- Nieżgódka-Medek M., *Art. 32 [Strony postępowania]*, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Olszanowski J., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w wybranych krajach skandynawskich i Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 3, s. 115–129.
- Ostojski P., W. Piątek, *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, z. 2, s. 143–152.
- Paduch A., *Przeobrażenia prawa do jawnego rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej wywołane pandemią COVID-19*, w: *Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Pryżyńska, Warszawa 2022, s. 251–266.
- Paduch A., *Skierowanie sprawy sądownoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20*, OSP 2022, nr 1, s. 156–176.
- Paduch A., *The Fair Administrative Trial After COVID-19 Pandemic*, „ELTE Law Journal” 2023, nr 1, s. 71–82.
- Piątek W., *Art. 63 [Wszczęcie na wniosek]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023, s. 176–177.
- Piątek W., *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1, s. 19–33.
- Piątek W., *Przyszłość instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 387–396.
- Piątek W., Skoczylas A., *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 1, s. 24–38.
- Piątek W., *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021, s. 429–448.

- Piątek W., *Zakres przedmiotowy rozpoznania przez sąd „sprzeciwu od decyzji”. Glosa do wyroku WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17*, OSP 2019, nr 10, s. 162–181.
- Piątek W., *Zasada dwuinstancyjności postępowania*, w: *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. 2. cz. 2, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018, s. 194–210.
- Ragnemalm H., *Administrative justice in Sweden*, Stockholm 1991.
- Sawczyn W., *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 71–98.
- Sawczyn W., *Związanie kasacyjnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Shasivari J., *Challenges and perspectives of administrative judiciary in the Republic of North Macedonia*, „Tribuna Juridica” 2019, nr 9, s. 60–76.
- Sieradzka K., *Art. 106 [Przebieg postępowania]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023, s. 254–256.
- Skoczylas A., Swora M., *Administrative Judiciary in Poland in Search for Fairness and Efficiency – an Overview*, „*Transylvanian Review of Administrative Sciences*” 2007, nr 19 E, s. 116–125.
- Smarz J., *Zasada dwuinstancyjności postępowania w świetle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 378–386.
- Suksi M., *Common Roots of Nordic Constitutional Law? Some Observations on Legal-Historical Development and Relations between the Constitutional Systems of Five Nordic Countries*, w: *The Nordic Constitutions: A Comparative and Contextual Study*, red. H. Krunke, B. Thorarensen, Oxford 2018, s. 9–42.
- Tarno J.P., *Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 315–352.
- Tarno J.P., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 212–213.
- The Swedish National Court Administration*, Sztokholm 2007, <https://www.scandinavianlaw.se/pdf/51-31.pdf> (dostęp: 29.07.2023).
- Varnay E., Varju M., *Whither Administrative Justice in Hungary? European Requirements and the Setting Up of a Separate Administrative Judiciary*, „*European Public Law*” 2019, nr 3, s. 283–304.
- W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2022, z. 2, s. 17–33.
- Wenander H., *Administrative Law*, w: *Swedish Legal System*, red. M. Bogdan, C. Wong, Stockholm 2022, s. 62–84.
- Wenander H., *Full Judicial Review or Administrative Discretion? A Swedish Perspective on Deference to the Administration*, w: *Deference to the Administration in Judicial Review*, red. G. Zhu, Cham 2019, s. 405–415.
- Wenander H., *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schweden*, w: *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsbarkeit in Deutschland und Europa*, red. K.P. Sommermann, B. Schaffarzick, Berlin 2019, s. 1165–1199.
- Wenander H., *Sweden: Non-Binding Rules Against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism*, „*European Journal of Risk Regulation*” 2021, nr 12, s. 127–142.
- Wilczyński J., *Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególne postępowanie sądowoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych*, w: *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, Warszawa 2019, s. 27–48.
- Wysocka K., *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej j praw jednostki w postępowaniu*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2017, z. 1, s. 145–158.
- Wytyczne w zakresie stosowania art. 6 – *Prawo do rzetelnego procesu sądowego (aspekt cywilny)*, Strasburg 2013, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_pol.pdf (dostęp: 3.05.2023).
- Zweigert K., Kötz H., *An Introduction to Comparative Law*, Oxford 1998.