

Przemysław Ostojki

Wybrane problemy sądownictwa administracyjnego w Polsce w kontekście art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Selected problems of administrative justice in Poland in the context of Article 184 of the Constitution of the Republic of Poland

Niniejszy artykuł odnosi się do wybranych problemów związanych ze sposobem rozumienia treści art. 184 Konstytucji RP. Podjęto w nim próbę wykazania, że prawidłowa wykładnia tego przepisu powinna prowadzić do wniosków w pewnej mierze odmiennych, aniżeli przyjmowano dotąd w polskiej doktrynie prawa. Pierwsza z tez dotyczy konieczności objęcia właściwością sądów administracyjnych spraw, które jak dotąd poddane są kognicji sądów powszechnych, zwłaszcza ze skarg na decyzje organów rentowych. Druga teza zakłada, iż pojęcie kontroli działalności administracji publicznej nie stoi na przeszkodzie przyznaniu sądom administracyjnym kompetencji do przeprowadzenia uzupełniających dowodów oraz wydawania merytorycznych orzeczeń, jeżeli jest to podyktowane względami efektywności i racjonalności.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, kontrola działalności administracji publicznej, postępowanie sądowoadministracyjne, ubezpieczenia społeczne, organy regulacyjne, postępowanie dowodowe.

This article addresses selected problems related to the understanding of Art. 184 of the Polish Constitution. It aims to show that the correct interpretation of this provision should lead to conclusions, that are to some extent, different than those adopted thus far in Polish legal doctrine. The first thesis concerns the necessity to extend the jurisdiction

of administrative courts to cases that have so far been subject to the jurisdiction of the common courts, especially those related to complaints against the decisions of pension authorities. The second thesis assumes that the concept of control of the activities of public administration does not preclude granting administrative courts the power to require the submission of further evidence and to issue substantive judgments, if to do so is dictated by reasons of efficiency and rationality.

Key words: administrative judiciary, control of public administration activities, administrative court proceedings, social security, regulatory authorities, evidence proceedings.

1. Uwagi wprowadzające

W państwach Europy kontynentalnej, w których bardziej niż w krajach *common law* akcentuje się podział prawa na publiczne i prywatne, istnieje ogólna skłonność do akceptacji specjalizacji przedmiotowej poszczególnych sądów lub organów quasi-sądowych (trybunałów)¹. Doświadczenia Niemiec z okresu tzw. dwudziestolecia międzywojennego skutkowały konstytucjonalizacją nie tylko kompetencji sądów jurysdykcji szczególnej i specjalnej, ale również praw podstawowych jednostek oraz zasady, że treść, cel oraz zakres działań organów władzy publicznej muszą wynikać z aktów rangi ustawowej (*Prinzip des Gesetzesvorbehaltes*)². Standardy te, podobnie jak inne zasady nowoczesnego państwa prawnego, przeniknęły i utrwaliły się w konstytucjach państw post-tranzytywnych, w tym m.in. w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³

W myśl art. 184 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Na tle tego przepisu pojawia się szereg kontrowersji,

¹ R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 416.

² Vide: D. Currie, *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Chicago 1995, s. 126; F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, Wien 2011, s. 29-33.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP”.

które dotyczą przede wszystkim zakresu kognicji polskich sądów administracyjnych, modelu rozstrzygania spraw poddanych ich kontroli oraz związanego z tą ostatnią kwestią zamkniętego czy otwartego materiału dowodowego, zebranego w sprawie przez organ administracji publicznej. *De lege lata* polskie rozwiązania ustawowe, przyjęte na gruncie powyższej regulacji konstytucyjnej, uwarunkowane są w znacznej mierze polską tradycją legislacyjną w zakresie właściwości oraz sposobu badania i orzekania przez sądy administracyjne. Jak dotąd we wspomnianych obszarach sądownictwa administracyjnego polski ustawodawca wykazywał się daleko idącą powściągliwością⁴, której źródło tkwi m.in. w poglądach doktryny, poszukującej „szacunku” dla administracji publicznej w braku bezpośredniej ingerencji w podejmowanych przez nią działaniach⁵. Równocześnie jednak szereg spraw opartych na konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego w dalszym ciągu poddana jest jurysdykcji sądów powszechnych, które rozpoznają je na nowo, zastępując w pełnym zakresie administrację publiczną.

W niniejszym opracowaniu podejmiemy próbę wykazania, iż prawidłowa wykładnia art. 184 Konstytucji RP prowadzi do dwóch wniosków, zgodnie z którymi: po pierwsze, kognicja polskich sądów administracyjnych powinna obejmować wszelkie sprawy oparte na stosunku administracyjnoprawnym – w tym te, które jak dotąd poddane są kognicji sądów powszechnych, zwłaszcza ze skarg na decyzje organów rentowych; po drugie, pojęcie kontroli działalności administracji publicznej nie stoi na przeszkodzie przyznaniu sądom administracyjnym kompetencji do przeprowadzenia uzupełniających dowodów oraz wydawania merytorycznych orzeczeń, jeżeli jest to podyktowane względami efektywności i racjonalności.

⁴ Z. Kmiecik, J. Wegner-Kowalska, *Efektywność sądowej kontroli administracji a doktryna deference* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. M. Grzywacz, J. Jagielski, D. Kijowski, Warszawa 2018, s. 327 i n.; M. Bernatt, *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 34 i n.

⁵ Vide: S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, *Comparative Administrative Law: Outlining a Field of Study*, „Windsor Yearbook of Access to Justice” 2010, Vol. 28, No. 2, s. 445; J.C. Reitz, *Deference to the Administration in Judicial Review*, „The American Journal of Comparative Law” 2018, s. 269-298; Z. Kmiecik, J. Wegner, *Deference to the Public Administration in Judicial Review: A Polish Perspective* [w:] *Deference to the Administration in Judicial Review. Comparative Perspectives*, red. G.B. Zhu, Heidelberg 2019, s. 363-377.

2. Kognicja sądów administracyjnych

2.1. Dotychczas w polskiej literaturze prawniczej przyjmowano, odnośnie do kwestii, czy w sprawach wynikających z działalności administracji publicznej właściwy jest sąd administracyjny, czy sąd powszechny – decydujące znaczenie ma to, czy postępowanie sądowe ma polegać na kontroli działalności administracji, czy na rozpoznawaniu sprawy przekazanej sądowi do końcowego załatwienia⁶. Naszym zdaniem, decydujące dla wytyczenia zakresu kognicji sądów administracyjnych jest prawidłowe odczytanie wyrażenia: „działalność administracji publicznej”, użytego przez ustrojodawcę w art. 184 Konstytucji RP. Kognicja wspomnianych sądów nie powinna być ograniczana poprzez stosowanie wykładni zwięzającej – determinowanej pojęciem „kontroli” w znaczeniu właściwym dla działalności innych organów władzy publicznej. W przeciwnym wypadku dochodzi do osiągnięcia celów niezgodnych z istotą i rolą sądów administracyjnych jako wyodrębnionej części władzy sądowniczej (art. 184 Konstytucji RP w związku z art. 10, art. 175 ust. 1, art. 177, art. 183 ust. 1 tego aktu).

Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne nie powinna być przyrównywana do kontroli sprawowanej przez wyspecjalizowane organy państwowe, np. przez Najwyższą Izbę Kontroli, która zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji RP: „(...) kontroluje działalność organów administracji rządowej”. Nie budzi wątpliwości fakt, że orzecznictwo sądów administracyjnych jest czymś więcej, aniżeli tylko prostym rezultatem kontroli (badania) działalności administracji publicznej według określonego kryterium (wzorca normatywnego). Biorąc pod uwagę fakt, że sądownictwa administracyjnego dotyczą także przepisy odnoszące się do wymiaru sprawiedliwości *in genere*, trzeba podkreślić, że działalność tych sądów polega na „sądzeniu”, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów co do prawa za pomocą środków przewidzianych przez ustawę (względnie inny równorzędny akt normatywny, np. akt prawa Unii Europejskiej), przy czym co najmniej jedną ze stron tego sporu

⁶ M. Masternak-Kubiak, R. Hauser, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 403-405.

jest jednostka lub inny podmiot podobny⁷. Oznacza to, że w sprawach sądownoadministracyjnych ochronie podlega nie tylko prawo w znaczeniu przedmiotowym, lecz również prawa podmiotowe jednostek. Sądownictwo administracyjne powołane jest do ochrony praw podmiotowych jednostki i taka też jest jego podstawowa funkcja⁸. Zasadniczym czynnikiem warunkującym obiektywizm orzekania w kwestii sporów sądownoadministracyjnych jest niezawisłość sędziowska⁹, gwarantowana takimi elementami, jak: procedura powołania sędziego, jego dożywotnia kadencja oraz zakaz redukcji wynagrodzeń sędziowskich¹⁰.

2.2. Brzmienie art. 184 Konstytucji RP należy odczytywać w złożonej perspektywie – funkcjonalnej, systemowej i ewolucyjnej. W pierwszej kolejności trzeba raz jeszcze podkreślić, że – jak wspomniano powyżej – w świetle norm konstytucyjnych sądy administracyjne stanowią sądy szczególne, co oznacza, iż posiadają wyodrębnioną kognicję w obrębie polskiego wymiaru sprawiedliwości. W tej perspektywie należy dokonywać wykładni postanowień zarówno art. 177 Konstytucji RP, jak i poszczególnych ustaw regulujących właściwość sądów polskich. Pomysł stworzenia wyspecjalizowanych sądów do poszczególnych spraw nie jest nowy; w wielu państwach na świecie powstawały i powstają tego typu sądy¹¹.

⁷ Vide: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r., P. 54/2007, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9, s. 3; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 326; P. Wiliński, P. Karlik, K. Szczucki, *Komentarz do art. 175 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, Legalis 2016, pkt II.3.

⁸ B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 18; Vide: W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 84.

⁹ Vide: G.N. Rosenberg, *Hollow Hopes and Other Aspirations: A Reply to Feeley and McCann*, „Law and Social Inquiry” 1992, s. 761; B. Moraski, Ch.R. Shipan *The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices*, „American Journal of Political Science” 1999, s. 43; M. Herz, *Abandoning Recess Appointments? A Comment on Hartnett (and Others)*, „Cardozo Law Review” 2005, s. 26.

¹⁰ Vide: L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 143 i n.; W. Piątek, *Sposób rozumienia pojęcia sądu administracyjnego* [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017, s. 21; M. Brenner, *Allgemeine Prinzipien des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Europa*, „Die Verwaltung” 1998, nr 31, s. 12 i n.

¹¹ Vide: R.A. Posner, *Will the Federal Courts of Appeals Survive Until 1984? An Essay on Delegation and Specialization of the Judicial Function*, „California Law Review” 1983, s. 913 i n.; L. Baum, *Specializing the Courts*, Chicago 2010, passim; R.R. Rader, *Specialized Courts: The Legislative Response*, „American University Law Review” 1991, s. 1003 i n.

Pierwowzorem sądu administracyjnego jako wyspecjalizowanego organu rozstrzygającego spory dotyczące spraw administracyjnych jest *Conseil d'Etat*, który we francuskim systemie prawnym charakteryzuje się nie tylko szczególnymi cechami instytucjonalnymi, ale właściwą tylko tym sądom procedurą i kompetencjami dla wyeliminowania aktów naruszających prawo¹². Przy czym wspomniany organ jest częścią władzy wykonawczej¹³. Ze wzoru tego korzystały Niemcy, tworząc własne sądownictwo zajmujące się działalnością administracji publicznej¹⁴. Jednak ewolucja systemu niemieckiego doprowadziła do ukształtowania sądów administracyjnych jako wyspecjalizowanego pionu władzy sądowniczej. Sądy te powstawały we wszystkich krajach niemieckojęzycznych, a także w Monarchii Austro-Węgierskiej, przy czym ta ostatnia ukształtowała własny wzorzec orzekania¹⁵. Modele: francuski i niemiecki¹⁶, a także austriacki oddziaływały na ustawodawstwo innych państw europejskich. Ten ostatni system „otrzymała w spadku” odrodzona w 1918 r. Rzeczpospolita Polska. Model austriacki, z pewnymi modyfikacjami, polegającymi zwłaszcza na wprowadzeniu modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego oraz wyposażeniu tych sądów w ograniczone

¹² P. Rambaud, *La justicia administrativa en Francia* [w:] *La justicia administrativa en el derecho comparado*, red. J. Barnés Vázquez, Madrid 1993, s. 277 i n.

¹³ W literaturze wskazuje się, że: „(...) francuska tradycja odmawiała sądom prawa do rewizji decyzji administracyjnych, powołując się na zasadę podziału władz, ale tak naprawdę obawiała się wszelkich ograniczeń w sprawowaniu władzy wykonawczej”, Vide: R. Caranta *Evolving Patterns and Change in the EU Governance and their Consequences on Judicial Protection* w: *Traditions and Change in European Administrative Law*, red. tenże, A. Gerbrandy, eds., Groningen 2011, s. 15.

¹⁴ Vide: T. Würtenberger, *Kontrolle von Verwaltungshandeln ab 1806: Justizstaat versus Administrativjustiz* et T. Gross, *Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen Tradition und Innovation* [w:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin-Heidelberg 2019, s. 31 oraz 1077 i n.

¹⁵ T. Olechowski, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich* [w:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin-Heidelberg 2019, s. 1099 i n.

¹⁶ We Włoszech przed rokiem 1865 sądownictwo administracyjne było wzorowane na modelu francuskim. Po 1865 roku wymiar sprawiedliwości administracyjnej był częścią sądów powszechnych i wykonywany był przez sędziów ogólnych. W 1889 r. we Włoszech obowiązywał system mieszany. Oznaczało to, że niektóre sprawy administracyjne zostały przekazane Radzie Państwa (jak w systemie francuskim), podczas gdy sądy powszechne rozstrzygały pozostałe sprawy. Obecnie we Włoszech sądy wyspecjalizowane w ramach władzy wykonawczej sprawują wymiar sprawiedliwości w sprawach wynikających z działalności administracji publicznej, przy czym szczególnie przepisy zapewniają niezawisłość sędziów, Vide: G. Falcon, *Italia. La justicia administrativa* [w:] *La justicia administrativa en el derecho comparado*, red. J. Barnés Vázquez, Madrid 1993, s. 206 i n.

i fakultatywne uprawnienia do orzekania merytorycznego – funkcjonuje w polskim porządku prawnym do dziś¹⁷.

Odrębność organizacyjną i funkcjonalną od innych władz przewidują również państwa, które przyjęły tradycję i dorobek systemów *common-law*. W większości z nich spory dotyczące działalności administracji publicznej rozstrzygają jednak sądy powszechne¹⁸, względnie wyspecjalizowane trybunały¹⁹.

Należy stwierdzić, że szczególnie charakter polskich sądów administracyjnych powinien determinować zakres jego właściwości, gdyż to właśnie tym sądom ustrojodawca powierzył kontrolę działalności administracji publicznej. Ten funkcjonalny i systemowy aspekt wykładni przepisów art. 177 w związku z art. 184 Konstytucji RP należy brać pod uwagę, przyjmując, iż normy konstytucyjne zastrzegają dla polskich sądów administracyjnych sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej – wyłączając w tym zakresie właściwość sądów powszechnych²⁰.

Nie istnieją też żadne względy przemawiające za tym, by w odniesieniu do działalności jednych organów administracji publicznej stosować kryteria orzecznicze właściwe dla sądów powszechnych (według reguł, iż postępowania prowadzone są *de novo*, a sądy orzekają reformatoryjnie), dla innych zaś – tradycyjne w polskim systemie kryteria odpowiadające specyfice kontroli sądowoadministracyjnej (zakładającej wtórny

¹⁷ W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 1 i n.; J. Borkowski, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 13 i n.; idem: *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 5, s. 3 i n.; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 12, s. 39 i n.; J. Chmielewski, A. Bełczewski, *Koncepcja polskiego sądownictwa administracyjnego – ujęcie historyczne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 3, s. 45.

¹⁸ W. Wade, H. Ragnemalm, P. L. Strauss, *Administrative law: the problem of justice*, Irvington, New Jersey 1991, passim. W Japonii pod rządami Konstytucji z 1889 r. istniały wyspecjalizowane sądy w zakresie prawa administracyjnego, nie stanowiące części ogólnego wymiaru sprawiedliwości. Po uchwaleniu Konstytucji z 1946 r. przyjęto w tym państwie system orzeczniczy analogiczny do obowiązującego w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Vide: N. Kadomatsu, *Judicial governance through resolution of legal disputes? – A Japanese Perspective*, „National Taiwan University Law Review” 2009, nr 4(2), s. 141 i n.; idem: *Legal management of urban space in Japan and the role of the judiciary* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, B. Emerson, Cheltenham-Northampton 2019, s. 497 i n.

¹⁹ P. Cane, *Judicial Review and Merits Review: Comparing Administrative Adjudication by Courts and Tribunals* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Cheltenham-Northampton, 2010, s. 420 i n.

²⁰ W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 82.

charakter postępowań przed sądami administracyjnymi oraz orzekanie przez sądy kasacyjnie).

2.3. Poczyniona w literaturze analiza ewolucyjna kognicji polskich sądów administracyjnych wskazuje, że wolą ustrojodawcy było objęcie zakresem kontroli sądowoadministracyjnej jak najszerszej gamy spraw administracyjnych. Kognicja tych sądów podlegała linearnej ewolucji z widoczną tendencją do objęcia kontrolą jak najszerszego zakresu wykonywania administracji publicznej²¹. W ewolucję tą powinny wpisywać się dalsze zmiany właściwości tych sądów. Tendencja ta odpowiada niewątpliwie dyrektywom płynącym z klauzuli państwa prawnego oraz zasady prawa do sądu (rt.. 2rt.art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto prrt.is art. 184 Konstytucji RP zawiera domniemanie właściwości sądu administracyjnego w rozstrzyganiu spraw administracyjnych. Właściwość innych sądów w tego rodzaju sprawach stanowi wyjątek. Postanowienia tego przepisu konstytucyjnego stanowią modyfikację domniemania właściwości na rzecz sądów powszechnych. Oznacza to, że w przypadku sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej domniemanie właściwości przestaje przemawiać na rzecz sądu powszechnego – przekierowując je na sądy administracyjne²².

2.4. W świetle powyższego nie powinien budzić wątpliwości fakt, że zarówno sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, jak i inne sprawy, które załatwiane są w drodze decyzji kończącej postępowanie administracyjne (w tym przez organy regulacyjne) – nie powinny pozostawać w kognicji sądów powszechnych. Użyte w przywołanym przepisie Konstytucji RP wyrażenie: „w zakresie określonym w ustawie” nie eliminuje prawnoadministracyjnego charakteru działalności ani Zakładu Ubezpieczeń Społecznych²³ bądź innych organów administracji publicznej, których decyzje objęte były dotąd kognicją sądów powszechnych. Przesunięcie w tym zakresie właściwości sądów powszechnych było rozwiązaniem

²¹ J. Chmielewski, A. Bełczewski, *Koncepcja polskiego sądownictwa administracyjnego – ujęcie historyczne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 3, s. 45.

²² Vide: Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 8 listopada 1999 r., sygn. akt OPS 12/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 47.

²³ Dalej: „ZUS”.

„sztucznym”, odbiegającym na zasadzie wyjątku od zasady wynikającej z art. 184 Konstytucji RP²⁴.

Nie ulega wątpliwości, że sprawy kończące się wydaniem decyzji zarówno przez jednostki ZUS, jak i przez tak zwane organy regulacyjne (Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego) mają charakter prawoadministracyjny, a dotychczasowe rozwiązanie polegające na rozpoznawaniu tych spraw przez sądy powszechne – wraz ze sprawami z zakresu prawa pracy – wynikał, jak wspomniano – na zasadzie wyjątku, z pewnej tradycji legislacyjnej; względnie ze świadomego, acz nieprawidłowego wyboru ustawodawcy²⁵. Aktualnie model ten obowiązuje nieprzerwanie od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych²⁶, który w art. 23 wprowadził instytucję odwołania do sądu powszechnego od decyzji w sprawach m.in. ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem decyzji wydanych w granicach swobodnego uznania. W tym ostatnim przypadku decyzje zostały poddane kontroli sądowoadministracyjnej. Rozwiązanie to nie posiada jednak uzasadnienia ani metodologicznego, ani nie odpowiada prawnej naturze stosunków pomiędzy organem rentowym a adresatem wydawanej przezeń decyzji. W doktrynie prawa dominuje pogląd, że akty te w istocie mają charakter wertykalny (władczy) – administracyjnoprawny²⁷. Aktualnie sprawy z odwołań od tych decyzji mają charakter cywilnoprawny wyłącznie w formalnoprawnym znaczeniu. Na mocy zaś art. 184 Konstytucji RP decyzje jednostek organizacyjnych ZUS powinny podlegać kognicji sądów administracyjnych. Zresztą – jak wspomniano wyżej – decyzje uznaniowe tych jednostek (zwłaszcza

²⁴ Podobne rozwiązanie przyjęto w okresie transformacji systemowej w prawie ukraińskim – w odniesieniu do kontroli sądowej działań administracji publicznej. Do czasu wejścia w życie Kodeksu sądownictwa administracyjnego Ukrainy z 2005 r., sądy jurysdykcji ogólnej, jak również sądy gospodarcze, rozpoznawały skargi na akty administracyjne według standardów postępowania cywilnego – zob. H. N. Fenton, *Where too little judicial deference can impair the administrative process: the case of Ukraine w: Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Cheltenham-Northampton, 2010, s. 461.

²⁵ Podobne rozwiązanie odnośnie do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych obowiązuje nadal w Austrii, a także w Belgii – Vide: E. Eichenhofer, *Sozialrecht*, Tübingen 2007, s. 138.

²⁶ Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 1984 r. Nr 42, poz. 202.

²⁷ Vide: E. Modliński, *O charakterze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego*, „Nowe Prawo” 1967, nr 12, s. 1600-1602; T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków 1997, s. 23; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, s. 11; M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis 2010, rozdział 4.1.

w sprawach ulg w spłacie należności) podlegają kognicji sądów administracyjnych.

2.5. Przekazanie sądom administracyjnym właściwości w sprawach ubezpieczeń społecznych oraz pozostałych spraw administracyjnych rozstrzyganych obecnie przez sądy powszechne uzasadnione byłoby – prócz wspomnianych kwestii konstytucyjnych – również z innych przyczyn. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na kwestie prakseologiczne analizowanej problematyki. Przekazanie sądom administracyjnym spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych wpłynęłoby na ekonomikę postępowań sądowych oraz względy efektywności ochrony sądowej w tych sprawach. Dotychczas sposób procedowania sądów powszechnych w tych sprawach była poddawana dość surowej krytyce doktryny prawa²⁸. Równocześnie przekazanie właściwości w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wpłynęłoby na poziom ochrony udzielanej obywatelom w tych sprawach. Sądy administracyjne jako sądy szczególne, posiadają wysoko wykwalifikowaną kadrę sędziowską, która co do zasady wykazuje się wieloletnim doświadczeniem orzecznictwem lub bogatym dorobkiem naukowym. W sądach tych zatrudnieni są także referendarze sądowi oraz często wykwalifikowani asystenci sędziów, usprawniający pracę sędziów (art. 10 ustawy z dnia 25 lipca 2020 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁹).

3. Orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne

3.1. W polskiej doktrynie prawa prezentowane jest dwojakiego rodzaju podejście do wykładni przywołanego wyżej terminu: „kontrola działalności administracji publicznej”, o której mowa w art. 184 Konstytucji RP. Niektórzy przedstawiciele nauki opowiadają się za wspomnianą tradycyjną (wywodzącą się z czasów Monarchii Austro-Węgierskiej), ścisłą – czy wręcz zwięzłą wykładnią tego pojęcia. Ich zdaniem, pojęcie kontroli, o którym mowa w powyższym przepisie, ma swoje utrwalone rozumienie

²⁸ Vide: W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1, s. 36 – i cytowana tam pozycja M. Przysuchy: *Kontrola decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) przez sąd powszechny jako przykład modelu nieefektywnej kontroli sądowej* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność. Tom 3*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2015, s. 616-619.

²⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2020 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm., dalej: „p.u.s.p.”

w rodzimej nauce prawa, stoi na przeszkodzie dalszemu poszerzaniu kasacyjnego modelu orzekania przez sądy administracyjne w uprawnienia, które umożliwiłyby zastępowanie rozstrzygnięć organów administracji publicznej wyrokami sądowymi³⁰. Równocześnie według tego nurtu poglądów na omawianą tematykę nie jest dopuszczalne *in genere* przeprowadzanie przez sąd administracyjny dowodów. Wobec tego system ten można określić jako „zamknięty” (*closed record*)³¹. Paradoksalnie jednak poszczególni autorzy odnoszą się aprobowująco do zmian wprowadzonych do postępowania sądowoadministracyjnego mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³². Nowela ta poszerzyła w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³, poprzez dodanie przepisów art. 145 § 3 oraz art. 145a, uprawnienia do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne: „(...) tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie”³⁴. Wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP wspomnianych nowych regulacji nie został rozpoznany, gdyż Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tej sprawie z przyczyn proceduralnych³⁵.

Uprawnienia z rt.. 145a orrt.art. 145 § 3 p.p.s.a. – podobnie jakrt. z art. 146 § 2 oraz art. 154 § 2 p.p.s.a. – mają w założeniu prowadzić do zapobieżenia tzw. efektu jo-jo, czy inaczej ujmując to zjawisko – tzw. pętli administracyjnej. Zjawisko to polega na rozpatrywaniu tej samej sprawy przez długi okres (niekiedy kilka albo nawet kilkanaście lat) na przemian przez organy administracji i sądy administracyjne (różnych instancji) bez jej ostatecznego, merytorycznego zakończenia³⁶. Wspomniani autorzy, którzy prezentują zachowawcze podejście do zmiany modelu orzekania przez polskie sądy administracyjne, wskazują również, że niezwykle

³⁰ Vide: W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1, s. 36; J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 39.

³¹ M. Asimow, Y. Dotan, *Open and Closed Judicial Review of Agency Action: The Conflicting U.S. and Israeli Approaches*, „The American Journal of Comparative Law” 2016, vol. 64, s. 524-525.

³² Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. poz. 658; weszła w życie w dniu 15 sierpnia 2015 r.

³³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”

³⁴ Vide: uzasadnienie projektu ww. ustawy, Sejm VIII kadencji, druk nr 3074.

³⁵ Vide: postanowienie TK z dnia 8 czerwca 2016 r., K 22/15, OTK-A 2016, poz. 38.

³⁶ Vide: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 109.

istotne jest stworzenie sprawnego mechanizmu, który zapobiegałby wskazanego typu wadom kasacyjnego modeli orzekania³⁷.

3.2. Odnosząc się do powyższego poglądu Zbigniew Kmiecik przypomniał stanowisko wybitnego administratywisty polskiego dwudziestego wieku, Jerzego Stefana Langroda, który podkreślał – zwracając uwagę na wzorce francuskie – że: „(...) wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencje li tylko kasacyjne jest głównym hamulcem ich inicjatywy i sprężystości, jest uniemożliwieniem wszelkiej racjonalnej i konsekwentnej kontroli administracji, skoro sędzia administracyjny związany jest stanem faktycznym ustalonym w aktach administracyjnych, a może tylko znieść zaskarżony akt albo utrzymać go mocy”³⁸. Z tych też powodów współcześni przedstawiciele drugiego ze stanowisk prezentowanych w polskiej doktrynie prawa administracyjnego wskazują na dwa przejawy rysujących się współcześnie tendencji modernizacyjnych w dziedzinie wykonywanej przez sądy kontroli administracji publicznej. Po pierwsze, jest to dopuszczenie prowadzenia przed tymi sądami postępowania dowodowego³⁹. Posługując się terminologią zaczerpniętą z doktryny systemów *common law* rozwiązanie to można określić mianem otwartego materiału dowodowego (*open record*)⁴⁰. Po drugie, we współczesnych państwach europejskich wyposaża się sądy administracyjne – w szerszym bądź węższym zakresie – w instrumenty do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Wykorzystuje się w tym celu różne modele orzecznicze, w tym typowo reformatoryjne, polegające na zastąpieniu decyzji administracyjnej wyrokiem sądu administracyjnego⁴¹.

Należy podzielić stanowisko, zgodnie z którym na gruncie unormowań Konstytucji RP: „(...) wyposażenie sądów administracyjnych, obok kompetencji kasacyjnych, w tzw. kompetencje do merytorycznego rozstrzygania spraw sądowoadministracyjnych nie narusza władzy wykonawczej. Dzieje się tak dlatego, że tzw. merytoryczne kompetencje

³⁷ A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10, s. 30-32.

³⁸ J. S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa-Kraków 1929, s. 160 za: Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 389.

³⁹ Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11, s. 24 i n.

⁴⁰ Vide: M. Asimow, Y. Dotan, *Open and Closed Judicial Review of Agency Action: The Conflicting U.S. and Israeli Approaches*, „The American Journal of Comparative Law” 2016, vol. 64, s. 542-544.

⁴¹ Przykładowo w Szwajcarii –P. Ostojski, *Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych w Konfederacji Szwajcarskiej* [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, s. 69 i n.

sądów administracyjnych nie tylko nie pozbawiają organów administracji publicznej prawnej możliwości i nie uchylają nałożonych na nie obowiązków podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych, lecz wręcz przeciwnie – kompetencje te mają charakter wyjątkowy i wtórny, a ich ewentualna realizacja bywa uzależniona od wcześniejszego nielegalnego działania organu administracji publicznej, które zostało zakwestionowane przez uprawniony podmiot po spełnieniu określonych przesłanek formalnych⁴². Ponadto trzeba zwrócić uwagę, że sąd administracyjny może poddać kontroli działania administracji publicznej wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem, nie zaś celowości bądź gospodarności – tak jak to czyni zasadniczo organ odwoławczy w toku instancji administracyjnej⁴³. Stąd nie istnieje ryzyko, że sąd administracyjny wkroczy w przestrzeń dyskrejonalnych kompetencji organów administracji publicznej. Wyniki badań prawnoporównawczych wskazują, że zasadą jest odstąpienie sądu administracyjnego od wydania orzeczenia merytorycznego w sytuacji, gdy przepis prawa przewiduje rozstrzygnięcie sprawy przez organ w granicach uznania administracyjnego⁴⁴. W ten sposób sąd administracyjny nie angażuje się w kwestie polityk publicznych właściwych aktywności administracji publicznej⁴⁵.

3.3. W naszej ocenie wykładnia art. 184 Konstytucji RP, zwłaszcza zaś pojęcia „kontroli” w nim zawartego, powinno być dokonywane w sposób „przyjazny” prawu Unii Europejskiej.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴⁶ wypracował w swoim orzecznictwie pojęcie prawa do skutecznej (efektywnej) ochrony sądowej. Prawo to aktualnie ma status zasady ogólnej prawa Unii⁴⁷. Zasada ta została po raz pierwszy wywiedziona przez TSUE z art. 6 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴⁸ oraz ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich w wyrokach

⁴² W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Casus” 2017, nr 2, s. 11.

⁴³ P. Ostojki, A. Dalkowska, *Die „Macht“ des Verwaltungsgerichts im Bereich der öffentlichen Verwaltung – eine rechtsvergleichende Analyse*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2020, nr 3, s. 183.

⁴⁴ T. Olechowski, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen [w:] Ius Publicum Europaeum. Band VIII: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*, red. A. von Bogdandy, P. M. Huber, L. Marcussen, Heidelberg 2019, s. 419 i n.

⁴⁵ Vide: P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 68 i n.

⁴⁶ Dalej: „TSUE” albo „Trybunał”.

⁴⁷ Vide: M. Krajewski, *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2018, s. 16.

⁴⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.

w sprawach *Johnston*⁴⁹ oraz *Heylens*⁵⁰. Przyjęto w nich, że wspomniana zasada nakazuje zapewnić jednostkom nie tylko formalny dostęp do sądów, lecz także materialną możliwość dochodzenia na drodze sądowej swoich praw.

Na gruncie administracyjnoprawnym zasada skutecznej ochrony sądowej oznacza, że jednostka powinna mieć dostęp do ochrony sądowej, sprawowanej w sposób efektywny, która gwarantuje weryfikację działania organu administracji publicznej z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem⁵¹. Na gruncie prawa unijnego funkcjonują regulacje, które *expressis verbis* zobowiązują państwa członkowskie do ustanowienia skutecznego środka zaskarżenia przed sądem, zapewniającego pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i okoliczności prawnych. Ich realizacja wymaga wdrożenia przez sądy administracyjne gwarancji ochrony praw podstawowych poprzez reformatoryjne załatwienie sprawy⁵². Przykładem obrazującym prawdziwość powyższego twierdzenia są okoliczności sprawy rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie C-556/17⁵³. TSUE wywiódł w nim, że państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania art. 47 Karty praw podstawowych UE, zapewniającego każdej osobie, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem⁵⁴. Trybunał podkreślił, po drugie, że art. 47 karty samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać⁵⁵. W trzeciej kolejności – według Trybunału – prawo do skutecznego środka prawnego byłoby iluzoryczne, gdyby porządek prawny państwa członkowskiego dopuszczał możliwość, by prawomocne i wiążące orzeczenie sądu pozostawało bezskuteczne (*effet utile*) ze szkodą dla danej strony⁵⁶. TSUE

⁴⁹ Wyrok TSUE z dnia 15 maja 1986 r., *Marguerite Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, 222/84, EU:C:1986:206.

⁵⁰ Wyrok TSUE z dnia 15 października 1987 r., *George Heylens i in.*, 222/86, EU: C:1987:442.

⁵¹ Vide: S. Griller, *Die Neuordnung der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts. Gutachten*, „Verhandlungen des Zwanzigsten Österreichischen Juristentages. Band I/1. Öffentliches Recht”, Wien 2018, s. 25.

⁵² Vide: art. 46 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej z dnia 26 czerwca 2013 r., Dz. Urz. UE L 180, s. 60.

⁵³ ECLI:EU:C: 2019:626.

⁵⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 lipca 2017 r., *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁵⁵ Wyrok TSUE z 17 kwietnia 2018 r., w sprawie *Egenberger*, sygn. akt. C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 78.

⁵⁶ Vide: Wyrok TSUE z 30 czerwca 2016 r., w sprawie *Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Hora-iu-Vasile Cruduleci*, sygn. akt. C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 43.

stwierdził, że niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki ustawodawcze, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, do którego właściwości należy jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii, takich jak art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty⁵⁷.

3.4. Mając powyższe na uwadze należy przywołać wypracowaną w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego zasadę wykładni Konstytucji RP „przyjazną” prawu Unii Europejskiej (w kontekście brzmienia i celu prawa UE). Obowiązek dokonywania takiej wykładni wynika, zdaniem Trybunału, z art. 9 Konstytucji RP, nakazującego władzom publiczny przestrzegać wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. W kontekście tematyki niniejszego opracowania najistotniejszy jest fakt, że również normy konstytucyjne są przez Trybunał Konstytucyjny interpretowane w sposób przyjazny prawu europejskiemu, zwłaszcza prawom podstawowym chronionym w prawie Unii i jego zasadom ogólnym⁵⁸.

3.5. W tej perspektywie należy przyjąć, że wykładnia art. 184 Konstytucji RP, w zakresie dotyczącym kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, powinna być dokonywana w zgodzie z zasadą skutecznej (efektywnej) ochrony sądowej – w wersji zaprezentowanej przez TSUE w przywołanym wyżej orzecznictwie.

Powyższa konkluzja przeczy zatem tym poglądom doktryny prawa, które upatrują w merytorycznych uprawnieniach polskich sądów administracyjnych zagrożenia dla istoty owej „kontroli” i zawężają konstytucyjność rozwiązań w tym zakresie do wąskich (z zasady kasacyjnych) – niepoprzedzonych uzupełniającym postępowaniem dowodowym – ram orzeczniczych tych sądów. Otóż, przedstawiona zasada skutecznej

⁵⁷ Vide: Wyroki TSUE: wspomniany wyżej Wyrok z 9 marca 1978 r., w sprawie Simmenthal, sygn. akt. 106/77, EU:C:1978:49, pkt 22; Wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., w sprawie Popławski, sygn. akt. C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 52–62.

⁵⁸ Wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03, OTK ZU Nr 109, poz. 31; Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A z 2010 r. Nr 9, poz. 108.

ochrony sądowej wymaga w określonych wypadkach zarówno dokonania przez sąd administracyjnych ustaleń w postępowaniu dowodowym oraz wydania rozstrzygnięcia co do *meritum* sprawy. Konieczność ta nie wynika z braku „szacunku” dla administracji publicznej, lecz ze wspomnianego obowiązku zapewnienia przez sąd administracyjny realnej (efektywnej, racjonalnej) ochrony praw podmiotowych jednostki.

W tym też kontekście wypada wskazać na istotę dialogu krajowych sądów administracyjnych z Trybunałem Sprawiedliwości UE, która zasada się właśnie na uwzględnianiu poglądów tego organu w procesie wykładni i stosowania krajowych rozwiązań prawnych⁵⁹.

3.6. W literaturze zwrócono uwagę, że przeprowadzenie dowodów z zeznań stron i świadków, opinii biegłych bądź oględzin przewidują m.in. przepisy ustawodawstwa niemieckiego, fińskiego, szwedzkiego czy holenderskiego⁶⁰. Przytoczono przede wszystkim przykład ustawodawstwa niemieckiego, przewidującego obowiązek sądów administracyjnych realizacji – zdeterminowanego brzmieniem art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej⁶¹ – zadania „zupełniej kontroli stosowania prawa”. Zdaniem Z. Kmiecika: „(...) oznacza to, że ponoszą one odpowiedzialność za ustalenie stanu faktycznego. Dla podjęcia rozstrzygnięcia z reguły nie wystarczy analiza akt sprawy. Sądy administracyjne prowadzą własne badanie sprawy wtedy, gdy powezmą wątpliwości co do stanu rzeczy przyjętego za podstawę zaskarżonego aktu lub gdy wątpliwości takie zgłoszą uczestniczące w postępowaniu podmioty”⁶². Podobnie, trzeba zwrócić uwagę, że uzupełniające postępowanie dowodowe prowadzą niemieckie sądy socjalne (*Sozialgerichte*), które – według tradycji wykształconej w prawie niemieckim – są sądami właściwymi do rozstrzygania spraw z zakresu prawa socjalnego, wchodzącego w zakres gałęzi prawa publicznego. W systemie prawa Republiki Federalnej Niemiec wspomniana wyżej zasada efektywnej kontroli sądowej wynika już z Ustawy Zasadniczej. W doktrynie prawa wskazuje się, że art. 19 ust. 4 tego aktu umożliwia skrócenie drogi dochodzenia ochrony sądowej oraz udzielenie jej we właściwym czasie⁶³.

⁵⁹ Vide: K. Lenaerts, *Der Dialog nationaler Verwaltungsgerichte mit dem Gerichtshof der Europäischen Union*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2020, z. 1, s. 9 i n.; K. Pabel, *Der Dialog nationaler Verwaltungsgerichte mit dem Gerichtshof der Europäischen Union*, ibidem, s. 20 i n.

⁶⁰ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 389.

⁶¹ Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1 mit späteren Änderungen.

⁶² Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 389.

⁶³ Vide: F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2011, s. 11.

Zasada efektywnej kontroli sądowej nie stoi w sprzeczności z pojęciem kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sąd administracyjny. Specyfice kontroli sądowoadministracyjnej nie przeczy dokonywanie przezeń „zupełnej kontroli stosowania prawa” ani przeprowadzanie postępowania dowodowego uzupełniająco – gdy zaistnieją wątpliwości w zakresie stanu faktycznego sprawy.

3.7. Odrębną kwestią, godną uwagi w kontekście uprawnień merytorycznych sądów administracyjnych – mających zwiększać skuteczność ochrony prawnej skarżących – jest funkcjonująca na gruncie prawa niemieckiego instytucja tzw. zarządzenia tymczasowego. Mechanizm ten, istniejący na mocy § 123 niemieckiego Prawa o sądzie administracyjnym⁶⁴, polega na tym, że na wniosek strony niemiecki sąd administracyjny może tymczasowo uregulować stosunki prawne w zakresie przedmiotu sporu, jeszcze przed wniesieniem skargi. Przestanką wydania postanowienia w tym zakresie jest ryzyko, iż zmiana istniejącego stanu rzeczy może uniemożliwić skarżącemu wykonywanie prawa lub znacznie utrudnić jego wykonywanie. Wydanie wspomnianego postanowienia jest również dopuszczalne w celu uregulowania tymczasowej sytuacji w odniesieniu do spornego stosunku prawnego, jeżeli regulacja ta, zwłaszcza w przypadku stałych stosunków prawnych, może zapobiec istotnym niedogodnościom lub groźbie przemocy lub wydaje się konieczne z innych powodów.

4. Wnioski *de lege ferenda*

4.1. Przeprowadzona powyżej analiza wskazuje, iż obie sformułowane na wstępie tezy są prawdziwe. Po pierwsze, sprawy rozpoznawane dotąd przez sądy powszechne – kończące się wydaniem decyzji administracyjnej – zarówno przez jednostki ZUS, jak i przez tak zwane organy regulacyjne (Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego) – powinny być objęte kognicją sądów administracyjnych. Po drugie, pojęcie kontroli działalności administracji publicznej nie stoi na przeszkodzie przyznaniu sądom administracyjnym kompetencji do wydawania merytorycznych orzeczeń. Specyfice kontroli sądowoadministracyjnej nie przeczy także

⁶⁴ Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960, BGBl. I S. 17 mit späteren Änderungen.

przeprowadzanie postępowania dowodowego uzupełniająco – jeżeli jest to podyktowane względami efektywności i racjonalności.

4.2. Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego wskazuje, że polskie sądy administracyjne rzadko korzystają z uprawnień do merytorycznego załatwienia sprawy. Wynika to z pewnością, po pierwsze, ze specyfiki kontroli, jakiej dokonuje sąd administracyjny – zwłaszcza zaś z braku kompetencji do przeprowadzania dowodów i w ten sposób doprowadzenia sprawy do stanu „dojrzałości” do jej merytorycznego zakończenia. Po drugie jednak, zawarte w przepisach p.p.s.a. zwroty takie, jak: „jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego” (art. 154 § 2), „jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy” (art. 145a § 1) oraz „sąd może” (art. 146 § 2) – pozostawiają sądom szeroką swobodę decyzyjną, czy skorzystają one ze wspomnianych uprawnień.

Powyższa okoliczność powoduje w sposób niewątpliwy, że szereg spraw toczy się przez wiele lat – zarówno w instancjach administracyjnych (skarbowych), jak i sądowoadministracyjnych. Oczywiście kwestią oceny jest to, czy sądy administracyjne prawidłowo czy nieprawidłowo nie korzystają z powyższych uprawnień. Po wielokroć jednak – pomimo istnienia ku temu „woli” sądu rozstrzygającego daną sprawę – nie istnieje możliwość zakończenia sprawy sądowoadministracyjnej merytorycznie z tego powodu, że obowiązujące przepisy p.p.s.a. nie pozwalają sądowi na zweryfikowanie ustaleń faktycznych poczynionych przez organ administracji, względnie na uzupełnienie brakujących w sprawie dowodów.

Należy podkreślić, że skarżący jest w sposób „naturalny” zainteresowany uzyskaniem końcowego rozstrzygnięcia sprawy co do meritum. W perspektywie interesu tego podmiotu czas rozpoznania sprawy należy postrzegać sumarycznie – uwzględniając zarówno okres przeprowadzonego postępowania administracyjnego, jak i czas trwania postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma jak najszybsze prawomocne załatwienie sprawy.

4.3. Wobec powyższego niezbędne wydaje się, po pierwsze, wyposażenie sądu administracyjnego w instrumenty pozwalające poddać weryfikacji (np. w drodze opinii biegłego w sprawie z zakresu prawa budowlanego) lub uzupełnić ustalenia udokumentowane w aktach sprawy przez organ administracji publicznej. Dotyczyć to powinno przede wszystkim

spraw, w których obowiązujące przepisy prawa nie pozostawiają organom administracji swobodnego uznania co do treści rozstrzygnięcia – o ile przemawiają za tym względy efektywności i racjonalności kontroli sprawowanej przez sąd.

Po drugie, przyspieszeniu rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne powinna służyć zasada orzekania w składzie jednoosobowym – w każdym wypadku przez sądy pierwszej instancji, natomiast przez Naczelny Sąd Administracyjny – w przypadku rozpoznawania spraw na posiedzeniu niejawnym.

Po trzecie, należałoby zapewnić skuteczność orzeczeń sądowoadministracyjnych w przypadkach, w których organy administracji publicznej nie wykonują wiążących wskazań lub nie uwzględniają oceny prawnej sądu zawartych w prawomocnym wyroku. Jeżeli w wyniku ponownego złożenia przez stronę skargi w tej samej sprawie okazuje się, że organ administracji publicznej nie uwzględnił oceny prawnej wynikającej z prawomocnego orzeczenia sądu, pomimo nieistnienia ku temu przeszkód faktycznych lub prawnych, sąd powinien stwierdzić w wyroku istnienie uprawnienia lub obowiązku. Natomiast jeżeli w wyniku ponownego złożenia przez stronę skargi w tej samej sprawie okaże się, że organ administracji publicznej nie uwzględnił wskazań odnośnie do istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych wynikających z prawomocnego orzeczenia sądu, pomimo nieistnienia ku temu przeszkód faktycznych lub prawnych, sąd uchylając zaskarżoną decyzję powinien ponownie wskazać, jakie dowody należy przeprowadzić w toku dalszego postępowania. Przy tym w obu sytuacjach uzasadnione byłoby stworzenie podstawy do skorzystania przez organ ze środka dyscyplinującego w postaci nałożenia na organ grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. lub przyznania od organu na rzecz strony sumy pieniężnej w tej samej wysokości. Ponadto sąd administracyjny powinien w każdym wypadku ocenić, czy wydanie zakwestionowanej decyzji nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Dodatkowo istotną gwarancją byłoby przyznanie osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, roszczenia o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.

Po czwarte, realnemu zabezpieczeniu interesu prawnego strony powinna służyć instytucja tymczasowych rozstrzygnięć, wzorowana na rozwiązaniach wspomnianego § 123 niemieckiego Prawa o postępowaniu przed sądem administracyjnym. Wraz z wniesieniem środka zaskarżenia strona posiadałaby możliwość złożenia wniosku o tymczasowe przyznanie

uprawnienia lub zniesienie obowiązku. Sąd uwzględniałby wniosek strony przede wszystkim wówczas, gdyby pozwalałyby na to okoliczności sprawy, a trwające stosunki prawne wywoływałyby dla strony istotne, niekorzystne skutki. Ponadto sąd powinien posiadać kompetencję do tymczasowego przyznania uprawnienia lub zniesienia obowiązku strony z urzędu. Rozstrzygnięcia tymczasowe, o którym mowa wyżej, zapadałyby w drodze postanowienia, na które przysługiwałoby zażalenie w układzie horyzontalnym – do składu trzyosobowego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wydając wyrok uwzględniający skargę strony sąd mógłby przedłużyć trwanie wydanego uprzednio rozstrzygnięcia tymczasowego do czasu wydania nowej decyzji co do istoty sprawy. Natomiast w wypadku oddalenia skargi sąd administracyjny uchylałby wydane w toku postępowania rozstrzygnięcia tymczasowe.

4.4. W przypadku spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, rozpoznawanych dotąd przez sądy administracyjne – odnoszących się do decyzji organów ZUS w przedmiocie ulg w spłacie należności (zaległości), można z przekonaniem stwierdzić, że powstawanie wspomnianych „pętli administracyjnych” jest zasadą. Wynika to z faktu, że organy te nie wykonują po wielokroć wskazań sądów administracyjnych zawartych w uzasadnieniach wyroków uchylających ich decyzje albo wykonują je nieprawidłowo⁶⁵. Ponadto zdarzają się sytuacje, w których ze względu na znaczny upływ czasu dochodzi do przedawnienia należności za poszczególne okresy. Dlatego sąd administracyjny zmuszony jest ponownie uwzględnić skargę strony w części. Powoduje to, że sprawowany przez sąd administracyjny wymiar sprawiedliwości jest w tych sprawach w gruncie rzeczy iluzoryczny.

Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę ZUS w powyższych sprawach uzasadnione jest ukształtowanie w ustawie (p.p.s.a.) uprawnień sądów administracyjnych w taki sposób, by skutecznie zabezpieczyć interesy jednostki. W przypadku przekazania wszelkich spraw z tego obszaru, należałoby dostosować je do kontrolnej funkcji sądów administracyjnych. W tym celu niezbędne byłoby przeprowadzenie modernizacji aktualnego

⁶⁵ Vide: Wyroki WSA w Gliwicach w tej samej sprawie: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/GI 719/17, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 8 czerwca 2018 r., sygn. akt I SA/GI 154/20, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/GI 1103/18, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

systemu kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

4.5. Należałoby wyposażać sądy administracyjne – w przypadku uwzględnienia skargi strony – w efektywne instrumenty wymuszenia na organie rentowym końcowe, merytoryczne załatwienie sprawy. Tylko wówczas strona, odchodząc sprzed „oblicza” sądu, nabierałaby przekonania, że w sporze z organem rentowym doszło do realnego wymierzenia sprawiedliwości. Takie podejście do roli sądu administracyjnego odpowiada również standardom europejskim, o których była mowa wyżej. Z tego powodu możliwym rozwiązaniem byłoby stworzenie mechanizmu, według którego jeśli sprawa ze skargi na decyzję organu rentowego wpływa do sądu administracyjnego po raz pierwszy, sąd wydaje wyrok o charakterze nakazowym, zobowiązując organ do wydania w relatywnie krótkim – dwutygodniowym terminie – decyzję określonej treści (sąd „wskazuje rozstrzygnięcie sprawy”), chyba że byłoby to nadmiernie utrudnione – wówczas sąd wskazywałby „sposób załatwienia sprawy”, nie przesądzając o wszystkich elementach decyzji organu rentowego. Rozwiązanie to funkcjonuje w zbliżonym kształcie na gruncie wspomnianego art. 145a p.p.s.a.⁶⁶. Jeżeli natomiast z obowiązujących przepisów wynika, że rozstrzygnięcie organu pozostawiono uznaniu organu rentowego, sąd powinien uchylić decyzję, przedstawiając swoją ocenę prawną oraz wskazania co do dalszego postępowania. Tak samo sąd postąpiłby w przypadku stwierdzenia decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. W każdym wypadku nowa decyzja powinna zostać wydana nie później niż w terminie miesiąca od chwili doręczenia organowi wyroku wraz z uzasadnieniem. Jeżeli w wyniku ponownego złożenia przez stronę skargi w tej samej sprawie okazałoby się, że organ rentowy nie wykonał zobowiązań wynikających z prawomocnego orzeczenia, sąd powinien stosować zaproponowane powyżej – ogólne reguły przewidziane na wypadek nieuwzględnienia oceny prawnej lub wiążących wskazań sądu.

⁶⁶ W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 19 i n.; K. Wysocka, *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1, s. 145 i n.

Bibliografia

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Asimow M., Dotan Y., *Open and Closed Judicial Review of Agency Action: The Conflicting U.S. and Israeli Approaches*, „The American Journal of Comparative Law” 2016, vol. 64.
- Baum L., *Specializing the Courts*, Chicago 2010.
- Bernatt M., *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, „Państwo i Prawo” 2017.
- Borkowski J., *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.
- Borkowski J., *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 5.
- Brenner M., *Allgemeine Prinzipien des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Europa*, „Die Verwaltung” 1998, nr 31.
- Cane P., *Judicial Review and Merits Review: Comparing Administrative Adjudication by Courts and Tribunals* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Cheltenham-Northampton, 2010.
- Caranta R., *Evolving Patterns and Change in the EU Governance and their Consequences on Judicial Protection w: Traditions and Change in European Administrative Law*, red. A. Gerbrandy, eds., Groningen 2011.
- Chmielewski J., Bełczewski A., *Koncepcja polskiego sądownictwa administracyjnego – ujęcie historyczne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 3.
- Cholewa-Klimek M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis 2010, rozdział 4.1.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., Tarno J.P., *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 12.
- Currie D., *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Chicago 1995.
- Czeszejko-Sochacki Z., *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9.
- Eichenhofer E., *Sozialrecht*, Tübingen 2007.
- Falcon G., *Italia. La justicia administrativa* [w:] *La justicia administrativa en el derecho comparado*, red. J. Barnés Vázquez, Madrid 1993.
- Fenton H. N., *Where too little judicial deference can impair the administrative proces: the case of Ukraine* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Cheltenham-Northampton, 2010.

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Garlicki L., *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.
- Griller S., *Die Neuordnung der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts. Gutachten*, „Verhandlungen des Zwanzigsten Österreichischen Juristentages. Band I/1. Öffentliches Recht”, Wien 2018.
- Gross T., *Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen Tradition und Innovation* [w:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin-Heidelberg 2019.
- Herz M., *Abandoning Recess Appointments? A Comment on Hartnett (and Others)*, „Cardozo Law Review” 2005.
- Hufen F., *Verwaltungsprozessrecht*, Wien 2011.
- Hufen F., *Verwaltungsprozessrecht*, München 2011.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003.
- Kadomatsu N., *Judicial governance through resolution of legal disputes? – A Japanese Perspective*, „National Taiwan University Law Review” 2009, nr 4(2).
- Kadomatsu N., *Legal management of urban space in Japan and the role of the judiciary* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, B. Emerson, Cheltenham-Northampton 2019.
- Kmiecik Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z., Wegner J., *Deference to the Public Administration in Judicial Review: A Polish Perspective* [w:] *Deference to the Administration in Judicial Review. Comparative Perspectives*, red. G.B. Zhu, Heidelberg 2019.
- Kmiecik Z., Wegner-Kowalska J., *Efektywność sądowej kontroli administracji a doktryna deference* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. M. Grzywacz, J. Jagielski, D. Kijowski, Warszawa 2018.
- Krajewski M., *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2018.
- Langrod J. S., *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa-Kraków 1929.
- Lenaerts K., *Der Dialog nationaler Verwaltungsgerichte mit dem Gerichtshof der Europäischen Union*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2020, z. 1.
- Liszczyński T., *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków 1997.
- Ludwikowski R.R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.

- Masternak-Kubiak M., Hauser R., *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Modliński E., *O charakterze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego*, „Nowe Prawo” 1967, nr 12.
- Moraski B., Shipan Ch.R., *The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices*, „American Journal of Political Science” 1999.
- Olechowski T., *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich* [w:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin-Heidelberg 2019.
- Olechowski T., *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen* [w:] *Ius Publicum Europaeum. Band VIII: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*, red. A. von Bogdandy, P. M. Huber, L. Marcusson, Heidelberg 2019.
- Ostojski P., *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017.
- Ostojski P., *Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych w Konfederacji Szwajcarskiej* [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Casus” 2017, nr 2.
- Ostojski P., Dalkowska A., *Die „Macht“ des Verwaltungsgerichts im Bereich der öffentlichen Verwaltung – eine rechtsvergleichende Analyse*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2020, nr 3.
- Pabel K., *Der Dialog nationaler Verwaltungsgerichte mit der Gerichtshof der Europäischen Union*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2020, z. 1.
- Piątek W., *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1.
- Piątek W., *Sposób rozumienia pojęcia sądu administracyjnego* [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017.
- Piątek W., Skoczylas A., *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Piątek W., Skoczylas A., *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1.
- Posner R.A., *Will the Federal Courts of Appeals Survive Until 1984? An Essay on Delegation and Specialization of the Judicial Function*, „California Law Review” 1983.
- Przysuchy M., *Kontrola decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) przez sąd powszechny jako przykład modelu nieefektywnej kontroli sądowej* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność. Tom 3*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2015.

- Rader R.R., *Specialized Courts: The Legislative Response*, „American University Law Review” 1991.
- Ramnaud P., *La justicia administrativa en Francia* [w:] *La justicia administrativa en el derecho comparado*, red. J. Barnés Vázquez, Madrid 1993.
- Reitz J.C., *Deference to the Administration in Judicial Review*, „The American Journal of Comparative Law” 2018.
- Rose-Ackerman S., Lindseth P.L., *Comparative Administrative Law: Outlining a Field of Study*, „Windsor Yearbook of Access to Justice” 2010, Vol. 28, No. 2.
- Rosenberg G.N., *Hollow Hopes and Other Aspirations: A Reply to Feeley and McCann*, „Law and Social Inquiry” 1992, s. 761.
- Skoczylas A., *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10.
- Sawczyn W., *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hausser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 84.
- Wade W., Ragnemalm H., Strauss P. L., *Administrative law: the problem of justice*, Irvington, New Jersey 1991, passim.
- Wiliński P., Karlik P., Szczucki K., *Komentarz do art. 175* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, Legalis 2016, pkt II.3.
- Wysocka K., *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1.
- Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.

Źródła:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej z dnia 26 czerwca 2013 r., Dz. Urz. UE L 180, s. 60. ECLI:EU:C: 2019:626.
- Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1 mit späteren Änderungen.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze sprost. i zm.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2016 r., K 22/15, OTK-A 2016, poz. 38.
- Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 1999 r., sygn. akt. OPS 12/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 47.

- Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 1984 r. Nr 42, poz. 202.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. poz. 658; weszła w życie w dniu 15 sierpnia 2015 r.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2020 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.
- Uzasadnienie projektu ww. ustawy, Sejm VIII kadencji, druk nr 3074.
- Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960, BGBl. I S. 17 mit späteren Änderungen.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03, OTK ZU Nr 109, poz. 31.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2008 r., P. 54/2007, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A z 2010 r. Nr 9, poz. 108.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 9 marca 1978 r., w sprawie Simmenthal, sygn. akt.106/77, EU:C:1978:49, pkt 22.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 15 maja 1986 r., w sprawie Marguerite Johnston vs. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, sygn. akt. 222/84, EU:C:1986:206.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 15 października 1987 r., w sprawie George Heylens i in., sygn. akt. 222/86, EU; C:1987:442.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 30 czerwca 2016 r., w sprawie Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Hora-iu-Vasile Cruduleci, sygn. akt. C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 43.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 lipca 2017 r., w sprawie Sacko, sygn. akt. C-348/16, EU:C:2017:591.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 17 kwietnia 2018 r., w sprawie Egenberger, sygn. akt. C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 78.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 24 czerwca 2019 r., w sprawie Popławski, sygn. akt. C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 52–62.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 719/17, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 8 czerwca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 154/20, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 grudnia 2019 r. , sygn. akt I SA/Gl 1103/18, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.