

Rozdział I. Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich

Literatura: *D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley*, Law of the European Convention on Human Rights, Oxford–New York 2009; *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, ed. *F. Stroink, E. van der Linden*, Antwerpen–Oxford 2005; *Z. Kmiecik*, Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie, Warszawa 2010; *tenże*, Wzmocnienie kompetencji najwyższych sądów administracyjnych i jego wpływ na efektywność orzecznictwa, ZNSA 2012, Nr 4; Postępowanie administracyjne w Europie, red. *Z. Kmiecik*, Warszawa 2010; Preventing Backlog in Administrative Justice. XXII-nd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, Luxembourg 2010; Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich, red. *I. Lipowicz, Z. Kmiecik*, Warszawa 2012; *G. Rossi*, Principi di diritto amministrativo, Torino 2010; Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej, red. *L. Garlicki*, Warszawa 1990; System Prawa Administracyjnego, red. *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*, Instytucje prawa administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010; System Prawa Administracyjnego, red. *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*, Europeizacja prawa administracyjnego, t. 3, Warszawa 2014, Warszawa 2010; *E. Zoller*, Introduction to Public Law: A Comparative Study, Leiden 2008.

§ 1. Sądowa kontrola administracji publicznej a koncepcja demokratycznego państwa prawnego (rządów prawa)

Gdy w 1798 r. niejaki *Placidus (alias Wilhelm Petersen)* opublikował w Stras- 1
burgu pamflet zawierający w jednym z rozdziałów krytykę – z pozycji liberalnych – państwa policyjnego, nikt nie spodziewał się, że użyte przez autora słowo *Rechtsstaat* zyska rangę określenia wyznaczającego w późniejszych czasach uniwersalne, elementarne założenia ładu konstytucyjnego, a zarazem pojęcia stanowiącego podstawowe narzędzie teoretycznej analizy sposobu organizacji życia zbiorowości. Współcześnie operuje się nim często w zestawieniu z przymiotnikiem „demokratyczne”, czego przykładem jest chociażby unormowanie z art. 2 Konstytucji RP. Intencją *Placidusa* było ukazanie kontrastu pomiędzy prawem tworzonym przez państwo (*Staats-Rechts-Lehrer*) a państwem kształtowanym i zdeteminowanym w swoich działaniach przez prawo (*Rechts-*

-*Staats-Lehrer*)¹. Jak zauważa *E. Zoller*, termin „państwo prawne” zachowuje sens tylko wtedy, gdy ukażemy jego przeciwieństwo, czyli właściwą dla państwa policyjnego, co nie znaczy, że zupełnie zarzuconą współcześnie, pełną albo przynajmniej daleko posuniętą swobodę w kreowaniu prawa (*It is the opposite of the Polizeistaat*)². Autorka podkreśla również, że w państwie prawnym prawa jednostki mają pierwszeństwo przed postanowieniami ustawy, bądź – mówiąc inaczej – moc prawna ustawy zależy od jej zgodności z tymi prawami – *the validity of the law (statute) dependent on its conformity with the law (rights)*³. Oznacza to, że także władza realizowana w imieniu suwerena – narodu, przez jego demokratycznie wyłonioną reprezentację (parlament) podlega pewnym rygorom i ograniczeniom.

Naturalną konsekwencją rozwoju idei państwa prawnego, której teoretyczne fundamenty wytyczył *R. von Mohl*, stało się włączenie do porządku prawnego instytucji mających chronić prawa jednostki w jej stosunkach z państwem (władzą publiczną), z sądową kontrolą administracji na czele. W większości systemów europejskich wypełnianie tej funkcji powierzono powołanym specjalnie w tym celu sądom administracyjnym, pozostającym – o czym mowa jeszcze w § 2 – w różnych relacjach z organami władzy wykonawczej i sądownictwem powszechnym. W doktrynie niemieckiego obszaru językowego utarło się też, głównie za sprawą *O. Mayera*, przekonanie o tym, że przesłanką urzeczywistnienia koncepcji państwa prawnego jest ochrona publicznych praw podmiotowych; łączono ją ze stosunkami prawnymi pod rządami prawa publicznego (*on the premise of a legal relationship governed by public law*)⁴. Ustalenia w tym przedmiocie poddano w jakimś stopniu w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat korekcie i uzupełniono, m.in. pod wpływem doświadczeń związanych z realizacją wizji „państwa administracyjnego” i programów *good governance*, o nowe elementy⁵. Za bezdyskusyjną uchodzi obecnie również teza, że zadaniem sądów kontrolujących administrację jest zarówno ochrona praw podmio-

¹ Tak *L. Heuschling*, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris 2002, s. 37.

² Zob. *E. Zoller*, *Introduction to Public Law: A Comparative Study*, Leiden 2008, s. 76.

³ Tamże, s. 76. Zagadnienie znaczeń przypisywanych współcześnie zasadzie *Rule of Law*, będącej w systemach *common law* odpowiednikiem pojęcia „państwo prawne”, a także płaszczyzn, na jakich kojarzone z nią standardy mogą być rozpatrywane, omawia *S. Humphreys*, *Theatre of the Rule of Law*, Cambridge 2010; co do formalnych i materialnych aspektów tej zasady – zob. *C. Forsyth*, *Judicial Review and the Constitution*, Oxford–Portland–Oregon 2000, s. 183 i nast.

⁴ *E. Zoller*, *Introduction to*, s. 81. Por. też uwagi na ten temat *A. Wróbla*, *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*, Instytucje prawa administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 305 i nast.

⁵ Zob. *Z. Kmiecik*, *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, PiP 2015, Nr 11, s. 3 i nast. oraz powołaną tam literaturę obcą.

towych, jak i obiektywnego porządku prawnego (*subjective and objective legality review*)¹. Warto przy okazji wspomnieć, że granica pomiędzy tymi dwoma reżimami prawnymi nie zawsze jest łatwo uchwytana i do końca zrozumiała².

Swego rodzaju syntezy zasad rozstrzygania sporów pomiędzy jednostką a administracją publiczną będących dorobkiem europejskiej myśli prawnej dokonano w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 z 15.12.2004 r. o sądowej kontroli aktów administracyjnych (*on judicial review of administrative acts*)³. W nawiązaniu do treści art. 6 EKPC, w jej wstępie zwrócono uwagę, że skuteczna kontrola sądowa działań administracji inicjowana „w imię ochrony praw i interesów jednostek stanowi esencjonalny składnik systemu ochrony praw człowieka”. W tej części rekomendacji wyeksponowano ponadto potrzebę zachowania rozsądnej równowagi pomiędzy uzasadnionymi interesami wszystkich stron, których zaspokojenie umożliwiła prowadzone bez zwłoki postępowanie, a efektywnym sprawowaniem administracji publicznej. Dodano w niej również, że podejmując ten akt kierowano się chęcią wzmocnienia zasad państwa prawnego i ochrony praw człowieka (*strengthen the rule of law and human rights*), będących fundamentalnymi wartościami systemów prawnych państw członkowskich Rady Europy. Według pkt 5a rekomendacji, w przypadku stwierdzenia przez sąd niezgodności z prawem rozumianego szeroko, gdyż utożsamianego także z działaniem faktycznym (*physical act*) aktu administracyjnego, obowiązany jest on przywrócić prawidłowy stan rzeczy – *to redress the situation so that it is in accordance with the law*. W szczególności sąd powinien być umocowany przynajmniej do pozbawienia aktu mocy prawnej (wyeliminowania z obrotu prawnego) i – jeśli to konieczne – przekazania sprawy do organu administracji w celu ponownego rozpoznania sprawy, stosownie do zapadłego orzeczenia. Jako odrębną kompetencję potraktowano nakazanie organowi administracji dopełnienie określonego obowiązku (*the performance of a duty*)⁴.

¹ Por. np. rozważania *A.J. Boka*, *Judicial Review of Administrative Decisions by the Dutch Administrative Courts: Recours Objectif or Recours Subjectif? A Survey Including French and German Law*, [w:] *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, red. *F. Stroink, E. van der Linden*, Antwerpen–Oxford 2005, s. 153 i nast. Co do znaczenia tej dystynkcji w prawie unijnym – zob. *R. Barents*, *EU Procedural Law and Effective Legal Protection*, *Common Market Law Review* 2014, vol. 51, Nr 5, s. 1445 i nast.

² Tak w odniesieniu do holenderskiego systemu prawnego *A.J. Bok*, *Judicial Review*, s. 154.

³ Szerzej o tym – *Z. Kmiecik*, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 101 i nast. oraz *J. Chlebny*, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. *Z. Kmiecik*, Warszawa 2010, s. 34 i nast.

⁴ *Z. Kmiecik*, *Postępowanie administracyjne*, s. 154.

W czasie gdy reaktywowano w Polsce sądownictwo administracyjne, a więc na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego wieku, dochowanie standardów demokratycznego państwa prawnego – tak w sferze legislacji, jak i działań aparatu publicznego – nie należało do prostych wyzwań. Sąd administracyjny jawił się wtedy jako istotne *novum* w dziedzinie ochrony praw jednostki, a przy tym realna, dająca się łatwo uruchomić i efektywna gwarancja praworządności. Pierwszy, trwający mniej więcej do połowy lat 90. XX w., etap działalności orzeczniczej NSA będzie – jak można przypuszczać – jeszcze długo przedmiotem zainteresowania nie tylko historyków prawa. Dokonania z tego okresu są także współcześnie źródłem inspiracji i wzorem dla sędziów pełniących służbę w ramach poważnie przebudowanego w 2002 r. systemu sądownictwa administracyjnego. Świadomość roli, jaką odegrał NSA w budowaniu zrębów państwa prawnego, w żadnym wypadku nie uwalnia nas od obowiązku przeprowadzania stałych ocen prawidłowości funkcjonowania tego systemu. Pomocne w jego doskonaleniu powinny okazać się badania prawnoporównawcze, pozwalające na wysnucie bardziej generalnych wniosków co do dróg rozwoju instytucji sądowej kontroli administracji¹. Przedstawienie dla celów nauczania – nawet pobieżne i fragmentaryczne – rozwiązań przyjętych w innych państwach umożliwia zaś lepsze zrozumienie natury rodzimych konstrukcji prawnych, skłaniając do zastanowienia się nad ich przyszłością.

§ 2. Europejskie systemy sądowej kontroli administracji publicznej – jedność w różnorodności?

- 2 O kształcie obowiązujących w poszczególnych systemach europejskich rozwiązań w dziedzinie sądowej kontroli administracji publicznej przesądziło wiele czynników. Próby ich systematyzacji skazane są z góry na niepowodzenie. Za bliską prawdy można jednak uznać tezę, że ogólna idea związania administracji publicznej prawem zaowocowała stworzeniem niezależnych od siebie koncepcji kontroli, sprawowanej bądź to w obrębie wyspecjalizowanego pionu sądownictwa, bądź też sądownictwa powszechnego, albo nawet – przynajmniej formalnie – w ramach struktur władzy wykonawczej.

W Europie dominuje obecnie model rozpoznawania sporów pomiędzy jednostką a administracją przez powołane specjalnie do wypełniania tego zadania sądy oznaczone mianem administracyjnych, o właściwości ogólnej i szczegól-

¹ Z. Kmiecik, Polskie sądownictwo administracyjne na tle systemów europejskich, [w:] Polskie sądownictwo administracyjne, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 1–2.

nej¹. Funkcjonują one jako ogniwa niższych szczebli jednolitego systemu sądownictwa (zasada ta realizowana jest m.in. w Hiszpanii, Estonii i Słowenii) lub stanowią odrębny, oddzielony od sądownictwa powszechnego, układ organizacyjny wykonywania jurysdykcji. W drugim z tych przypadków, podmiotem usytuowanym na jego szczycie jest wyrosła z tradycji prawa francuskiego, zajmująca szczególną pozycję ustrojową, bądź posiadająca status organu wymiaru sprawiedliwości, rada stanu (tak chociażby we Francji, Belgii, Holandii, Grecji i Włoszech) lub określony ustawowo jako najwyższy/naczelny sąd administracyjny. Jest rzeczą znamionną, że tam, gdzie ze względu na założenia systemu prawnego rozpatrywanie sporów pomiędzy jednostką a administracją mieści się wyłącznie w sferze kompetencji sądów powszechnych (Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Dania, Norwegia, Islandia, Węgry czy Malta), wprowadzono na określonym poziomie orzekania wewnętrzną specjalizację w wykonywaniu tego zadania². Jest ona widoczna również w „układzie mieszanym”, takim jak przyjęty w Czechach, gdzie w I instancji orzekają sądy administracyjne będące wyspecjalizowanymi izbami powszechnych sądów okręgowych (*krajské soudy jako soudy správní*) i wykonujący ich funkcje Sąd Grodzki w Pradze (*Městský soud v. Praze*), zaś sądem „drugiej i ostatniej instancji” jest Najwyższy Sąd Administracyjny (*Nejvyšší správní soud*) z siedzibą w Brnie³.

Jak sygnalizuje się w literaturze, unikalną w skali europejskiej formułę kontroli działań administracji, sprawowanej przez wyspecjalizowany aparat powiązany organizacyjnie, personalnie i funkcjonalnie z sądami powszechnymi, wyznaczyły postanowienia brytyjskiej ustawy z 2007 r. o trybunałach, sądach i egzekucji (*the Tribunals, Courts and Enforcement Act*). Wyrażane jest przy tym przekonanie, że złożony reżim przenoszenia (dla celów rozstrzygnięcia konkretnej sprawy) władzy orzeczniczej w obrębie ustanowionego systemu *administrative justice*, a z drugiej strony – stopień unifikacji właściwych dla niego trybów i środków ochrony, czyni kwestię zdefiniowania ustanowionych rozwiązań otwartą. Wiele argumentów zdaje się jednak przemawiać za tym, że w wyniku długiej ewolucji instytucji trybunałów administracyjnych doszło w Zjednoczonym Królestwie do powstania sądownictwa administracyjnego nowego typu⁴. Jego sens sprowadzałby się do wykreowania dwuczłonowego

¹ Zob. *L. Garlicki*, Wprowadzenie, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. *L. Garlicki*, Warszawa 1990, s. 8.

² *Z. Kmiecik*, Rozwój sądownictwa administracyjnego w Europie – współczesne tendencje, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. *I. Lipowicz*, *Z. Kmiecik*, Warszawa 2012, s. 19.

³ *D. Kryška*, *Srovnání českého a polsko správního soudnictví*, Praha 2013, s. 70 i nast.

⁴ *M. Kmiecik*, Trybunały administracyjne w Zjednoczonym Królestwie (system jurysdykcji po zmianach ustawodawstwa z 2007 r.), *ZNSA* 2011, Nr 3, s. 183–184.

mechanizmu jurysdykcji: pełnego orzekania przez niezależny organ ekspercki i – w razie zakwestionowania jego rozstrzygnięcia – orzekania w dużo węższym zakresie, w zasadzie w wyniku dokonywania ustaleń co do prawa, przez sąd powszechny¹. Ze spostrzeżeniami tymi korespondują wypowiedzi *W. Wade* i *C. Forsytha*, którzy stwierdzają wprost: trybunały administracyjne nie są częścią administracji. Ich zdaniem, jawią się one jako w pełni wykrystalizowana (dojrzała) część systemu sądowego – *tribunals emerge as a fully fledged part of the judicial system*².

Rozważając zagadnienie genezy instytucji brytyjskich trybunałów, *A.W. Bradley* i *K.D. Ewing*, nie ukrywają, że prawo dostępu do sądu jest ważną gwarancją dla obywatela, jednak machina sądowa nie jest przystosowana do rozstrzygnięcia każdego sporu prawnego powstałego w toku wykonywania władzy (*is not suited for settling every dispute arising out of the work of government*). Autorzy dodają następnie: trybunały istnieją nie dlatego, że wypełniają zadania związane z polityczną władzą dyskrecyjną (*exercise a political discretion*), którym nie podobałoby się sędziowie. W ich przekonaniu powołano je do życia dlatego, że mogą one orzekać bardziej efektywnie niż sądy (*more efficiently than the courts*), wykorzystując do tego niezbędną wiedzę specjalistyczną³. Za niekwestionowany uchodzi też pogląd, że tradycyjnie kontrola administracji wykonywana przez sądy brytyjskie koncentruje się nie na *meritum* poszczególnych spraw, bądź sprawiedliwości lub niesprawiedliwości reguł stosowanych w toku ich załatwiania, co raczej sposobu, w jaki podejmowane są decyzje (*the manner in which decisions have been taken*). Wypowiadając tę myśl, *H. Barnett* odnotowuje, że nastawienie to zaczyna się zmieniać, gdyż decydenci obowiązani są korzystać z powierzonej im władzy nie tylko respektując zakreszony przez ustawę wzorzec działania (*decision makers must not only exercise their powers in the correct manner as prescribed by the statute*), ale i w zgodzie z zasadami racjonalności, naturalnej sprawiedliwości i rzetelności⁴. Podobnie podchodzi do tej kwestii, komentując praktykę orzecniczą sądów kanadyjskich, *C.E. Tauscar*. Autor opisuje ferowanie przez nie ocen odwołujących się do kryteriów pragmatycznych i funkcjonalnych, w szczególności przez bardziej wy-

¹ Z. Kmiecik, Trybunały administracyjne w Kanadzie, PiP 2012, z. 11, s. 71.

² *W. Wade, C. Forsyth*, Administrative Law, Oxford–New York 2009, s. 776–777. Wyrażając bardziej generalną ocenę, *J.-B. Auby*, General Report, [w:] Codification of Administrative Procedure, ed. *J.-B. Auby*, Bruxelles 2014, s. 2, funkcjonujące w wielu systemach prawnych, oznaczane różnymi nazwami trybunały administracyjne sytuuje w obrębie „szarej strefy” (*a grey zone*) – pomiędzy organami administracji a sądami.

³ Zob. *A.W. Bradley, K.D. Ewing*, Constitutional and Administrative Law, Pearson Longman 2007, s. 695–696.

⁴ Zob. *H. Barnett*, Constitutional and Administrative Law, London–Sydney 2002, s. 838.

rażne identyfikowanie racji politycznych (*especially by more explicit identification of policy rationales*)¹.

Trzeba także zaznaczyć, że w niektórych porządkach prawnych kompetencje sądu powszechnego wykonywane są przez dany podmiot równoległe z funkcjami sądu administracyjnego. Przykładowo, cypryjski Sąd Najwyższy będący w sprawach cywilnych i karnych sądem apelacyjnym, jest jedyną instancją sądową w sprawach administracyjnych. Wyrosły z tradycji austriackiej, rozwijany także we Francji do połowy ubiegłego wieku model jednoinstancyjnej jurysdykcji w sprawach sporów jednostki z administracją, odchodzi już do przeszłości. Utrzymywany on jest z powodów czysto pragmatycznych w nielicznych, małych państwach. W Austrii przebudowę tego modelu zapoczątkowało powołanie niezależnych senatów administracyjnych i innych organów wykonujących funkcje jurysdykcyjne w formach *quasi*-sądowych, z przyznaniem prawa zaskarżania ich orzeczeń do Trybunału Administracyjnego lub Trybunału Konstytucyjnego. W 2012 r. zmieniono tam przepisy konstytucyjne i przepisy ustawodawstwa dotyczące Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof*), wprowadzając dwuszczeblowy system sądownictwa administracyjnego. Postanowieniami ustawy – *Verwaltungsgerichtshofbarkeits-Novelle 2012* (BGBl. 51/2012 z 5.6.2012 r.) zniesiono instytucje senatów, innych niezależnych organów orzekających i sądu azylowego (*Asylgerichtshof*), tworząc nowy system sądownictwa. Poza funkcjonującym od 1876 r. Trybunałem Administracyjnym, składa się on z 9 krajowych i 2 federalnych sądów I instancji (*Bundesverwaltungsgericht* oraz *Bundesfinanzgericht*): układ 9 + 2. Wyposażono je zarazem w prawo merytorycznego orzekania w sprawach ze skarg na decyzje. Zgodnie z art. 130 ust. 4 Konstytucji (*Bundes-Verfassungsgesetz*), obowiązane są one czynić z niej użytek wtedy, gdy stan faktyczny jest pewny (*der maßgebliche Sachverhalt feststeht*), albo gdy samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd administracyjny uzasadniają względy szybkości, bądź gdy zapewni to istotną oszczędność kosztów (*die Feststellung des maßgeblichen Sachverhaltes durch das Verwaltungsgericht selbst im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden ist*)².

Przedstawione uwagi dowodzą, że historyczna polemika *R. von Gneista* z *O. Bährem* co do tego, czy spory jednostki z administracją powinny rozstrzygać sądy powszechne czy też – jak postulował pierwszy z autorów – odsepa-

¹ Zob. *C.E. Tauscar*, Standards of Judicial Review of Administrative Bodies: The Consideration of Citizen Participation, Canadian Public Administration 2010, vol. 53, Nr 1, s. 73.

² Szerzej *A. Krawczyk*, Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*), [w:] *Przyszłość sądownictwa*, s. 137 i nast.; *taż*, Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, PiP 2013, z. 4, s. 31 i nast.

rowane od nich sądy administracyjne, przynajmniej w wymiarze europejskim zakończyła się zwycięstwem drugiej z opcji. Ukształtowany w samych Niemczech model sądownictwa administracyjnego postrzegany jest natomiast jako wyraz kompromisu pomiędzy tymi koncepcjami, urzeczywistnionymi wcześniej w Zjednoczonym Królestwie i we Francji¹.

W Europie obserwujemy spore zróżnicowanie konstrukcji procedur stosowanych przed sądami rozpoznającymi spory pomiędzy jednostką a administracją publiczną, a także środków ochrony, z których mogą one korzystać. Wypada przypomnieć, że ich kognicji poddane są zarówno „spory pełnej jurysdykcji”, czyli substancjalne (*le contentieux de la pleine juridiction, full remedy action*), jak i „spory o anulowanie aktu” (*le contentieux de l’annulation, action for annulment*). W systemie francuskim lub greckim, rozstrzyganie pierwszej z wymienionych kategorii sporów ma związek z roszczeniami odszkodowawczymi zgłaszanymi wobec administracji w sferze stosunków, w których wyłączona została właściwość sądów cywilnych. Przedmiotem drugiego typu sporów jest zgodność z prawem aktu administracyjnego (generalnego bądź indywidualnego) oraz procedury poprzedzającej jego podjęcie².

Rozróżnienie to tylko w pewnym zakresie pokrywa się z utrwalonym w literaturze europejskiej podziałem funkcji sądowych utożsamianych z ochroną praw podmiotowych (*recours subjectif*) i ochroną obiektywnego porządku prawnego (*recours objectif*). W żadnym wypadku nie oddaje ono wszystkich niuansów i zawiłości każdego z tych reżimów ochrony, doznających zresztą ustawicznych modyfikacji. W zależności od tego, który z nich został uruchomiony, orzeczenie sądowe może kończyć spór poprzez jego merytoryczne rozstrzygnięcie, bądź – w razie uwzględnienia wniesionego środka zaskarżenia – eliminować zakwestionowany akt z obrotu prawnego ze skutkiem *ex nunc* lub *ex tunc*, najczęściej przy jednoczesnym przekazaniu sprawy do powtórnego rozpoznania organowi administracyjnemu³.

Mówiąc o sądowej kontroli administracji mamy zwykle na myśli ostatni z wyróżnionych wariantów ochrony. Jest ona zapewniana głównie, choć nie wyłącznie, przez podejmowanie rozstrzygnięć kasacyjnych. Nie znaczy to, że sądy są wolne od obowiązku badania kwestii faktycznych, zdecydowanie na-

¹ Zob. M. Kühnecke, *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-American Comparison*, Berlin–Heidelberg–New York 2007, s. 22.

² Co do rozwiązań francuskich – zob. J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Paris 2007, s. 41 i nast.; z polskich publikacji – K. Kwaśniewska-Ciesielska, Skarga do sądu administracyjnego we Francji, PiP 2012, z. 2, s. 94 i nast.; odnośnie do greckiego reżimu prawnego – zob. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne*, s. 103–104.

³ Szerzej Z. Kmieciak, *Europejskie modele sądownictwa administracyjnego*, ZNSA 2006, Nr 4–5, s. 9 i nast.

ruszałoby to wymagania wynikające z art. 6 ust. 1 EKPC. Oceniają więc one, kierując się dokumentacją zawartą w aktach sprawy, czy organ administracyjny prawidłowo ustalił stan faktyczny sprawy i zgromadził w niej w sposób prawidłowy materiał dowodowy¹. W wielu państwach, m.in. w RFN, Francji, Włoszech, Holandii, Szwecji czy Finlandii, przed sądami administracyjnymi może być prowadzone pełne postępowanie dowodowe, z dopuszczeniem zeznań stron i świadków, opinii biegłych oraz oględzin². W pierwszym z tych systemów obowiązkiem sądów jest realizacja zdeterminowanego brzmieniem art. 19 ust. 4 ustawy zasadniczej zadania „zupełnej kontroli stosowania prawa”. Oznacza to, iż ponoszą one odpowiedzialność za ustalenie stanu faktycznego (*Tatsachefeststellung*). Dla podjęcia rozstrzygnięcia nie zawsze wystarczy zatem analiza akt sprawy. Toczące się przed sądem postępowanie nie jest – co oczywiste – wtórnym postępowaniem administracyjnym. Sądy prowadzą wobec tego własne badanie tylko wtedy, gdy powezną wątpliwości co do stanu rzeczy przyjętego za podstawę zaskarżonego aktu lub gdy wątpliwości takie zgłoszą uczestniczące w postępowaniu podmioty. Muszą one wówczas wyczerpać wszelkie, pozostające w ich dyspozycji środki dowodowe³.

Formuła procedury stosowanej w sprawach sporów jednostki z administracją publiczną uzależniona jest przede wszystkim od tego, jakiemu sądowi – powszechnemu czy administracyjnemu, powierzono ich rozstrzyganie. W wielu europejskich systemach prawnych, również w Polsce, kompetencje w tym przedmiocie podzielone są pomiędzy te dwa rodzaje sądów. Stanowi to raczej regułę, a nie wyjątek od zasady. Nie znamy jednak – jak sygnalizuje *L. Garlicki* – przypadku, w którym właściwość wymienionych typów sądów zaistniałaby równocześnie⁴.

We Włoszech opisaną sytuację określa się jako istnienie podwójnej jurysdykcji (*doppia giurisdizione*). Zapewnia ona ochronę udzielaną odrębnie przez sądy administracyjne lub powszechne (*al giudice amministrativo o al giudice ordinario*), z zastrzeżeniem, iż działalność tych pierwszych także może przy-

¹ Tak *L. Garlicki*, Wstęp, s. 25.

² *Z. Kmieciak*, Postępowanie administracyjne, s. 106 oraz 136–141; tamże, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące zakresu i standardów przeprowadzanej przez sądy oceny faktów (*review of the facts*). Według noty objaśniającej do powołanej w § 1 rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec. (2004)20, sąd powinien dysponować kompetencją do ich sprawdzenia (*the court must be competent to ascertain these*) albo przynajmniej skorygowania czy też wytknięcia popełnionych w tym przedmiocie przez administrację błędów (*at least to correct errors of fact*).

³ *E. Schmidt-Aßmann*, Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego, Warszawa 2011, s. 275; zob. też *A. Kubiak*, Republika Federalna Niemiec, [w:] Postępowanie administracyjne, s. 342.

⁴ *L. Garlicki*, Wstęp, s. 19.

bierać w pewnych sytuacjach postać orzekania merytorycznego (*giurisdizione di merito*). Łączy się ona z zastępowaniem administracji w wypełnianiu jej zadań (*sostituirsi all'amministrazione*) albo stosowaniem środków, których celem jest doprowadzenie do wykonania zapadłego wyroku, czemu służy w szczególności powołanie specjalnego komisarza (*nominando un commissario ad acta*). Według utrwalonej w omawianym porządku prawnym konwencji, sądy powszechne są właściwe w sprawach naruszenia przez administrację praw podmiotowych (*diritti soggettivi*), bez rozróżniania ich rodzajów – prywatnego i publicznego. Sądy administracyjne umocowane są z kolei do rozpatrywania zarzutów naruszenia interesów prawnych (*interessi legittimi*); ich właściwość obejmuje też sprawy należące do wyłącznej kompetencji Rady Stanu. Tym co odróżnia prawo podmiotowe od interesu prawnego jest nie tylko intensywność i zakres udzielanej ochrony, lecz również cel każdej z tych konstrukcji. Według poglądów wyłożonych w klasycznych opracowaniach włoskich teoretyków, o istnieniu prawa podmiotowego można mówić wtedy, gdy daną normę ustanowiono po to, aby chronić interes indywidualny. Jeśli określone rozwiązanie wprowadzono w imię racji ogólnych (interesu publicznego), mamy do czynienia z indywidualnym interesem prawnym. Jest on chroniony niejako pośrednio, przez sam fakt objęcia regulacją prawną jakichś zachowań. W istocie interes ten jest pochodną interesu publicznego, wobec czego korzysta ze słabszych (częściowych) gwarancji prawnych¹.

Uregulowania dotyczące procedur sądowych cechuje pełna lub ograniczona autonomia. Ustawodawstwo holenderskie, fińskie i szwedzkie jest znakomitą ilustracją zespolenia w jednym akcie normatywnym zasad odnoszących się do zgoła odmiennych ze swojej istoty postępowań – administracyjnego i sądowego. Elementem wiążącym je jest instytucja odwołania (skargi) do sądu administracyjnego. Posłużenie się przez ustawodawcę techniką odesłań do innych przepisów, wyłączeń i zastrzeżeń nie pozostaje wprawdzie bez wpływu na przejrzystość stosowanej i – w gruncie rzeczy – rekonstruowanej procedury, sprzyja za to kształtowaniu w miarę spójnej wizji ochrony prawnej. Interesującym przykładem ujednoczenia i konsolidacji reguł proceduralnych w analizowanej dziedzinie są również obowiązujący od 1.1.2001 r. francuski kodeks sądownictwa administracyjnego (*Code de justice administrative*) oraz przywołana już wcześniej brytyjska ustawa z 2007 r. o trybunałach, sądach i egzekucji. Wejście w życie tej ostatniej nie usunęło właściwej dla systemów *common law*, dostrzeganej zresztą i gdzie indziej, wielowarstwowości źródeł prawa procesowego, uzasadnianej koniecznością zachowania niezbędnej elastyczności postę-

¹ Zob. *F. Lemetre, R. Miranda*, Diritto amministrativo, Napoli 2011, s. 397 oraz 407 i nast., jak też *G. Rossi*, Principi di diritto amministrativo, Torino 2010, s. 415 i nast.

powania. Zamknęło ono jedynie pewien etap na drodze integracji i ujęcia we wspólne ramy rozproszonych wcześniej rozwiązań proceduralnych, będących w równej mierze rezultatem zabiegów legislacyjny i ustaleń *case law*¹.

§ 3. Współczesne tendencje w rozwoju instytucji sądowej kontroli administracji publicznej

Charakterystyczna dla współczesnych systemów sądowych wieloszczeblo- 3
wość ich struktur, przy stale rosnącym obciążeniu sądów zadaniami orzeczni-
czymi, wywołuje rozliczne problemy, przede wszystkim zaś stwarza realne za-
grożenie dla dochowania konwencyjnej, mającej też umocowanie w przepisach
rangi konstytucyjnej i ustawowej, zasady rozpoznania sprawy w rozsądnym
terminie (bez nieuzasadnionej zwłoki). Analiza orzecznictwa Europejskiego
Trybunału Praw Człowieka wskazuje, że naruszenie tego wymagania jest
najczęstszym powodem kwestionowania zgodności działań sądów krajowy-
ch z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych
Wolności. Skala i trwałe charakter zjawiska przewlekłości postępowań pro-
wadzonych w celu rozpoznania na drodze sądowej sporu pomiędzy jednostką
a administracją, przybierającego w skrajnej wersji postać zatorów orzecz-
niczych (*backlog in administrative justice*) sprawiły, że zaczęto je postrzegać
jako wadę systemową, czyli taką, której wyeliminowanie nie jest możliwe, bez
podjęcia przez państwo zdecydowanej interwencji². Za najważniejszy środek
zapobiegający tej przewlekłości uznaje się obecnie wprowadzenie określo-
nych ograniczeń związanych z korzystaniem z prawa do zaskarżania zapadają-
cych orzeczeń do sądów wyższej i/lub najwyższej instancji (*restrictions on the
right of appeal*). Ustanowione w wielu państwach europejskich, uwzględniają-
ce na ogół wzory francuskie i niemieckie, restrykcje w tym przedmiocie defi-

¹ Z. Kmieciak, *Rozwój sądownictwa*, s. 21–23.

² Co do różnicy pomiędzy „chronicznym przeciążeniem” (*chronic overload*), za które odpowiedzialność ponosi państwo oraz „przejściowymi zatorami” (*temporary backlog*), które – w razie podjęcia odpowiednich środków zaradczych bez zbędnej zwłoki – nie rodzą odpowiedzialności państwa zob. D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford–New York 2009, s. 282–284. W rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2010)3 z 24.2.2010 r. o efektywnym przeciwdziałaniu przewlekłości postępowań (*on effective remedies for excessive length of proceedings*) zalecono rządowi państw członkowskich zbadanie, kiedy problemy natury systemowej są przyczyną przewlekłości postępowań, jak też określenie środków ich rozwiązania, ze wskazaniem skutków w sprawach indywidualnych. Według rekomendacji, środki te powinny być stosowane we wszystkich fazach postępowań (*all stages of proceedings*), zarówno w celu przyspieszenia ich biegu, jak i wyrównania uszczerbku doznanego w wyniku przewlekłości.

niuje się ogólnie jako „system zgody na odwołanie” (*the leave-to-appeal system*), a jednocześnie mechanizm „filtrujący” (*filtering” mechanisms*). W ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, system udzielania zgody (zezwolenia) na rozpoznanie odpowiednich środków nie narusza w najmniejszym stopniu standardów wynikających z postanowień art. 6 ust. 1 EKPC. Według Trybunału, dopuszczenie przez ustawodawstwo jednego z rodzajów tych środków, a mianowicie skarg kasacyjnych może być poddane „bardziej sformalizowanym warunkom” (*the admissibility of appeals in cassation may be subject to more formal conditions*)¹.

Badanie warunków, których spełnienie otwiera drogę dla rozpoznania środka zaskarżenia (przyjęcie sprawy do rozpatrzenia) przez sąd wyższej i/lub najwyższej instancji jest instytucją prawa procesowego występującą w różnych systemach europejskich. We Francji wykształciła się ona w toku długiej ewolucji reżimu weryfikacji orzeczeń sądowych. W myśl art. L.822-1 Kodeksu sądownictwa administracyjnego, skarga kasacyjna do Rady Stanu podlega wstępnej procedurze przyjęcia – *procédure préalable d’admission*. Odmawia się przyjęcia tej skargi w formie orzeczenia, jeśli jest ona niedopuszczalna lub nie została oparta na żadnej poważnej podstawie (argumentacji, zarzucie) – *L’admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n’est fondé sur aucun moyen sérieux*. Przepis ten recypował treść art. 11 ustawy Nr 87-1127 z 31.12.1987 r. reformującej sądownictwo administracyjne przez powołanie sądów apelacyjnych. Uruchomienie owej procedury porównano wprost do „filtrowania skarg kasacyjnych wnoszonych do Rady Stanu” (*un filtrage des pourvois en cassation devant le Conseil d’Etat*). Proces ten prowadzi albo do odmowy przyjęcia, albo – co jest rzadsze – do ich przyjęcia². O nadaniu dalszego biegu skardze powiadamia się strony sporu i ich pełnomocników. Odmowa przyjęcia skargi kasacyjnej następuje przez wydanie orzeczenia o odrzuceniu skargi jako niedopuszczalnej lub obciążonej wadą w postaci braku poważnej argumentacji uzasadniającej postawione zarzuty. Podlega ono zaskarżeniu tylko przez wniesienie środka odwoławczego z powodu naruszenia procedury przyjęcia – *le recours en rétractation pour irrégularité de la procédure d’admission*. Obowiązujący w tych sprawach tryb ochrony uchodzi za rodzaj autokontroli spornego rozstrzygnięcia wywołanej wnioskiem o jego odwołanie przez sąd³.

¹ R. Ergec, Preventing Backlog in Administrative Justice. General Report, [w:] Preventing Backlog in Administrative Justice. XXII-nd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, Luxembourg 2010, s. 28.

² O. Gohin, Contentieux administratif, Paris 2009, s. 407.

³ Tamże, s. 408 i 414 oraz Z. Kmiecik, M. Kmiecik, Instytucja przedsądu w postępowaniu sądownoadministracyjnym (na przykładzie procedury przyjęcia skargi kasacyjnej do roz-

Poza opisaną na przykładzie prawa francuskiego konstrukcją wstępnego badania zawartości środka zaskarżenia (skargi kasacyjnej), opatrywaną u nas dość mylącą nazwą „przedsądu”, jako narzędzia służące wzmocnieniu sprawności sądowej kontroli administracji, w tym przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania traktuje się:

- 1) ustanowienie obowiązku reprezentowania stron przez profesjonalnego pełnomocnika oraz zdefiniowanie kwalifikacji, które powinien on posiadać, takich jak odpowiedni stażu zawodowy lub wpis na specjalną listę adwokatów;
- 2) dopuszczenie „szybkiej ścieżki postępowania” (*fast-track proceedings*), w tym rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym;
- 3) powierzanie orzekania w pewnych kategoriach spraw sądowi w składzie jednego sędziego;
- 4) ograniczenie zasady ustności postępowania na rzecz zasady pisemności, w szczególności zaś przyjęcie reguły, iż rozprawa prowadzona jest na wyraźne żądanie jednej lub obydwu stron, bądź przyznanie wyższemu sądowi administracyjnemu prawa do wydania orzeczenia wyłącznie na podstawie analizy akt sprawy, jeśli są one pełne i kompletne (*the case file is full and complete*);
- 5) możliwość nakładania kar (grzywnien) z tytułu zaniedbania obowiązków wynikających z zasad obowiązującej procedury (wymagań łączących się z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości) – *penalties for failure to collaborate in the administration of justice*;
- 6) upowszechnienie środków komunikacji elektronicznej¹.

Za rodzaj instrumentów określonych w pkt 5 tego wyliczenia można z pewnością uznać kary z powodu nadużycia prawa do środka odwoławczego (*penalties for abusive appeals*). W systemie belgijskim „oczywiste nadużycie środka odwoławczego” (*a manifestly abusive appeal*) uzasadnia wymierzenie kary z inicjatywy audytora w Radzie Stanu w postępowaniu typu kontradyktoryjnego. Umocowanie do stosowania takich środków tworzą też ustawodawstwa innych państw europejskich, m.in. Estonii, Holandii, Portugalii, Austrii i Grecji².

Posługiwanie się środkami wyróżnionymi w pkt 6 przedstawionych założeń modernizacji systemów sądowych jest naturalną konsekwencją rozwoju technologii informatycznych. Stworzył on podstawy dla kształtowania „proce-

poznania przez francuską Radę Stanu), [w:] Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 424–425.

¹ R. Ergec, Preventing Backlog, s. 26–47.

² Tamże, s. 31–32.

dur elektronicznych” (*electronic procedures*), postrzeganych coraz częściej jako element szerszego programu reformy instytucji prawa publicznego. Kwestii „dematerializacji” postępowania sądowego w sprawach sporów jednostki z administracją, kojarzonej głównie z rozwijaniem form komunikacji elektronicznej, poświęcono sporo uwagi w toku seminarium przeprowadzonego w Paryżu, w dniach 26–28.5.2013 r., pod auspicjami Rady Stanu Francji oraz Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej: „Skuteczne, wysokiej jakości sądownictwo administracyjne” (*Efficient, High-quality of Administrative Justice/Une justice administrative efficace et de qualité*). Uznano, że ten rodzaj komunikacji służy podniesieniu jakości świadczeń ze strony sądów, których jednak – jak przyznano – nie można, chociażby ze względu na zasadę niezawisłości sędziowskiej, mierzyć w sposób właściwy dla innych świadczeń publicznych. Z tego powodu, jako kontrowersyjny oceniono pomysł używania kwestionariuszy dla badania poziomu satysfakcji podmiotów uczestniczących w postępowaniu sądowym lub dokonywania w tym celu okresowych przeglądów działalności sądów (*questionnaires or surveys for measuring users' satisfaction*)¹.

Wprowadzanie wszystkich wymienionych uprzednio rozwiązań prawnych podporządkowane jest uniwersalnemu założeniu, że z ochrony zapewnianej poprzez realizację prawa do sądu powinien korzystać jedynie podmiot działający w granicach tego prawa i zgodnie z jego przeznaczeniem². Rozwinięciem tego spostrzeżenia jest bardziej szczegółowa uwaga *R. Ergeca*, że: „Prawo do odwołania może być ograniczone przez system autoryzacji, zarówno w odniesieniu do kasacji, jak i apelacji obejmującej kwestie prawa i faktu” (*The right of appeal could be limited by an authorisation system, in both the areas of cassation and of appeals involving points of law and of fact*)³. W stwierdzeniu tym można dopatrzeć się jasnego przyzwolenia na ustanawianie takich mechanizmów prawnych, które byłyby przeszkodą dla nadużywania przysługujących stronom uprawnień procesowych⁴.

¹ Zob. sprawozdanie *Z. Kmiecika*, Skuteczność i wysoka jakość sądownictwa administracyjnego (Seminarium, Paryż, 26–28 V 2013), PiP 2014, z. 4, s. 115–117.

² *Z. Kmiecik*, Projekt regulacji prawnej dotyczącej wstępnego badania skargi kasacyjnej w postępowaniu przed NSA, EPS 2012, Nr 2, s. 9–10.

³ *R. Ergec*, Introduction to Debates, [w:] Preventing Backlog, s. 21.

⁴ Przejawem nadużycia prawa do skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego byłoby wniesienie jej mimo oczywistego braku usprawiedliwionych podstaw lub niezgodnie z celem tej instytucji (w złej wierze, z niewłaściwych motywów) – zob. *Z. Kmiecik*, Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, PiP 2011, z. 10, s. 19 i nast.; co do teorii nadużycia praw procesowych – zob. *M.G. Plebanek*, Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2012, s. 51 i nast.

Drugim zasadniczym problemem występującym, co prawda z różnym nasileniem, niemal we wszystkich europejskich systemach sądownictwa administracyjnego jest utrzymanie odpowiedniego poziomu efektywności sprawowanej jurysdykcji. Zagadnienie to stało się przedmiotem poważnej debaty w trakcie zorganizowanego przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej we współpracy z Radą Stanu Belgii i przy wsparciu Komisji Europejskiej w Brukseli, w dniach 1–2.3.2012 r. seminarium pod nazwą: „Wzmocnienie efektywności kompetencji najwyższych sądów administracyjnych” (*Increasing the Efficiency of the Supreme Administrative Courts' Powers*). Jego cel i przesłanie ukazuje prezentacja trzech kluczowych dla przebiegu dyskusji bloków tematycznych:

- 1) „pętla administracyjna” (*the administrative loop, la boucle administrative*) albo kompetencja do przywrócenia legalności decyzji administracyjnej (*the power to rectify the legality of an administrative decision, la compétence de restaurer la légalité d'un acte administratif*);
- 2) kompetencja do zasądzenia odszkodowania a skarga o anulowanie (*action for annulment*);
- 3) skuteczność wykonania rozstrzygnięć sądów administracyjnych (*the effectiveness of enforcement of the rulings of administrative courts*).

W rodzimej literaturze problematyka procedury naprawczej kojarzonej z *the administrative loop* doczekała się już omówienia¹. Bez wchodzenia w szczegóły, wystarczy wskazać, że z technicznego punktu widzenia, operowanie tą konstrukcją (w jęz. niderlandzkim – *bestuurlijke lus*) łączy się z wydaniem przez sąd orzeczenia tymczasowego – *an interlocutory judgment*. Jego rozmaitych odmian można doszukać się w innych systemach prawnych, m.in. francuskim (*jugement d'avant dire droit*) i niemieckim (*Zwischenurteil*). Skorzystanie z tego środka powoduje zawieszenie postępowania sądowego po to, aby stworzyć właściwemu organowi administracji możliwość przedstawienia zmodyfikowanego, uwzględniającego wskazania sądu zamieszczone w uzasadnieniu orzeczenia, wariantu kontrolowanego aktu². Przesłanką uruchomienia omawianego trybu, zwiększającego pewność wyniku postępowania i przyspieszającego zwykle ostateczne załatwienie sprawy jest stwierdzenie przez sąd, że sporny akt podlega uchyleniu (*the disputed decision is voidable*). Za jego stoso-

¹ Zob. Z. Kmieciak, Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej, PiP 2010, z. 11, s. 30–31.

² A.J. Bok, Judicial Review, s. 177 oraz S. Jansen, Towards an Adjustment of the Trias Politica: The Administrative Courts as (Procedural) Lawmaker; A Study of the Influence of the European Human Rights Convention and the Case Law by the European Court of Human Rights on the Trias Politica, in Particular the Position of Dutch Administrative Courts in Relation to the Administration, [w:] Judicial Lawmaking, s. 47.

waniem przemawia brak możliwości dokonania określonych ustaleń co do faktów i okoliczności sprawy w ramach procedury sądowej, jak również niechęć sądów do ingerowania w materię polityki administracyjnej, a z drugiej strony – zakaz wkraczania w sferę władzy dyskrecyjnej administracji¹.

Jak podnosi się w doktrynie, najważniejszą zaletą rozpatrywanego rozwiązania jest zamieszczenie w tymczasowym orzeczeniu sądowym „szczególnych instrukcji” (*specific instructions*) wyznaczających niejako zakres dozwolonych działań organu administracji, który musi się liczyć z nieuniknioną weryfikacją przygotowanego projektu aktu². Organ ten obowiązany jest poinformować niezwłocznie sąd o tym, czy zastosuje się do udzielonych mu wytycznych. Podzielając wskazania sądu, formułuje on na piśmie stanowisko co do sposobu naprawienia naruszenia prawa. Strony przeciwne mają prawo wypowiedzenia się na jego temat w ustalonym terminie. W orzeczeniu końcowym sąd odnosi się także do zarzutów skargi, której wniesienie zapoczątkowało kontrolę obciążonej błędem decyzji, bez względu na to, czy został on usunięty, czy też nie³.

Kierunek dyskusji prowadzonych w tym przedmiocie w trakcie seminarium wyznaczyły pytania ujęte w opracowanym wcześniej kwestionariuszu badawczym:

- 1) czy rodzimy system prawny zna wynikający z postanowień konstytucji, ustaw lub innych regulacji albo ukształtowany przez praktykę mechanizm naprawienia przez sąd w toku prowadzonego przed nim postępowania błędu, którym dotknięta jest kwestionowana decyzja, pozwalający na odstąpienie od tradycyjnego trybu jej wzruszenia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi administracji publicznej?;
- 2) czy sąd administracyjny może samodzielnie wykonywać władzę związaną z naprawieniem wadliwej decyzji (*can the administrative court itself exercise its power to rectify a flawed decision*) i we własnym zakresie usunąć stwierdzone naruszenie, co zdefiniowano jako realizację kompetencji do zastąpienia decyzji swoim orzeczeniem?

¹ *S. Jansen*, Towards an Adjustment, s. 47 oraz *G. Jurgens*, Functions and Purposes of the Procedure Before the Administrative Courts in the Netherlands: New problems and New Solutions, [w:] Lisbon Meeting on Administrative Procedure. Functions and Purposes of the Administrative Procedure: New problems and New Solutions, Lisbon 2011 (e-book), s. 116.

² *G. ten Berge*, *P. Langbroek*, Towards Integrated Lawmaking by Administrative Courts and Public Authorities. On Instruments and Possibilities for Constructive Integration Between the Administration and the Administrative Courts in Relation to Administrative Decision Making, Administrative Objection and Appeal, [w:] Judicial Lawmaking, s. 263.

³ Increasing the Efficiency of the Supreme Administrative Courts' Powers – Questionnaire, s. 1; szerzej – *P. Lefranc*, The Administrative Loop, ACA-Europe. Newsletter, No 28, September 2012, s. 6 i nast.