

Wstęp

Wprowadzenie z dniem 1.1.2004 r. dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego miało, w założeniach twórców, służyć zapewnieniu pełnej oraz skutecznej ochrony praw jednostki, poprzez zagwarantowanie możliwości wydania prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej¹. Niestety długość postępowania sądownoadministracyjnego powoduje, iż niejednokrotnie nawet ewentualne uchylene przez sąd zaskarżonego aktu lub czynności nie zawsze będzie stanowiło działanie przeciwdziałające ujemnym skutkom działań organów administracji publicznej. Interes faktyczny lub prawny skarżącego podczas trwania postępowania sądownoadministracyjnego może zostać trwale naruszony, a przywrócenie stanu pierwotnego nie zawsze będzie możliwe. Wynika to z samej natury spraw administracyjnych, których rozstrzygnięcia nieraz bezpośrednio wpływają na sytuację skarżącego odnosząc się zarówno do sfery faktycznej (jak ma to miejsce w przypadku sporów podatkowych, czy też spraw z zakresu prawa budowlanego), jak i prawnej (sprawy z zakresu ustawy o cudzoziemcach). Innymi słowy, możliwe jest powstanie sytuacji, w której wykonanie zaskarżonego do sądu administracyjnego aktu lub czynność spowoduje powstanie dla skarżącego nieodwracalnych skutków faktycznych lub prawnych. Nie budzi przy tym wątpliwości, iż konieczność dobrowolnego lub przymusowego wykonania wydanego przez organy administracji publicznej aktu, pomimo jego zaskarżenia do sądu administracyjnego, obniża efektywność ochrony prawnej praw podmiotowych skarżącego. Sytuacja, w której niemożliwe staje się wykonanie prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, nie tylko nie pogłębia zaufania społeczeństwa do organów administracji publicznej, ale stoi też w sprzeczności z Konstytucją RP stwierdzającą, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Powszechne jest przekonanie, że nadrzędnym celem postępowania sądownego jest zapewnienie efektywnej ochrony prawnej. Rolą procedury sądownoadministracyjnej jest zapewnienie instytucjonalnych gwarancji dochodzenia

¹ Por. Z. Janowicz, Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej, RPEiS 1996, Nr 1, s. 35; R. Hauser, Założenia reformy sądownictwa administracyjnego, PiP 1999, z. 12, s. 25.

przysługujących stronom uprawnień tak, aby akt lub czynność, co do których stwierdzone zostało ich wydanie z naruszeniem prawa nie wywoływały nieodwracalnych, ujemnych skutków. Z samej natury stosunku administracyjnoprawnego wynika, że jedna z jego stron może w sposób władczy kształtować sytuację prawną podmiotu jej podległego². Powoduje to konieczność takiego ukształtowania procedury sądownoadministracyjnej, która zapewni stronie skarżącej efektywną ochronę prawną. Mieć bowiem należy na względzie, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym to nie organ administracji publicznej rozstrzyga sprawę, ale spór między stronami stosunku sądownoadministracyjnego rozstrzyga niezależny sąd³. Dochodzi tym samym do zrównania ról procesowych organu administracyjnego i podmiotu administrowanego, co prowadzi do pełnego zbliżenia procesowego stosunku administracyjnoprawnego i stosunku cywilnoprawnego⁴.

Na gruncie ustawy z 30.8.2002 r. PostAdmU sytuacji, w której władcze orzeczenie organu administracji narusza interes prawny skarżącego w trakcie postępowania przed sądem administracyjnym zapobiega, przewidziana w art. 61 ustawy, możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji publicznej. Jakkolwiek zasadą, ustaloną w § 1 powyższego artykułu jest, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności, to jednak zgodnie z § 2–6 możliwe jest wstrzymanie aktu przez organ administracji, który go wydał, a po wpłynięciu skargi do sądu administracyjnego, również przez sąd. Zastosowanie normy prawnej wynikającej z powyższych przepisów zostało uzależnione przez ustawodawcę od spełnienia przesłanek enumeratywnie wymienionych w ustawie. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ochrona tymczasowa udzielona skarżącemu na podstawie PostAdmU w pierwszej kolejności ma służyć zapewnieniu doraźnego celu jakim jest spowodowanie bezskuteczności aktu administracyjnego⁵, w dalszej zaś kolejności ma zabezpieczyć stronę przed nadmierną długością toczącego się postępowania oraz zagwarantować pełną efektywność orzeczenia. Umożliwia więc ona zapewnienie *status quo* w sprawie, aż do zakończenia postępowania przed sądem administracyjnym tak, aby strona nie poniosła szkody związanej z działalnością organów administracji publicznej.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie instytucji wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym w opar-

² E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2002, s. 38.

³ R. Hauser, [w:] System Prawa Administracyjnego, t. 1. Instytucje prawa administracyjnego, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 207.

⁴ *Ibidem*, s. 197.

⁵ J. Borkowski, Glosa do postanowienia NSA z 16.10.1996 r., IV SAB 59/96, OSP 1998, Nr 1, poz. 22, s. 46.

ciu o dotychczasowe orzecznictwo sądowe. Zagadnienie to w bezpośredni sposób łączy się z zagadnieniem zapewnienia ochrony prawnej przed sądem administracyjnym. Stąd też pierwszy rozdział pracy poświęcony zostanie teoretycznemu ujęciu ochrony prawnej, określeniu jej pojęcia oraz wskazaniu cech charakterystycznych. W szczególności zwrócona zostanie uwaga na fakt, iż elementem ochrony prawnej sprawowanej przez sądy administracyjne jest prawo do sądu oraz prawo do efektywnego środka sądowego, co wynika wprost z Konstytucji RP oraz powszechnie przyjętych europejskich standardów postępowania administracyjnego. Sąd administracyjny stanowi bowiem organ ochrony prawnej, zaś instytucja wstrzymania aktu lub czynności przez sąd administracyjny jest proceduralną reminiscencją sprawowanej przez niego ochrony.

Drugi rozdział pracy zostanie poświęcony wykonalności aktu lub czynności. Podjęcie powyższej problematyki, wciąż spornej w literaturze, jest niezbędne dla prawidłowego zakreslenia charakteru prawnego oraz celu wstrzymania wykonania aktu lub czynności. Dla właściwego zrekonstruowania pojęcia wykonalności w szczególności niezbędne jest sięgnięcie do poglądów wypracowanych w prawie cywilnym oraz wykształconych w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zastosowanie metody tzw. „porównania wewnętrznego”⁶, a więc odniesienia się w pracy także do przepisów procedury cywilnej regulującej instytucję zabezpieczenia, posłuży z kolei wyjaśnieniu podobieństw i różnic pomiędzy instytucjami występującymi w różnych dziedzinach prawa. W rozdziale tym zakreslona zostanie również rola wstrzymania wykonania aktu lub czynności jako instytucji ochrony tymczasowej, jak również przedstawione zostaną uwagi prawnoporównawcze dotyczące analogicznych instytucji występujących w Zjednoczonym Królestwie oraz RFN. Wybór powyższych systemów prawnych jest nieprzypadkowy. Z jednej strony, w przypadku sądowego modelu kontroli administracji publicznej w RFN, wniesienie skargi o uchylenie aktu administracyjnego powoduje skutek suspensywny, zaś środki ochrony tymczasowej obejmują również środki nieznanne polskiej ustawie procesowej. Ochrona tymczasowa w Zjednoczonym Królestwie pozostaje natomiast w okresie formowania się pod wpływem oddziaływania UE. Stąd też dokonane opracowanie pozwoli zobrazować wady i zalety rozwiązań przyjętych w polskiej ustawie procesowej, jak i wskazać możliwe kierunki zmian instytucji wstrzymania wykonania aktu lub czynności.

Trzeci rozdział pracy poświęcony zostanie wskazaniu wpływu prawa europejskiego na ukształtowanie się standardów zapewnienia ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym w krajach europejskich oraz zgodności polskich rozwiązań z powszechnie akceptowanymi zasadami prawa eu-

⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad, [w:] Prawo – Administracja – Obywatele. Księga poświęcona prof. Eugeniuszowi Smoktunowiczowi, Białystok 1997, s. 25.

ropejskiego. Nie należy bowiem zapomnieć, że polskie prawo administracyjne znajduje się w momencie, w którym pod wpływem recepcji prawa europejskiego „powstają nowe potrzeby społeczne, nowe kierunki, wręcz nowe aksjologie”⁷. Polskie sądy administracyjne z dniem 1.5.2004 r. przestały być sądem wyłącznie krajowym, a stały się sądem europejskim w sensie funkcjonalnym, co nakłada na nie dodatkowe obowiązki zapewnienia zgodności procesu sądowniczoadministracyjnego z powszechnie przyjętymi zasadami stosowania prawa europejskiego⁸. Konieczność ujednolicenia standardów uzyskania ochrony tymczasowej w ramach członkostwa Polski w strukturach Rady Europy oraz UE stanowi niezbędną podstawę oceny prawidłowości ukształtowania przez polskiego ustawodawcę instytucji wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym.

Czwarty rozdział pracy poświęcony zostanie przedstawieniu przesłanek wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym. Wykładnia przepisów ustawy oraz analiza orzeczeń sądów administracyjnych umożliwi scharakteryzowanie warunków, od spełnianie których przepisy ustawy uzależniają uzyskanie ochrony tymczasowej przed sądem administracyjnym. Powyższe warunki zostaną również skonfrontowane ze standardami europejskimi oraz zostaną poddane ocenie pod względem realizacji funkcji ochronnej sądów administracyjnych.

Wreszcie ostatni rozdział pracy poświęcony zostanie praktycznym aspektom wstrzymania wykonania aktu lub czynności. Scharakteryzowane zostaną w nim czynności oraz obowiązki organów administracji publicznej w zakresie wstrzymania wykonania aktów lub czynności w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym. W szczególności porównaniu poddane zostaną warunki uzyskania ochrony tymczasowej przed organem administracji oraz sądem administracyjnym, jak i przedstawiony zostanie zakres kognicji sądu w incydentalnym postępowaniu, jakim jest postępowanie w przedmiocie udzielenia ochrony tymczasowej.

Dokonanie powyższych ustaleń umożliwi odpowiedź na pytanie o rolę wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym. Kluczowym zagadnieniem jest bowiem ustalenie, czy obecna regulacja zawarta w art. 61 PostAdmU realizuje postulat efektywnej ochrony prawnej postępowania sądowniczoadministracyjnego. W szczególności konieczne jest ustalenie, czy obecny kształt instytucji wstrzymania wykonania aktu lub czyn-

⁷ J. Lętowski, Co dalej z prawem administracyjnym, AUWr 1997, Nr 2018, s. 143–144.

⁸ Por. M. Górka, C. Mik, Sądy polskie jako sądy Unii Europejskiej (na tle doświadczeń przedakcesyjnych), KPPubl. 2005, Nr 4, s. 7 i n.; D. Kornobis-Romanowska, Sąd krajowy w prawie wspólnotowym, Kraków 2007, s. 14; C. Mik, Sądy polskie wobec perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, PPE 1997, Nr 1, s. 22.

ności spełnia wymóg sprawiedliwości proceduralnej oraz pozostaje w zgodność z powszechnie przyjętymi europejskimi standardami postępowania.

Z uwagi na fakt, iż punktem wyjścia niniejszej pracy jest analiza obowiązujących przepisów prawnych, podstawową metodą badawczą w niej zastosowaną stanowi metoda analityczno-prawna. Ukazanie funkcji sądu administracyjnego jako organu ochrony prawnej oraz zrekonstruowanie pojęcia wykonalności aktu lub czynności oraz ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym wymaga omówienia poglądów przedstawicieli doktryny. W pewnym zakresie niezbędne staje się także odwołanie do ustawodawstwa poprzednio obowiązującego, co umożliwi przybliżenie podstawowego celu wstrzymania aktu lub czynności jakim jest zapewnienie efektywności postępowania sądownoadministracyjnego. Przedstawienie rozstrzygnięć sądów administracyjnych umożliwi zrekonstruowanie rzeczywistego obrazu działania instytucji wstrzymania wykonania aktu lub czynność w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Zastosowanie metody komparatystycznej oraz przybliżenie orzeczeń europejskich organów ochrony prawnej wskaże natomiast na szczególną rolę omawianej instytucji w europejskim systemie sądowej ochrony prawnej.

Niniejsza praca została przygotowana na podstawie rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem Prof. zw. dr. hab. *Romana Hausera* na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

W tym miejscu pragnę serdecznie podziękować mojemu Promotorowi Panu Profesorowi *Romanowi Hauserowi* za okazane wsparcie, inspirację naukową oraz trud związany z opieką nad moją osobą. Wyrazy podziękowania i wdzięczności składam także recenzentom – Panu Profesorowi *Zbigniewowi Kmieciakowi* oraz Panu Profesorowi *Andrzejowi Skoczylasowi*, których niezwykle wyrozumiała ocena oraz cenne uwagi pozwoliły nadać mojej pracy obecny kształt.

W niniejszej pracy uwzględniono stan prawny, literaturę i orzecznictwo na dzień 30.3.2013 r.

Warszawa, lipiec 2013 r.

Paweł Daniel