

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.11>

Ewa WÓJCICKA
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Sądowa kontrola administracji publicznej. Uwarunkowania międzynarodowe – bariery realizacyjne – perspektywy rozwoju (ogólnopolska konferencja naukowa, Częstochowa, 1 VI 2016)

Stworzenie systemu sądowej kontroli administracji, który umożliwi jednostce skutecznie zaskarżać działanie lub bezczynność władz publicznych, jest kwestią ważką i aktualną dla każdego ustawodawcy krajowego. Rzeczpospolita Polska ma długie tradycje w tym zakresie. W 2016 r. mija 95 lat, odkąd w konstytucji marcowej ustrojodawca zapowiedział powołanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego. W ubiegłym zaś roku obchodziliśmy 35. rocznicę powołania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dbałość o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie związana jest ze specyfiką stosunku administracyjnoprawnego, w którym organ zawsze zajmuje pozycję dominującą. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że proces reformowania sądownictwa administracyjnego nie jest ukończony. Zmieniające się uwarunkowania sądowej kontroli administracji publicznej rodzą potrzebę modyfikacji przyjętych rozwiązań. Kolejne zmiany są konsekwencją zwiększającej się roli gwarancyjnej przepisów prawa, czy też postępu technicznego przejawiającego się w informatyzacji postępowania sądowego. Zintensyfikowane w ostatnich latach zmiany prawa obligują do podjęcia dyskusji co do przyczyn działań nowelizacyjnych, a zwłaszcza ich jakości i zakresu.

Mając powyższe na uwadze, 1 czerwca 2016 r. Instytut Administracji w ramach IV Częstochowskiego Sympozjum Administracyjno-Prawnego zorganizował Ogólnopolską Konferencję Naukową „Sądowa kontrola administracji publicznej. Uwarunkowania międzynarodowe – bariery realizacyjne – perspektywy rozwoju”. Celem konferencji było wskazanie pożądanych bądź koniecznych

zmian legislacyjnych motywowanych potrzebą uczynienia sądowej kontroli administracji bardziej efektywną, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw i wolności jednostki, a także spojrzenie z szerszej – międzynarodowej oraz europejskiej – perspektywy na tytułową tematykę. Patronat honorowy nad wydarzeniem objęli Rzecznik Praw Obywatelskich i Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonała dziekan Wydziału Filologiczno-Historycznego dr hab. prof. nadzw. AJD Agnieszka Czajkowska, witając przedstawicieli środowiska uniwersyteckiego i zapraszając uczestników do udziału w obradach. Następnie głos zabrał reprezentant Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego radca prawny Adam Głąb.

Konferencja rozpoczęła się od obrad plenarnych, którym przewodniczyła dr Ewa Wójcicka. Jako pierwsza referat wygłosiła przewodnicząca Krajowej Rady Doradców Podatkowych prof. zw. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Uniwersytet Śląski), która omówiła wpływ rozbieżności w orzecznictwie sądowym na pewność prawa podatkowego. Następnie głos zabrał dr hab. Tomasz Barankiewicz (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), analizując znaczenie kontroli sądowej w ochronie prawa do dobrej administracji. Prelegent zauważył, że „sądownictwo administracyjne jest tą formą sprawowania władzy, która w sposób najbardziej dojrzały ujawnia treść prawa do dobrej administracji”. Dostrzegł przy tym, że „w Polsce problematyce prawa do dobrej administracji towarzyszą dwa niebezpieczeństwa. Pierwsze to traktowanie owego prawa jako czegoś tylko postulowanego, zaś drugie to rozproszenie w wielu różnych przepisach prawa”.

Kolejne dwa referaty dotyczyły oddziaływania prawa międzynarodowego na sądownictwo administracyjne. Dr Anna Chmielarz-Grochal (Uniwersytet Łódzki) podjęła problematykę stosowania przez sądy administracyjne Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Prelegentka zwróciła uwagę, że „stosowanie przez sądy administracyjne Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest wyrazem konstytucyjnej zasady bezpośredniego stosowania ratyfikowanych umów międzynarodowych”. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwoliła na sformułowanie wniosku, że „sięganie do Konwencji może przybierać różną postać, w tym postać stosowania interpretacyjnego czy ornamentacyjnego, z uwzględnieniem możliwości odwoływania się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”. Następnie głos zabrał dr Dominik Tyrawa (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II). W referacie *Sędzia sądu administracyjnego wobec prawa międzynarodowego* Prelegent odniósł się do problematyki związania prawem międzynarodowym oraz roli sędziego i sądu w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej w dobie globalizacji prawa na świecie.

Dr hab. prof. nadzw. Jerzy Rotko (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk) omówił wybrane

problemy orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Prelegent zauważył, że wpływ tego orzecznictwa na proces legislacyjny związany z ochroną środowiska jest niewielki. Zwrócił przy tym uwagę na brak korelacji pomiędzy natężeniem orzeczeń podejmowanych przez sądy administracyjne a wagą interesów środowiskowych, pojawiających się w badanych sprawach. Analiza niezwykle obszernego i urozmaiconego orzecznictwa pozwoliła na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków:

Po pierwsze, zapadłe orzeczenia odzwierciedlają występowanie pewnych obiektywnych zjawisk w funkcjonowaniu państwa. Po drugie, częstsze pojawianie się niektórych typów spraw pozostaje w związku ze stopniem komplikacji proceduralnych występujących w przepisach. Po trzecie, intensywność orzekania w pewnych zakresach tematycznych można też wiązać ze zjawiskiem «nowości» legislacyjnej. Po czwarte, do cech orzecznictwa sądów administracyjnych związanego z ochroną środowiska można także zaliczyć regularną obecność problematyki danin publicznych, które przewidziane zostały w co najmniej jedenastu ustawach zaliczanych do prawa ochrony środowiska w szerokim rozumieniu.

Problematykę sądowej kontroli administracji ochrony przyrody podjął dr hab. prof. nadzw. Adam Habuda (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk). Prelegent zwrócił uwagę, że „orzecznictwo sądów administracyjnych współtworzy obraz konkretnej instytucji prawnej i niejednokrotnie pomaga rozwinąć ogólnie wyrażoną myśl ustawodawcy”. Dostrzegł przy tym, że „sądy stosunkowo rzadko odwołują się do zasad i wartości wynikających z Konstytucji RP, ale jeszcze rzadziej opierają się w swoim orzecznictwie na prawie Unii Europejskiej i orzecznictwie sądów unijnych. W tym zakresie należy postulować głębszą zmianę”. Jako ostatnia głos zabrała dr Martyna Wilbrandt-Gotowicz (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), poruszając w wystąpieniu problematykę odmowy podjęcia uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Druga część konferencji miała charakter panelowy. Równolegle odbywały się trzy panele tematyczne, którym przewodniczyli: dr Ewelina Żelasko-Makowska, dr Tomasz Srogosz oraz dr Bogusław Przywora.

W panelu I uczestnicy omawiali najważniejsze problemy związane z postępowaniem sądowoadministracyjnym. Uwaga prelegentów koncentrowała się zwłaszcza na zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. nowelizującą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dzięki której sądy administracyjne zostały wyposażone w dodatkowe instrumenty dyscyplinujące organy administracji oraz w szersze możliwości orzekania merytorycznie, a nie jedynie kasacyjnie. Odniesiono się również do rozwiązań normatywnych przyjętych w ustawie z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, która w szerokim zakresie wprowadzi z dniem 11 lutego 2017 r. informatyzację postępowania przed sądami administracyjnymi.

Pierwsze dwa wystąpienia dotyczyły niezwykle ważnego, z punktu widzenia praktyki, zagadnienia uchwałodawczej działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego. Mgr Marcin Rudnicki (Uniwersytet Wrocławski) w oparciu o aktualną regulację prawną oraz stanowisko doktryny przedstawił istotę tej działalności oraz jej znaczenie dla szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Następnie mgr Anna Zofia Ulanowska (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk) przybliżyła rolę uchwał NSA wyjaśniających przepisy prawne dla jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych na przykładzie uchwały NSA z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą akt II OPS 4/15. W podsumowaniu swojego wystąpienia Prelegentka uznała, że „podjętym rozstrzygnięciem NSA zagwarantował jednostce prawo do poddania określonego rozstrzygnięcia władzy publicznej kontroli instancyjnej oraz sądowej, zapewniając jednocześnie poszanowanie zasady dwuinstancyjności oraz szeroko rozumianego prawa do sądu”. Następnie głos zabrał mgr Radosław Bulejak (Uniwersytet Wrocławski, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu), dokonując analizy trybu uproszczonego rozpoznania skargi do sądu administracyjnego w kontekście prawa jednostki do rzetelnego procesu. Referent uznał, że obecne unormowania nie realizują w sposób wystarczający standardu rzetelnego procesu sądowego w kontekście dotychczasowego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Konstytucyjnego. Rekapitulując, stwierdził, że tryb uproszczony pozbawia jednostkę prawa do publicznego ogłoszenia orzeczenia, dlatego też „*de lege ferenda* ustawodawca powinien rozważyć, czy w p.p.s.a. nie powinno się przejść rozwiązań z art. 93 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym”. Prelegenci podjęli również problematykę sądowej kontroli administracji publicznej w świetle art. 145a p.p.s.a. (mgr Monika Truksa, mgr Wiesława Kulig-Wyporska, Izba Skarbowa w Warszawie), standardów ochrony jednostki w sprawach dotyczących skarg do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej (dr Jacek Jaworski, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), efektywności i skuteczności wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych (dr Katarzyna Kułak-Krzysiak, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), a także wpływu informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego na gwarancje strony do rzetelnego procesu sądowego (mgr Lucyna Łuczak-Noworolnik, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu).

W panelu II dominowała problematyka postępowań hybrydowych, gdzie – w ramach pewnej całości – mamy do czynienia z dwiema fazami postępowania. Pierwsza toczy się albo w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, albo w ramach szczególnego postępowania administracyjnego, i skutkuje wydaniem decyzji przez organ administracji publicznej. Druga zaś – w wyniku wniesienia odwołania – toczy się w ramach szczególnego (procesowego) postępowania cywilnego i kończy się wydaniem wyroku przez sąd. Panel II otworzył mgr Sebastian Gajewski (Uniwersytet Warszawski) referatem pt. *Model sądowej*

kontroli decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych a ochrona praw procesowych strony w tych postępowaniach. Prelegent zwrócił uwagę, że merytoryczny model sądowej kontroli decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych skutkuje tym, że

sądy ubezpieczeń społecznych, kontrolując decyzje organów rentowych, poza przypadkami stwierdzenia pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania, nie badają prawidłowości poprzedzającego ich wydanie postępowania, w tym w szczególności – stosowania przez wspomniane organy przepisów k.p.a., a jedynie dokonują ponownego, merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

Uznał, że takie rozwiązanie

znajduje [...] uzasadnienie we względach szybkości postępowania, ale pozbawia stronę ochrony jej praw procesowych w toku postępowania przed organem rentowym, a tym samym przyczynia się do utrzymania niskiego poziomu jego formalnej prawidłowości.

Do problematyki rozpoznawania odwołań od decyzji organu rentowego przez sąd powszechny i jego znaczenia dla ochrony praw jednostki nawiązał również dr Piotr Kapusta (Uniwersytet Zielonogórski). Następnie oceny obecnego podziału kompetencji między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi, które *de lege lata* w niektórych postępowaniach rozpoznają odwołania od decyzji administracyjnych, podjął się mgr Adam Jaworski (Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi – Południe w Warszawie, Uniwersytet Warszawski). Ponadto zagadnienia podejmowane przez panelistów dotyczyły nadzoru sądu powszechnego nad postępowaniem dyscyplinarnym nauczycieli akademickich (dr Jakub Żurek, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu), ochrony antymonopolowej w sektorze telekomunikacyjnym w wybranych polskich i europejskich orzeczeniach (dr Elżbieta Małecka, Uniwersytet Rzeszowski), sądowej kontroli działań podejmowanych przez komornika sądowego w systemie *common law* (mgr Paulina Borysewicz, Uniwersytet Śląski w Katowicach), a także problemu kwestionowania na drodze sądowej okresowych ocen kwalifikacyjnych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych (dr Bogusław Przywora, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie).

Panel III otworzyła dr Anna Chorążewska (Uniwersytet Śląski w Katowicach), która zaprezentowała pojęcie zasady samorządności terytorialnej oraz problematykę udzielania ochrony samodzielności i samorządności jednostkom samorządu terytorialnego przez judykaturę. Następnie dr Tomasz Szewc (Politechnika Śląska) dokonał analizy przepisów regulujących skargę powszechną jako instrument ochrony praw i wolności naruszonych działaniami organów jednostek samorządu terytorialnego. Prelegent zauważył, że skarga ta jest jedynym uniwersalnym (tj. obejmującym wiele form działania) instrumentem ochrony. Dostrzegając jej zalety (m.in. sam fakt istnienia oraz szeroki zakres przedmiotowy), zwrócił uwagę na ułomność regulacji, przejawiającą się w wymogu wniesienia skargi w sprawie z zakresu administracji publicznej oraz w zawężeniu legitymacji skargowej, a także konieczności wykazania naruszenia interesu praw-

nego lub uprawnienia. Podsumowując, dr Tomasz Szewc stwierdził, że niedostatki obowiązującej regulacji są kompensowane w drodze wykładni, jednak „rozmaite wykładnie tego pojęcia przyjmowane przez sądy administracyjne prowadzą do daleko idącej rozbieżności orzecznictwa”.

Następnie pogłębioną analizę skargi na bezczynność organu administracji publicznej do sądu administracyjnego jako środka kontroli działalności administracji publicznej przedstawiła dr Justyna Michalska (Uniwersytet Zielonogórski). Dr Łukasz Dawid Dąbrowski omówił problematykę zakresu sądowniczo-administracyjnej ochrony praw przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w przypadku niewykonywania orzeczeń sądowych przez Prezesa UKE, a dr Rafał Cieślak (Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Uniwersytet Warszawski) dokonał analizy dostępności środków ochrony prawnej wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie projektów ze środków unijnych.

Mgr Daria Danecka (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk), opierając się na wypowiedzi prof. Jana Zimmermanna, jakoby – wbrew art. 1 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych – kontrola nie była wymierzaniem sprawiedliwości przez sądy administracyjne, próbowała udzielić odpowiedzi na pytanie, czy w zakresie zagospodarowania przestrzennego mamy do czynienia z „wymiar sprawiedliwości”, czy z „kontrolą”, i czy kontrolę można uznawać za wymiar sprawiedliwości. Z kolei dr Olgierd Kucharski (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie) zaprezentował problematykę nakazów płacowych inspektora pracy w orzecznictwie sądowniczo-administracyjnym. Ostatni referat wygłoszony przez mgr Agnieszkę Franczak (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie) dotyczył kontroli sądowej władztwa podatkowego samorządu terytorialnego oraz jej wpływu na jakość stanowienia i stosowania lokalnego prawa podatkowego.

Podsumowując obrady plenarne i panelowe, można uznać, że konferencja okazała się wieloaspektowym forum dyskusyjnym na tematy dotyczące aktualnego modelu sądowej kontroli administracji w Polsce. Zagadnienia podejmowane przez referentów dotyczyły kwestii doniosłych z punktu widzenia sądowej kontroli administracji publicznej, a przy tym spraw dyskusyjnych i budzących kontrowersje. Prelegenci oraz dyskutanci zgodnie podkreślali potrzebę dalszych zmian legislacyjnych w celu zapewnienia jednostce poczucia bezpieczeństwa prawnego oraz efektywnej ochrony prawnej przed władczą ingerencją administracji publicznej.

Na zakończenie konferencji organizatorzy zaprosili wszystkich uczestników do udziału we wspólnej publikacji poświęconej sądowej kontroli administracji publicznej.