

### III. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

#### **Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, Łódź, 10–11 czerwca 2021 r.**

W dniach 10 i 11 czerwca 2021 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbyła się zorganizowana przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”. Projekt został dofinansowany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z programu „Doskonała Nauka – wsparcie konferencji naukowych” (nr wniosku DNK/SP/466648/2020) i objęty honorowym patronatem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Konferencja odbyła się online przy użyciu narzędzia Zoom.

Temat konferencji związany był z obserwowaną w ostatnim czasie w państwach Europy Zachodniej tendencją do unowocześniania systemów sądownictwa administracyjnego w kierunku zwiększenia poziomu ich sprawności i efektywności, czego przykład stanowi austriacka reforma sądownictwa administracyjnego z 2012 r. (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012). Dynamiczne zmiany w tym zakresie zachodzą jednak także w wielu państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej (tzw. państwach młodej demokracji), które oprócz wyzwań typowych dla sądownictwa administracyjnego państw postsocjalistycznych, takich jak dążenie do osiągnięcia europejskich standardów sądowej kontroli administracji i związanej z tym konieczności systemowej ich reorganizacji i unowocześnienia, borykają się z podobnymi jak na zachodzie Europy problemami, np. z przeciążeniem sądownictwa administracyjnego, czy z wyzwaniem związanym z jego specjalizacją. Celem konferencji była identyfikacja problemów sądowej kontroli administracji w tych państwach, analiza perspektyw jej rozwoju oraz próba sformułowania odpowiedzi na pytanie, czy można mówić o wspólnym kierunku zmian w systemach sądownictwa administracyjnego w tej części Europy.

Zaproszenie do wygłoszenia referatów na ten temat przyjęli pracownicy naukowcy i sędziowie sądów administracyjnych, głównie z krajów byłego bloku wschodniego, a wśród nich: prof. dr Gernot Sydow – Dyrektor Instytutu Porównawczego i Międzynarodowego Prawa Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Münster w Niemczech, autor licznych publikacji na temat sądownictwa administracyjnego w ujęciu porównawczym, dr Ratko Radošević z Katedry Prawa Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Nowym Sadzie w Serbii, dr Pavel Kandalec

z Katedry Prawa Konstytucyjnego i Nauk Politycznych na Wydziale Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie w Czechach, Aiyim Shajachmetowa – sędzia Sądu Miejskiego w Nur-Sultan w Kazachstanie, dr Peter Chvosta – sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego w Wiedniu w Austrii, Slavica Banić – b. sędzia Trybunału Konstytucyjnego Chorwacji, redaktor naczelna chorwackiego czasopisma prawniczego „Novi Informator”, dr Bea Barsi-Fodor – sędzia-przewodnicząca Senatu Izby Administracyjnej Stołecznego Sądu w Budapeszcie na Węgrzech, dr Anna Chmielarz-Grochal z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, prof. dr Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė z Katedry Prawa Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Wilnie na Litwie, dr Larysa Zuieva – sędzia Administracyjnego Sądu Odwoławczego w Odessie na Ukrainie, dr Maxim Tomoszek z Wydziału Prawa Uniwersytetu w Ołomuńcu w Czechach, Bidzina Sturua – sędzia Sądu Rejonowego w Mccheta w Gruzji oraz prof. dr hab. Marcin Kamiński z Katedry Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie. Wśród około stu uczestników znaleźli się przedstawiciele niemal wszystkich polskich ośrodków uniwersyteckich oraz sędziowie polskich sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Uczestników konferencji powitała kierownik projektu – dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ, kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji na Wydziale Prawa i Administracji UŁ. Przewiodła sylwetki zagranicznych prelegentów, wskazując na przedmiot ich wystąpień i wagę poddanej przez nich analizie problematyki z punktu widzenia zarysowanych wcześniej celów konferencji. Otwarcia konferencji dokonali dr hab. Monika Bogucka-Felczak, prof. UŁ, dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, oraz prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zwrócił uwagę na problemy polskiego sądownictwa administracyjnego i znaczenie inicjowanych dyskusji na ten temat.

Dwudniowe spotkanie zostało podzielone na trzy panele dyskusyjne.

Część pierwsza, której moderatorem był prof. dr hab. Wojciech Piątek z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, dotyczyła **współczesnych wyzwań praworządności i znaczenia w tym kontekście sądownictwa administracyjnego**.

Referat wprowadzający poświęcony niemieckiemu sądownictwu administracyjnemu w ujęciu prawnoporównawczym wygłosił prof. dr Gernot Sydow. Jego wystąpienie koncentrowało się na zagadnieniach instytucjonalnego ukształtowania sądownictwa administracyjnego i przypisanych mu funkcji, przy założeniu, że różne koncepcje funkcji sądownictwa administracyjnego wpływają na kształt poszczególnych regulacji administracyjnego prawa procesowego, np. dotyczących dostępu do sądu czy uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych względem administracji. Celem referatu było ukazanie – w ujęciu prawnoporównawczym – procesów wzajemnego oddziaływania i recepcji koncepcji ustrojowych sądownictwa administracyjnego, ale także przedstawienie charakterystycznych dla poszczególnych państw tendencji rozwojowych. Wskazując na użyteczność w badaniach prawnoporównawczych podejścia typologicznego, służącego sprowadzeniu dużej liczby krajowych porządków prawnych do możliwej do opanowania liczby

grup porównawczych, opracowaniu charakterystyk definiujących ich typ oraz opisanu historycznych uwarunkowań rozwojowych w postaci genealogii, prelegent stwierdził, że w ramach podejścia typologicznego istnieje względna zgoda co do tego, że francuski system prawa administracyjnego z charakterystycznym dla niego modelem ochrony prawnej w sprawach administracyjnych stanowi pierwszy typ administrowania, który wywarł trwały wpływ na systemy prawne wielu innych państw. Jednocześnie zwrócił uwagę na pewne niebezpieczeństwo zabiegu konstruowania typologii, który umożliwia wprawdzie poczynienie wstępnych klasyfikacji, ale już stoi na przeszkodzie dokonywaniu dalej idących porównań. Stąd w analizie rozwiązań kształtujących sądownictwo administracyjne pod względem jego funkcji i konstrukcji instytucjonalno-organizacyjnej należało pominąć typ charakterystyczny dla danego kraju i skupić się na kwestiach merytorycznych. Referent zwrócił uwagę, że przeprowadzona pod tym kątem analiza dowodzi zależności między instytucjonalnym ukształtowaniem wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej w sprawach administracyjnych a zasadami konstytucyjnymi i podstawowym rozumieniem państwa.

We Francji i Anglii strukturę ochrony prawnej w sprawach administracyjnych ukształtowały zasada podziału władzy oraz doktryna *rule of law* i zwierzchnictwa parlamentu, natomiast w Niemczech końca XIX w. naukowy dyskurs i ustawodawstwo zdeterminowane były przede wszystkim przez zasady: monarchiczną, rozdziału państwa od społeczeństwa i wreszcie zasadę państwa prawnego, wedle których ukształtowano koncepcję ochrony prawnej aktualną w Niemczech do dziś. Podobnie gdy chodzi o funkcje sądownictwa administracyjnego, to niemieckie sądownictwo administracyjne, w odróżnieniu od francuskiego czy angielskiego, koncentruje się na ochronie publicznych praw podmiotowych, co stanowi zdecydowanie bardziej restrykcyjne niż w innych państwach ujęcie, gdyż warunkiem dostępu do sądu jest zawsze stwierdzenie naruszenia publicznego prawa podmiotowego.

Kolejny referat, wygłoszony przez dra Ratka Radoševića, był poświęcony reformom sądownictwa administracyjnego w Serbii. Analizując kwestie związane z historycznym rozwojem serbskiego sądownictwa administracyjnego, jego konstytucyjnymi i ustawowymi podstawami, zagadnieniem właściwości sądu administracyjnego czy wreszcie problematyką rodzaju i charakteru rozstrzygnięć tegoż sądu, prelegent wskazał na współczesne wyzwania i problemy sądownictwa administracyjnego w Serbii. Podkreślił, że wraz z ustanowieniem jednego sądu administracyjnego powołanego do rozstrzygania wszystkich sporów administracyjnych, w Serbii wciąż aktualny jest problem pełnej organizacji sądownictwa administracyjnego – co biorąc pod uwagę ustalenia prawnoporównawcze, należy uznać za wyjątek. Autor zwrócił uwagę na brak urzeczywistnienia w pełni w serbskim postępowaniu sądowoadministracyjnym pewnych ważnych europejskich zasad prawnych – w szczególności prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do skutecznego środka odwoławczego (mimo zagwarantowania tych zasad w konstytucji Serbii). Utworzenie tylko jednego sądu administracyjnego przesądziło również o tym, że postępowanie przed tym sądem jest jednoinstancyjne, a brak pełnej organizacji sądownictwa administracyjnego uniemożliwia ostatecznie dalszą jego specjalizację w niektórych obszarach działania administracji. Referent podkreślił, że reforma sądownictwa administracyjnego w Serbii dopiero się rozpoczęła i istnieją co do niej dalsze plany

przewidziane w dokumentach rządowych, w tym w projekcie Strategii Rozwoju Wymiaru Sprawiedliwości (na lata 2019–2024). Podsumowując swoje wystąpienie, zwrócił uwagę, że choć reforma serbskiego sądownictwa administracyjnego jest ze wszech miar uzasadniona, to trzeba ją przeprowadzać ostrożnie – przy uwzględnieniu natury prawnej sporu administracyjnego i cech, które czynią go wyjątkowym i odróżniającym od zwykłych sporów prawnych.

Następny referat wygłosił dr Pavel Kandalec, który przedstawił problematykę reform sądownictwa administracyjnego w Czechach. Na wstępie wskazał, że współczesny kształt sądownictwa administracyjnego w tym kraju jest wynikiem zdarzeń zachodzących przed dniem 1 stycznia 2003 r., kiedy to powstał obecny Naczelny Sąd Administracyjny. Podkreślił, że o ile Sąd ten w toku swojej działalności zdobył szacunek i zaufanie uczestników, o tyle ten sukces można uznać za jego największe obciążenie, w praktyce bowiem stało się normą składanie skarg kasacyjnych od negatywnych dla skarżących wyroków sądów I instancji. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny jest niezwykle przeciążony. Okoliczność ta nasiliła dyskusję zmierzającą do wypracowania rozwiązania mającego na celu zmniejszenie tego obciążenia, a jej wynikiem była wprowadzona z dniem 1 kwietnia 2021 r. zmiana brzmienia treści § 104a ust. 1 czeskiej ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis ten przewiduje obecnie możliwość odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania z powodu tzw. niedopuszczalności, a dotyczy to skarg kasacyjnych od orzeczeń sądu rejonowego wydanych w składzie jednego sędziego. Przywołując dane statystyczne, prelegent podkreślił, że dotyczy to szacunkowo 40% wszystkich skarg kasacyjnych, w większości spraw z zakresu prawa emerytalnego, ubezpieczeń społecznych, wykroczeń administracyjnych oraz prawa cudzoziemców. Prelegent wskazał, że nowelizacja nie rozwiązuje niestety innego długotrwałego problemu sądownictwa administracyjnego w Czechach, jakim jest przeciążenie sądu miejskiego w Pradze, na którego orzeczenie oczekuje się obecnie około 3 lat.

Kolejna referentka – Aiyim Shajachmetowa – przedstawiła założenia reformy sądownictwa administracyjnego w Kazachstanie. Podkreśliła, że w toku prac nad reformą opracowano projekt Kodeksu postępowania administracyjnego uchwalony w dniu 29 czerwca 2020 r., z mocą obowiązującą od 1 lipca 2021 r., który stworzył podstawy działania utworzonych po raz pierwszy w Kazachstanie odrębnych od sądownictwa powszechnego sądów administracyjnych (w liczbie 21). Reforma ta, zdaniem referentki, zasługuje na pozytywną ocenę, m.in. ze względu na wprowadzenie zasad ogólnych zorientowanych na ochronę jednostki przed samowolą administracji czy ustanowienie gwarancji proceduralnych dla obywatela na etapie postępowania administracyjnego, w tym zapewnienie mu prawa do czynnego udziału w postępowaniu. Prelegentka pozytywnie oceniła także przewidziany w kodeksie obowiązek wyczerpania drogi odwoławczej w postępowaniu administracyjnym przed wniesieniem skargi do sądu i zapewnienie możliwości dokonania autoweryfikacji decyzji przez organ, którego decyzję zaskarżono. Wszystko to, według prelegentki, umożliwi bardziej efektywne wykonywanie zadań przez organ administracji, przyczyniając się jednocześnie do zmniejszenia obciążenia zadaniami orzecznictwem sądu administracyjnego. Jak podkreśliła, mimo pewnych niedociągnięć, kodeks z pewnością zasługuje na miano aktu odpowiadającego

utrwalonym w Europie standardom proceduralnym i niewątpliwie przyczyni się do wzrostu zaufania między podmiotami prawa publicznego w Kazachstanie.

Część druga konferencji poświęcona została **kierunkom przemian w krajowych systemach sądownictwa administracyjnego**. Pierwszy referat w tym panelu wygłosił dr Peter Chvosta, który omówił założenia i skutki tzw. reformy stulecia sądownictwa administracyjnego w Austrii. W pierwszej części swojego wystąpienia przedstawił rozwój historyczny sądownictwa austriackiego, jego podstawy konstytucyjne i organizację, odnosząc się przy tym do wielu zagadnień wyłaniających się na tle postępowania przed sądami administracyjnymi. Następnie zwrócił uwagę, że sądowa kontrola administracji nie tylko służy obecnie stworzeniu podstaw dochodzenia przez obywatela jego praw w stosunku do państwa, ale też może mieć – i często ma – również pośredni wpływ na dużą część społeczeństwa oraz warunki dla gospodarki narodowej kraju. W opinii referenta docelowo zadaniem ustawodawcy jest modyfikacja zasad postępowania w taki sposób, by zachować równowagę pomiędzy jakością orzekania przez sądy administracyjne, które powinny charakteryzować staranność i kompletność w zakresie ustalenia stanu faktycznego, a szybkością postępowania. Biorąc pod uwagę przedmiot spraw poddanych kontroli sądu administracyjnego, nie powinno budzić wątpliwości, że podjęcie tego rodzaju wysiłków legislacyjnych jest niezwykle ważne. W konkluzji zwrócił uwagę na istotne zagadnienie wielości zadań sędziego administracyjnego. Zdaniem referenta tradycyjne rozumienie roli sędziego, który jedynie zapewnia zgodność z prawem, ulega zauważalnej zmianie w kierunku sędziego **czynnego**, świadomie wpływającego na działania administracji. Zwiększa to wymagania wobec działalności sędziowskiej, ale jest też logiczną konsekwencją rozwoju ochrony prawnej w sprawach administracyjnych.

Kolejna referentka – Slavica Banić – omówiła problem reform sądownictwa administracyjnego w Chorwacji. Jak wywodziła, mimo długiej obecności sądownictwa administracyjnego w historii Chorwacji oraz konstytucjonalizacji zasady praworządności i ochrony sądowej w sprawach administracyjnych przeprowadzona tam w 2010 r. reforma nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Prelegentka akcentowała okoliczność, że chorwackie sądownictwo administracyjne, pomimo wprowadzenia pełnych jego kompetencji orzeczniczych (jurysdykcji nieograniczonej), pozostało w praktyce w okowach sporu o legalność, a sposób interpretacji przepisów przez sądy w nowym stanie prawnym w dużej mierze nawiązuje do wzorców wcześniejszego ustroju socjalistycznego – jest on wąski, formalistyczny i czysto literalny, bez uwzględnienia kontekstu czy szczególnych okoliczności danego przypadku. Główną tego przyczyną jest, zdaniem referentki, nieodpowiednie wykształcenie i dokszałcanie sędziów, brak ich specjalizacji oraz niechęć Naczelnego Sądu Administracyjnego do zmiany ustalonych, aktualnych w dawnych warunkach ustrojowych wzorców i praktyk, do zaakceptowania swojej nowej pozycji i interpretacji przyznanych mu uprawnień w ramach nowego, znacząco zmienionego stanu prawnego. Wszystko to sprawia, że sądownictwo administracyjne w Chorwacji nadal preferuje rozstrzygnięcie sporów prawnych w ramach kontroli zgodności z prawem, a nie w ramach samodzielnego orzekania w sprawie. Pożądana zmiana tego stanu rzeczy może nastąpić tylko poprzez spójne, obowiązkowe, licencjonowane kształcenie sędziów.

Reformom sądownictwa administracyjnego na Węgrzech poświęcony został kolejny referat, który przedstawiła dr Bea Barsi-Fodor. Ukazując tło historycznego rozwoju węgierskiego sądownictwa administracyjnego, prelegentka podkreśliła, że znanym od lat zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie sądownictwa administracyjnego oddzielnego od sądownictwa powszechnego i wyposażonego we własną procedurę i instytucje. Te plany fundamentalnych reform nie zostały jednak w pełni zrealizowane: sądowa kontrola administracji pozostała w ramach sądownictwa powszechnego. Zmierzając do zdiagnozowania aktualnych wyzwań stojących przed węgierskim sądownictwem administracyjnym, prelegentka wskazała w szczególności na problem coraz to większego stopnia skomplikowania prawa administracyjnego i nieuchronnej w związku z tym konieczności specjalizacji sędziów i profesjonalnych pełnomocników. Ciągły impuls dla poczynań legislacyjnych stanowią także globalizacja, postępująca integracja europejska oraz wyzwania ery cyfrowej. Referentka zwróciła uwagę, że o ile przewidziana prawem komunikacja elektroniczna przyczynia się w dużej mierze do koncentracji procesu sądowego, jego efektywności i ekonomii procesowej, o tyle ma również wady: oprócz występujących coraz rzadziej problemów technicznych, komunikacja elektroniczna nie dla wszystkich jest oczywista i bezproblemowa. Również programy opracowane w celu cyfryzacji procesu sądowego, e-dostępu do e-akt i ułatwienia w ten sposób pracy sędziom, mimo że zostały już na Węgrzech zakończone, to jednak w praktyce nadal powodują problemy, które – wzięwszy pod uwagę cel tej operacji – wymagają eliminacji lub korekty.

Pierwszy dzień obrad zamykało wystąpienie dr Anny Chmielarz-Grochal z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Celem wystąpienia było przedstawienie założeń dokonanych dotąd reform polskiego sądownictwa administracyjnego. Prelegentka podkreśliła, że wszystkie one dotyczyły zarówno modelu ustrojowego sądownictwa administracyjnego, jak i modelu orzekania oraz reguł postępowania przed sądami administracyjnymi. Analiza wdrażanych rozwiązań, poczynając od okresu II Rzeczypospolitej, pozwoliła postawić tezę, że sądownictwo administracyjne podlegało reformom o charakterze ewolucyjnym (rozwojowym). Prelegentka zwróciła uwagę głównie na kwestie ustrojowe, jako że stworzenie odrębnego od władzy wykonawczej, niezależnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego było priorytetowym postulatem reform zapoczątkowanych po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, który pojawiał się we wszystkich późniejszych projektach. W konkluzji stwierdziła, że postulat ten został zrealizowany w najpełniejszym zakresie dopiero po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Dzień drugi konferencji poświęcony został **problematyce przyszłości sądownictwa administracyjnego w Europie** i obejmował kilka wątków problemowych.

Jako pierwsza wystąpiła prof. dr Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, która omówiła reformy sądownictwa administracyjnego na Litwie. Jak wskazała, pierwszy etap reformy przypadł na lata dziewięćdziesiąte XX w. i zakończył się utworzeniem w 2001 r. oddzielnych od sądownictwa powszechnego sądów administracyjnych. Późniejsze działania reformatorskie – po 2018 r. – zmierzały głównie do centralizacji sądów administracyjnych I instancji w celu wzmocnienia efektywności wymiaru sprawiedliwości. Referentka podkreśliła, że reformę litewską uznaje się za jedną z najbardziej radykalnych i jednocześnie najbardziej postępowych reform

w transformujących się krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Zwróciła przy tym uwagę na charakterystyczny dla litewskiego modelu ochrony prawnej w sprawach administracyjnych aspekt w postaci postępowania przedsądowego (wstępnym, kwalifikowanego jako *quasi-sądowe*), uznawanego w orzecznictwie konstytucyjnym za formę równorzędną i niekonkurencyjną wobec sądownictwa administracyjnego, o wyborze której decyduje skarżący, a przy tym stanowiącej element sądownictwa administracyjnego w sensie funkcjonalnym. Element ten nie ogranicza przy tym dostępu do sądu – obowiązek wyczerpania postępowania przedsądowego jest przewidziany tylko w niektórych rodzajach spraw (np. z zakresu ubezpieczeń społecznych czy podatków). Prelegentka zwróciła też uwagę na niezwykle aktualny obecnie problem prowadzenia procesu sądowego z użyciem technologii informatycznych. Jak wskazała, od 2012 r. możliwe jest na Litwie inicjowanie i prowadzenie postępowań przez Internet. Wtedy też wprowadzono na Litwie nowy system informacji sądowej o nazwie LIEKO, który łączy w jedną sieć wszystkie sądy litewskie i stwarza grunt do prowadzenia postępowań przez Internet. W czasie kryzysu COVID-19 okazał się on bardzo przydatny.

Kolejna referentka – dr Larysa Zuieva – przedstawiła genezę, zasady funkcjonowania oraz zadania sądownictwa administracyjnego na Ukrainie. Odnosząc się do kwestii perspektyw rozwoju sądowej kontroli administracji w tym kraju, podkreśliła, że z przyczyn obiektywnych, takich jak: niedoskonałość prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przeciążenie sądów administracyjnych, brak ustabilizowanego orzecznictwa w niektórych kategoriach spraw administracyjnych, dochodzenie przez jednostki ich praw przed sądami administracyjnymi jest nader utrudnione. Co więcej, nowy Sąd Najwyższy, z którym wiązano wiele nadziei, okazał się nieskuteczny w działaniach zmierzających do ujednoczenia orzecznictwa. Prelegentka zwróciła nadto uwagę, że istotnym problemem jest brak nowoczesnego kodeksu postępowania administracyjnego – większość postępowań w sprawach między władzą publiczną a obywatelami albo nie jest w ogóle uregulowana przez prawo, albo jest uregulowana w aktach wykonawczych. Stwarza to niezwykle szerokie pole dla uznaniowych działań administracji, co jest podstawową przyczyną jej arbitralności. Nadzwyczaj ważne, zdaniem referentki, jest natychmiastowe przygotowanie i uchwalenie Kodeksu postępowania administracyjnego, który określałby precyzyjnie procesowe gwarancje praw jednostek, takich jak prawo do wysłuchania przed wydaniem aktu administracyjnego, prawo dostępu do dokumentów, na podstawie których wydano decyzję, obowiązek uzasadnienia aktu administracyjnego, prawo do pomocy prawnej i reprezentacji w postępowaniu administracyjnym, prawo do pouczenia jednostki o możliwości zaskarżenia aktu administracyjnego i zapewnienia środków ochrony prawnej w związku z tym aktem. Zdaniem prelegentki znaczenia tych wymagań w toku sądowej kontroli administracji nie sposób przecenić: stanowią one skuteczne kryteria oceny, czy organ przekroczył granice swoich uprawnień, czy nadużył władzy.

W konkluzji prelegentka podkreśliła, że sukcesem Ukrainy na drodze do wprowadzenia zasad demokratycznych i państwa sprawiedliwego społecznie było utworzenie własnego systemu sądów administracyjnych. Wyraziła nadzieję, że wzmocnienie roli i znaczenia sprawiedliwości administracyjnej zapewnianej przez wymiar sprawiedliwości odegra ważną rolę w zakresie poszanowania praw człowieka na Ukrainie.

Następny referent – dr Maxim Tomoszek – zaprezentował zagadnienie podstaw konstytucyjnych sądownictwa administracyjnego w Czechach. Punktem wyjścia prezentacji było stwierdzenie, że redukowanie obciążenia sądów administracyjnych nie może prowadzić do ograniczenia roli konstytucyjnej sądów administracyjnych. Prelegent zaznaczył, że nie można tracić z pola widzenia trzech głównych obszarów problemowych, a mianowicie (1) konstytucyjnych podstaw modelu sądownictwa administracyjnego w Czechach, (2) kompetencji sądów administracyjnych w relacji do kompetencji sądu konstytucyjnego, (3) efektu obowiązujących orzeczeń sądowych i specyfiki stosunku między sądownictwem administracyjnym a sądem konstytucyjnym.

Problematykę reform sądownictwa administracyjnego w Gruzji przedstawił z kolei Bidzina Sturua. Jak podkreślił, utworzenie gruzińskiego sądownictwa administracyjnego było ściśle powiązane z przywróceniem Gruzji niepodległości w 1991 r. Idea kodyfikacji prawa administracyjnego zrodziła się tam pod wpływem Rady Europy, która wezwała Gruzję do przyjęcia praworządnych form działania administracji. Prelegent wskazał, że od dnia 1 stycznia 2000 r. obowiązuje w Gruzji Ogólny kodeks administracyjny oraz Kodeks postępowania administracyjnego. Ogólny kodeks administracyjny zawiera regulacje dotyczące organów administracyjnych, dostępu do informacji publicznej, aktów administracyjnych i umów administracyjnych, skargi administracyjnej i egzekucji administracyjnej. Z kolei Kodeks postępowania administracyjnego określa zasady postępowania w sprawach rozstrzygania sporów administracyjnych przez sądy powszechne, samodzielnie regulując tylko te kwestie, które są typowe dla postępowania w sprawach administracyjnych, a w kwestiach w nim nieuregulowanych odsyłając do przepisów o postępowaniu cywilnym. Zdaniem referenta Gruzja wybrała europejską drogę do demokracji i demokratyzacji prawa administracyjnego, czego dowodzi wykorzystanie europejskich doświadczeń przy tworzeniu gruzińskich aktów prawa administracyjnego procesowego i czego skutkiem jest podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej z Unią Europejską.

Ostatni referat, autorstwa prof. dra hab. Marcina Kamińskiego, dotyczył sądownictwa administracyjnego w Polsce, stojących przed nim wyzwań i perspektyw jego rozwoju. W pierwszej części swojego wystąpienia prelegent przedstawił etapy rozwoju sądownictwa administracyjnego, ukazując motywy przyjęcia modelu austriackiego w okresie międzywojennym oraz powojenne losy sądownictwa administracyjnego aż do czasów reformy z 2002 r. W jej wyniku wprowadzono dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, jak jednak zaznaczył referent, proces zmian postępował również w latach późniejszych. Zmiany te wynikały z ustaw uchwalonych w latach 2010–2017, a polegały na wprowadzeniu instytucji stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych, stworzeniu podstaw informatyzacji postępowania sądowniczoadministracyjnego, a także zmierzały do zwiększenia efektywności, uproszczenia i zapewnienia szybkości w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym. Do najważniejszych form realizacji tych założeń prelegent zaliczył takie zmiany, jak rozszerzenie kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych w celu umożliwienia im bezpośredniego orzekania w sprawach administracyjnych, rozszerzenie podstaw reformatorycznego orzekania przez NSA, rozszerzenie katalogu podstaw do stosowania



postępowania uproszczonego oraz wprowadzenie możliwości uwzględniania skargi kasacyjnej przez sąd I instancji – bez przekazywania jej do NSA. Do tego rodzaju zmian zaliczył też wprowadzenie nowego środka prawnego w postaci sprzeciwu, przysługującego od orzeczeń kasacyjnych administracyjnych organów odwoławczych. W dalszej części wystąpienia referent skupił się na aktualnych wyzwaniach i perspektywach reform polskiego postępowania sądowoadministracyjnego. Wskazał, po pierwsze, na podstawowy problem, jakim jest przeciążenie NSA, i pozostającą w związku z nim konieczność przyspieszenia postępowania odwoławczego. Jak zaznaczył, ze względu na brzmienie przepisów konstytucyjnych droga odwoławcza nie może być wyłączona, dlatego NSA nie może zostać upoważniony do wydania wstępnej decyzji o dopuszczalności skargi kasacyjnej (np. tylko w przypadku pytań prawnych o fundamentalnym znaczeniu). Czynniki ten spowodował ogromne zaległości w rozpoznaniu roszczeń kasacyjnych i ten stan rzeczy wymaga pilnej interwencji. Po drugie, jak podkreślił prelegent, wciąż aktualna jest kwestia zwiększenia efektywności ochrony prawnej przed sądami administracyjnymi. Zasada kasacji polskiego sądownictwa administracyjnego jest wprawdzie *prima facie* zgodna z wymogami EKPC, w niektórych jednak sprawach istnieją wątpliwości co do tego, czy kasacyjna kompetencja orzecznicza i ograniczone kompetencje do kontroli stanu faktycznego sprawy można uznać za wystarczające dla zapewnienia skutecznej ochrony prawnej. Po trzecie, zdaniem referenta, należy zwrócić uwagę na problem ograniczenia prawa do publicznych i ustnych postępowań w dobie pandemii. Wprowadzenie zasady, że każda sprawa sądowa może być rozpoznana na posiedzeniu niejawnym ze względu na bezpieczeństwo epidemiczne (o ile wysłuchanie ustne nie może być przeprowadzone za pomocą wideokonferencji), mogłoby zostać uznane za naruszenie konwencyjnego prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Ten stan rzeczy wymaga rozsądnego wyważenia interesów zbiorowych i indywidualnych w kontekście „prawa do rzetelnego procesu sądowego”.

W toku dyskusji poruszono wiele wątków, w tym konstytucyjnych podstaw ukształtowania polskiego sądownictwa administracyjnego i formułowanych w nauce postulatów odstąpienia od przewidzianych tam rygorów (prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski), wpływu pandemii na kwestię prawa do sądu (dr hab. Magdalena Sieniuc, prof. UŁ), zakresu kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych (prof. dr hab. Wojciech Piątek, dr Peter Chvosta), długości postępowania sądowego w przypadkach prowadzenia przez sądy administracyjne postępowania dowodowego (dr hab. Marta Romańska, dr Peter Chvosta), ograniczenia zasady jawności w związku z pandemią COVID-19, w tym propozycji rozpraw online i wdrożenia rozwiązań umożliwiających komunikowanie się na odległość (dr Dorota Sylwestrzak, prof. dr hab. Marcin Kamiński), mediacji jako alternatywy dla rozstrzygnięcia sprawy przez sąd i sposobu odciążenia go w zakresie zadań orzeczniczych (dr Peter Chvosta, Slavica Banic, prof. dr Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė), odciążenia wyższych instancji sądownictwa administracyjnego poprzez odmowę przyjęcia środka odwoławczego do rozpoznania (dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ, dr Maxim Tomoszek), oceny funkcjonowania sądowej kontroli w ramach sądownictwa powszechnego (dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ, dr Bea Barsi-Fodor).

Podsumowania obrad dokonała dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ, podkreślając, że przyszłość sądownictwa administracyjnego w Europie jest kwestią poszukiwania balansu pomiędzy dążeniem do zachowania wysokich standardów sądownictwa administracyjnego a potrzebą zapewnienia sprawności postępowania. Pytanie o możliwość pogodzenia tych dwóch tendencji pozostaje w dalszym ciągu otwarte.

*Joanna Mikołajczyk\**

DOI: 10.14746/spp.2021.3.35.9

---

\* Joanna Mikołajczyk, dr, Uniwersytet Łódzki, e-mail: [jmikołajczyk@wpia.uni.lodz.pl](mailto:jmikołajczyk@wpia.uni.lodz.pl), <https://orcid.org/0000-0003-4945-0574>