

JAKUB DOROSZ-KRUCZYŃSKI<sup>1</sup>

# Sprawa El-Hassani przeciwko polskiemu Ministrowi Spraw Zagranicznych a sądowa kontrola działalności administracji publicznej w Polsce<sup>2</sup>

Wpłynął: 8.02.2020. Akceptacja: 6.08.2020

## Streszczenie

W wyroku w sprawie C-403/16 Soufiane El Hassani przeciwko polskiemu ministrowi spraw zagranicznych Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zauważył, że przepisy prawa krajowego nie mogą ograniczać prawa do sądowej kontroli decyzji administracyjnej zawartego w art. 32 ust. 2 Kodeksu Wizowego. Przepis ten musi być wykładany w kontekście Europejskiej Karty Praw Podstawowych. Orzeczenie było odpowiedzią na pytanie Naczelnego Sądu Administracyjnego, które pojawiło się na gruncie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim ustawa wyłącza z właściwości sądów administracyjnych sprawy dotyczące decyzji wizowych. Celem opracowania jest zwrócenie uwagi, że sprawa ta mogła zostać załatwiona przez sąd powszechny bez uszczerbku dla praw osób ubiegających się o wydanie wizy. Taka możliwość wynika z szerokiej definicji sprawy cywilnej w k.p.c. i właściwości sądów powszechnych w niektórych sprawach z zakresu administracji publicznej.

**Słowa kluczowe:** sądowa kontrola administracji publicznej, sądy administracyjne, sądy powszechne, właściwość, wiza.

---

<sup>1</sup> Mgr Jakub Dorosz-Kruczyński – Szkoła Doktorska, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego (Polska); ORCID: 0000-0001-5663-0392.

<sup>2</sup> Artykuł oparty na badaniach z projektu: *Status administracyjnoprawny cudzoziemca- studium prawnoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem problematyki uchodźców*, finansowanego ze środków MNiSW na podstawie umowy: 0194/DIA/2018/47.

JAKUB DOROSZ-KRUCZYŃSKI

# The case El-Hassani versus Polish Foreign Affairs Ministry and judicial review over administration in Poland<sup>3</sup>

## Abstract

In the judgement C-403/16 Soufiane El Hassani v. Polish Foreign Office European Court of Justice noticed that provisions of internal law cannot limit the right to judicial-review established in art. 32 par. 3 of Visa Code. The regulation must be interpreted in context of EU Charter of Fundamental Rights. Meanwhile the sentence was answer to question of Polish Supreme Administrative Court and it arose under Administrative Courts Proceedings Act which prohibits performing judicial review over visa decisions. The aim of the paper is to explain that judicial review at those issues may be effectively performed by common courts, without damaging visa-applicants rights. The possibility comes from wide definition of civil case in code of civil procedure and attribution of common courts in some public administration cases.

**Keywords:** judicial review over public administration, administrative courts, common courts, court's attribute, visa.

---

<sup>3</sup> The research project: *Status administracyjnoprawny cudzoziemca – studium prawno porównawcze ze szczególnym uwzględnieniem problematyki uchodźców*, MNiSW, 0194/DIA/2018/47.

## Wprowadzenie

Problem wyznaczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych mimo upływu przeszło 20 lat od wejścia w życie Konstytucji RP<sup>4</sup> nie stracił na aktualności. Jedną z nowszych spraw zawisłych przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotycząca Polski związana była z właściwością sądów administracyjnych. Zagadnienie prawne będące jej istotą można zawrzeć w następującym pytaniu: „Na ile wyłączenie danego rodzaju sprawy z właściwości sądów administracyjnych skutkuje całkowitym zamknięciem drogi sądowej do jej załatwienia?”.

Próba udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Analizowany problem badawczy jest rozważany przede wszystkim na gruncie prawa polskiego. Zabieg ten, mimo licznych odniesień prawnie międzynarodowych podnoszonych w sprawie w pismach procesowych stron, służy rozpoznaniu problemu w związku z rzeczywistością wykreowaną przez rodzimego ustrojodawcę i ustawodawcę. Wymagającą weryfikacji hipotezą jest stwierdzenie, że: „Wyłączenie danego rodzaju sprawy z mocy ustawy nie skutkuje zlikwidowaniem prawa do sądu przysługującego jednostce. Wówczas sprawa może zostać załatwiona przez sąd powszechny bez uszczerbku dla ochrony prawnej”.

## Sprawa El-Hassani – stan faktyczny i problem prawny

Obywatel Maroka Soufine El-Hassani zwrócił się do polskiego konsula w Rabacie w wnioskiem o wydanie mu wizy Schengen. Powodem przyjazdu cudzoziemca do Polski była chęć spotkania się z rodziną. W 2015 r. konsul wydał decyzję odmowną w sprawie. Strona wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy. Konsul jednak utrzymał w mocy decyzję wydaną w I instancji. W jej uzasadnienie wskazał na fakt, że brak jest pewności do tego czy strona opuści terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie ważności wizy.

Soufine El-Hassani zaskarżył decyzję ministra do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który postanowieniem z dn. 24 listopada 2015 r.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2015 r., IV SA/Wa 1127/15, LEX nr 2438725.

odrzucał skargę. W brzmieniu obowiązującym w ówczesnym stanie prawnym art. 5 pkt 4 p.p.s.a.<sup>6</sup> wyłączał z właściwości sądów administracyjnych sprawy z zakresu wiz wydawanych przez konsulów. Orzeczenie to zostało zaskarżone do NSA skargą kasacyjną.

Rozpoznając sprawę, NSA postanowieniem z dnia 28.06.2016 r.<sup>7</sup> zwrócił się do TSUE z pytaniem prawnym i zawiesił postępowanie w sprawie. Wątpliwość sądu dotyczyła istnienia obowiązku po stronie państwa członkowskiego w zakresie zapewnienia środka zaskarżenia do sądu w sprawie odmowy wydania wizy na podstawie kod. wiz.<sup>8</sup> Wątpliwość powstała na gruncie art. 5 pkt 4 p.p.s.a.<sup>9</sup>, który to przepis wskazywał w ówczesnym stanie prawnym, że co do zasady wyłączone z właściwości sądów administracyjnych są sprawy wiz wydawanych przez konsulów.

NSA opierał swoje wątpliwości na motywach do kod. wiz. i k.p.p.<sup>10</sup>. Skonfrontowanie odpowiednich norm prawa unijnego z p.p.s.a. doprowadziło sąd do konkluzji, że w obecnym stanie prawnym polski prawodawca nie zabezpieczył odpowiedniej drogi sądowej w sprawach odwołań od ww. decyzji wizowych wydawanych przez konsulów.

O ile nie budzi wątpliwości fakt, że droga odwoławcza przed sądami administracyjnymi w tego typu sprawach jest zamknięta, to teza, że polski system prawny nie zapewniał żadnej ochrony prawnej w tej sprawie wydaje się kontrowersyjna. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 175 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują SN, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. To, że dana kategoria spraw została wyłączona przez prawodawcę z właściwości danego sądu, nie oznacza automatycznie, że interes prawny jednostki nie jest w tym wypadku poddany ochronie sądowej w sensie szerokim.

Prawo do sądu swój normatywny wyraz w Konstytucji RP znalazło w art. 45 i podlega ograniczeniu stosownie do art. 31 ust. 3. Z uwagi na brzmienie normy wyrażonej w art. 5 p.p.s.a. trudno uznać ją za normę ograniczającą prawo do sądu, a jeśli nawet miałyby taki charakter, to wątpliwa byłaby jej zgodność z klauzulą limitacyjną. Można przyjąć hipotezę, że norma ta wyznacza przedmiotowy zakres

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270).

<sup>7</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 1346/16, LEX nr 2065690.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (dalej: kod. wiz.; Dz. Urz. UE L z 2009 r. Nr 243, s. 1 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302).

<sup>10</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C z 2007 r. Nr 303, s. 1 z późn. zm.).

działania – właściwość sądów administracyjnych i nie może być podstawą ograniczania praw podmiotowych jednostkom.

Wyrok w sprawie C-403/16<sup>11</sup> jest konsekwencją nielogicznego wyznaczenia właściwości rzeczowej między sądami administracyjnymi i powszechnymi w polskim systemie prawnym. W niniejszym artykule wykażę, jak nielogiczne rozwiązania w zakresie ustroju wymiaru sprawiedliwości wpływają na zakres sądowej ochrony praw podmiotowych.

## Charakter art. 5 p.p.s.a. a prawo do sądu

W pierwszej kolejności należy zatrzymać się nad art. 5 p.p.s.a.<sup>12</sup> celem rozważenia charakteru tego przepisu i odniesieniu stosunku do prawa do sądu. Zgodnie z dyspozycją normy w nim zawartej „sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach [...]”. Przy pomocy tylko wykładni językowej niemożliwe jest ustalenie charakteru tego przepisu. Należy przyjąć, że możliwa jest dwojaka wykładnia normy w nim zawartej:

- 1) wyłącza prawo do sądu w sprawach wskazanych w art. 5 p.p.s.a.,
- 2) wyłącza tylko właściwość sądów administracyjnych w tych sprawach i przekazuje je do właściwości sądów powszechnych.

W odniesieniu do konkretnych rodzajów spraw wskazanych w tym przepisie można znaleźć poglądy, że prawodawca, wyłączając właściwość sądów administracyjnych, jednocześnie chce, by sprawa danego typu została załatwiona przez sąd powszechny<sup>13</sup>. Najdobitniej wypowiada się na ten temat W. Sanetra, zdaniem którego w kontekście domniemania właściwości sądów powszechnych zawartego w art. 177 Konstytucji RP najważniejsze jest, by dana sprawa została rozpoznana albo na drodze postępowania sądownoadministracyjnego, albo w procesie cywilnym<sup>14</sup>. Poglądy te przemawiają za drugim (nieograniczającym praw podmiotowych) rozumieniem normy z art. 5 p.p.s.a.

<sup>11</sup> Wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 2017 r. C-403/16, LEX nr 2407279.

<sup>12</sup> Najobszerniej w literaturze dyskusję doktryny dot. art. 5 p.p.s.a. i jego osadzenia na gruncie konstytucyjnym sprawozdaje P. Razowski, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015, s. 106–121, 174 i n.

<sup>13</sup> Tak w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych – T. Woś, Art. 5, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 6 [online], Wolters Kluwer, 18.07.2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524690/505226> (dostęp: 27.08.2018).

<sup>14</sup> W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003, 9, s. 3 i n.

Dokonując wykładni art. 5 p.p.s.a. w obecnym brzemieniu, nie sposób abstrahować od obowiązującego w poprzednim stanie prawnym art. 19 uNSA<sup>15</sup>, który to przepis zawierał normę analogiczną do tej omawianej w niniejszym opracowaniu. Przepis ten wskazywał na szerszy zakres spraw wyłączonych z właściwości ówczesnego NSA. Co istotne, w doktrynie wskazuje się, że mimo zmiany zakresu przedmiotowego zawartej w nim normy, nie został zmieniony jej charakter na gruncie p.p.s.a.<sup>16</sup>.

Analizując zgodność z Konstytucją RP art. 19 pkt 5 uNSA, TK w wyroku P 12/99<sup>17</sup> stwierdził, że dopuszczalne jest wyłączenie prawa do sądu cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium RP w zakresie spraw wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa oraz zgód na ich wydanie, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, azylu i wydalania. Jakkolwiek krytycznie głosowany<sup>18</sup> wyrok ten pokazuje, że możliwe jest wykładanie normy zawartej w art. 5 p.p.s.a. w sposób wyłączający prawo do sądu.

Pogląd ten jest trudny do utrzymania po wejściu ratyfikowaniu przez Polskę traktatów unijnych, w szczególności po wejściu w życie k.p.p.<sup>19</sup>. Wymóg udzielania skutecznej ochrony prawnej w odniesieniu do materii regulowanych prawem unijnym wyeliminował ewentualne luki wynikające z norm Konstytucji RP. Wreszcie w świetle zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami sformułowanej przez TK<sup>20</sup> pogląd wyrażony w wyroku P 12/99 raczej nie mógłby zostać utrzymany w obecnym stanie prawnym.

Nie można pominąć argumentów wynikających z m.in. art. 6 EKPCz<sup>21</sup>. W świetle konwencyjnego prawa do sądu możliwe jest jego ograniczenie, ale nie całkowite wyłączenie w sprawie dotyczącej władczego rozstrzygnięcia organu administracji<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

<sup>16</sup> R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, 66(2), s. 30–31.

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2000 r., o sygn. P 12/99, OTK 2000/7/260.

<sup>18</sup> J. Białocerkiewicz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2000 r. (sygn. akt P. 12/99)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, 4(45), s. 173.

<sup>19</sup> E. Krzysztofik, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, 14, s. 66–67.

<sup>20</sup> B. Banaszak, *Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 54.

<sup>21</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Por. J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków–Legionowo 2016, s. 64–68.

## Pojęcie „sądowej kontroli administracji publicznej”

Właściwość rzeczowa sądów powszechnych i sądów administracyjnych wyznaczana jest w zasadniczy sposób przez art. 184 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią normy w nim zawartej NSA i sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym zakres tej kontroli określa ustawa.

Samo pojęcie „kontroli” należy do podstawowej siatki pojęciowej prawa administracyjnego i doczekało się licznych opracowań w literaturze przedmiotu<sup>23</sup>. W państwach demokratycznych istnieje dążenie do objęcia sądową kontrolą wszystkich działań administracji publicznej. Ma ona przewagę nad kontrolą społeczną i parlamentarną z uwagi na szczególną rolę sądu, który z uwagi na niezależność i niezawisłość jest w stanie wykonywać ją w sposób bezstronny. Sądy nie mają interesu w treści danego rozstrzygnięcia kontrolowanej sprawy. Polski model sądowej kontroli działalności administracji publicznej został oparty na założeniu, które ma ograniczać władzę sędziowską. Tzw. „ujęcie formalne” ma skutkować pewnym automatyzmem takiej kontroli, tzn. abstrahować od ocen i wartości, opierać się tylko na prostym wnioskowaniu<sup>24</sup>.

Jednakże znaczenie terminu „sądowej kontroli działalności administracji publicznej” nie zostało wyjaśnione w jednoznaczny sposób. Dyskusja na ten temat rozpoczęła się jeszcze w KKZN i dotyczyła sporu, czy termin zezwala na powierzenie sądom administracyjnym kompetencji do merytorycznego załatwiania sprawy<sup>25</sup>. Z drugiej strony w części literatury istnieje przywiązanie do tradycyjnego rozumienia terminu „kontrola”<sup>26</sup>, ale większość doktryny prawa konstytucyjnego nie zajmuje w tej kwestii tak jednoznacznego stanowiska<sup>27</sup>. Owo tradycyjne rozumienie wiąże się z grupą pojęć: kierownictwo–nadzór–kontrola–koordynacja<sup>28</sup>, gdzie „kontrola” zasadniczo wyklucza możliwość ingerencji w badany przedmiot. Takie

<sup>23</sup> Patrz: J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005, s. 11–84.

<sup>24</sup> R. Suwaj, *Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, 9, s. 213–214.

<sup>25</sup> M. Wiącek, *Komentarz do art. 184*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, pkt II, Legalis.

<sup>26</sup> Por. B. Banaszak, uwagi do art. 184, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis.

<sup>27</sup> Por. M. Wiącek, op. cit. – autor ten stwierdza, że na gruncie art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne powinny mieć co najmniej zagwarantowaną możliwość kasatoryjnego rozstrzygnięcia w sprawach decyzyjnych administracyjnych; także: M. Haczowska, M. Masternak-Kubiak, *Art. 184*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [online], LexisNexis, 20.06.2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587599171/396611> (dostęp: 21.08.2018).

<sup>28</sup> Obszernie na temat terminologii: A. Żurawik et al., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, System Prawa Administracyjnego, t. 8A, Warszawa 2018, s. 379.



rozumienie tego pojęcia miało znaleźć swój normatywny wyraz w ustawie przepisy ogólne prawa administracyjnego, do czego jednak nie doszło<sup>29</sup>.

Z powyższego można wyprowadzić wniosek, że ustalenie znaczenia wyżej wymienionego terminu może nastąpić na dwa sposoby:

- 1) przez autonomiczne wykładanie konstytucyjnego terminu „kontrola”, a więc dokonywane w oparciu o jego językowe znaczenie wsparte dorobkiem doktryny. Takie ujęcie wyklucza możliwość przyznania sądom administracyjnym kompetencji do wydania orzeczeń reformatoryjnych względem m.in. decyzji administracyjnych.
- 2) przez przyjęcie, że prawodawca dysponuje szerszym zakresem swobody w określeniu znaczenia terminu „kontrola” – konstytucja ustanawia minimalny standard ochrony, który może być rozszerzony przez prawodawcę.

W doktrynie prawa administracyjnego, jak się zdaje, dominuje pierwszy pogląd. R. Hauser i A. Kabat wyraźnie rozróżniają „kontrolę działania administracji publicznej” sprawowaną przez sądy administracyjne od „załatwiania spraw” z zakresu administracji publicznej wykonywanego przez sądy powszechne<sup>30</sup>. Zdaniem autorów tylko forma działalności sądów w postaci „załatwiania spraw” umożliwia wydawanie orzeczeń o charakterze merytorycznym.

Przyjęcie perspektywy prezentowanej przez R. Hausera i A. Kabata wydaje się użyteczne w kontekście problemu wskazanego we wstępie do niniejszego tekstu i dalszych wywodów prowadzonych na tym gruncie. W tym miejscu należy zauważyć zatem, że wyłączenie sądowej kontroli działalności administracji publicznej w odniesieniu do decyzji wskazanych w art. 5 pkt 4 p.p.s.a. nie musi na pierwszy rzut oka wyłączać automatycznie prawa do sądu w takich sprawach. Prawo do sądu może przecież zostać zrealizowane w oparciu o załatwienie sprawy przez sąd powszechny. Ponadto przyjęcie tezy ww. autorów jako założenia pozwoli na wskazanie niedomagań obecnego ustroju sądów i procedur w sprawach spornych z administracją publiczną.

Problemy wynikające z niewłaściwego wyznaczenia granicy między sprawami należącymi do właściwości sądów powszechnych i sądów administracyjnych pojawiają się także w nowszym piśmiennictwie. M. Błachucki, analizując właściwość sądów powszechnych i sądów administracyjnych w sprawach antymonopolowych, zauważył, że pojedyncze zagadnienia powstałe na gruncie tego typu spraw pod-

<sup>29</sup> Projekt ustawy przepisy ogólne prawa administracyjnego, Sejm VI kadencji, Druk 3942, art. 5 ust. 2 pkt 2 projektu, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf) (dostęp: 22.08.2018).

<sup>30</sup> R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 25 i n.



legają jurysdykcji różnych sądów. Bezczytność powinna podlegać kontroli sądu administracyjnego, natomiast rozstrzygnięcia administracyjne badane są przez sądy powszechne. Autor ten wskazuje na liczne problemy związane z takim stanem rzeczy. Ich źródłem w jego ocenie jest niezrozumienie przez ustawodawcę istoty sądownictwa administracyjnego<sup>31</sup>.

Kończąc tę część opracowania, należy uporządkować siatkę pojęciową w nim używaną, i tak: sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej<sup>32</sup>, sądy powszechne załatwiają sprawy z zakresu administracji publicznej, wszystkie sądy rozpoznają zaś sprawy sporne pomiędzy jednostką a organami administracji publicznej. Użycie słowa „kontrola” wyklucza zaś możliwość merytorycznego orzekania w sprawie będącej przedmiotem pierwotnego postępowania (administracyjnego) przez sąd.

## Istota sądowego sporu między jednostką a organem administracji publicznej

Utworzenie jednolitego terminu określającego grupę spraw rozpoznawanych przez sądy, w których po jednej stronie występuje zewnętrzny względem organów władzy publicznej podmiot, a po drugiej taki organ, jest konieczne z perspektywy normy wyrażonej na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przyjęta w doktrynie narracja, że piony sądownictwa powszechnego i sądownictwa administracyjnego są od siebie niezależne<sup>33</sup> może skutkować spłycaaniem problemu. W istocie rzeczy sądownictwo powszechne (w zakresie, w jakim załatwia sprawy z zakresu administracji publicznej) i sądownictwo administracyjne jednocześnie realizują dyspozycję art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – rozstrzygają sprawy, a także realizują prawo do kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia administracyjnego, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP<sup>34</sup>. Można powiedzieć, że ww. normy konstytucyjne wyznaczają

<sup>31</sup> M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] M. Błachucki, T. Górczyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 154–158.

<sup>32</sup> W pełni świadomie pominięty zostanie tu termin „sprawy sądownoadministracyjnej” zawarty w art. 1 p.p.s.a. rozumiany zbiorczo jako zsumowane sprawy z zakresu kontroli działalności organów administracji publicznej i inne sprawy przekazane do właściwości sądów administracyjnych z mocy ustaw szczególnych. Z perspektywy głównego problemu omawianego w tekście termin ten i jego deskrypcja mają marginalne znaczenie.

<sup>33</sup> R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 25.

<sup>34</sup> W doktrynie trwa dyskusja czy z normy zawartej w art. 78 Konstytucji RP wynika obowiązek zapewnienia kontroli instancyjnej na poziomie postępowania administracyjnego – niezależnie od postępowania sądowego, czy taka kontrola może być wykonywana od razu przez sąd. Por. Z. Kmiecik, *Oblicza*

jednolity cel dla działalności sądów powszechnych i sądów administracyjnych – rozstrzygnięcie sprawy spornej, zaś kompetencja określonego sądu i postępowanie przed nim jest drogą do realizacji tego celu.

Z powyższego można wyprowadzić kolejny wniosek: sprawy rozpoznawane przez sądy powszechne w zakresie załatwiania spraw i sprawy rozpoznawane w ramach kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne są w istocie rzeczy takimi samymi sprawami – z uwagi na kwalifikację podmiotową stron sporu: podmiotu kwestionującego dane działanie organu administracji publicznej i takiego organu władzy publicznej, którego rozstrzygnięcie jest kwestionowane. Stąd należy dalej rozważyć, czy występuje w takich sprawach także tożsamość przedmiotowa.

Właściwość przedmiotowa sądów administracyjnych została unormowana w art. 3–5 p.p.s.a. Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej jest (z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego) zgodność konkretnie zastosowanych prawnych form działania administracji z prawem. I tak, kontrolowane są zgodnie z:

- a) art. 3 § 2 pkt 1–4, 6–7 p.p.s.a.<sup>35</sup> – akty administracyjne,
- b) art. 3 § 2 pkt 5 – akty normatywne,
- c) art. 3 § 2 pkt 8–9 – czynności materialno-techniczne.

Efektom takiej kontroli ma być wyeliminowanie z obrotu prawnego takich działań niezgodnych z prawem podjętych przez organ administracji publicznej<sup>36</sup>.

Na gruncie k.p.c., co jest przedmiotem działania sądów powszechnych w ramach postępowaniach spornych z administracją publiczną, ogólnie wskazuje art. 1 w słowach: „normuje postępowanie sądowej w sprawach [...] z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy innych ustaw szczególnych (sprawy cywilne)”.

Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych i „inne sprawy” mają charakter cywilny tylko formalny (po prostu przez nazwanie ich w ten sposób przez prawodawcę), a nie materialny (tzn. metoda regulacji tych spraw nie jest oparta na

---

*nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi), „Państwo i Prawo” 2018, 2, s. 97–110.*

<sup>35</sup> Jaką prawną formą działania administracji jest interpretacja podatkowa, o której jest mowa w pkt 4a ww. przepisu, nie zostało to jednoznacznie przesądzone w doktrynie. Por. np. R. Wiatrowski, *Istota i charakter prawny tak zwanej milczącej interpretacji podatkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, 71(3), s. 69.

<sup>36</sup> Por. M. Jaworska, *Konstytucyjna formuła prawa do „sądu właściwego” a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, 3, s. 199 i n., także: P. Razowski, op. cit., s. 95.

równości stron<sup>37</sup>), co jest powszechnie akceptowalne. Taki pogląd dominuje bowiem w piśmiennictwie<sup>38</sup>.

Zasadnicze wskazanie spraw administracyjnych załatwianych przez sądy powszechne jest możliwe na podstawie lektury k.p.c. i tak są to: art. 477<sup>8</sup>–477<sup>16</sup> (ubezpieczenia społeczne), art. 479<sup>28</sup>–479<sup>35</sup> (sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów), art. 479<sup>46</sup>–479<sup>56</sup> (regulacja telekomunikacji i poczty), art. 479<sup>68</sup>–479<sup>78</sup> (regulacja transportu kolejowego). Jakkolwiek ustawy szczególne przekazują do ich właściwości jeszcze inne sprawy dot. działalności administracji publicznej np. art. 20 § 4 k.w.<sup>39</sup> (skarga na odmowną decyzję wójta w przedmiocie wpisu osoby do rejestru wyborców).

Stąd, analizując ww. przepisy, można zauważyć, że podobnie jak na gruncie p.p.s.a. przedmiot działania sądu jest bardzo podobny – są nim prawne formy działania organów administracji publicznej:

- 1) 479<sup>28</sup> § 1 pkt 1–4 k.p.c. – akty administracyjne,
- 2) 479<sup>46</sup> pkt 1–2 k.p.c. – akty administracyjne,
- 3) 479<sup>57</sup> pkt 1–2 k.p.c. – akty administracyjne,
- 4) 479<sup>57</sup> pkt 1–2 k.p.c. – akty administracyjne,
- 5) art. 20 § 4 k.w. – akt administracyjny.

Na podstawie powyższego wyliczenia można zauważyć, że załatwianie spraw przez sądy powszechne nie dotyczy zawsze wszystkich prawnych form działania administracji publicznej. Przykładowo, na gruncie k.p.c. normatywnym odpowiednikiem art. 3 § 1 pkt 8 p.p.s.a., w odniesieniu do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, zaliczającego do właściwości sądów administracyjnych bezczynność organów administracji publicznej i przewlekłe prowadzenie przez nich spraw jest art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c. Przepis ten daje możliwość wniesienia odwołania stronie, w sprawie której organ rentowy nie wydał decyzji. Brak jest natomiast na gruncie k.p.c. odpowiedników dalszych przepisów p.p.s.a. normujących postępowanie w przypadku bezczynności organu np. art. 55 §§ 1–2 p.p.s.a. – t.j. możliwości ukarania organu grzywną za nieprzekazanie skargi do sądu w odpowiednim terminie i rozpoznania sprawy na podstawie odpisu skargi.

<sup>37</sup> Por.: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne: zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 12.

<sup>38</sup> J. Bodio, Art. 1, [w:] A. Jakubecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. 1, Art. 1–729 [online], System Informacji Prawnej LEX, 28.02.2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587290096/549858> (dostęp: 28.11.2018); K. Gajda-Roszczyńska, komentarz do art. 1, [w:] A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–729*, Warszawa 2016, s. 15–16.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 754 z późn. zm.).

Taki stan normatywny rodzi problemy – organy rentowe w praktyce czasem nie przekazują skarg sądom powszechnym. W efekcie strony próbują korzystać z odpowiednich w takich sytuacjach środków ochrony prawnej przewidzianych na gruncie p.p.s.a., czyli art. 55 §§ 1–2. Finalnie sądy administracyjne odmawiają jednak stosowania takich środków z uwagi na swoją niewłaściwość w tych sprawach<sup>40</sup>.

Podsumowaniem powyższego niech będzie następujące stwierdzenie: ograniczenie katalogu prawnych form działania administracji publicznej będących przedmiotem załatwienia w postępowaniu cywilnym nie wpływa na istotę sporu między jednostką a organem administracji. Zarówno na gruncie p.p.s.a, jak i k.p.c. istotą działalności sądu jest wyeliminowanie z obrotu potencjalnie wadliwego działania organu administracji (aktu administracyjnego, czynności materialno-technicznej itp.) i zagwarantowanie, w ten sposób, jednostce możliwości skutecznego dochodzenia jej praw.

Na gruncie przywołanej na wstępie sprawy El-Hassani powyższe wywody mają znaczenie o tyle, że sprawa mogła zostać rozpoznana na jednej z dwóch dróg: kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny albo załatwiona przez sąd powszechny. Zamknięcie drogi sądownoadministracyjnej przez prawodawcę nie unieвозмоżliwiało jej rozpoznania przez sąd powszechny, co wynikało z ogólnego charakteru sprawy – sporu z administracją publiczną, któremu w każdym wypadku przysługuje ochrona sądowa.

## Czy możliwe było rozpoznanie sprawy El-Hassani przez sąd powszechny?

W tym miejscu można jako założenie przyjąć, że skarga na decyzję Ministra Spraw Zagranicznych w przedmiocie odmowy wydania wizy (taka jak w stanie faktycznym sprawy El Hassani) mogłaby wpłynąć do sądu powszechnego i musiałaby zostać przez taki sąd merytorycznie rozpoznana. Jakkolwiek taki obowiązek sądu powszechnego zaktualizowałby się dopiero po odrzuceniu skargi przez WSA, co wynika z konstrukcji normy zwartej w art. 199<sup>1</sup> k.p.c.

Piśmiennictwo zwraca uwagę na gwarancyjny charakter tego przepisu – unieвозмоżliwia on automatyczne odrzucenie pozwu przez sąd powszechny, w sytuacji kiedy na pierwszy rzut oka dana sprawa może nie mieścić się w definicji sprawy

---

<sup>40</sup> Tak m. in.: Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 lutego 2016 r., sygn. III SO/Kr 32/15, LEX nr 1977333; Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. I OZ 154/14, LEX nr 1568962.

cywilnej<sup>41</sup>. Jakkolwiek część doktryny podchodzi bez entuzjazmu co do ochrony prawnej wynikającej z takiego środka prawnego, co wiąże się z ogólną krytyką rozpoznawania spraw spornych z administracją publiczną przez sądy powszechne<sup>42</sup>.

Stąd szukając ochrony prawnej przed sądem powszechnym w takiej sprawie, strona w pierwszej kolejności powinna doprowadzić do uzyskania prawomocnego postanowienia sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi na decyzję administracyjną z uwagi na niewłaściwość sądu w sprawie.

Pismo inicjujące postępowanie w sprawie przyjmie stosownie do art. 187 § 1 k.p.c. formę pozwu. Z uwagi na brak przesłanki podmiotowej w postaci istnienia interesu prawnego, którą przewiduje art. 50 § 1 p.p.s.a., niezbędnej do wniesienia skargi w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W związku z powyższym może zachodzić obawa, że w sprawach o podobnym do sprawy El-Hassani stanie faktycznym (czyt. takich, w których rozpatrywana jest przez sąd sprawa w przedmiocie decyzji administracyjnej, gdzie wyłączona jest właściwość sądów administracyjnych i brak jest wyraźnej kompetencji w tym obszarze sądów powszechnych) będzie istniał zbyt szeroki krąg podmiotów legitymowanych do wytoczenia odpowiedniego powództwa.

W praktyce z uwagi na wspomniany już art. 199<sup>1</sup> k.p.c. taka osoba będzie wykazywać swoją legitymację czynną w oparciu o prawomocne postanowienie sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi z uwagi na niewłaściwość tegoż w sprawie, wydanego na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.<sup>43</sup>.

Zasadniczym problemem, na jaki napotkałby potencjalny powód formułujący powództwo zawarte w takim pozwie, to sposób, w jaki powinno ono być sformułowane. Wynika to z generalnego zakazu orzekania ponad żądanie strony w procesie cywilnym<sup>44</sup> – w przypadku ukształtowania powództwa w niewłaściwy sposób ten naraża się na oddalenie pozwu. Strona, określając powództwo, powinna

<sup>41</sup> M. Jędrzejewska, K. Weitz, art. 199<sup>1</sup> [w:] T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016, s. 154.

<sup>42</sup> B. Adamiak, *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Góral, J. Hauser, J. Trzcіński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, Warszawa 2005, s. 14–15.

<sup>43</sup> Prawodawca w art. 58 § 4 p.p.s.a. przewidział sytuację odwrotną od proponowanej w niniejszym artykule. Jeżeli strona w takiej lub podobnej do sprawy El-Hassani próbowałaby ją skierować do sądu powszechnego i ten uznałby się za niewłaściwy, to teoretycznie sprawa mogłaby być rozpoznawana przez sąd administracyjny na podstawie właśnie art. 58 § 4 p.p.s.a., jednakże w praktyce rozstrzygnięcie sądu administracyjnego nie musiałoby być merytoryczne. Więcej o wątpliwościach dot. art. 58 § 4 p.p.s.a. i pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej: P. Daniel, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 września 2012 r., I OSK 1816/12*, OSP 2013, 10, s. 103.

<sup>44</sup> O orzekaniu ponad żądanie strony: K. Piasecki, *Orzekanie ponad żądanie w procesie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 32 i n.

brać pod uwagę powództwo o ukształtowanie lub powództwo o stwierdzenie (nie) istnienia stosunku prawnego<sup>45</sup>.

Rozpoznanie takiej sprawy stosownie do normy wynikającej z art. 13 § 1 k.p.c. odbywałoby się w postępowaniu procesowym, co w sposób istotny modyfikowałoby zakres ochrony prawnej przysługującej stronie względem tego wynikającego z przepisów p.p.s.a.<sup>46</sup>.

Wyrok w takiej sprawie powinien być w związku z powyższym wyrokiem ustalającym lub wyrokiem kształtującym. Biorąc pod uwagę przywołaną wyżej dyskusję co do relacji między pojęciami „sporna spraw z administracją publiczną”, „załatwianie sprawy” i „sądowa kontrola administracji publicznej”, bezpieczniejszą koncepcją wydaje się orzeczenia ustalające. Mimo że analizowana hipotetycznie sprawa mieściłaby się w załatwianiu spraw z zakresu administracji publicznej przez sądy, to z uwagi na brak wyraźnej podstawy prawnej do załatwiania sprawy tym sposobem i ramy wyznaczane normami z art. 7 i art. 10 Konstytucji RP lepsza jest koncepcja powództwa bardziej zachowawczego.

## Refleksja zamiast podsumowania

Przebieg sprawy, która zakończyła się wyrokiem TSUE o sygn. C-403/16 mimo wszystko ciężko uznać za porażkę państwa polskiego, szczególnie wymiaru sprawiedliwości (przy czym ten z uwagi na brak działań strony i jej pełnomocników nie miał szansy sprawdzić się w zakresie, w jakim zostało opisane to w niniejszym artykule). Strona uzyskała ostatecznie ochronę prawną, a rozstrzygnięcie zapadłe w jej sprawie doprowadziło do zmiany prawa.

Jakkolwiek należy powiedzieć, że mimo iż bezpośrednią przyczyną problemu jest norma art. 5 p.p.s.a., w zakresie w jakim wyłączała ona właściwość sądów administracyjnych w sprawach wiz wydawanych przez konsulów<sup>47</sup>, to problem stojący u źródła sprawy El-Hassani nie został rozwiązany. Można powiedzieć, że grzechem pierwotnym jest wyznaczenie właściwości rzeczowej między sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi.

Taki stan rzeczy jest przedmiotem krytyki piśmiennictwa poświęconego także procesowi cywilnemu od wielu lat. W szczególności podnosi się, że przekazywanie

<sup>45</sup> O roszczeniach procesowych w kontekście orzekania sądu w procesie cywilnym: W. Siedlecki, *Zasady wyrokowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1957, s. 42 i n.

<sup>46</sup> Por. B. Adamiak, op. cit., s. 8 i n.

<sup>47</sup> Obecnie na skutek ww. orzeczenia TSUE prawodawca zdecydował się na zmianę tego rozwiązania por. Dz.U. 2018, poz. 11.

do właściwości sądów powszechnych owych spraw spornych z administracją publiczną w sposób niepotrzebny zwiększa ilość postępowań odrębnych na gruncie k.p.c.<sup>48</sup>. Słowem: procedury się komplikują, a środki prawne wynikające z art. 199<sup>1</sup> k.p.c. i art. 58 § 4 p.p.s.a. nie zawsze spełniają swoją rolę, jeśli chodzi o gwarantowanie konstytucyjnego i międzynarodowego prawa do sądu. Na drugi plan przesuwa się zatem jakość ochrony prawnej udzielanej przez sądy powszechne i sądy administracyjne w tego typu sprawach, skoro wciąż w polskim systemie prawnym można znaleźć sprawy administracyjne, w których nie będzie przysługiwała ochrona sądowa. Jeszcze innym problemem pozostaje istota sądownictwa administracyjnego i sądownictwa cywilnego. Należy podzielić pogląd M. Błachuta (sformowany zresztą za W.L. Jaworskim), zgodnie z którym sądy administracyjne umożliwiają jednostce sprawowanie kontroli nad państwem, natomiast sądy cywilne państwu kontrolę nad jednostkami<sup>49</sup>. Niemniej jednak w świetle problemów związanych z efektywnością polskiego wymiaru sprawiedliwości, które wymagają pilnego rozwiązania<sup>50</sup> w pierwszej kolejności należy rozważyć bardziej praktyczne podejście do omawianego problemu.

Jak słusznie podniósł Z. Kmiecik: „Pomiędzy stosowaniem prawa materialnego przez organy administracji publicznej i – analogicznie – przez sądy cywilne a jego stosowaniem polegającym na uwzględnieniu określonych przepisów tego prawa przez dysponujący kompetencjami kasacyjnymi sąd administracyjny występuje zatem taka różnica – proszę wybaczyć mi to porównanie – jak pomiędzy słoniem a słoniem morskim. W odróżnieniu od organu administracji, sąd administracyjny nie ustala w sposób wiążący konsekwencji prawnych faktów uznanych uprzednio za udowodnione; sam zresztą faktów tych nie bada, a tylko weryfikuje zgodność z prawem ustaleń poczynionych przez organy administracji publicznej.”<sup>51</sup>. Jednakże bardziej interesujących porównań niż królestwo zwierząt dostarcza świat materii nieożywionej w zakresie transportu i infrastruktury. Wystarczy sobie wyobrazić pracodawcę, który wysyła w delegację pracownika na trasie Warszawa–Gdańsk, można ją przebyć przez za pomocą jednej z nieskończonej liczby dróg, posługując się jednym z licznych środków transportu. By oddać istotę rzeczy warto ograniczyć się zatem do dwóch konkurencyjnych (bo podobnie popularnych roz-

<sup>48</sup> F. Zelder, *Co dalej z kodeksem postępowania cywilnego?*, [w:] I. Ratusińska (red.), *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd katedr postępowania cywilnego w Zakopanem (7–9.10.2005 r.)*, Zakamycze 2006, s. 328–329.

<sup>49</sup> M. Błachut, op. cit.

<sup>50</sup> Zob. np. J. Beldowski, M. Ciżkowicz, D. Sześciło, *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Warszawa 2010.

<sup>51</sup> Tak Z. Kmiecik, *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, 2, s. 19–20.



wiązań): podróży samochodowej autostradami A1 i A2, oraz podróży kolejowej pociągiem relacji Warszawa Centralna – Gdańsk Główny.

W tym przykładzie celem jest dotarcie z Warszawy do Gdańska – podróż koleją i podróż samochodem to po prostu dwa różne środki do realizacji tego samego celu. Każdy z tych środków ma swoje wady i zalety, inne będą np. koszty podróży. Pracodawca z kolei dąży do tego, by pracownik osiągnął swój cel.

Podobnie rzecz się ma z wyznaczaniem właściwości rzeczowej sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Pracodawca jest w rzeczywistości ustawodawcą, którego celem jest załatwianie spraw – w tym wypadku eliminowanie z obrotu niezgodnych z prawem działań administracji publicznej – co w prezentowanej metaforze jest dotarciem do Gdańska. Droga kontroli sądownoadministracyjnej lub załatwienia sprawy przez sąd powszechny, to podróż koleją lub samochodem. Wybór drogi będzie miał konsekwencje dla jej przebiegu, ale pozostanie bez zasadniczego wpływu na realizację celu – wyeliminowania z obrotu nielegalnego działania organu administracji.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać za celowe stworzenie jednej wspólnej kategorii dla dwóch dróg – rozstrzygania spraw spornych z administracją publiczną. Brak zbiorczej grupy mieszczącej działalność sądów administracyjnych i sądów powszechnych powoduje, że od poziomu akademickiego do poziomu tworzenia prawa były równoległe względem siebie – nie miały punktów wspólnych. Dopiero rozpoznanie punktu stycznego – celu obu postępowań mogłoby doprowadzić do wyeliminowania rozbieżnych rozwiązań w zakresie skarg na decyzje administracyjne przyjętych w ramach k.p.c. i p.p.s.a.

## Bibliografia

### Literatura

- B. Banaszak, uwagi do art. 184, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis.
- Białocerkiewicz J., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2000 r. (sygn. akt P. 12/99)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, 4(45).
- Daniel P., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 września 2012 r., I OSK 1816/12*, OSP 2013, 10.
- Ereciński T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016.
- Góra-Błaszczkowska A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 2, *Komentarz. Art. 1–729*, Warszawa 2016.
- Góral J., Hauser J., Trzeciński J. (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, Warszawa 2005.

- Haczkowska M., Masternak-Kubiak M., *Art. 184*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [online], LexisNexis, 20.06.2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587599171/396611> (dostęp: 21.08.2018).
- Hauser R., Kabat A., *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, 76(2).
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2018.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005.
- Jakubecki A., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–729* [online]. System Informacji Prawnej LEX.
- Jaworska M., *Konstytucyjna formuła prawa do „sądu właściwego” a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, 3.
- Kmieciak Z., *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, 2.
- Kmieciak Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, 2.
- Krzysztofik E., *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Roczniki Administracji i Prawa Rok” 2014, 14.
- Kulikowska-Kulesza J.E., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków–Legionowo 2016.
- Piasecki K., *Orzekanie ponad żądanie w procesie cywilnym*, Warszawa 1975.
- Ratusińska I. (red.), *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd katedr postępowania cywilnego w Zakopanem (7–9.10.2005 r.)*, Zakamycze 2006.
- Razowski P., *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis.
- Sanetra W., *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003, 9.
- Siedlecki W., *Zasady wyrokowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1957.
- Suwaj R., *Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, 9.
- Wiatrowski R., *Istota i charakter prawny tak zwanej milczącej interpretacji podatkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, 71(3).
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne: zarys części ogólnej*, Warszawa 1996.
- Woś T., *Art. 5*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 6 [online], Wolters Kluwer, 18.07.2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524690/505226> (dostęp: 27.08.2018).

### **Akty normatywne**

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C z 2007 r. Nr 303, s. 1 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (Dz. Urz. UE L z 2009 r. Nr 243, s. 1 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2018, poz. 1360).
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 754 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 11).

### **Orzecznictwo**

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. I OZ 154/14, LEX nr 1568962.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 1346/16, LEX nr 2065690.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 lutego 2016 r., sygn. III SO/Kr 32/15, LEX nr 1977333.

### **Inne**

- Projekt ustawy przepisy ogólne prawa administracyjnego, Sejm VI kadencji, Druk 3942, art. 5 ust. 2 pkt 2 projektu, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C-6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C-6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf).