

Postępowanie międzyinstancyjne
w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Prace Naukowe



Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach
nr 3832

Agnieszka Ziółkowska

Postępowanie międzyinstancyjne
w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Recenzent
Agnieszka Skóra

Spis treści

Wstęp	9
-----------------	---

Rozdział pierwszy

Instancja i instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego w doktrynie prawa i judykaturze	15
1. Pojęcie instancji w prawie	15
2. Instancja w znaczeniu funkcjonalnym	20
3. Instancja pionowa i pozioma	23
4. Pojęcie instancyjności	26
5. Rodzaje instancyjności	32
5.1. Instancyjność pionowa	32
5.1.1. Dewolutywność jako cecha instancyjności pionowej	33
5.1.2. Dwuinstancyjność postępowania	35
5.2. Instancyjność pozioma	42
6. Kształtowanie się instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego w Polsce	48
6.1. Rozwój sądownictwa administracyjnego do 1980 r.	50
6.2. Od jednoinstancyjności do dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego (okres 1980–2002)	69
6.3. Dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego od 2004 r.	81
7. Funkcje instancyjności	92
8. Prawo do sądu a dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego	103
9. Wpływ instancyjności na czas trwania postępowania sądownoadministracyjnego	117

Rozdział drugi

System środków odwoławczych w postępowaniu sądownoadministracyjnym	123
1. Prawo do zaskarżenia	123
2. Pojęcie środka zaskarżenia i środka odwoławczego oraz ich klasyfikacje	136
3. Charakter prawny środków odwoławczych w postępowaniu sądownoadministracyjnym	144
3.1. Skarga kasacyjna	144
3.2. Zażalenie	147

4. Modele kontroli instancyjnej w postępowaniach sądowych	151
4.1. Model apelacyjny	152
4.2. Model kasacyjny.	153
4.3. Model rewizyjny.	155
4.4. Model kontroli instancyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym	157

Rozdział trzeci

Międzyinstancyjność w postępowaniu sądownoadministracyjnym	159
1. Miejsce postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym	159
2. Zakres temporalny postępowania międzyinstancyjnego	162
3. Czynności sądu I instancji w postępowaniu międzyinstancyjnym	168
4. Definicja postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym	171
5. Badanie dopuszczalności środka odwoławczego w międzyinstancyjnym postępowaniu w postępowaniu sądownoadministracyjnym	173
5.1. Wniesienie środka odwoławczego	173
5.2. Badanie dopuszczalności środka odwoławczego przez wojewódzki sąd administracyjny	175
5.2.1. Istnienie przedmiotu zaskarżenia	178
5.2.2. Zaskarżalność z mocy ustawy	182
5.2.3. Legitymacja do wniesienia środka	196
5.2.4. Interes (<i>gravamen</i>) w zaskarżeniu	201
5.2.5. Termin wniesienia środka	207
5.2.6. Badanie warunków formalnych środka odwoławczego	216
5.2.6.1. Wymagania środka odwoławczego właściwe dla zwykłego pisma procesowego	217
5.2.6.2. Badanie warunków konstrukcyjnych skargi kasacyjnej	223
5.2.6.3. Przymus adwokacko-radcowski	245
5.2.6.4. Wymagania fiskalne	252
5.3. Postępowania naprawcze	255
5.4. Odrzucenie środka odwoławczego	257
6. Kompetencje autokontrolne wojewódzkiego sądu administracyjnego w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym	260
6.1. Istota autokontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego	260
6.2. Obowiązek autoremedury sądu I instancji	263
6.3. Aspekt czasowy kompetencji autokontrolnych	265
6.4. Przesłanki autokontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego	266
6.4.1. Oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej i oczywiście uzasadnione zażalenie	268
6.4.2. Nieważność postępowania jako podstawa uprawnień autokontrolnych	270
6.5. Skład orzekający w trybie autokontroli	282
6.6. Zakres kompetencji autokontrolnych wojewódzkiego sądu administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym	285
6.7. Zaskarżalność orzeczenia sądu I instancji wydanego w trybie autokontroli.	289
7. Orzeczenia sądu I instancji wpływające na bieg postępowania odwoławczego	290
7.1. Przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego	290
7.2. Zawieszenie postępowania międzyinstancyjnego	293
7.3. Umorzenie postępowania międzyinstancyjnego	297

7.3.1. Umorzenie postępowania na skutek cofnięcia środka odwoławczego	298
7.3.2. Umorzenie postępowania zażaleniowego	304
8. Kwestie wypadkowe rozstrzygane przez sąd I instancji w postępowaniu międzyinstan- cyjnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym	306
8.1. Przyznanie prawa pomocy	306
8.1.1. Wniosek o przyznanie prawa pomocy w formie profesjonalnego pełnomoc- nika	309
8.1.2. Przyznanie prawa pomocy w zakresie kosztów sądowych	311
8.2. Wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia	313
9. Czynności procesowo-techniczne w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym	315
9.1. Ocena odmowy sporządzenia skargi przez pełnomocnika przyznanego w ramach pomocy prawnej	316
9.2. Odpowiedź na środek odwoławczy strony przeciwnej	320
9.3. Przekazanie akt sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego	327
9.3.1. Aspekt temporalny przekazania akt do sądu odwoławczego	328
9.3.2. Zakres przedmiotowy przekazywanych akt	329
9.3.3. Przygotowanie akt do przekazania sądowi II instancji	330

Rozdział czwarty

Instancyjność i postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądownoadmi- nistracyjnym w wybranych regulacjach europejskich	333
1. Wprowadzenie	333
2. Republika Federalna Niemiec	335
3. Austria	349
4. Republika Czeska	364
5. Republika Słowacka	374
6. Podsumowanie	389
Zakończenie	391
Bibliografia	397
Publikacje	397
Akty normatywne	428
Orzecznictwo krajowe	434
Orzecznictwo zagraniczne	446
Głosy	448
Inne źródła	449
Summary	451
Zusammenfassung	453
Resumé	455

Wstęp

Na kształt sądownictwa administracyjnego wpływa system przyjętych i uznawanych za podstawowe zasad i wartości oraz funkcji, jakie ma ono pełnić w konkretnym systemie prawnym. Zasadniczą rolą polskiego sądownictwa administracyjnego jest ochrona praworządności i praw podmiotowych jednostki. Te dwa kardynalne cele mają fundamentalny wpływ na przyjmowane przez ustawodawcę rozwiązania procesowe i determinują ich kształt. Pochodną ich uznania przez ustawodawcę jest także ukształtowanie procedury sądowoadministracyjnej, która gwarantując realizację postulatu prakseologii procesowej respektuje również zasadnicze prawa procesowe strony, jak prawo do sądu, prawo do zaskarżenia czy dwuinstancyjność postępowania prowadzonego przez sądy administracyjne. Współcześnie bowiem czas staje się wartością, przez pryzmat której oceniane jest sądownictwo administracyjne, stąd dążenie ustawodawcy do jego usprawnienia, przy jednoczesnym poszanowaniu innych zasad konstytucyjnych i procesowych oraz zachowaniu istoty procedury sądowoadministracyjnej, czasem z wykorzystaniem wzorców innych państw.

Większość wprowadzanych nowych instytucji procesowych poprzedza wnikliwa analiza ustawodawcy ważącego rezultaty wprowadzonych unormowań, a przy tym stanowi wyraz postulatów zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny i wynikających z potrzeb praktyki. W taki sam sposób należy też rozpatrywać problematykę postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz zakres czynności podejmowanych w nich zarówno przez skarżących, jak i sądy I instancji. W szczególności wyposażenie tych ostatnich w kompetencje samokontroli, zarówno w postępowaniu kasacyjnym, jak i zażaleniowym, oznaczało dla ustawodawcy konieczność zbalansowania potrzeby ochrony interesu jednostki w szybszym zakończeniu postępowania, a jednocześnie ochronę obiektywnego porządku prawnego, wyrażającego się w tym przypadku w nienaruszeniu konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania. Oprócz obaw prawnych co do wykorzystywania trybów samokontrolnych przez sądy I instancji, pojawiają się także obawy o podłoże społecznym, czy przyznane kompetencje aby na pewno zostaną przez wojewódzkie sądy administracyj-

ne wykorzystane, czy sądy będą skłonne zauważyć swoje błędy i dokonać ich korekty bez konieczności uruchamiania postępowania przed sądem II instancji, czy może kompetencje te staną się fasadowe i iluzoryczne.

Dodatkową kwestią jest sprawa dublowania się kompetencji wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, i to *nomen omen* podwójnego dublowania: raz w zakresie badania wymogów formalnych środka zaskarżenia, a dwa – w zakresie uwzględniania z urzędu przesłanek nieważności postępowania. Ponadto, chodzi także o to, czy kompetencje administracyjnych sądów I instancji do uwzględniania rzeczonych przesłanek nie naruszają istoty dwuinstancyjności postępowania.

Problematyka postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowno-administracyjnym nie była do tej pory przedmiotem pogłębionej analizy. Pewne jego fragmenty jednak stanowiły już pole badawcze, przede wszystkim tych autorów, którzy zajmowali się zagadnieniami dotyczącymi środków odwoławczych w postępowaniu sądowno-administracyjnym w ogólności, skargą kasacyjną, zażaleniem lub nieważnością postępowania sądowno-administracyjnego czy problematyką instancyjności w postępowaniu cywilnym.

Wybór problematyki postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowno-administracyjnym jako problemu badawczego podyktowany był przede wszystkim próbą wskazania jego definicji, zakresu i charakteru czynności sądu, ukazania wachlarza i znaczenia czynności strony, a także określenia jego cezurury czasowej oraz wpływu tego fragmentu procedury na realizację postulatu szybkości postępowania przy jednoczesnym respektowaniu takich wartości konstytucyjnych, jak: prawo do sądu, prawo do zaskarżenia czy dwuinstancyjność postępowania.

Niniejsza monografia opiera się na założeniu, że postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowno-administracyjnym, stanowiąc pierwszy etap postępowania odwoławczego, ma miejsce w przypadku modelu środków odwoławczych posiadających przymiot dewolutywności. Ze względu na centralne miejsce skargi kasacyjnej wśród środków odwoławczych w postępowaniu sądowno-administracyjnym to jej poświęcono najwięcej uwagi. Rozważania zostały dopełnione także postępowaniem zażaleniowym, z uwzględnieniem jego odrębności w stosunku do postępowania kasacyjnego. Poza zakresem rozważań pozostały środki zaskarżenia o niedewolutywnym charakterze.

Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowno-administracyjnym ma wymiar wielopłaszczyznowy i wykazuje ścisły związek z dwiema fundamentalnymi sferami: proceduralną (przede wszystkim model instancyjności postępowania sądowno-administracyjnego oraz zakres czynności sądu i stron w postępowaniu odwoławczym) i ustrojową (w tym kwestia instancji sądów administracyjnych oraz związek z naczelnymi zasadami konstytucyjnymi, wyprowadzanymi z art. 45, art. 78 i art. 176 Konstytucji RP), oraz ze sferą materialną.

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia, problematyka międzyinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego została ujęta w czterech rozdziałach. Rozdział pierwszy poświęcono zasadniczym problemom teoretyczno-histerycznym, stanowiącym punkt wyjścia dalszych rozważań. Analizie poddano podstawowe zagadnienia związane z instancją oraz instancyjnością w prawie oraz orzecznictwie sądowym z odniesieniem do postępowania sądowoadministracyjnego, z wyraźnym zaakcentowaniem potrzeby rozróżnienia obu terminów. Niezbędne okazało się również wskazanie na rodzaje instancyjności, zasygnalizowanie potrzeby wprowadzenia instancyjności poziomej (zaskarżalności poziomej) w postępowaniu sądowoadministracyjnym i nazwanie pierwszego etapu postępowania, w tym modelu instancyjności. Analiza modelu pionowego instancyjności została wzmocniona zaprezentowaniem kształtowania się postępowania sądowoadministracyjnego w Polsce. Zwrócono uwagę na funkcję instancyjności, relację zasady dwuinstancyjności do prawa do sądu, a także wpływ instancyjności na czas trwania postępowania. Przede wszystkim zaś istotna jest ostatnia z wymienionych kwestii, stanowi bowiem swoistego rodzaju oś rozważań nad istotą i potrzebą postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Z uwagi na przyjęte założenie, zgodnie z którym istnienie postępowania międzyinstancyjnego zależne jest od wniesienia środka odwoławczego, w rozdziale drugim skoncentrowano się na problematyce systemu środków odwoławczych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Punktem wyjścia stała się kwestia zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do zaskarżenia. Podjęto próbę rozróżnienia takich istotnych pojęć, jak środek zaskarżenia i środek odwoławczy. Omówiono również istniejące w procedurach sądowych modele kontroli instancyjnej, ze wskazaniem występującego w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Międzyinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne zostało omówione w rozdziale trzecim prezentowanej monografii, który stanowi jej trzon. Rozważania przede wszystkim odnoszą się do kwestii zasadniczych, takich jak miejsce tego postępowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym i jego zakres czasowy. Podjęto próbę wskazania i określenia czynności składających się na ten etap postępowania odwoławczego z punktu widzenia różnych kryteriów i ich klasyfikacji czynności oraz skonstruowano definicję postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Omówienie tej problematyki było niezbędne dla dalszych rozważań związanych z analizą poszczególnych czynności, przy czym ich umiejscowienie w systematyce tego rozdziału było w pełni zamierzone, gdyż zostało zdeterminowane postulowaną kolejnością ich podejmowania. Przedmiotem dalszych rozważań uczyniono badanie dopuszczalności środka odwoławczego, kompetencje autokontrolne sądu I instancji, orzeczenia sądu I instancji wpływające na bieg postępowania odwoławczego, kwestie wpałkowe, o których orzeka wojewódzki sąd administra-

cyjny w ramach postępowania międzyinstancyjnego, oraz wykonywane przez niego czynności procesowo-techniczne.

W rozdziale czwartym odniesiono się do regulacji postępowania sądowno-administracyjnego w zakresie postępowania międzyinstancyjnego czterech państw: Republiki Federalnej Niemiec, Austrii, Republiki Czeskiej oraz Republiki Słowackiej. Wybór wskazanych reżimów prawnych nie był przypadkowy, chodziło bowiem do wskazanie sposobów uregulowania tego etapu postępowania odwoławczego w państwach, w których inaczej lub podobnie wygląda instancyjność w postępowaniu sądowno-administracyjnym, do których doświadczeń często odwołuje się ustawodawca, lub z którymi polskie sądownictwo administracyjne łączy wspólne uwarunkowania historyczne. Celem porównania regulacji innych państw było wskazanie podobieństw i zbieżności oraz różnic w zakresie przebiegu postępowania międzyinstancyjnego. Struktura tego rozdziału odpowiada systematyce problemów analizowanych w polskim porządku prawnym.

Każdy podrozdział pracy kończy syntetyczne podsumowanie, zawierające tezy wynikające z rozważanych problemów. W zakończeniu sformułowano wnioski końcowe dotyczące badanej problematyki.

W monografii posłużono się kilkoma metodami badawczymi. Wykorzystano metodę analityczno-prawną oraz analityczno-syntetyczną¹, gdyż punktem wyjścia rozważań wokół postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowno-administracyjnym była analiza obowiązujących przepisów prawa krajowego (w tym przede wszystkim Konstytucji, przepisów ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Prawo o ustroju sądów administracyjnych i Kodeksu postępowania cywilnego) oraz prawa wybranych państw europejskich w celu ich egzegezy² oraz ustalenia wzajemnych związków w zakresie odnoszącym się do środków odwoławczych. Wspomniana metoda stała się niezbędna dla próby skonstruowania definicji postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowno-administracyjnym. W celu ukazania ewolucji kształtowania się instancyjności i wpływu tradycji na jej współczesny kształt w administracyjnym sądownictwie polskim, a także Republiki Federalnej Niemiec, Austrii, Republiki Czeskiej i Republiki Słowacji posłużono się metodą historyczną. Wskazanie i przybliżenie nieraz rozbieżnych poglądów przedstawicieli doktryny krajowej i zagranicznej stało się niezbędne dla ukazania doniosłości omawianej problematyki i konieczności formułowania wniosków *de lege ferenda*. Bliskość legislacyjna, a także związki wynikające z przeszłości polskiego sądownictwa administracyjnego zdeterminowały potrzebę sięgnięcia do rozważań doktrynalnych oraz poglądów judykatury, przede wszystkim Sądu Najwyższego, z zakresu procedury cywilnej. W konsekwencji zastosowano metodę

¹ J. STOCHAJ, Ł. ROMAN, *Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2013, nr 2(6), s. 184.

² Zob. Z. LEOŃSKI, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 16.

komparatystyczną³ w odniesieniu do regulacji krajowych procedur sądowych (tzw. porównanie wewnętrzne⁴), głównie postępowania cywilnego, związanych z rozważanymi problemami, co pozwoliło wskazać na rozwiązania zbieżne i różnice. W odniesieniu do zagranicznych postępowań sadowoadministracyjnych⁵ metoda ta pozwoliła przybliżyć zakres czynności podejmowanych w postępowaniu sadowoadministracyjnym w wybranych krajach. Praktyczny aspekt znaczenia i funkcji instancyjności oraz obraz całego spektrum czynności podejmowanych w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sadowoadministracyjnym można było wskazać dzięki zastosowaniu metody empirycznej prezentującej bogactwo orzecznictwa krajowego (Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych) oraz orzecznictwa badanych reżimów prawnych pozostałych państw. Analizując działalność sądów administracyjnych, w ograniczonym zakresie wdrożono metodę socjologiczną.

W monografii uwzględniono stan prawny, literaturę i orzecznictwo na dzień 8 grudnia 2018 r.

³ Zob. I. SZYMCZAK, *Metoda nauki o porównaniu systemów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, z. 3, s. 37–49.

⁴ B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad*, w: *Prawo – Administracja – Obywatele. Księga poświęcona Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, red. A. JAMRÓZ i in., Białystok 1997, s. 25.

⁵ Czasem nazywanych sprawiedliwością administracyjną, szerzej zob. G. ŁASZCZYCA, w: *„System Prawa Administracyjnego Procesowego”*, red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, T. 1: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017, s. 79 i nast.

Agnieszka Ziółkowska

The inter-instance proceedings in the course of court administrative proceedings

Summary

The fundamental task of Polish court administrative proceedings is to protect law and order along with subjective rights of the individual. Upholding these principles involves structuring the court administrative procedure in such a way that it shall guarantee the praxeology (efficiency) of litigation while respecting basic procedural rights of a defendant or claimant/plaintiff (the parties in a case). To name a few of these rights: the right to trial in a court of law, the right to appeal, and the principle of two instances in administrative court proceedings. In this day and age, the time duration is one of the measures in evaluating the efficiency in operation of administrative courts, and so the lawmaker constantly aims at improving it, simultaneously respecting other constitutional and procedural principles while preserving the essence of the court administrative procedure, which sometimes entails relying on foreign legal solutions.

The subject of this monograph are complex issues pertaining to the inter-instance proceedings in the course of court administrative proceedings understood herein as a stage of the appeal proceedings; the said stage consists of a series of formalised, ordered, deliberate, and non-uniform actions taken by the court and the parties in a case, upon which the process of optimising praxeology of the appeal proceedings is buttressed. The extent of the investigated subject matter encompasses not only strictly procedural questions, but also systemic (that is, those related to two-instance character of the proceedings) and material ones (related to litigation laws derivative of constitutional regulations). A starting point for detailed considerations herein, are the two following notions: the instance and the principle of instances. Both the terms, despite their frequent interchangeable use, are not synonymous. The former is connected with organisational-systemic issues (particularly: consecutive stages of proceedings) and functional ones (the scope of competence), whereas the latter is processual, since it constitutes a mechanism that allows the state to guarantee correctness and justice of the adjudications in court proceedings. Both the instance and the principle of instances may take two forms: vertical or horizontal. Presently, in accordance with the corresponding constitutional regulation, court administrative proceedings in Poland shall have at least two stages, that is, involve courts of at least two instances. However, this model of legal proceedings has been developed over an extensive period of time and, in the opinions of some of its proponents, has a revolutionary character. The principle of instances performs multiple functions that manifest the objectives of court administrative proceedings, which are both legal (including correctional, stimulating, precedent-setting, unifying legal interpretation, signalling-didactic, and instruction-related) and extra-legal. Multiplicity of court instances may, but does not necessarily have to, translate into prolonged proceedings time. Crucial in this respect seems to be the choice by the lawmaker of a model of appellate remedies. The inter-instance proceedings in the course of court administrative proceedings are a dependent procedure, particularly dependent upon filing with the court an ordinary devolu-

tive appellate remedy: cassation appeal and complaint. In addition, it is a kind of proceedings with relatively narrow regulatory borders (Articles 173–179 of the Law on Proceedings before Administrative Courts [LPA] and Articles 194–196 LPA). The scope of actions taken during this stage of appellate proceedings is varied and, from the court's perspective, includes: investigating the admissibility of a given appellate remedy, utilising self-control competences when there are premises provided by the law, rulings influencing the further course of appellate proceedings, giving decisions in incidental matters, and procedural-technical actions. In turn, from the perspective of the parties of a case, the actions taken may have direct or indirect influence on the course of proceedings. The former group of actions mostly serves to implement the postulate of praxeology in appellate court proceedings in the course of court administrative proceedings, and to relieve a court of second instance.

Regulations pertaining to inter-instance proceedings in selected European states (Federal Republic of Germany, Austria, Czech Republic, Slovak Republic) point to the already shared legal solutions and, moreover, might be an inspiration for the Polish lawmaker within the scope of reform and amendments of the court administrative procedure in its part relating to inter-instance proceedings in the course of court administrative proceedings, in order to make it more efficient. Based on comparative analysis, the contemporary Polish regulations seem to be relatively sufficient, yet require some minor changes.

Agnieszka Ziółkowska

Das Zwischeninstanzenverfahren im Gerichtsverwaltungsverfahren

Zusammenfassung

Die wichtigste Rolle des polnischen Gerichtsverwaltungsverfahrens ist Schutz der Gesetzlichkeit und der subjektiven Menschenrechte. Für Realisierung der Voraussetzungen ist es notwendig, das Gerichtsverwaltungsverfahren auf solche Art und Weise zu organisieren, damit solche grundlegende Verfahrensrechte der beiden Parteien wie Anhörungsrecht, Anfechtungsrecht oder Zweinstanzenverfahren des Verwaltungsverfahrens der Forderungen der Prozesspraxeologie zufolge gewährleistet werden. Da das heutige administrative Gerichtswesen vor allem hinsichtlich der Verfahrensdauer beurteilt wird, strebt der Gesetzgeber an, das Verfahren zu optimieren und dabei andere konstitutionelle und prozessuale Grundsätze als auch den Kern der verwaltungsgerichtlichen Prozedur (manchmal auch mit Ausnutzung der in anderen Ländern geltenden Muster) zu beachten.

Zum Gegenstand der vorliegenden Monografie wird der das Zwischeninstanzenverfahren in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren betreffende Themenkreis. Das Zwischeninstanzenverfahren wird dabei verstanden als eine Phase des Berufungsverfahrens, das aus einer ganzen Reihe formalisierter, geordneter, zweckmäßiger und uneinheitlicher, vom Gericht und von den Parteien ergriffenen und der Optimierung der Praxeologie des Berufungsverfahrens dienender Maßnahmen besteht. Die hier zu untersuchte Problematik umfasst nicht nur strikt prozedurale, sondern auch verfassungsgebende (v.a. instanzielles Verfahren angehende) und materielle (verfassungsgemäße Prozessrechte angehende) Fragen. Den Ausgangspunkt für detaillierte Untersuchungen bilden zwei Begriffe: Instanz und Instanzensystem. Die beiden Termini, obwohl häufig wechselweise verwendet, sind keine Synonyme. Der erste Begriff betrifft strukturell-organisatorische (Gerichtsstufen) und funktionale (Kompetenzen) Probleme, der andere dagegen hat einen prozessualen Charakter, weil er ein Mechanismus ist, mit dessen Hilfe der Staat Ordnungsgemäßheit und Gerechtigkeit der Gerichtsentscheidungen gewährleistet. Sowohl die Instanz als auch das Instanzensystem können zwei Gestalten: vertikale und horizontale annehmen. Im polnischen Gerichtsverwaltungsverfahren gilt das sehr lange ausgearbeitete und manchen Vertretern der Rechtsdoktrin zufolge revolutionäre, verfassungsgemäße Modell des Zweinstanzenverfahrens. Das Instanzensystem übt zahlreiche, mit den Zwecken des Gerichtsverwaltungsverfahrens übereinstimmende Funktionen aus, welche den rechtlichen (berichtigende, stimulierende, vereinheitlichende, signalisierungs-didaktische, Präzedenz- und Schulungsfunktion) als auch den außerrechtlichen Charakter haben. Die Vielzahl von Instanzen kann sich, obwohl nicht unbedingt muss, auf Verlängerung der Verfahrensdauer auswirken. Ausschlaggebend ist dafür das vom Gesetzgeber gewählte Modell der Berufungsmittel. Das Zwischeninstanzenverfahren im Gerichtsverwaltungsverfahren ist eine nicht eigenständige Prozedur in dem Sinne, dass es von der Einreichung eines Berufungsmittels: der Kassationsklage und der Beschwerde abhängt. Überdies verfügt solches Verfahren über relativ konzentrierte Grenzen der rechtlichen Rege-

lung (Art. 173–179a p.p.s.a. und Art. 194–196 p.p.s.a.). Der Bereich der in der Phase des Berufungsverfahrens unternommenen Handlungen ist differenziert und umfasst folgende gerichtliche Maßnahmen: Überprüfung der Zulässigkeit des Berufungsmittels; Ausnutzung der selbstkontrollierbaren Kompetenzen, falls es gesetzliche Voraussetzungen gibt; die weiteren Ablauf des Berufungsverfahrens beeinflussenden Entscheidungen; Entscheidungen in Nebenverfahren; prozessual-technische Handlungen, die je nach der Prozesspartei einen direkten oder indirekten Einfluss auf Verfahrensablauf ausüben. Die zur ersten Gruppe gehörenden Maßnahmen sollen vor allem die Praxeologie des Berufungsverfahrens im Gerichtsverwaltungsverfahren sicherstellen und das Gericht zweiter Instanz entlasten.

Die in ausgewählten europäischen Ländern (Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Tschechische Republik, Slowakische Republik) geltenden Rechtsverordnungen zum Zwischeninstanzenverfahren zeigen gemeinsame Lösungen auf, sie können aber auch dem polnischen Gesetzgeber als eine Inspirationsquelle dienen im Bereich der Reform oder Verbesserung des Gerichtsverwaltungsverfahrens im Bereich des Zwischeninstanzenverfahrens im Gerichtsverwaltungsverfahren, um es noch effizienter und effektiver zu gestalten. Wie es aus vergleichender Analyse hervorgeht, können die in Polen geltenden Rechtsverordnungen nach erforderlichen kleinen Änderungen relativ zufrieden stellende Ergebnisse erzielen.

Agnieszka Ziólkowska

Postupovanie medzi inštanciami v súdno-administratívnom konaní

Resumé

Podstatnou úlohou poľského súdno-administratívneho konania je ochrana zákonnosti a subjektívnych práv jednotky. Realizácia týchto predpokladov je zviazaná s nutnosťou vytvorenia súdno-administratívnej procedúry, ktorá zaručujúc uskutočnenie požiadavky procesnej praxeológie rešpektuje podstatné procesné práva strany, ako napríklad právo na súd, právo na odvolanie a právo na dvojinštančné konanie vedené administratívnymi súdmi. V súčasnosti jedným z meradiel hodnotenia správneho súdnictva je čas, a preto vzniklo zákonodarcovo úsilie o jeho zefektívnenie pri súbežnom rešpektovaní iných ústavných a procesných zásad a tiež zachovaní podstaty súdno-administratívneho konania, niekedy s použitím vzorov iných štátov.

Témou monografie je zložitý problém postupovania medzi inštanciami v súdno-administratívnom konaní, chápaného ako etapa odvolacieho konania, ktoré sa skladá zo sformalizovaných, usporiadaných, cielených a rôznorodých úkonov súdu a strán, tvoriacich základ pre optimalizáciu praxeológie odvolacieho konania. Rozsah skúmaného materiálu obsahuje nielen otázky striktnie procedurálne, ale aj systémové (zviazané predovšetkým inštanciou konania) a materiálne (týkajúce sa procesných práv odvodených z ústavnej úpravy). Východiskom pre podrobnejšie úvahy sú dva pojmy: inštancia a inštančnosť. Oba pojmy, hoci sa často zamieňajú jeden za druhý, nie sú synonymické. Prvý súvisí s organizačno-systémovými problémami (hierarchizáciou) a funkčnými problémami (kompetenciami), druhý sa týka procesných činností, pretože je mechanizmom, pomocou ktorého štát garantuje zákonnosť a spravodlivosť rozhodnutí. Inštancia, ako aj inštančnosť môžu mať dve formy: vertikálnu alebo horizontálnu. V poľskom súdno-administratívnom konaní sa v súčasnosti, v súlade s ústavnou reguláciou, prijal dvojinštančný model konania, pričom proces jeho formovania bol dlhodobý a podľa niektorých predstaviteľov doktríny revolučný. Inštančnosť plní veľa funkcií spojených s cieľmi súdno-administratívneho konania, ktoré majú právny (v tom funkcia korekčná, stimulačná, precedentná, interpretáciu práva zjednocovacia, signalizačno-didaktická a inštruktážna), ako aj mimoprávny charakter. Pluralita inšancií môže, ale nemusí predlžovať čas trvania konania. Zásadným problémom v tomto kontexte sa stáva zákonodarcov výber modelu odvolacích prostriedkov. Konanie medzi inštanciami v súdno-administratívnom konaní nie je nezávislou procedúrou v tom význame, že je závislé od podania obvyklého, suspenzívneho odvolacieho prostriedku: kasačného odvolania a sťažnosti. Je tiež okrem toho konaním s relatívne koncentrovanými hranicami právnej regulácie (článok 173–179 Zákona o konaní pred správnymi súdmi a článok 194–196 Zákona o konaní pred správnymi súdmi). Rozsah činností v tejto fáze odvolacieho konania je diferencovaný a z pohľadu súdnej činnosti zahŕňa: prieskum prípustnosti odvolania, využitie samokontrolných kompetencií, v prípade keď sa uplatňujú dôvody stanovené zákonom rozhodnutia ovplyvňujúce ďalší priebeh odvolacieho konania, rozhodnutia náhodných otázok, procesné a technické činnosti. Z hľadiska činností je možné rozlišovať

činnosti, ktoré vyvolávajú priamy alebo nepriamy vplyv na priebeh konania. Úlohou činností z prvej skupiny je najmä realizácia požiadavky praxeológie odvolacieho konania v súdno-administratívnom konaní a odľahčenie súdu druhej inštancie.

Právne regulácie týkajúce sa konania medzi inštanciami vo vybraných európskych štátoch (Nemecká spolková republika, Rakúsko, Česká republika, Slovenská republika) poukazujú na spoločné riešenia, ale tiež môžu poľského zákonodarcu inšpirovať, pokiaľ ide o reformu alebo úpravu súdno-administratívnej procedúry v časti týkajúcej sa postupovania medzi inštanciami v súdno-administratívnom konaní, aby sa stali ešte účinnejšie a efektívnejšie. Ako to vyplýva z porovnávacej analýzy, súčasné domáce regulácie sa javia ako relatívne uspokojivé a nevyžadujúce veľké zmeny.

Preložila Marta Buczek

Redaktor: Barbara Todos-Burny

Projektant okładki: Magdalena Starzyk

Łamanie: Alicja Załęcka

Copyright © 2019 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336

ISBN 978-83-226-3670-1
(wersja drukowana)

ISBN 978-83-226-3671-8
(wersja elektroniczna)

Wydawca

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 28,75. Ark. wyd. 37,0. Papier
offset. kl. III, 90 g Cena 32 zł (+ VAT)

Druk i oprawa:
Volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Księcia Witolda 7-9, 71-063 Szczecin