

Marcin KAMIŃSKI*

**Efektywność kontroli sądownoadministracyjnej
rozstrzygnięć wydawanych w procedurach
administracyjnych trzeciej generacji.
Rozważania na tle wybranych
rozwiązań normatywnych w prawie polskim**

1.

Zagadnienie efektywności sądowej kontroli organów administracji publicznej może być utożsamiane ze skutecznością ochrony prawnej udzielanej przez sądy administracyjne rozstrzygające sprawy z zakresu sporów administracyjnoprawnych¹. Skuteczność ochrony sądownoadministracyjnej jest w takim ujęciu rozważana przede wszystkim na płaszczyźnie subiektywnej (ochrony naruszonych praw podmiotowych). Nie należy jednak zapominać, że za pośrednictwem rozpoznawania i rozstrzygania środków prawnych zmierzających do usunięcia stanu naruszenia praw i wolności sądy administracyjne sprawują także obiektywny (legalnościowy) nadzór nad administracją publiczną, zapewniając ochronę przedmiotowego porządku prawnego².

* Dr hab. Marcin Kamiński – profesor nadzwyczajny w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ Zob. np. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 154 i n.; *idem*, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11, s. 21 i n.

² Zob. szersze rozważania np. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 325 i n.

Efektywność ochrony sądowej można uznać za zasadę prawną wchodzącą w skład metazasady prawa do sądu³. W rekomendacji Rec(2004)20 Komitetu Ministrów Rady Europy z 15 grudnia 2004 r.⁴ o sądowej kontroli aktów administracyjnych⁵ – w nawiązaniu do przewidzianego w art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKOPCz)⁶ prawa do skutecznego środka ochrony prawnej naruszonych praw i wolności (*right to an effective remedy*) – zasada efektywności jest identyfikowana przede wszystkim z koniecznymi kompetencjami judykacyjnymi sądu administracyjnego do skorygowania wad prawnych kontrolowanego aktu lub do przywrócenia stanu zgodnego z prawem w zakresie uregulowanej w nim sytuacji prawnej. Kompetencje sądownoadministracyjne powinny co najmniej obejmować uprawnienie sądu do uchylenia skarżonego aktu oraz – jeżeli jest to niezbędne – do przekazania sprawy kontrolowanemu organowi w celu wydania nowego aktu zgodnego z orzeczeniem sądowym. Sąd administracyjny powinien być także upoważniony do użycia skutecznych środków imperatywnych w celu spowodowania wykonania przez skarżone organy administracji publicznej ciężących na nich obowiązków prawnych. W sferze kompetencji orzeczniczych sądu powinny znaleźć się również instrumenty prawne związane z możliwością zasądzenia kosztów postępowania oraz przyznawania skarżącym odpowiednich sum pieniężnych lub odszkodowań. Nieodzowne jest wreszcie przyznanie sądom administracyjnym odpowiednio skonstruowanych uprawnień do zapewnienia efektywnego wykonywania ich orzeczeń, zgodnie z wymogami przewidzianymi w rekomendacji Rec(2003)16 Komitetu Ministrów Rady Europy z 9 września 2003 r. o wykonywaniu decyzji administracyjnych i sądowych w obszarze prawa administracyjnego. Ponadto sąd administracyjny powinien być właściwy do udzielania skutecznej ochrony tymczasowej w toku postępowania sądownoadministracyjnego. Warto również zauważyć, że bazujący na art. 13 EKOPCz przepis art. 47 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁷ wyraźnie stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma

³ Por. np. A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 70 i n. Na temat sposobu rozumienia prawa do sądu w świetle modelu kasatoryjnych kompetencji sądów administracyjnych zob. np. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 387 i n.

⁴ Zob. część B („Principles”) pkt. 5 („The Effectiveness of Judicial Review”).

⁵ Zob. szersze uwagi na temat powyższej rekomendacji np. J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 34 i n.

⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

⁷ Dz.Urz. UE 2010/C 83/02, s. 389. Na podstawie art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) Karta Praw Podstawowych ma taką samą moc prawną jak Traktaty (Dz.Urz. UE 2012/C 326/01).

prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Zakresem obowiązywania unijnej zasady efektywnego środka ochrony sądowej (będącej uszczegółowieniem zasady skutecznej ochrony prawnej w sprawach unijnych⁸) są objęte jedynie akty administracyjne instytucji i organów Unii Europejskiej oraz akty administracyjne krajowych organów administracji publicznej w tzw. sprawach unijnych (w zakresie stosowania lub wykonywania prawa Unii Europejskiej).

Jeśli przyjąć podział efektywności ochrony sądownoadministracyjnej na wewnętrzną i zewnętrzną⁹ oraz uznać, że efektywność wewnętrzna jest związana z zachowaniem ustrojowych, kompetencyjnych i proceduralnych warunków prawidłowości kontroli sądu administracyjnego (wynikających z regulacji konstytucyjnych, prawnomiędzynarodowych i ustawowych), a efektywność zewnętrzna – z prawidłowym i skutecznym oddziaływaniem orzeczenia sądu administracyjnego ingerującego w działalność skarżonych organów administracji publicznej (w przypadku uwzględnienia środka zaskarżenia) w celu przywrócenia stanu jej zgodności z prawem¹⁰, to otwiera się pytanie, czy i w jakim stopniu istniejące rozwiązania normatywne w odniesieniu do treści i zakresu kompetencji rozpoznawczo-orzeczniczych sądów administracyjnych zapewniają osiągnięcie tak pojmowanej efektywności kontroli sądownoadministracyjnej. Pytanie to jest szczególnie aktualne w zakresie określonych typów procedur i rozstrzygnięć administracyjnych, względem których sąd administracyjny orzekający w warunkach kasatoryjnego (weryfikacyjnego) modelu jurysdykcji sądownoadministracyjnej posiada ograniczone, niekiedy jedynie formalnie efektywne, możliwości oddziaływania na sposób i końcową treść wykonywania kompetencji administracyjnych przez skarżone organy. Efektywność formalna ochrony sądownoadministracyjnej jest związana co do zasady jedynie z weryfikacją legalności zewnętrznej (formalnej), z wyłączeniem albo istotnym ograniczeniem weryfikacji legalności wewnętrznej (materialnej)¹¹ zaskarżonego zachowania kompetencyjnego organu administracji publicznej. W określonych typach spraw administracyjnych (spraw z zakresu administracji publicznej) sądownoadministracyjna ochrona prawna może nie posiadać cechy efektywności materialnej pojmowanej jako skuteczne doprowadzenie do stanu, w którym nie tylko forma, ale i treść administracyjnego zachowania kompetencyjnego będą odpowiadały prawu przedmiotowemu.

⁸ Przepis art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE ustanawia zasadę ogólną, zgodnie z którą Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

⁹ Z. Kmieciak, *Efektywność sądowej kontroli...*, s. 22.

¹⁰ Por. Z. Kmieciak, *Efektywność ochrony udzielanej przez sądy administracyjne*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 326–327.

¹¹ Zob. szersze rozważania na ten temat np. M. Kamiński, *op. cit.*, s. 747 i n.

2.

Zagadnienia wyłączenia lub ograniczenia zewnętrznej efektywności ochrony sądownoadministracyjnej w ujęciu materialnym wykazują szczególną relewancję w odniesieniu do legalnościowej kontroli rozstrzygnięć kończących postępowania administracyjne należące do tzw. procedur administracyjnych trzeciej generacji. Procedury trzeciej generacji (nazywane również „procedurami hybrydalnymi” lub „procedurami realizacji polityki administracyjnej”¹²) stanowią nową kategorię procedur administracyjnych, które zostały wykształcone na przełomie XX i XXI wieku na tle już istniejących procedur administracyjnych pierwszej (procedury administracyjne jurysdykcyjne) i drugiej generacji (procedury administracyjne regulacyjne)¹³. Typowym przykładem samodzielnych procedur hybrydalnych związanych z wdrażaniem polityki administracyjnej w procesach stosowania prawa są procedury konkursowe w sprawach o przyznanie środków (najczęściej finansowych) na realizację określonych zadań publicznych¹⁴. Jak trafnie wskazuje się w literaturze, struktura i treść podstaw normatywnych aktów (rozstrzygnięć) wydawanych w tego rodzaju procedurach (postępowaniach) mogą skutkować ograniczeniem zakresu kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego¹⁵.

Sądownoadministracyjna weryfikacja legalnościowa rozstrzygnięć merytorycznych kończących procedurę konkursową może zostać istotnie „spływona”, to znaczy ograniczona jedynie do pewnych płaszczyzn (warstw) lub stopni legalności przedmiotu zaskarżenia. Kompetencje kontrolne sądu administracyjnego zostają zatem „zatrzymane” na określonej płaszczyźnie legalności albo na określonym stopniu tej płaszczyzny. Nieweryfikowalność albo ograniczona weryfikowalność zaskarżonych zachowań kompetencyj-

¹² M. Kamiński, *Procedury administracyjne trzeciej generacji a transformacje struktur administracji publicznej i metod regulacji administracyjnoprawnej*, [w:] *Struktury administracji publicznej. Metody, Ogniwa, Więzi*, t. 1, red. A. Mezglewski, Rzeszów 2016, s. 291 i n.

¹³ J. Barnes, *Introduction. Reform and Innovation of Administrative Procedure*, [w:] *Transforming Administrative Procedure*, red. J. Barnes, Seville 2008, s. 15 i n.; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania ...*, s. 53–54; *idem*, *Współczesna formuła ochrony interesów w prawie administracyjnym (aspekt procesowy)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, z. 2, s. 13 i n.; *idem*, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5, s. 3 i n.; M. Kamiński, *Procedury administracyjne trzeciej generacji...*, s. 289–306; *idem*, *Mechanizm i granice weryfikacji...*, s. 772–774.

¹⁴ Zob. np. Z. Kmieciak, *Idea procedur administracyjnych...*, s. 11 i n.; M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji...*, s. 772.

¹⁵ M. Kamiński, *Głębokość weryfikacji sądownoadministracyjnej w sprawach o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych*, [w:] *Specyfika postępowania administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016, s. 68 i n.; *idem*, *Mechanizm i granice weryfikacji...*, s. 747 i n.

nych organów administracji publicznej na drodze sądowoadministracyjnej może odnosić się do płaszczyzny formalnej lub materialnej legalności albo do określonych stopni tych płaszczyzn. Na gruncie prawa pozytywnego ograniczenia w weryfikowalności sądowoadministracyjnej dotyczą przede wszystkim płaszczyzny legalności materialnej aktów administracyjnych i są związane z konstrukcjami uznania administracyjnego albo tzw. swobody oceny prawnej stanu faktycznego.

Konsekwencją ograniczenia głębokości weryfikacji sądowoadministracyjnej (np. poprzez ograniczenie kontroli zaskarżonych aktów lub czynności administracyjnoprawnych jedynie do płaszczyzny legalności formalnej) jest z kolei istotna redukcja efektywności ochrony prawnej udzielanej stronie skarżącej. W skrajnych przypadkach prawo do skutecznego (efektywnego) środka ochrony sądowoadministracyjnej może zostać zapewnione jedynie formalnie, co wiąże się z zasadniczym wyłączeniem możliwości kontroli materialnej (treściowej) zaskarżonego aktu (czynności). Redukcja kontroli sądowej aktów administracji publicznej jedynie do płaszczyzny zachowania norm strukturalnych (ustrojowych) lub proceduralnych niewątpliwie może nie realizować modelowych wymogów w zakresie pełnej efektywności środka sądowej ochrony prawnej.

3.

Odnosząc powyższe uwagi teoretyczne do konkretnych rozwiązań normatywnych w prawie polskim, warto wskazać na ilustratywne przykłady administracyjnych procedur trzeciej generacji o charakterze konkursowym. Tego rodzaju administracyjne postępowania konkursowe co do zasady i najczęściej kończą się rozstrzygnięciami, które albo od razu przyjmują postać aktów kontrolowalnych przez sąd administracyjny, albo też – dopiero po wyczerpaniu wewnątrzadministracyjnej procedury odwoławczej – mogą stać się przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej jako zaskarżalne decyzje administracyjne, akty lub czynności administracyjnoprawne.

W pierwszej grupie postępowania administracyjnych o charakterze konkursowym można wskazać przede wszystkim postępowania w sprawach o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych, przewidzianych w ustawach z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (uNCN)¹⁶ oraz z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (uNCBiR)¹⁷. Zgodnie z art. 33 ust. 1 uNCN rozstrzygnięcia w sprawie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze

¹⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 947 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2018 r., poz. 1249 ze zm.

konkursów, o których mowa w art. 20 ust. 2, w tym promesy finansowania, o której mowa w art. 27 ust. 3, są podejmowane przez Dyrektora w formie decyzji w terminie sześciu miesięcy od upływu terminu składania wniosków. Ustawodawca ograniczył jednak podstawy odwołania od decyzji organu pierwszej instancji (Dyrektora NCN) oraz zakres postępowania odwoławczego jedynie do określonych typów wadliwości o charakterze formalno-proceduralnym. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 2 uNCN odwołanie do Komisji Odwoławczej Rady od decyzji Dyrektora NCN przysługuje wnioskodawcy jedynie w przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych. Oznacza to, że organ drugiej instancji (Komisja Odwoławcza Rady Narodowego Centrum Nauki) może dokonać weryfikacji decyzji Dyrektora NCN jedynie pod względem zachowania reguł proceduralnych oraz wymogów formalnych postępowania konkursowego. Organ odwoławczy nie jest jednak uprawniony do merytorycznej kontroli ocen lub zmiany rozstrzygnięcia konkursowego organu pierwszej instancji. Potwierdzeniem tego rodzaju ograniczenia zakresu postępowania odwoławczego oraz kompetencji organu drugiej instancji jest treść art. 33 ust. 3 uNCN, z którego wynika, że Komisja Odwoławcza Rady w toku instancji nie rozstrzyga ponownie w sprawie wniosku konkursowego strony odwołującej się, lecz jedynie orzeka „w sprawie odwołania”. Ostateczna decyzja Komisji Odwoławczej Rady może być następnie przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, jednak trzeba pamiętać, że w takiej sytuacji przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia sądu będzie załatwiona zaskarżoną decyzją Rady „sprawa odwołania” od decyzji Dyrektora NCN. Sąd administracyjny, kontrolując decyzję odwoławczą, w związku z ograniczonym zakresem postępowania odwoławczego dokonuje weryfikacji jedynie legalności formalnej. Dopiero w razie stwierdzenia podstaw do uwzględnienia skargi na decyzję Komisji Odwoławczej Rady sąd może na podstawie art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸ rozszerzyć zakres rozpoznania i orzekania również na decyzję Dyrektora NCN, w tym na sferę legalności materialnej tej decyzji. Jeśli jednak sąd nie stwierdzi podstaw do uwzględnienia skargi na decyzję Komisji Odwoławczej Rady (uwzględnienie skargi wiąże się zasadniczo z uznaniem, że kontrola proceduralno-formalna decyzji Dyrektora NCN naruszyła prawo), możliwość kontroli legalności materialnej rozstrzygnięcia konkursowego zostanie wyłączona. Warto również w tym kontekście zauważyć, że zgodnie z art. 33 ust. 4 uNCN, jeżeli przepisy ustawy albo przepisy odrębne nie stanowią inaczej, do postępowań w sprawie przyznania środków finansowych na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursów, o których mowa w art. 20 ust. 2, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjne-

¹⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.

go (k.p.a.), z wyłączeniem art. 10, art. 13, art. 14, art. 28, art. 31, art. 56, art. 61 § 4, art. 63, art. 64, art. 75–103, art. 107, art. 114–122 oraz art. 123. Wyłączenie powyższe poważnie ogranicza standard ochrony pozycji procesowej wnioskodawcy jako strony postępowania konkursowego. Analogiczne uwagi można sformułować na tle przepisów art. 40 ust. 4 w zw. z art. 40 ust. 1–3, art. 37 ust. 2 i art. 3 pkt 3 uNCBiR.

Przejawem przedstawionej tendencji ograniczającej podstawy odwołania oraz zakres postępowania odwoławczego są również regulacje dotyczące postępowań konkursowych w sprawach przyjęcia na aplikację sędziowską albo aplikację prokuratorską. Zgodnie z art. 25 ust. 1–2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury¹⁹ Dyrektor Krajowej Szkoły wydaje decyzję w sprawie przyjęcia na aplikację sędziowską albo aplikację prokuratorską, kierując się kolejnością umieszczenia kandydatów na liście kwalifikacyjnej, do wyczerpania limitów przyjęć na te aplikacje. Natomiast w przypadku gdy miejsce na liście kwalifikacyjnej, w którym następuje wyczerpanie limitu przyjęć na daną aplikację, zajmuje więcej niż jeden kandydat, limit ten zostaje podwyższony do wysokości umożliwiającej przyjęcie tych kandydatów zgodnie ze złożonymi przez nich wnioskami. Od decyzji Dyrektora Krajowej Szkoły przysługuje odwołanie do Ministra Sprawiedliwości w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, jednak podstawami odwołania mogą być tylko naruszenia warunków oraz trybu rekrutacji na aplikację sędziowską albo aplikację prokuratorską, określonych w ustawie i przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 52 pkt 1. Decyzja odwoławcza Ministra Sprawiedliwości ograniczona do weryfikacji powyższych zarzutów formalnych może być następnie przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (art. 25 ust. 4–6 ustawy z 23 stycznia 2009 r.).

Do drugiej grupy postępowań administracyjnych o charakterze konkursowym należą postępowania dwuetapowe, w których etap konkursowy jest oddzielony od etapu kontrolnego kończącego się wydaniem weryfikacyjnych aktów lub czynności o charakterze zewnętrznym. Etap pierwszy (właściwy etap konkursowy) ma wymiar wewnątrzadministracyjny i obejmuje procedury kończące się rozstrzygnięciem konkursowym oraz rozstrzygnięciami w przedmiocie wewnątrzadministracyjnych środków odwoławczych, których wyczerpanie jest warunkiem przejścia do etapu drugiego. Etap drugi (kontrolny, weryfikacyjny) ma charakter zewnątrzadministracyjny, obejmując swoiste postępowania odwoławcze od rozstrzygnięcia kończącego etap pierwszy. Akty lub czynności administracyjnoprawne (np. decyzje administracyjne) kończące etap drugi mogą być następnie przedmiotem zwyczajnych środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji lub skargi do sądu administracyjnego.

¹⁹ Dz.U. z 2019 r., poz. 1042 ze zm.

Typowym przykładem rozważanej grupy postępowań są postępowania w sprawach zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w trybie konkursu ofert, uregulowane w dziale VI ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁰. Jeżeli nie nastąpi unieważnienie postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (art. 151 ust. 1 w zw. z art. 150 ust. 1), komisja konkursowa powołana przez dyrektora oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) w celu przeprowadzenia tego postępowania (art. 139 ust. 4), po odrzuceniu ofert niepełniających warunków formalnych (art. 149), ogłasza o rozstrzygnięciu postępowania poprzez wskazanie świadczeniodawcy, który został wybrany. Ogłoszenie rozstrzygnięcia oznacza zakończenie postępowania w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (art. 151 ust. 1–5). Zgodnie z art. 152 świadczeniodawcom, których interes prawny doznał uszczerbku w wyniku naruszenia przez NFZ zasad przeprowadzania postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, przysługują środki odwoławcze i skarga na zasadach określonych w art. 153 i 154. Środki odwoławcze nie przysługują jednak na: 1) wybór trybu postępowania; 2) niedokonanie wyboru świadczeniodawcy; 3) unieważnienie postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

Środki odwoławcze od rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej mają charakter wewnątrzadministracyjny i mogą być składane w toku tego postępowania albo po jego zakończeniu. W toku postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, do czasu jego zakończenia, oferent może złożyć do komisji umotywowany protest w terminie siedmiu dni roboczych od dnia dokonania zaskarżonej czynności. Do czasu rozpatrzenia protestu postępowanie w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej ulega zawieszeniu, chyba że z treści protestu wynika, że jest on oczywiście bezzasadny. Komisja rozpatruje i rozstrzyga protest w ciągu siedmiu dni od dnia jego otrzymania i udziela pisemnej odpowiedzi składającemu protest. Nieuwzględnienie protestu wymaga uzasadnienia. Protest złożony po terminie nie podlega rozpatrzeniu (art. 153 ust. 1–4). W przypadku uwzględnienia protestu komisja powtarza zaskarżoną czynność (art. 153 ust. 6). Po zakończeniu postępowania konkursowego świadczeniodawca (oferent biorący udział w postępowaniu) może wnieść do dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ, w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia o rozstrzygnięciu postępowania, odwołanie dotyczące rozstrzygnięcia postępowania. Odwołanie wniesione po terminie nie podlega rozpatrzeniu. Odwołanie rozpatrywane jest w terminie sied-

²⁰ Dz.U. z 2018 r., poz. 1510 ze zm.

miu dni od dnia jego otrzymania. Wniesienie odwołania wstrzymuje zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej do czasu jego rozpatrzenia (art. 154 ust. 1–2). Dopiero na etapie rozpatrywania powyższego „wewnętrznego odwołania” od rozstrzygnięcia konkursowego następuje przejście na drogę swoistego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, które kończy się wydaniem przez dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ decyzji administracyjnej uwzględniającej albo oddalającej odwołanie. Powyższa decyzja może być następnie przedmiotem zaskarżenia w formie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który jest wnoszony w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia decyzji „w sprawie odwołania” (zob. art. 154 ust. 3–5). Dyrektor oddziału wojewódzkiego NFZ rozpatruje wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania i wydaje kolejną decyzję administracyjną w sprawie. Decyzja dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ wydana na skutek ponownego rozpatrzenia sprawy podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być zaskarżona do sądu administracyjnego (art. 154 ust. 6 i 8).

Z analizowanej regulacji normatywnej wynika, że kontrola sądowoadministracyjna decyzji administracyjnych dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ wydanych w przedmiocie odwołania dotyczącego rozstrzygnięcia postępowania konkursowego jest ograniczona jedynie do zagadnień formalno-proceduralnych związanych ze sposobem rozpatrzenia i rozstrzygnięcia odwołania od właściwego rozstrzygnięcia konkursowego. Sąd administracyjny w sprawie skarg na tego rodzaju decyzje nie jest zatem upoważniony do bezpośredniej kontroli merytorycznej rozstrzygnięcia konkursowego. Także ocena spełnienia przesłanki legitymacyjnej do wniesienia środka odwoławczego i do zaskarżenia decyzji w sprawie odwołania (art. 152 ust. 1) jest weryfikowana przez sąd administracyjny jedynie pośrednio²¹. W konsekwencji poziom efektywności ochrony prawnej udzielanej przez sąd administracyjny w tego rodzaju sprawach podlega istotnemu ograniczeniu.

Bibliografia

- Barnes J., *Introduction. Reform and Innovation of Administrative Procedure*, [w:] *Transforming Administrative Procedure*, red. J. Barnes, Seville 2008.
- Chlebny J., *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010.
- Kamiński M., *Głębokość weryfikacji sądowoadministracyjnej w sprawach o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych*, [w:] *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016.
- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016.

²¹ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2017 r., II SA/Rz 582/17, LEX nr 2336466.

- Kamiński M., *Procedury administracyjne trzeciej generacji a transformacje struktur administracji publicznej i metod regulacji administracyjnoprawnej*, [w:] *Struktury administracji publicznej. Metody, Ogniwa, Więzi*, t. 1, red. A. Mezglewski, Rzeszów 2016.
- Kmieciak Z., *Efektywność ochrony udzielanej przez sądy administracyjne*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
- Kmieciak Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11.
- Kmieciak Z., *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., *Współczesna formuła ochrony interesów w prawie administracyjnym (aspekt procesowy)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, z. 2.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006.

Akty prawne

- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2010/C 83/02.
- Rekomendacja Rec(2003)16 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 9 września 2003 r. o wykonywaniu decyzji administracyjnych i sądowych w obszarze prawa administracyjnego.
- Rekomendacja Rec(2004)20 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 15 grudnia 2004 r. o sądowej kontroli aktów administracyjnych.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1938 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, Dz.U. z 2018 r., poz. 624 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki, Dz.U. z 2016 r., poz. 1071 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz.U. z 2017 r., poz. 1447 ze zm.

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2017 r., II SA/Rz 582/17, LEX nr 2336466.

EFFECTIVENESS OF JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE CONTROL OF DECISIONS ISSUED IN THIRD GENERATION ADMINISTRATIVE PROCEDURES. CONSIDERATIONS ON THE BASIS OF SELECTED NORMATIVE SOLUTIONS IN POLISH LAW

Abstract: The study is devoted to analysing the relationships between the effectiveness of judicial control exercised by administrative courts and the specific character of administrative procedures of third generation. The considerations lead to the conclusion that the special features and the normative solutions of the positive law entail limitations on the intensity of the judicial

review of legality of the contested administrative acts or actions. In such a situation, the judicial control may be confined to the formal sphere of legality. Consequently, the degree of effectiveness of the judicial impact on the administrative activity of prospective character may be substantially reduced.

Keywords: ADMINISTRATIVE JUDICIARY, JUDICIAL-ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS, EFFECTIVENESS OF JUDICIAL-ADMINISTRATIVE PROTECTION, ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF THIRD GENERATION