

*Agnieszka Wilczyńska**

Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej (wybrane zagadnienia)

Zasada konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki wymaga, z uwagi na swój ogólny charakter, konkretyzacji. Konkretyzacja ta polega w pierwszej kolejności na tym, że wartości, których ochrona wprowadzona została postanowieniami konstytucyjnymi, winny być chronione w całym systemie prawa za pomocą narzędzi, które właściwe są dla poszczególnych jego gałęzi. Po wtóre, realność tej zasady przejawia się w tym, że ustanowione są odpowiednie procedury, które pozwalają jednostce na dochodzenie jej praw i wolności, przy czym w sferze oddziaływania administracji publicznej oznacza to przyznanie jednostce nie tylko możliwości odwołania się w ramach procedur administracyjnych, lecz także możliwość sądowej ochrony rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej. Po trzecie wreszcie, zasada ta powinna umożliwić każdemu podmiotowi praw i wolności zaskarżenie ostatecznego rozstrzygnięcia z powodu jego niezgodności z konstytucyjnymi prawami i wolnościami¹.

609

Proces kształtowania się prawa do sądu, historycznie rzecz ujmując, pozostaje w nierozdzielnej związku z ochroną praw i wolności jednostki, a także z poszukiwaniem środków skutecznej ich ochrony².

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Z. Kędzia, *Konstytucyjna koncepcja praw, wolności, obowiązków człowieka i obywatela*, [w:] Z. Kędzia (red.), *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990, s. 12.

² Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, PiP 1997/12, s. 86. Idea uzależnienia ingerencji w prawa obywatela od rozstrzygnięcia podjętego przez niezawisły i bezstronny organ o sądowym charakterze pojawia się już w wieku XIII. W roku 1215 w angielskiej Wielkiej Karcie Wolności monarcha zadeklarował, iż „żaden człowiek wolny nie może zostać uwięziony ani pozbawiony wolności, majątku, postawiony poza prawem i zwyczajem, zesłany na banicję czy w jakikolwiek inny sposób zniszczony [...], chyba że

W doktrynie³ podnosi się często, że formuła konstytucyjna prawa do sądu rozpatrywana może być nie tylko jako zasada konstytucyjna zawierająca dyrektywę tworzenia⁴ i interpretacji⁵ prawa, ale również jako podmiotowe prawo jednostki, które tworzy podstawę jej roszczenia⁶. Prawo do sądu jest prawem, które służy jednostce względem państwa bądź innego podmiotu władzy publicznej, przy czym nie jest to prawo odrębne i niezależne od innych powiązań normatywnych⁷. Prawo do sądu ma bowiem charakter wtórny wobec praw i wolności, których ochronie służy, w tym znaczeniu, że konieczność jego zapewnienia powstaje dopiero wtedy, gdy korzystanie z praw i wolności napotyka na trudności⁸. Ma ono charakter „materialny” w tym sensie, że skorelowane jest ze sprawą osoby, której służy legitymacja procesowa. W tym sensie zawarte w Konstytucji RP w kontekście konstytuowanego na jej gruncie prawa do sądu sformułowanie „każdemu” nie tworzy swoistego *actio popularis*, lecz postrzegane musi być przez pryzmat ustawowo sformułowanych legitymacji procesowych⁹. Najogólniej rzecz ujmując, prawo do sądu oznacza, iż ograniczenie praw jednostki podlega kontroli sądowej w toku sformalizowanego postępowania. W ujęciu podmiotowym zaś jest to prawo człowieka, którego prawa zostały naruszone, do żądania ostatecznego określenia jego sytu-

na podstawie orzeczenia wydanego przez mu równych w oparciu o prawo tego kraju”; L. Garlicki, *Prawo do sądu*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Ossolineum 1991, s. 537.

³ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 89.

⁴ Nie pozwala ona prawodawcy stanowić norm sprzecznych z tą zasadą (aspekt negatywny), wymaga jednocześnie tworzenia norm z nią zgodnych (aspekt pozytywny); w obu wypadkach stanowiąc wzorzec kontrolny do badania zgodności stanowionego prawa z konstytucją.

⁵ W procesie stosowania prawa musi być ona uwzględniana przez wszystkie organy władzy publicznej, zaś w sytuacjach wątpliwych, czyli takich, w których nie ma wyraźnego konstytucyjnego wyłączenia domniemanie istnienia prawa do sądu ogranicza swobodę ustawodawcy zwykłego.

⁶ Podkreślenia wymaga jednakże konstytucyjna wartość prawa do sądu wyrażająca się w tym, że ustawa zasadnicza gwarantuje jedynie rozpatrzenie sprawy, nie zaś treść rozstrzygnięcia, a tym samym funkcją tego prawa nie jest zagwarantowanie poszukującemu ochrony korzystnego dla niego wyniku; tak między innymi: Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 89 oraz H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, Warszawa 1997, s. 193–197.

⁷ Por. H. Mądrzak, *op. cit.*, s. 197.

⁸ P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, Warszawa 1997, s. 201.

⁹ Zob. J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, RPEiS 2006/2, s. 313.

acji prawnej przez organ sądowy¹⁰. Korelatem uprawnienia jednostki do inicjowania postępowania przed sądem jest obowiązek tego ostatniego do rozpatrzenia sprawy. Na gruncie orzecznictwa TK prawo do sądu obejmuje w szczególności prawo do uruchomienia postępowania przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych, przy czym warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹¹ jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu¹².

W zakresie podmiotowym prawo do sądu w Rzeczypospolitej Polskiej posiada walor powszechności. Ów powszechny w znaczeniu podmiotowym charakter prawa do sądu wywieść można przede wszystkim z treści art. 32 Konstytucji RP, kreującego zasadę równości wszystkich wobec prawa i zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, a także z treści art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Człowieka i Obywatela, w którym ustanowienie prawa do sądu poprzedza deklaracja o równości wszystkich ludzi przed sądami i trybunałami. Tym samym użyte w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP pojęcie „każdy” odnosić należy do praw człowieka, nie zaś jedynie praw obywatela, albowiem równość wszystkich wobec prawa oznacza między innymi, zgodnie z treścią art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, iż każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej, korzysta z praw i wolności zapewnionych w Konstytucji, zaś wyjątki w tym względzie dotyczyć mogą, z mocy art. 37 ust. 2 Konstytucji RP, jedynie cudzoziemców¹³. Zakres podmiotowy prawa do sądu obejmuje zatem tak obywateli polskich, jak i cudzoziemców, bez względu na to, czy ochrona ta jest wzajemna, gdyż tylko takie ujęcie pozostaje w zgodzie z art. 2

¹⁰ Tak rozumiane prawo do sądu wiąże się dodatkowo z szeregiem postulatów, co do kształtu postępowania sądowego oraz uprawnień strony w ramach tego postępowania; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 538.

¹¹ Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

¹² Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4/50; wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK-A 2012/9/111; wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK-A 2012/10/119.

¹³ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 92.

Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, stanowiącym, iż wszystkim osobom znajdującym się na terenie państwa i podlegającym jego jurysdykcji zapewnić należy prawa uznane w tym Pakcie¹⁴. Warto również zauważyć, iż prawo do sądu nie dotyczy wyłącznie osób fizycznych¹⁵, lecz także innych podmiotów, które występują w obrocie prawnym¹⁶, w tym również podmiotów publicznych w sytuacjach niezwiązanych z wykorzystywaniem władztwa publicznego – na ogólnych zasadach poszukujących ochrony swych praw¹⁷. Prawo do sądu służy ochronie praw i wolności każdej jednostki i ma wyrównywać jej szanse w stosunku do organów władzy publicznej, nie zaś rozstrzygać spory pomiędzy tymi organami¹⁸.

Pojęcie sprawy podlegającej rozstrzygnięciu i będącej przedmiotem konstytucyjnego prawa do sądu jest nieostre – art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie określa dziedzin prawa, do których odnosić należy zawarte w tej normie prawo do sądu. W orzecznictwie TK utrwaliło się stanowisko, iż w sensie przedmiotowym prawo do sądu obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną i cywilną, ale dotyczy też spraw administracyjnych¹⁹. **Prawo do sądu** oznacza, zdaniem TK, rzeczywistą możliwość poszukiwania ochrony prawnej przed sądem, którego kognicja odpowiada charakterowi danej sprawy²⁰, przy czym, w ocenie TK, prawo do sądu obejmuje swym zakresem nie tylko sytuacje, w których jednostka może

612

¹⁴ L. Wiśniewski, *Gwarancje praw i wolności człowieka i obywatela w przyszłej konstytucji*, [w:] Z. Kędzia (red.), *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990, s. 72–73.

¹⁵ Także Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wymaga, aby obie strony postępowania były osobami prywatnymi.

¹⁶ Na przykład związków zawodowych, które stały się właśnie z punktu widzenia podmiotowego przedmiotem wypowiedzi przez TK w orzeczeniu z dnia 25 lutego 1992 r., K 4/91, OTK 1992/1/2.

¹⁷ Wyjątek w tym zakresie stanowi instytucja skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze przewidziana w ustawach samorządowych, a mająca swe źródło również w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, deklarującym sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W tym przypadku z powodzeniem mówić można o prawie do sądu podmiotu władzy publicznej.

¹⁸ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 92–93.

¹⁹ Szczególnie znaczenie należy tu przypisać orzeczeniu TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992/1/5, w którym, uznając prawo do sądu za jedno z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego, Trybunał stwierdził, że jakkolwiek wykładnia ścieśniająca tego prawa byłaby nieuzasadniona. Z zasady państwa prawnego Trybunał wywiódł prawo jednostki do publicznego i rzetelnego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze cywilnym, administracyjnym, a także procesu, w którym są przedstawiane przeciw niej zarzuty karne. Tak samo pojęcie zakresu przedmiotowego prawa do sądu zawarł TK w orzeczeniu z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK 1997/2/16.

²⁰ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5/143.

zwrócić się do sądu w poszukiwaniu ochrony jej praw i wolności w razie ich naruszenia. Jednostka ma zatem prawo zwrócić się do sądu także wówczas, gdy potrzebuje definitywnego ustalenia swego statusu prawnego i potwierdzenia przebywania pod opieką prawa²¹. Uznać można więc, iż przedmiotowy zakres konstytucyjnego prawa do sądu nie jest ograniczony rodzajem ochrony prawnej (cywilnej, administracyjnej czy karnej) i obejmuje wszystkie chronione przez prawo interesy jednostki, których ochrony może ona dochodzić przed sądem, przy czym ochrona ta dotyczy zarówno działania, jak i zaniechania²². Wśród „spraw” objętych zakresem konstytucyjnego prawa do sądu znajduje się niewątpliwie również sprawa z zakresu administracji publicznej rozumiana jako zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których dochodzi lub dojść może do wyznaczenia sytuacji administracyjnoprawnej adresata zachowań administracji w sposób bezpośredni, czyli z mocy normy prawa administracyjnego, bądź na drodze generalnego, bądź indywidualnego aktu lub innej czynności podmiotu administrującego²³.

Jakkolwiek, o czym była już mowa, prawo do sądu skorelowane jest z określonymi prawami lub obowiązkami o charakterze materialnym, to jednak o dopuszczalności drogi sądowej sąd powinien decydować, kierując się jedynie treścią pozwu, powołanymi w nim przepisami, a nie oceną zasadności żądania zgłoszonego w pozwie, bo dopuszczalność drogi sądowej nie zależy ani od wykazania istnienia roszczenia, ani też od stosunku prawnego między stronami. Tym samym o dopuszczalności drogi sądowej decyduje samo istnienie hipotetycznego roszczenia, a więc roszczenia „twierdzonego” przez powoda, który może wytoczyć takie powództwo, jakie uzna za słuszne, natomiast weryfikacja twierdzeń powoda

²¹ Wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK-A 2012/9/111.

²² Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 93–95. Przedmiotem roszczenia wywodzonego z prawa podmiotowego, którym jest konstytucyjne prawo do sądu, jest rozpatrzenie sprawy na drodze sądowej. Rozpatrzenie owo oznacza przy tym nie tyle zbadanie, zaznajomienie się czy wzięcie pod uwagę, jak nakazywałaby rozumieć to pojęcie jego wykładnia semantyczna, lecz podjęcie określonego procesu decyzyjnego – władczą ingerencję sądu, polegającą zarówno na zbadaniu, jak i rozstrzygnięciu, czy zachowanie danego podmiotu narusza prawem chronione interesy innych podmiotów.

²³ Podkreślić należy brak tożsamości pomiędzy kategorią, jaką jest sprawa z zakresu administracji publicznej, a kategorią sprawy administracyjnej, bo ta ostatnia jest jedynie rodzajem tej pierwszej. Z kolei wszelkie ustalenia co do istoty sprawy z zakresu administracji publicznej nie mogą ograniczać się jedynie do pojęcia stosunku administracyjnoprawnego i wyznaczonego w jego oparciu pojęcia sprawy administracyjnej, ale odnosić muszą się także do kategorii sytuacji administracyjnoprawnej. A. Wilczyńska, *Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęć sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretycznoprawne*, ZNSA 2008/5, s. 85, 88.

jest już zadaniem sądu rozpoznającego sprawę merytorycznie²⁴. Za takim ujęciem drogi sądowej przemawia dodatkowo treść art. 177 Konstytucji RP²⁵, który wprowadza swoiste domniemanie drogi sądowej przed sądem powszechnym²⁶.

Granice orzekania sądu administracyjnego I instancji wyznacza sprawa administracyjna w znaczeniu materialnym (a nie procesowym), a skoro skarżący przedmiotem skargi może uczynić określony akt lub czynność z zakresu administracji publicznej w całości lub tylko w części, to tak określony w skardze przedmiot zaskarżenia wyznacza jednocześnie wiążące granice sprawy rozpoznawanej przez sąd. Oznacza to, że sąd bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze. Granice sprawy wyznaczają przede wszystkim rodzaj i treść zaskarżonego aktu oraz obiektywny porządek prawny, wobec czego sąd nie jest skrępowany ani sposobem sformułowania skargi, ani przytoczonymi argumentami, a także zgłoszonymi wnioskami, zarzutami i żądaniem²⁷. Z drugiej strony – w ocenie NSA – rozstrzygnięcie „w granicach danej sprawy” przyjęte w art. 134 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸ oznacza, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. Oznacza to, że sąd nie może wkraczać w sprawę nową w stosunku do tej, która była albo powinna być przedmiotem postępowania administracyjnego i wydawa-

614

²⁴ Trybunał Konstytucyjny przychylił się do poglądów prezentowanych współcześnie w doktrynie, iż przedmiotem procesu cywilnego jest roszczenie procesowe zgłaszane w pozwie, które rozumiane jest jako sama możliwość wniesienia sprawy do sądu i żądania ochrony, a tym samym roszczenie oderwane od materialno-prawnego „usprawiedliwienia” jego zasadności. Roszczenie to jest zatem instytucją czysto procesową i zdarza się czasem, że niemającą odzwierciedlenia w prawie cywilnym materialnym; wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5/143. Analogiczne stanowiska odnaleźć można między innymi w uchwale SN z dnia 26 czerwca 2001 r., III CZP 30/01, OSNC 2002/2/16, postanowieniu SN z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSN 1999/1/6 czy też postanowieniu SN z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSN 1999/9/161.

²⁵ Zgodnie z tym przepisem sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Pamiętać też trzeba, iż prawo do sądu często, choć obecnie niesłusznie, ograniczane bywa do prawa do wystąpienia z żądaniem do sądu powszechnego, a droga sądowa kojarzona jest wyłącznie z drogą postępowania przed tym sądem.

²⁶ Por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4/50; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003/9/100.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 17 marca 2015 r., II OSK 1968/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., zwana dalej p.p.s.a.

nych w nim decyzji administracyjnych, albo innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, gdyż – jak było to już sygnalizowane – sprawa, o której mowa w ww. przepisie, oznacza sprawę w znaczeniu materialnym, a nie procesowym²⁹.

Zasadę prawa do sądu rozpatrywać można nie tylko z punktu widzenia aksjologii czy też z punktu widzenia normatywnego, w tym podmiotowego i przedmiotowego zakresu tego prawa. Celowe jest także postrzeganie tej zasady z punktu widzenia ustrojowego. Konstytucyjne usamodzielnienie się prawa do sądu nie zmienia tego, że prawo to nadal pozostaje w ścisłym związku, tak genetycznym, jak i organicznym, z koncepcją demokratycznego państwa prawnego i zasadą podziału władzy³⁰. Z istoty podziału władzy wynika nie tylko faktyczne rozdzielenie trzech jej rodzajów, ale i konieczność zapewnienia równowagi pomiędzy nimi tak, aby uniemożliwić nadużywanie władzy przez którykolwiek z organów ją sprawujących. Ponadto jednak zwłaszcza, o ile nie jedynie, względem władzy sądowniczej rozdzielenie to oznacza pełną separację, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy to, by sprawowany był wyłącznie przez sądy³¹, zaś pozostałe rodzaje władzy nie mogą w te działania ingerować czy też w nich uczestniczyć³². Ustrojowe elementy prawa do sądu zawiera art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, określając cztery konstytucyjne kryteria, jakie musi spełniać sąd jako organ władzy publicznej³³. Sąd zatem musi być niezawisły, bezstronny, niezależny i właściwy. Niezawisłość oznacza bezstronność wobec uczestników postępowania, niezależność względem podmiotów pozasądowych, samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych oraz niezależność od wpływu czynników społecznych, a także wewnętrzną niezależność sędziego³⁴. Bezstron-

²⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., II GSK 2027/13, Lex/el nr 1637128.

³⁰ Z których to zasad prawo do sądu było wyprowadzane przed wejściem w życie obecnej Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny.

³¹ Wśród cech sądu jako organu wskazuje się w doktrynie ustanowienie go przez ustawę (zarówno w aspekcie ustrojowym, kompetencyjnym, jak i proceduralnym), umocowanie do podejmowania wiążących rozstrzygnięć oraz działanie w sposób zapewniający niezawisłość i bezstronność. L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] A. Szmyta (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku, Gdańsk 2008, s. 143–148.

³² Szczególnie silnie podkreśla się tę separację w doktrynie austriackiej, gdyż akcentuje się tam z całą mocą, że ten sam organ nie jest uprawniony do łączenia jednocześnie władzy sądowej i administracyjnej, jak i to, że pomiędzy tymi organami nie może zachodzić jakiegokolwiek stosunek podległości czy nadrzędności, Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 87.

³³ I to organ odseparowany od legislatywy i egzekutywy, a zatem niezależny od tych rodzajów władzy.

³⁴ Taką definicję niezawisłości przedstawiają A. Murzynowski, A. Zieliński, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji*, PiP 1992/9, s. 5.

ność jest cechą pozostającą w nierozzerwalnym i funkcjonalnym związku z niezawisłością, gdyż ta ostatnia jest założeniem tej pierwszej³⁵. Także Trybunał Konstytucyjny wiąże te pojęcia ze sobą, wskazując, iż niezawisłość powinna oznaczać niezależność sędziego tak wobec stron procesu, jak i organów państwa, dlatego też korelatem niezawisłości sędziego jest jego obowiązek do tego, by być bezstronnym, zgodnie z treścią składanego ślubowania³⁶. W literaturze zwraca się też uwagę, iż zasada bezstronności ma dwa wymiary – obiektywny i subiektywny. Brak bezstronności w sensie obiektywnym wystąpi na przykład wtedy, gdy sędzia orzekający w danej sprawie uczestniczył we wcześniejszej fazie postępowania, przez co mógł nabrać przekonania co do winy oskarżonego, natomiast na brak bezstronności w sensie subiektywnym wskazywać mogą takie wypowiedzi sędziego, które świadczą o jego osobistym zaangażowaniu w sprawę po jednej ze stron procesu³⁷. Z kolei niezależność sądów oznacza odrębność władzy sądowniczej od wykonawczej i ustawodawczej, a co się z tym wiąże zakaz kontroli dwóch ostatnich rodzajów władzy nad orzecznictwem sądowym oraz wyłączenie, poza instytucją prawa łaski, możliwości zmiany czy uchylecia orzeczenia sądowego³⁸. Zasadę odrębności władzy sądowej ustanawia Konstytucja RP, statuując zarówno podział władzy w art. 10, jak i proklamując tę odrębność wprost w art. 173. Także orzecznictwo TK wskazuje, iż istotą wymiaru sprawiedliwości jest to, by był on sprawowany tylko przez sądy, zaś pozostałe rodzaje władzy nie powinny w te działania ingerować czy też w nich uczestniczyć³⁹. Zasada niezależności sądownictwa musi mieć wyraz tak w wyodrębnieniu organizacyjnym, jak i w płaszczyźnie kompetencyjnej i być rozumiana jako niezależność od interwencji pozostałych rodzajów władzy w wykonywaniu funkcji sądowniczej⁴⁰. Prawo do sądu to prawo domagania się rozpoznania, jak i rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, który jest niezależny i który jest podległy tylko konstytucji i ustawie⁴¹. Prawo to obok ochrony podmiotowych praw jednostki wiąże zarazem wszystkie rodzaje władzy publicznej, podporządkowując je normom prawnym, które określają kompetencje, formy i tryb ich działania, a w ten sposób wzmacnia system powiązania indywidualnego statusu

³⁵ J. A. Frowein, W. Peukert, *Europäingigkeit als staatsrechtliches Problem*, Bern 1960, s. 43, cyt. za: Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 99, przypis 50.

³⁶ Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK 1993/2/37, z aprobowaną glosą K. Buchały, PiP 1994/5, s. 106 i n.

³⁷ P. Hofmański, *op. cit.*, s. 206.

³⁸ A. Murzynowski, A. Zieliński, *op. cit.*, s. 3 i n.

³⁹ Por. orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994/2/39.

⁴⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 86–87.

⁴¹ L. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 72–73.

jednostki z obiektywnym porządkiem prawnym⁴². Niezależność sądów i niezawisłość sędziów to „w istocie dwie strony tego samego medalu”⁴³, bo w ustrojach państw opartych na trójpodziale władzy oba te aspekty są współzależne. Konstytucyjne wyodrębnienie władzy sądowniczej nieodłącznie związane jest z niezawisłością sędziów, i choć wykładnikiem samodzielności władzy sądowniczej jest niezawisłość sędziów, to nie budzi wątpliwości, iż niezawisłość tę kreuje odrębność sądownictwa, a nie odwrotnie⁴⁴. Pojęcie sądu właściwego natomiast konstruować należy w oparciu o przepisy prawa materialnego wyznaczającego przedmiot ochrony oraz realizujących je przepisów prawa procesowego⁴⁵.

Według art. 173 Konstytucji RP sądy i trybunały tworzą odrębną i niezależną od innych władzę, z tym że jedynie sądy, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, sprawują wymiar sprawiedliwości⁴⁶. Tym samym pojęcie władzy sądowniczej w ujęciu konstytucyjnym jest szersze niż tradycyjnie związane z tą władzą sądownictwo sprawujące wymiar sprawiedliwości, bo władzę sądowniczą tworzą sądy i trybunały, zaś wymiar sprawiedliwości zastrzeżony został wyłącznie dla sądów⁴⁷. Na gruncie przepisów Konstytucji RP nie może ulegać żadnej wątpliwości, że sądy administracyjne, podobnie jak sądy powszechne, sądy wojskowe i SN sprawują wymiar sprawiedliwości. Z treści art. 184 Konstytucji RP wynika jednakowoż, iż sprawowanie owego wymiaru przez sądy administracyjne polega, w odróżnieniu od wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez inne sądy, na kontroli działalności administracji publicznej i dlatego z tego przepisu ustawy zasadniczej wynika sens przyjętego w Konstytucji RP modelu sądownictwa polegającego na wyodrębnieniu jego dwóch niezależnych od siebie pionów⁴⁸. Uznać zatem trzeba, że to sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości określony w art. 184 Konstytucji RP determinuje wyodrębnienie dwóch osobnych pionów sądownictwa, które nie są powiązane

⁴² Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 88.

⁴³ *Ibidem*, s. 97.

⁴⁴ K. Kozan, *Niezawisłość sędziowska (sądów) w systemie trzeciej władzy*, [w:] *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej*, Katowice 1992, s. 421.

⁴⁵ Pojęcie sądu właściwego pojawia się w art. 14 Międzynarodowego Paktu, natomiast nie posługuje się tym określeniem art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji.

⁴⁶ Sądami tymi są: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe.

⁴⁷ R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (Zagadnienia wybrane)*, PiP 1999/1, s. 7. Zob. też P. Sarnecki, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, s. 5–6.

⁴⁸ R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 144.

ze sobą funkcjonalnie czy organizacyjnie. Pierwszy z nich jest systemem sądownictwa powszechnego i wojskowego zwieńczonym Sądem Najwyższym, zaś drugi systemem sądownictwa administracyjnego zwieńczonym Naczelnym Sądem Administracyjnym⁴⁹.

Rozdzielenie sądownictwa w uregulowaniach rangi konstytucyjnej na dwa niezależne od siebie piony i jednocześnie przyjęcie w nich domniemania właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach, w których nie jest zastrzeżona właściwość innych sądów, sprawia, iż domniemanie z art. 177 Konstytucji RP nie obejmuje właściwości sądów powszechnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej, choć zarazem nie wyklucza sytuacji, w której sprawy mające swój początek w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym nie zostaną załatwione przez sąd powszechny⁵⁰. Wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądownictwo administracyjne polega na kontroli działalności administracji publicznej, a zatem na rozstrzygnięciu konfliktów o prawo wynikających z tej działalności. W kontekście konstytucyjnego domniemania właściwości sądów powszechnych, wymiar ten odnosi się do spraw z zakresu administracji publicznej⁵¹. Zasadnicza różnica pomiędzy wskazanymi wyżej pionami sądownictwa RP polega na sposobie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości, gdyż końcowe załatwienie sprawy, która na pierwszym etapie jej rozpoznawania była sprawą z zakresu administracji publicznej, przez sąd powszechny nie stanowi sądowej kontroli działalności administracji publicznej zastrzeżonej dla sądu administracyjnego, lecz jest co do zasady merytorycznym jej rozstrzygnięciem. Odrębność sądownictwa administracyjnego od sądownictwa powszechnego, odnoszącą się do spraw z zakresu administracji publicznej, uzasadnić należy więc specyfiką wymiaru sprawiedliwości sprawowaną przez sądy administracyjne, które mają za zadanie ocenę działalności administracji publicznej, a nie zastępowanie tej działalności⁵², podczas gdy sądy powszechne, przejmując

618

⁴⁹ Podobny system obowiązywał też w II Rzeczypospolitej. Warto zauważyć, że w kontekście kontrolnej funkcji sądów administracyjnych, w doktrynie niekiedy kwestionuje się zasadność tezy o sprawowaniu przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości. Jakkolwiek uznaje się przynależność tych sądów do kategorii organów wymiaru sprawiedliwości (w sensie podmiotowym), o czym w zasadzie przesądza Konstytucja RP, to jednak w sensie przedmiotowym działania sądów administracyjnych traktuje się w najlepszym wypadku jako swoistą „odmianę” wymiaru sprawiedliwości. Por. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 311.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 145. Por. R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999/12, s. 22–23.

⁵¹ R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 23–24.

⁵² W doktrynie podkreśla się fundamentalne znaczenie kwestii charakteru (kasatoryjnego – reformacyjnego) kognicji sądów administracyjnych. Por. G. Krawiec, *O potrzebie zmiany przepisów dotyczących postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] G. Krawiec (red.),

taką sprawę do swej właściwości, załatwiają ją, a nie kontrolują działalności administracji. Od tak sformułowanej zasady istnieją nieliczne wyjątki, gdyż w pewnym zakresie orzeczenia sądów administracyjnych mogą bowiem mieć charakter reformatoryjny⁵³, z kolei niektóre rozstrzygnięcia sądów powszechnych oceniają jedynie działalność podmiotów administrujących⁵⁴. Właściwość sądu administracyjnego w sprawie z zakresu administracji publicznej oznacza co do zasady, że sąd ma jedynie skontrolować działanie bądź zaniechanie podmiotu administrującego, a tym samym nie jest on, poza nielicznymi wyjątkami, uprawniony do zastąpienia tego podmiotu w wydaniu końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Istniejące w tym względzie wyjątki powinny być istotnie ograniczone tak, aby mieściły się w ogólnej formule sprawowania kontroli, bo nadmierne przejmowanie przez sądy administracyjne kompetencji podmiotu administrującego do końcowego załatwienia sprawy naruszałoby konstytucyjne granice wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez te sądy⁵⁵.

W literaturze podnoszone są wątpliwości co do skuteczności realizacji prawa do sądu w zakresie kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne w znaczeniu materialnym, a więc rozumianym nie jako sam dostęp do sądu, lecz jako zapewnienie tego rodzaju ochrony sądowej, która w pełny sposób chroni konstytucyjne prawa i wolności. Zarzuty odnoszą się do kryterium legalności, w oparciu o które sprawowana jest sądowa kontrola działalności administracji publicznej, które to kryterium postrzegane jest jako niewystarczające dla zapewnienia dostatecznej i, co ważniejsze, skutecznej ochrony praw i wolności jednostek⁵⁶. Poglądy takie nie zasługują jednak na aprobatę i są raczej wynikiem niezrozumienia funkcji wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądownictwo administracyjne. Skoro sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, to niewątpliwie funkcją wymiaru sprawiedliwości sprawowaną przez te sądy jest jedynie skontrolowanie, w oparciu o kryterium legalności, wykonywania działalności przez administrację

Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej, Sosnowiec 2013, s. 15–16. Por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2007 r., I OSK 765/06, Lex/el nr 345333.

⁵³ Wyjątek taki przewiduje obecnie art. 146 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym w sprawach aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa.

⁵⁴ Przykładem może być regulacja zawarta w art. 89 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz. U., poz. 1741 ze zm.; patrz: przypis 81.

⁵⁵ R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 22–23, R. Hauser, *Konstytucyjny model...*, s. 145.

⁵⁶ Tak: Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 22–23, 96–97. Porównaj też polemikę z tym autorem przeprowadzoną przez A. Kabata, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 230–231.

publiczną, nie zaś zastąpienie administracji w wykonywaniu tej działalności. To zaś sprawia, iż treść prawa do sądu w sprawie z zakresu administracji publicznej musi być inna niż treść prawa do sądu w sprawie cywilnej, gdyż w pierwszym wypadku nie dochodzi do wydania przez sąd merytorycznego rozstrzygnięcia, w rozumieniu takim jak to ma miejsce w przypadku rozstrzygnięcia sądu cywilnego, czyli ustalenia w sposób wiążący o prawach bądź obowiązkach konkretnego podmiotu, lecz do następczej kontroli rozstrzygnięcia wydanego przez administrację publiczną. Sąd administracyjny co do zasady nie załatwia sprawy w tym sensie, iż przejmuje ją do końcowego załatwienia⁵⁷, lecz jedynie bada legalność jej wcześniejszego załatwienia przez organ administracji⁵⁸. Dlatego też istotą prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej jest uprawnienie do zainicjowania postępowania przed sądem, które ma dać odpowiedź na pytanie, czy dane działanie bądź zaniechanie administracji publicznej odpowiada prawu⁵⁹, zaś orzeczenie sądu nie może zastąpić działania administracji publicznej, gdyż zatarłoby się w ten sposób dystynkcje pomiędzy administrowaniem a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości⁶⁰. Funkcja

⁵⁷ Bo wówczas przejmowałby funkcje administracji publicznej i zastępował ją w procesie administrowania.

⁵⁸ Za pewien wyjątek od kasacyjnego charakteru orzeczeń sądów administracyjnych uznać należy postępowanie mediacyjne uregulowane w art. 115 p.p.s.a., gdyż wykazanie przez sąd podmiotowi administrującemu, iż dopuścił się naruszeń prawa doprowadzić może do eliminacji z obrotu aktu lub czynności dotkniętych wadą i w istocie merytorycznego załatwienia sprawy. Takie rozwiązanie wprowadza istotną zmianę w modelu postępowania sądownoadministracyjnego, gdy się zważy, że uwzględnienie skargi przez sąd rodzi obowiązek po stronie podmiotu administrującego ponownego rozpoznania skargi; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, PiP 2002/12, s. 40.

⁵⁹ W doktrynie słusznie zauważa się, iż legalność jest najbardziej odpowiednim kryterium sprawowania kontroli przez sąd administracyjny, który stworzony został do formułowania w swych orzeczeniach zwrotów stosunkowych, czyli wypowiedzi, które kwalifikują określone działanie jako zgodne bądź nie z prawem. Por. J. Niczyporuk, *Przekazanie kompetencji administracyjnej a właściwość sądu administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *op. cit.*, s. 251.

⁶⁰ Art. 184 Konstytucji RP wskazuje sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne, który ma polegać na kontroli administracji publicznej, nie zaś jej wyręczaniu bądź zastępowaniu w realizacji przypisanych jej zadań. W ocenie NSA kontrola taka – jakkolwiek ukształtowana inaczej niż orzekanie w sprawach cywilnych lub karnych – odpowiada kryteriom przyjętym zarówno na gruncie krajowego porządku prawnego, jak i w świetle standardów międzynarodowych, uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSA WSA 2010/1/1. Zdaniem TK, w wypadku gdy ustawa przewiduje skargę do sądu administracyjnego, konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane bez względu na to, że zakres orzekania sądu administracyjnego, który bada tylko zgodność decyzji z prawem, jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych; postanowienie TK z dnia 7 kwietnia 2009 r., Ts 218/07, OTK-B 2009/3/180.

każdej, w tym także sądowej, kontroli nie polega bowiem na zastępowaniu podmiotu podlegającego kontroli przez podmiot kontrolujący. Sprawowanie przez sądy administracyjne sądowej kontroli działalności administracji publicznej „nie może i nie powinno przybierać postaci orzeczeń merytorycznych zastępujących orzeczenia podmiotów kontrolowanych”⁶¹. Za niedopuszczalne trzeba uznać koncepcje zakładające, że sądy administracyjne miałyby kompetencje do merytorycznego załatwiania spraw należących do zakresu administracji publicznej nawet wówczas, gdyby miało to uprościć czy przyspieszyć załatwienie takiej sprawy, zwłaszcza że naruszałoby to zawartą w art. 10 Konstytucji RP zasadę podziału i równowagi władzy⁶². Niewątpliwie wprowadzenie jako zasady orzeczeń merytorycznych sądów administracyjnych nie tylko doprowadziłoby do przerzucania odpowiedzialności za rozstrzyganie spraw, zwłaszcza skomplikowanych na to sądownictwo, ale doprowadziłoby do zmiany funkcji sądu, skoro stawałby się on w istocie administratorem. To natomiast w wymiarze ogólniejszym doprowadziłoby do zatarcia różnic pomiędzy władzą wykonawczą a władzą sądowniczą i niebezpiecznego upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości⁶³. Sąd administracyjny nie powinien sprawować merytorycznej, lecz jedynie formalną kontrolę nad działaniami administracji, bo nikt poza administracją nie jest legitymowany do podejmowania działań, które należą do istoty tejże administracji, która nastawiona jest na osiąganie bieżących celów, realizację interesów i spełnianie zadań stosownie do istniejącej sytuacji faktycznej⁶⁴. Skoro sąd administracyjny musiałby opierać się na tak

⁶¹ R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 24.

⁶² T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, PiP 2001/7, s. 31–32.

⁶³ R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 24.

⁶⁴ W większości wypowiedzi formułowanych na gruncie orzecznictwa i doktryny nie podziela się argumentów, które przeważałyby za ukonstytuowaniem kompetencji sądów administracyjnych (zarówno NSA, jak i sądów wojewódzkich) do merytorycznego rozpatrywania spraw administracyjnej. W odniesieniu do wypowiedzi dopuszczających rozszerzoną w tym zakresie kognicję sądów administracyjnych (por. uchwała NSA z dnia 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06, ONSA WSA 2007/2/27; por. J. Łętowski, *W sprawie zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego*, PiP 1981/5 s. 41) wskazuje się na niebezpieczeństwo uczynienia z sądów administracyjnych w gruncie rzeczy części władzy wykonawczej (por. G. Krawiec, *O potrzebie zmiany przepisów dotyczących postępowania sądowniczoadministracyjnego*, [w:] G. Krawiec (red.), *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*, Sosnowiec 2013, s. 16). Na tle regulacji art. 184 Konstytucji RP w doktrynie podawana jest nawet w wątpliwość konstytucyjność reformatoryjnych kompetencji sądów administracyjnych (K. Klonowski, *Kompetencje sądów administracyjnych do reformatorycznego orzekania a definicja sprawy sądowniczoadministracyjnej*, [w:] D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys Prawa administracyjnego. Tom I. Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 13). W doktrynie obecny jest jednak pogląd, że mimo braku ściśle merytorycznych uprawnień w zakresie sprawowanego wymiaru sprawiedliwości, sądy administracyjne są

określonych i zmieniających się w czasie kryteriach, to sprawowanie kontroli było by trudne⁶⁵. Niesłuszne wydaje się również wyposażanie sądów powszechnych w kompetencje *stricte* kontrolne wobec podmiotów administracyjnych. O właściwości sądu powszechnego bądź administracyjnego w sprawach z zakresu administracji publicznej decydować powinno zawsze to, czy dane postępowanie ma polegać na końcowym merytorycznym załatwieniu takiej sprawy czy też wyłącznie na kontroli działalności podmiotów administracyjnych, bez przejmowania przez sąd odpowiedzialności za administrowanie⁶⁶.

622 W kontekście zasady prawa do sądu w ujęciu materialnym podkreślić należy jednak w tym miejscu, iż przyjęcie modelu, w którym sądownictwo administracyjne wyposażone zostaje w kompetencje orzekania o legalności działań administracji w sposób kasacyjny nie oznacza wcale ani odezwania działań tego sądownictwa od meritum działań administracji, ani nie może być kojarzone z cezurą między jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym a postępowaniem sądowoadministracyjnym, choć cele i metody stosowane w obu tych procedurach różnią się⁶⁷. Sądową kontrolę działalności administracji publicznej traktować należy jako element wieńczący system weryfikacji działalności administracji publicznej, nie zaś jako pierwsze czy też dominujące ogniwo tego systemu. Tym samym poddanie pod rozstrzygnięcie sądu administracyjnego powstałego sporu pomiędzy oznaczonym podmiotem a administracją publiczną powinno następować dopiero wówczas, gdy nie da się tego sporu rozstrzygnąć innymi metodami, które są mniej uciążliwe, czasochłonne i kosztowne, a łatwiej dostępne dla zainteresowanego, a przy tym dają możliwość merytorycznego badania sprawy. Niewątpliwie zatem wymóg wyczerpania

i tak swoistym administratorem, a ich działanie dopełnia funkcji administracji publicznej. Działanie takie ma ze względu na konsekwencje, jakie rozstrzygnięcie sądu administracyjnego wywołuje w sferze stosunków administracyjnych – oddziałuje nie tylko na kontrolowany podmiot administracyjny, ale również na sytuację prawną administrowanego, eliminując np. z obrotu prawnego już istniejące prawa lub obowiązki (por. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 310).

⁶⁵ Wskazywanym w literaturze argumentem na rzecz ograniczenia lub wręcz wyłączenia zakresu sądowej kontroli nad działalnością administracji publicznej jest brak kompleksowego i wyczerpującego uregulowania prawnego tych działań, a co się z tym wiąże niemożność ustalenia kryteriów, według których działania te miałyby być kontrolowane przez sąd administracyjny; A. Błaś, *Ochrona praw podmiotowych jednostki wobec decyzji administracyjnej uznaniowej nie podlegającej merytorycznej kontroli sądu administracyjnego*, [w:] E. Ura, *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2002, s. 11–12.

⁶⁶ R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 22–23; R. Hauser, *Konstytucyjny model...*, s. 146.

⁶⁷ J. Zimmermann, *Działanie Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec ogólnego postępowania administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, s. 66.

środków zaskarżenia czy zapewnienie określonego minimum rygorów procesowych dla wezwań do usunięcia naruszenia prawa oraz wskazanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, wzmacnia bezpieczeństwo prawne podmiotów kwestionujących działalność administracji, jak również zapobiega powiększaniu się sytuacji niewydolności sądownictwa administracyjnego⁶⁸. Badanie przez sądy administracyjne legalności działań administracji przebiega w trzech płaszczyznach, po pierwsze, dotyczy oceny zgodności rozstrzygnięcia administracji publicznej z prawem materialnym, po wtóre, odnosi się do dochowania wymaganej prawem procedury, po trzecie wreszcie, sprawdza respektowanie reguł kompetencji⁶⁹. Skutkiem tak wszechstronnie przeprowadzonej przez sądy administracyjne kontroli jest między innymi to, że z reguły obejmuje ona nie tylko zagadnienia natury jurydycznej, lecz także kwestie faktyczne⁷⁰. Celem postępowania sądowniczoadministracyjnego nie jest konkretyzacja stosunku prawnego, bo ta dokonuje się wcześniej w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym, lecz kontrola tej konkretyzacji – oba te postępowania toczą się jednak w tej samej sprawie. Dlatego też postępowanie przed sądem administracyjnym, jakkolwiek toczy się w innym celu i przy użyciu innej metody, bo stanowi głównie czynność kontroli, jest dla sprawy w tym samym stopniu miarodajne co akt administracji, gdyż właśnie to orzeczenie albo utrzymuje w mocy wspomniany akt i przez to przesądza trwałość załatwienia sprawy, albo go uchyla i w ten sposób determinuje przyszłe postępowanie w tej sprawie⁷¹. Działanie sądu administracyjnego polega więc na przeprowadzeniu takiego samego procesu myślowego, jak to wcześniej uczynił organ administrujący, a efektem tego procesu jest znalezienie prawidłowego, czyli legalnego rozstrzygnięcia

⁶⁸ Tak: W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 37–38.

⁶⁹ Stwierdzić należy, że orzecznictwo sądów administracyjnych badających, w zasadzie, legalność działań administracji publicznej skutecznie zapewnia realizację prawa do sądu, albowiem badanie to nie polega wyłącznie na rozstrzygnięciu, czy określone działanie bądź zaniechanie administracji znajduje podstawy w obowiązującym prawie materialnym oraz czy podjęte zostało przez właściwy podmiot administrujący. Sądy administracyjne badają także, czy działania administracji publicznej podjęte zostały w ramach określonej prawem procedury, co pozwala sądom ingerować w działania administracji w większym zakresie niż wynikałoby to z prostego rozumienia kontroli legalności aktów i czynności. Skoro znacząca część kwestionowanych rozstrzygnięć pochodzących od administracji publicznej dotyczy uchyleń odnoszących się do przepisów proceduralnych, to zasadnie można przyjąć, że orzecznictwo administracyjne uczestniczy w sposób aktywny także w kształtowaniu przez administrację publiczną prawidłowego przebiegu postępowania administracyjnego, przez co przyczynia się niewątpliwie do wydawania prawidłowych rozstrzygnięć przez podmioty administrujące, nie zastępując tych podmiotów w realizacji przypisanych im zadań; R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 24–25.

⁷⁰ A. Kabat, *op. cit.*, s. 231.

⁷¹ J. Zimmermann, *Działanie Naczelnego Sądu...*, s. 74–75.

w konkretnym przypadku. Różnica polega jednakże na tym, iż sąd zna już efekt osiągnięty przez organ i zadaniem jego jest ocena tego efektu. Znalezione przez sąd legalnego rozstrzygnięcia stanowi zatem wzorzec, do którego przyrównuje on decyzję organu, bo w istocie kontrola polega na porównywaniu efektu z przyjętym wzorcem⁷².

Sądownictwo administracyjne, którego głównym celem jest maksymalne zabezpieczenie praw podmiotowych i interesów prawnych jednostki wynikających z prawa publicznego, stanowi istotny element ładu prawnego, który umożliwia realizację zasady państwa prawnego, w tym zasady prawa do sądu w sferze stosunków publicznoprawnych⁷³. Obecnie kognicja sądów administracyjnych obejmuje prawie wszystkie prawne formy wykonywania administracji publicznej⁷⁴, co w żadnym razie nie sprawia, iż ustawowo określony zakres właściwości sądu administracyjnego obejmuje kontrolę całokształtu działalności administracji publicznej⁷⁵. W pewnym zakresie sprawowanie tej kontroli, a tym samym realizowanie prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej, dokonuje się przed sądami powszechnymi⁷⁶. Współczesna administracja publiczna w wykorzystaniu instytucji cywilnoprawnych znacznie wykracza poza tradycyjne sfery swego działania „pod rządami prawa cywilnego”, do których zaliczano dawniej administrowanie dobrami publicznymi, zawieranie umów mających na celu przysporzenie na rzecz podmiotów administrujących bądź administrowanych oraz działalność wykonywaną przez niektóre podmioty administrujące (przede wszystkim przedsiębiorstwa i agencje, ale także w pewnym zakresie przez zakłady publiczne)⁷⁷.

624

⁷² *Ibidem*, s. 74. Zob. też J. Filippek, *Założenia strukturalne postępowania sądowo-administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, s. 45.

⁷³ Zob. J. Stelmasiak, *Kierunki przebudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Przemysł 2000, s. 538. Przypuszczać należy, iż praktyka orzecznicza sądów administracyjnych wywierać będzie duży wpływ na kształtowanie się ładu publicznego. Zmiana ustroju sądownictwa administracyjnego nie oznacza jednak zerwania z przeszłością. Przyszła praktyka w tym zakresie niewątpliwie powinna jak najwięcej czerpać z dorobku orzecznictwa i doświadczeń NSA.

⁷⁴ R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 26.

⁷⁵ Odmienne J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 18. Trudno jednak byłoby się zgodzić z takim stanowiskiem. Jakkolwiek kognicja sądów administracyjnych dotyczyć może każdego działania administracji publicznej z punktu widzenia jego formy, to jednak biorąc pod uwagę zakres aktywności administracji publicznej, nietrudno wskazać działania podejmowane głównie w formie działań faktycznych czy też aktów generalnych stosowania prawa, które kognicji sądów administracyjnych nie podlegają.

⁷⁶ Przysługuje im wszakże konstytucyjne domniemanie właściwości; J. Niczyporuk, *op. cit.*, s. 247–248.

⁷⁷ Zob. J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 157.

Znaczny obszar realizacji zadań publicznych regulowany jest dziś normami prawa cywilnego, powodując niejednokrotnie zbieg regulacji administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej. To między innymi sprawia, że poza kontrolą działań administracji publicznej podejmowanych w formach cywilnych (naturalnym obszarem kognicji sądów powszechnych), sąd powszechny sprawuje również kontrolę administracji publicznej w zakresie, w jakim wykorzystuje ona publicznoprawne formy działania. Tego rodzaju kontrola sądów powszechnych przewidziana jest m.in. w przypadku decyzji wydawanych w zakresie ubezpieczeń społecznych⁷⁸, ochrony konkurencji i konsumentów⁷⁹, nadzoru nad zgromadzeniami⁸⁰ czy rejestracji stanu cywilnego⁸¹. Jak podkreśla się w doktrynie i judykaturze, kontrola

⁷⁸ Art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm. przewiduje odwołanie do sądu powszechnego od decyzji organu ZUS jak również w razie niewydania decyzji przez ten organ w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenia. Jakkolwiek sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozstrzygane są w drugiej instancji przez sądy powszechne, to jednak w doktrynie podkreśla się, że charakter kompetencji do rozstrzygania, jaką posiada sąd powszechny w zakresie rozstrzygania sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, jest wyjątkowy również dla sądownictwa powszechnego. Sąd stosuje w tym zakresie podobnie jak organ administracji publicznej normy bezwzględnie obowiązujące, które wiążą go w podobny sposób, jak ma to miejsce w przypadku deklaratoryjnych, związanych decyzji administracyjnych wydawanych w pierwszej instancji przez organy ZUS. Por. W. Piątek, *Kontrola sądowa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2009/4, s. 280.

⁷⁹ Od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów na podstawie art. 81 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 184 ze zm. Szerzej na temat kontroli sądu ochrony konkurencji i konsumentów: K. Jasińska, *Kontrola administracji sprawowana przez sądy administracyjne i sądy powszechne (kilka uwag na przykładzie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji)*, [w:] A. Kisielewicz, J. P. Tarno, *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2013, s. 156–169.

⁸⁰ Postanowienia ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, Dz. U., poz. 1485 przewidują m.in. możliwość odwołania się od decyzji o zakazie zgromadzenia do sądu okręgowego. Z kolei na postanowienie sądu okręgowego przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego (art. 16).

⁸¹ Zgodnie z postanowieniami art. 89 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz. U., poz. 1741 ze zm. w przypadku odmowy przez kierownika urzędu stanu cywilnego przyjęcia oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński, wydania zaświadczenia o braku okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa, wydania zezwolenia na zawarcie małżeństwa przed upływem miesiąca od dnia, kiedy osoby, które zamierzają je zawrzeć, złożyły kierownikowi urzędu stanu cywilnego zapewnienie, sporządzenia aktu małżeństwa zawartego zgodnie z art. 1 § 2 i 3 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a także w sytuacji odmowy wydania zaświadczenia stwierdzającego, że zgodnie z prawem polskim można zawrzeć małżeństwo, osoby, których czynność dotyczy, mogą złożyć wniosek do sądu powszechnego o rozstrzygnięcie, czy przyczynny odmowy wskazane w zawiadomieniu uzasadniają odmowę dokonania czynności.

administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne ma odmienną rolę i cele od kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, a skutków kontroli sprawowanej przez każdy z tych sądów nie można uznać za zamienne⁸². Jak było to już wspomniane – sądy powszechne w przeciwieństwie do sądów administracyjnych przejmują sprawę poddaną ich kognicji, natomiast sprawa rozstrzygana przez sąd administracyjny co do zasady pozostaje nadal sprawą, której załatwienie należy do danego organu⁸³. Istotnej różnicy w sposobie sprawowania kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne i sądy powszechne dostrzegać należy również na tle zasady kontrydiktoryjności. O ile w przypadku kontroli sądów powszechnych kontrydiktoryjność stanowi zasadę, to już nieco odmiennie sytuacja kształtuje się na gruncie postępowania sądowno-administracyjnego. Dostrzegana przez niektórych przedstawicieli doktryny w tym przypadku zasada kontrydiktoryjności ma jednak bardzo ograniczony zasięg – w przypadku sądu I instancji o kontrydiktoryjności procesu mówić można wyłącznie w zakresie wszczęcia procesu, w przypadku postępowania przed NSA, walor kontrydiktoryjności upatrywany jest w doktrynie dodatkowo w zasadzie związania NSA granicami skargi kasacyjnej⁸⁴. Są to zatem dwa odmiennie sposoby regulacji, odmiennie sposoby stosowania prawa, dwie filozofie działania, które co do zasady nie powinny być mieszane⁸⁵. Mając to na względzie, przyjąć należałoby zatem, że oparta na zasadzie wyjątku i – co do zasady – oparta na wyraźnym umocowaniu w ustawie⁸⁶ kontrola sądów powszechnych w sfe-

⁸² Warto też zauważyć, iż w opinii społecznej kontrola sprawowana przez sądy administracyjne wydaje się być akceptowana w dużo mniejszym stopniu niż kontrola sądów powszechnych, gdyż kasacyjny sposób orzekania nie w pełni odpowiada potocznemu rozumieniu wymiaru sprawiedliwości, natomiast niewątpliwie w większym zakresie odpowiada mu merytoryczne rozpoznawanie sprawy.

⁸³ Zob. R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004/2, s. 26. Na tle tych uwag, pozytywnie ocenić należy nowelizację p.p.s.a., w wyniku której sąd administracyjny utracił kompetencję do merytorycznego rozstrzygania w sprawie pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U., poz. 658.

⁸⁴ Zob. J. P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji*, t. 10, Warszawa 2014, s. 218–219.

⁸⁵ J. Jeżewski, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. 3, Warszawa 2012, s. 13.

⁸⁶ J. Borkowski, *Sądy w kontroli decyzji i czynności postępowania administracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2001, s. 319. W ocenie SN nie jest dopuszczalne, aby wykorzystywać powództwo cywilne do tego, aby orzeczeniem sądu powszechnego zwalczać akt administracyjny,

rze publicznoprawnej działalności administracji publicznej nie powinna być bez dostatecznie doniosłych powodów rozszerzana⁸⁷. Niestety, teza o stopniowym zmniejszaniu się kompetencji kontrolnych sądów cywilnych w sferze administracji publicznej⁸⁸ nie wydaje się już dziś aktualna⁸⁹.

Istotną z punktu widzenia realizacji prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej jest kwestia występujących w praktyce negatywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi. Potrzebę rozwiązania problemu tych sporów dostrzeżono w toku prac nad ustawami reformującymi sądownictwo administracyjne. Zaprezentowano wówczas trzy koncepcje rozwiązywania tych sporów przez różne podmioty⁹⁰, jednakże żadna z nich nie

gdź wówczas stworzyłoby się szczególnie środek mogący doprowadzić do obalenia aktu za pomocą orzeczenia sądu powszechnego, a to stanowiłoby niedopuszczalną ingerencję tego sądownictwa w sferę zastrzeżoną dla administracji (uchwała SN z dnia 23 listopada 1959 r., I CO 20/59, OSNCP 1960/2/32).

⁸⁷ Zob. M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 569.

⁸⁸ Tak J. Jeżewski, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *op. cit.*, s. 23.

⁸⁹ Odnotować można przypadki ograniczenia tej kontroli. Tytułem przykładu wskazać można, że w końcu 2011 r. zniesiona została krytykowana w doktrynie kontrola sądów powszechnych nad dostępem do informacji publicznej, w sytuacjach gdy odmowa udostępnienia informacji następowała ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub informacja niejawna, tajemnica skarbowa lub tajemnica statystyczna (art. 22 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm., który wprowadzał wyjątek od kontroli sądów administracyjnych w zakresie udostępniania informacji publicznej utracił moc z dniem 29 grudnia 2011 r.). Niestety nowe sytuacje poddania wykonywania zadań administracji publicznej kontroli sądów powszechnych, dla których trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie, wciąż pojawiają się w polskim systemie prawnym. Przykładem takiej sytuacji jest poddanie kontroli sądów powszechnych, a nie jak miało to miejsce wcześniej – administracyjnych, rozstrzygnięć dokonywanych w ramach nadzoru administracyjnego nad zgromadzeniami (ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, Dz. U., poz. 1485). Wskazywana przez projektodawców (Sejm RP VII kadencji, druk nr 3518) zdolność organizacyjna sądu powszechnego działającego w systemie 24-godzinny do szybkiego rozstrzygnięcia spraw (co potwierdzać miała praktyka rozpatrywania przez ten sąd spraw w tzw. trybie wyborczym), jak się wydaje nie jest wystarczającym argumentem dla merytorycznego wkraczania sądów powszechnych w sferę zadań administracji publicznej.

⁹⁰ Pierwsza z nich zakładała przekazanie kompetencji w tym zakresie Sądowi Najwyższemu, na podstawie art. 183 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Sąd Najwyższy upoważniony został do wykonywania innych czynności, poza nadzorem judykacyjnym nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych, określonych w Konstytucji i ustawach. Zgodnie z drugą z koncepcji spory kompetencyjne miałyby rozstrzygać odrębny,

została ostatecznie zaakceptowana przez twórców wspomnianej wyżej reformy⁹¹, a przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie zakłada całkowite wyeliminowanie istnienia sporów kompetencyjnych, nie zaś ich rozstrzygnięcie. Wprowadzone z dniem 1 stycznia 2004 r. rozwiązania w przepisach kodeksu postępowania cywilnego⁹² oraz p.p.s.a. przyjęły, że dla potrzeb rozstrzygnięcia konkretnej sprawy właściwy będzie ten sąd, do którego strona zwróciła się w ostatniej kolejności. Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., sąd administracyjny odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do jego właściwości⁹³, jednakże w § 4 art. 58 tej ustawy widnieje zastrzeżenie, że odrzucenie skargi przez sąd administracyjny jest niedopuszczalne z tej przyczyny, iż sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy. Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 199¹ k.p.c., zgodnie z którym sąd powszechny nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest sąd administracyjny, jeżeli sąd administracyjny uznał się

specjalnie w tym celu powołany organ, jakim miało być Sądowe Kolegium Kompetencyjne, w skład którego wchodziłoby sędziowie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a którego pierwowzór stanowił niewątpliwie, powołany ustawą z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. U. Nr 126, poz. 897), Trybunał Kompetencyjny z tym, że o ile powołanie tego Trybunału wynikało z postanowień Konstytucji z 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267), to w obecnie obowiązującej Konstytucji RP brak jest upoważnienia do powołania organu, którego działania wkraczałyby w sferę konstytucyjnych uprawnień innych organów. Trzecia wreszcie koncepcja, uwzględniona zresztą w projekcie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która jednak nie została ostatecznie uchwalona w tym kształcie, przewidywała, iż spory kompetencyjne będą rozstrzygane przez Naczelnny Sąd Administracyjny bądź Sąd Najwyższy w zależności od tego, kto składałby wniosek. Zgodnie bowiem z przyjętymi w tym projekcie rozwiązaniami, właściwym do rozpoznania sporu miał być Naczelnny Sąd Administracyjny orzekający w składzie trzech sędziów NSA i dwóch sędziów Sądu Najwyższego, jeśli wniosek pochodziłby od organu administracji publicznej bądź sądu administracyjnego, a wcześniej sąd powszechny uznał się za niewłaściwy. Analogicznie w sytuacji, gdy z wnioskiem takim występowałby sąd powszechny, organem właściwym do rozstrzygnięcia sporu byłby Sąd Najwyższy, który orzekałby w składzie trzech sędziów Sądu Najwyższego i dwóch NSA, o ile wcześniej organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały swą niewłaściwość. Jednakże rozwiązanie zakładające rozstrzygnięcie sporów przez dwa różne organy mogłoby doprowadzić do znacznych rozbieżności orzeczniczych w tym zakresie, co nie stanowiłoby gwarancji prawidłowej realizacji prawa do sądu. Por. też: W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003/9, s. 9 i n.

⁹¹ Z. Kmiecik, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, „Glosa” 2003/9, s. 5.

⁹² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm., zwana dalej k.p.c.

⁹³ Przy czym postanowienie odrzucające skargę, jako kończące postępowanie w sprawie, może być, na podstawie art. 173 § 1 i 2 wskazanej wyżej ustawy, zaskarżone przez stronę, prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

w tej sprawie wcześniej za niewłaściwy. Tym samym w przepisie tym, podobnie jak art. 58 § 4 p.p.s.a., ustawodawca wprowadził szczególną podstawę właściwości tym razem sądu powszechnego. O ile samą ideę wykluczenia możliwości powstawania najbardziej niekorzystnych dla jednostki negatywnych sporów kompetencyjnych należy ocenić pozytywnie, to jednak przyjęte rozwiązania uznać należy za dyskusyjne⁹⁴. W doktrynie i orzecznictwie brak jest zgody co do właściwej interpretacji przywołanych regulacji. Przy literalnej wykładni przepisów art. 58 § 4 p.p.s.a. i art. 199¹ k.p.c. należałoby uznać, iż w każdym przypadku, gdy na mocy tych przepisów zostaje ustalona szczególna, bo powstała na skutek uznania się niewłaściwymi przez inny sąd, podstawa właściwości sądu, ma on obowiązek rozstrzygnięcia sprawy, skoro nie może on odrzucić skargi czy pozwu. Przy takim rozumieniu powyższych regulacji sąd administracyjny nie może odrzucić skargi, gdy sąd powszechny uzna się za niewłaściwy, także wtedy gdy sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego, a orzeczenie sądu powszechnego jest wynikiem oczywistej pomyłki⁹⁵. Zagwarantowanie jednostce prawa do sądu stanowi w takim ujęciu wystarczające usprawiedliwienie dla sytuacji, w której jeden sąd rozstrzyga o kompetencji drugiego⁹⁶. Znaczna część doktryny oraz przedstawiciele judykatury reprezentuje jednak odmienny pogląd, uważając, że aby sprawa, w której sąd powszechny uznał się za niewłaściwy, mogła zostać merytorycznie rozpoznana przez sąd administracyjny, musi dotyczyć kontroli działalności administracji publicznej. Jeśli zaś będzie ona pozbawiona związku z działalnością administracji publicznej albo nie będzie w tym wypadku w ogóle przysługiwała droga sądowa, konieczne jest odrzucenie skargi⁹⁷. NSA w jednym ze swych orzeczeń przyjął, że prawo do sądu nie może mieć charakteru absolutnego. W ocenie NSA art. 58 § 4 p.p.s.a. nakłada na sąd administracyjny obowiązek przejęcia sprawy, w której sąd powszechny uznał się za niewłaściwy, nie nakłada natomiast obowiązku jej merytorycznego rozstrzygnięcia. Jednostkowe oczywiście błędne uznanie się przez sąd powszechny niewłaściwym, nie jest bowiem równoznaczne z tym, iż właściwy będzie sąd administracyjny. W ocenie NSA takie przekazanie nie może stwarzać dla sądu administracyjnego uprawnienia prawokształtującego poprzez kreowanie nowej właściwości w sytuacji, gdy sąd ten pomimo przekazania sprawy pozostaje dalej nie-

⁹⁴ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 33.

⁹⁵ T. Lewandowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 21 czerwca 2011 r., I SO/Ol 2/11, Lex/el nr 140756/1.*

⁹⁶ Zob. K. Celińska-Grzegorzcyk, *Kompetencje sądów administracyjnych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 146.

⁹⁷ T. Burczyński, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., II FSK 67/08, Lex/el nr 128165/1.*

właściwy. Zdaniem NSA w takim przypadku merytoryczne rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny powodowałoby, iż orzeczenie takie byłoby dotknięte wadą, gdyż w sprawie orzekałby sąd niewłaściwy w sprawie⁹⁸.

Jakkolwiek z punktu widzenia prawa jednostki do sądu bardziej przekonująca wydaje się pierwsza ze wskazanych wyżej interpretacji regulacji art. 58 ust. 4 p.p.s.a. oraz art. 199¹ k.p.c., to jednak i drugiemu z prezentowanych stanowisk trudno byłoby odmówić zasadności. Niezależnie jednak od tego stwierdzić można, że przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja likwidacji sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi ma niewątpliwie doniosłe znaczenie z punktu widzenia ochrony praw jednostki, która nie powinna być przedmiotem rozgrywek pomiędzy tymi sądami. Z punktu widzenia gwarancji prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej, przyjęte obecnie rozwiązanie, choć niedoskonałe, wydaje się znacznie korzystniejsze niż np. postulowane niekiedy w doktrynie wprowadzenie szczególnej regulacji rozstrzygnięcia sporów o właściwość pomiędzy sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi⁹⁹, która prowadzić musiałaby do zwiększenia stopnia złożoności oraz wydłużenia procesu prowadzącego do wydania w sprawie rozstrzygnięcia sądowego.

630

Analizując problematykę prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej, nie sposób abstrahować od proceduralnego aspektu tego prawa. Proceduralne elementy prawa do sądu obejmują trzy warunki, które dotyczą rozpoznania sprawy i są ujęte w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawa ma być rozpoznana sprawiedliwie, jawnie i bez nieuzasadnionej zwłoki. Pierwszy z tych warunków wykształcił się w doktrynie i orzecznictwie amerykańskim i dotyczy tzw. sprawiedliwości proceduralnej, którą można w sposób ogólny określić jako uczciwe i rzetelne postępowanie¹⁰⁰. Jawność z kolei stanowi element demokratycznego państwa prawnego, stąd zapewne w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP znalazł się wyczerpujący katalog przyczyn wyłączenia jawności rozprawy oraz zastrzeżenie, iż wyrok zawsze jest ogłaszany publicznie. Brak czy też istnienie nieuzasad-

⁹⁸ Postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., II FSK 67/08, Lex/el nr 596565.

⁹⁹ Zob. B. Adamiak, *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 14–15; M. Sawicka, *Prawo do sądu w sprawie administracyjnej na tle unormowań Konstytucji RP*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2014/25, s. 258.

¹⁰⁰ Jakkolwiek na gruncie nauki prawa administracyjnego kwestia sprawiedliwości proceduralnej odnoszona jest głównie do postępowania administracyjnego, to ze względu na uniwersalizm prawa do sprawiedliwej procedury zasadne jest mówienie o nim również w odniesieniu do postępowania sądowoadministracyjnego. M. Stahl, *Zasady postępowania przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Łódź 2005, s. 228.

nionej zwłoki w rozpoznaniu sprawy oceniać trzeba na gruncie konkretnego przypadku, z uwzględnieniem charakteru danej sprawy, stopnia jej złożoności i skomplikowania, właściwych dla jej rozpoznania przepisów i innych okoliczności faktycznych, jak choćby zachowanie uczestników postępowania, mając przy tym na uwadze jednocześnie, że sprawa powinna być rozpatrzona bez uszczerbku dla wszechstronnego rozważenia wszelkich okoliczności, mających wpływ na jej rozstrzygnięcie¹⁰¹. Choć niewątpliwie prawo do sądu traci w jakimś stopniu na znaczeniu, gdy zainteresowany uwikłany zostaje w długotrwały i kosztowny proces, to stosowanie tej dyrektywy wymaga szczególnej ostrożności, gdyż prawo do sądu winno zapewnić także efektywną ochronę, a sprawność postępowania nie może stanowić alternatywy dla sprawiedliwego i rzetelnego rozpoznawania spraw¹⁰². Kontrola sądowa musi być dokonywana we wszystkich trzech płaszczyznach objętych regulacją art. 145 § 1 pkt. 1 p.p.s.a. – pod kątem naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenia prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego oraz naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć wpływ na wynik sprawy. Wyeliminowanie którejkolwiek z nich czyniłoby ją ułomną i to w sposób, który godziłby w konstytucyjne prawo do sądu¹⁰³.

Zawarcie określonego prawa w treści konstytucji nie oznacza w żadnym razie jego absolutnego wymiaru, bo w pewnym zakresie limitacja tego prawa może być dokonywana, ważne jest jednak, by ograniczenia te

¹⁰¹ W sposób szczególny do zagadnienia nieuzasadnionej zwłoki odnoszą się m.in. regulacje ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

¹⁰² Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 102–105. W doktrynie w kontekście poszukiwania sposobów usprawnienia funkcjonowania NSA dyskutowana jest również kwestia przedsądu kasacyjnego, który umożliwiłby odrzucenie skargi kasacyjnej jako niedopuszczalnej, np. z powodu oczywistego braku usprawiedliwionych podstaw. Tu jednak mocno podkreśla się konieczność brania wyważenia wartości, jaką jest efektywność postępowania oraz szeroko ujmowane prawo do sądu. Wskazuje się jednak w tym zakresie na zbieżność ww. wartości, postrzegając rozsądny termin rozpatrzenia sprawy, czy też unikanie nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu traktować należy jako integralny element prawa do sądu. Por. G. Krawiec, *op. cit.*, s. 19–20; Z. Kmiecik, M. Kmiecik, *Instytucja przedsądu w postępowaniu sądownoadministracyjnym (na przykładzie procedury przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez francuską Radę Stanu)*, [w:] Z. Czernik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011, s. 417–419.

¹⁰³ Uchwała NSA z dnia 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06, ONSA WSA 2007/2/27.

cechowała obiektywna racjonalność¹⁰⁴. Choć nie budzi wątpliwości zarówno to, iż z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika wola prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, jak i to, iż ustawa zasadnicza wprowadza domniemanie drogi sądowej, zaś z zasady demokratycznego państwa prawnego wywieść można dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej wykładni tego prawa¹⁰⁵, to jednak nie oznacza to, że jakiegokolwiek ograniczenia sądowej ochrony interesów prawnych jednostki są niedopuszczalne. Ograniczenie prawa do sądu przewiduje wyraźnie art. 81 Konstytucji RP¹⁰⁶. Ograniczenia takie mogą wynikać również z innych przepisów ustawy zasadniczej. W szczególnych, wyjątkowych warunkach może bowiem dojść do kolizji normy konstytucyjnej ustanawiającej prawo do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości czy prawa o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki, a konieczność uwzględnienia obu tych norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne wyłącznie w absolutnie niezbędnym zakresie i tylko wówczas, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób, nadto muszą one spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁰⁷. W ocenie TK zasada demokratycznego państwa prawnego uzasadnia dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej wykładni prawa do sądu¹⁰⁸. Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza ponadto art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zakazujący ustawodawcy zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw, przy czym choć prawodawca konstytucyjny nie odniósł wprost tego zakazu wyłącznie do wolności i praw konstytucyjnych, to jednak znaczenie tego zakazu polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw¹⁰⁹. Prawa przyznane na podstawie ak-

¹⁰⁴ R. M. Małajny, *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 111.

¹⁰⁵ Por. przykładowo orzeczenia TK: z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992/1/5; z dnia 29 września 1993 r., K 17/92, OTK 1993/2/33; z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK 1997/2/16; z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7/121.

¹⁰⁶ Zgodnie z którym praw wymienionych w tym przepisie można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie.

¹⁰⁷ Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają.

¹⁰⁸ Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK-A 2012/10/119.

¹⁰⁹ Zdaniem TK, Konstytucja RP wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z prze-

tów normatywnych niższej rangi w zasadzie mogą być pozbawione ochrony, choć i w tym wypadku ograniczenia takie należy z reguły uznać za niepożądane, zaś wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać, kierując się konstytucyjnym domniemaniem prawa do sądu¹¹⁰. Na tym tle nie w pełni zasadna jest zatem formułowana ogólnie teza, iż w sensie przedmiotowym prawo do sądu obejmuje wszelkie sprawy, co oznaczać miałyby wykluczenie możliwości wyłączenia określonej kategorii spraw spod właściwości sądu¹¹¹. W ocenie TK nie istnieje bezwzględne i absolutne prawo do sądu, które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. Ograniczenie prawa do sądu może być konieczne ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa¹¹². Warto zaznaczyć, że pewne ograniczenia prawa do sądu wynikają też z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, bo zakres przedmiotowy prawa do sądu w obu tych umowach obejmuje tylko sprawy cywilne i karne w rozumieniu tych umów¹¹³, zaś poza jego zakresem pozostają w zasadzie sprawy dotyczące praw o typowo publicznoprawnym charakterze.

W rozważaniach nad zasadą prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej nie sposób pominąć kwestii tradycyjnie bezpośrednio z nią związanej, obecnej również na gruncie Konstytucji zasady instancyjności

633

pisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób, przy czym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W ocenie TK, o ile art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw. Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK-A 2012/10/119.

¹¹⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 94.

¹¹¹ L. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 72–73.

¹¹² Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK-A 2003/8/84.

¹¹³ Wynika to z brzmienia art. 14 ust. 1 zd. 2 Paktu, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź praw i obowiązków w sprawach cywilnych oraz art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciw niemu sprawie karnej.

– również w odniesieniu do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Jak była o tym mowa, podstawową formułę prawa do sądu zawiera art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, określający to prawo w sposób pozytywny, a jego ogólną charakterystykę uzupełnia art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zawierający zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw lub wolności, stanowiąc tym samym dopełnienie treści pozytywnej tego prawa. Wzmocnienie zasady prawa do sądu poprzez ustanowienie instancyjności jako generalnej zasady proceduralnej każdego, nie tylko sądowego, postępowania stanowi natomiast regulacja art. 78 Konstytucji RP¹¹⁴. Zauważyć trzeba, że o ile przedmiotem roszczenia wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest rozpoznanie sprawy przez sąd, to zasada instancyjności odnosi się do każdego procesu decyzyjnego, czyli do każdego pierwszego rozstrzygnięcia w sprawie, a tym samym odnosi się wyłącznie do pewnego etapu rozpoznania tejże sprawy i ma niwelować arbitralne rozstrzygnięcia czy pomyłki pierwszej instancji¹¹⁵ poprzez zapewnienie kontroli instancyjnej nad tym rozstrzygnięciem. Nie może budzić przy tym żadnych wątpliwości, iż art. 78 Konstytucji RP daje możliwość kwestionowania każdej decyzji i orzeczenia w toku instancji, a więc zarówno decyzji w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, jak i orzeczenia w toku postępowania sądownoadministracyjnego. Zestawiając przepis z art. 184 Konstytucji RP, który daje podstawę zaskarżenia aktów i czynności administracyjnych do sądu administracyjnego, ze wskazanym wyżej art. 78, dojść trzeba do konkluzji, iż zasada kontroli instancyjnej dotyczy obu określonych wyżej postępowań, będąc tym samym zasadą o charakterze generalnym, której doprecyzowanie, w zakresie odnoszącym się już jedynie do postępowania sądownoadministracyjnego, znajduje się w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Wyznaczony jest w ten sposób minimalny standard postępowania w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych¹¹⁶. Należy podzielić poglądy zakładające, iż skoro każde postępowanie sądowe ma być dwuinstancyjne¹¹⁷, zaś stronie w zasadzie¹¹⁸ zawsze służy prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji¹¹⁹, to preferowany ustrojowo w Konstytucji RP system zakłada zarówno dwuinstancyjne postępowanie

¹¹⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 90–91.

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 90–91.

¹¹⁶ Z. Kmiecik, M. Stahl, *Jaki model sądownictwa administracyjnego?*, Sam. Ter. 1999/6, s. 4.

¹¹⁷ Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

¹¹⁸ Bo ograniczenia w tym względzie może przewidywać, zgodnie z art. 78 Konstytucji RP, tylko ustawa.

¹¹⁹ Art. 78 Konstytucji RP, zakłada istnienie kontroli instancyjnej także w postępowaniu administracyjnym. Nie spełnia wymogu określonego przez art. 78 Konstytucji RP wprowadzenie jedynie dwu- bądź nawet trójinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego przy jednoczesnym jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym. Szerzej na ten temat: Z. Kmiecik, M. Stahl, *op. cit.*, s. 3–14.

administracyjne, jak i dwuinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne¹²⁰, co z kolei uzasadnia kasacyjny charakter postępowania sądowoadministracyjnego w obu instancjach¹²¹. Zasada dwuinstancyjności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, polegająca na prawie strony do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy przez dwa różne podmioty administrujące, jest zasadą ogólną k.p.a.¹²², której znaczenie znajduje odzwierciedlenie w treści art. 78 Konstytucji RP, i która przyczynia się do realizacji dwóch innych zasad konstytucyjnych, a mianowicie zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady praworządności w aspekcie formalnym¹²³. Przy interpretacji przepisu art. 78 ustawy zasadniczej nie powinno budzić najmniejszych wątpliwości, że zawiera on i zarazem konstytualizuje zasadę prawa strony do zaskarżania między innymi decyzji podjętych w I instancji, a tym samym, że ustawodawca konstytucyjny wiąże zaskarżanie decyzji z jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym. Tylko taka interpretacja nadaje sens uregulowaniu zawartemu w tej normie konstytucyjnej, które jednocześnie dopuszcza wyjątki od powyższej zasady tworzone na drodze ustawowej. Gdyby bowiem przyjąć wykładnię wskazanej wyżej normy, zakładającą, że zaskarżenie ma polegać na uruchomieniu bezpośrednio procedury sądowoadministracyjnej, to zbędne zupełnie i niezrozumiałe byłoby wskazanie w art. 78 Konstytucji RP zastrzeżenia dotyczącego wyjątków od sformułowanej tam zasady, skoro tę kwestię przesądza jednoznacznie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP¹²⁴. Prawu do sądu i zasadzie dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi nie można zatem przeciwstawiać prawa do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, bo obecność drugiej instancji w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie może stanowić argumentu za zniesieniem drugiej instancji w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym¹²⁵. Zabieg

¹²⁰ O zaletach takiego systemu na tle raportu opracowanego w ramach Programu Reformy Administracji Publicznej z lutego 1999 r.

¹²¹ Tak: Z. Niewiadomski, *Polski model sądownictwa administracyjnego a prawo do dobrej administracji*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *op. cit.*, s. 253. Warto jednak w tym miejscu zauważyć, iż w doktrynie napotkać można w dużej mierze uzasadnione poglądy upatrujące w uprawnieniach kasacyjnych obu instancji sądów administracyjnych zagrożeń polegających na wydłużeniu procesu ostatecznego załatwienia sprawy administracyjnej; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 44.

¹²² Wynikającą z treści art. 15 k.p.a.

¹²³ J. Stelmasiak, *Dwuinstancyjne postępowanie administracyjne w świetle reform ustroju administracji publicznej*, [w:] J. Połuszny (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2003, s. 90, 100–101.

¹²⁴ R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 30.

¹²⁵ Zauważyć należy, że nawet, jeśli traktować prawo do zaskarżenia wynikające z art. 78 Konstytucji RP jako zarówno prawo odwołania od decyzji w toku instancji

taki, poza wykazaną wyżej oczywistą sprzecznością z uregulowaniami konstytucyjnymi, prowadziłyby do pozbawienia administracji publicznej „istotnych narzędzi stosowania prawa administracyjnego, rozbicia administracji oraz zatarcia różnicy między władzą wykonawczą a sądowniczą”¹²⁶. Konieczność istnienia dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowanie sądownoadministracyjne, wynika nie tylko z dorobku doktryny polskiej czy praktyki działania podmiotów administrujących, lecz, co wydaje się być ważniejsze i w istocie przesądzać tę kwestię, jest efektem uregulowań konstytucyjnych, w szczególności art. 78 Konstytucji RP¹²⁷.

Prawo do sądu uważane jest współcześnie za nieodzowny składnik demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc przez to gwarancję sądowej ochrony przed nadużyciami władzy. Doniosłość tego prawa na gruncie stosunków administracyjnoprawnych nabiera szczególnego znaczenia, jeśli zważyć na wielość i często złą jakość norm prawa administracyjnego, nierównorzędność stron stosunków administracyjnoprawnych czy wreszcie autorytatywność podmiotów administrujących graniczącą niekiedy z arbitralnością¹²⁸. Zasada prawa do sądu pełni dwojakiego rodzaju rolę, gdyż z jednej strony jest wskazówką interpretacyjną pozwalającą stwierdzić, czy prawo jednostki do sądowej kontroli zostało zapewnione przez ustawodawcę¹²⁹, zaś z drugiej strony stanowi dyrektywę legislacyjną nakazującą dostosowanie do niej systemu prawnego danego państwa¹³⁰. W ocenie NSA dla zagwarantowania prawa do sądu usprawie-

636

jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, jak i zaskarżenia jej do sądu, to i tak trzeba uwzględnić fakt, że środki odwoławcze w toku instancyjnym jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego wnoszone są nie tylko z powodu naruszenia prawa, lecz także z uwagi na zasady celowości czy słuszności, których to sąd co do zasady nie kontroluje, jeśli nie naruszają przepisów prawa; J. Świątkiewicz, *W sprawie modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa – administracja – sądownictwo*, Warszawa 1999, s. 303–304. Wady i zalety dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego szczegółowo wylicza J. Stelmasiak, *Kierunki przebudowy...*, s. 538–545.

¹²⁶ R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 30.

¹²⁷ Za niebezpieczne eksperymentowanie uważa M. Zdyb działania polegające zarówno na wyeliminowaniu dwuinstancyjnego administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego i zastąpienia go trójinstancyjnym sądownictwem administracyjnym, jak i działania zmierzające do odstąpienia od kasacyjnego orzekania sądów administracyjnych; M. Zdyb, *Podstawy kształtowania nowego modelu sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *op. cit.*, s. 363.

¹²⁸ Zob. M. Stahl, *Zasady postępowania przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Łódź 2005, s. 228.

¹²⁹ Przy czym milczenie ustawodawcy w tym względzie nie może być odczytywane jako wyłączenie tej zasady.

¹³⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 22.

dliwione jest dokonywanie przez sąd prokonstytucyjnej wykładni co do zakresu kognicji sądów administracyjnych¹³¹. Co prawda, zasadzie tej nie można przypisywać funkcji derogacyjnej w tym sensie, że odmawia się mocy obowiązującej wszelkim normom, które ograniczają prawo do sądu, niewątpliwie jednak należy w niej upatrywać konstytucyjny mechanizm, który ma zapobiegać i przeciwdziałać naruszaniu tego prawa. Za dyskusyjny uznać trzeba pogląd, iż konstytucyjną gwarancję w tym względzie stanowi w sposób wystarczający zapewnienie podmiotom dostępu do sądu w ogóle, zaś zakres tej dostępności ujmować należy jako „wolne pole” dla ustawodawcy zwykłego¹³². Z drugiej strony jednak należy mieć na względzie, iż wszelkie odwołania do konstytucyjnie wyrażonego prawa do sądu, mając na względzie zasadniczy charakter tego prawa, nie mogą z pewnością zakładać braku granic tego prawa. W tym kontekście trudno podzielić pogląd o potrzebie rozszerzenia i doprecyzowania kognicji sądów administracyjnych, tak by zakres ich właściwości objął stosunki administracji publicznej, które nie wchodzą w zakres właściwości TK oraz sądów powszechnych (m.in. w odniesieniu działań władczych w ramach funkcjonowania zakładów publicznych)¹³³. Bardziej przekonujące są natomiast wypowiedzi zakładające, że zmiany ustawodawcze powodujące wprowadzenie dwuinстанcyjnej sądowej kontroli administracji publicznej doprowadziły już do wytyczenia optymalnych granic tej kontroli, w związku z czym dalsze jej rozszerzanie spowodowałoby obniżenie standardu ochrony podmiotów zabiegających o tę kontrolę. Zgodzić trzeba się z poglądem, że nie każdy spór pomiędzy jednostką z administracją nadaje się do rozstrzygnięcia na drodze sądowej. Poza tym istnieje pewien optymalny, uwzględniający możliwości sądownictwa administracyjnego

¹³¹ Uchwała NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, ONSA WSA 2014/2/20. Zasada prawa do sądu, zdaniem NSA, odnosi się do fundamentalnych praw jednostki i w razie wątpliwości stanowić powinna podstawową wskazówkę interpretacyjną (wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2009 r., II OSK 1524/08, Lex/el nr 514983; uchwała NSA z dnia 25 czerwca 2001 r., FPS 7/00, ONSA 2001/4/149), a rodzące się w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej winny być zawsze interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich, a tym samym na rzecz prawa do sądu (uchwała NSA z dnia 6 maja 2008 r., I OPS 4/08, ONSA WSA 2008/6/90). W konsekwencji prawo do sądu w sprawach administracyjnych powinno przysługiwać każdemu obywatelowi (lub innemu podmiotowi prawnemu) w takim zakresie, w jakim chce on z prawa tego skorzystać, procedura sądownoadministracyjna powinna zapewniać możliwość zaskarżenia każdego aktu administracyjnego kształtującego sferę praw i wolności danego podmiotu, sąd administracyjny zaś musi mieć możliwość rzeczywistego (niezależnego od innych czynników) wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu lub czynności, gdy stwierdzi, że zostały one wydane (podjęte) z naruszeniem prawa (uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAWSA 2010/1/1).

¹³² Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 22.

¹³³ Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, s. 318–319.

oraz charakter sporów zakres kontroli sądów administracyjnych, którego nie powinno się przekraczać, jeśli chce się zapewnić ochronę prawną realną, nie zaś pozorną czy przedwczesną¹³⁴. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rzeczywistą sądową ochronę swych żądań jednostka uzyska tylko wtedy, gdy sąd będzie dysponował właściwymi instrumentami i warunkami dla należytego rozpoznania danego rodzaju sprawy¹³⁵. Poza tym, przy ukierunkowaniu na ochronę interesów indywidualnych treść prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej nie może abstrahować od wartości fundamentalnej z punktu widzenia ustroju RP – od dobra wspólnego. Dlatego też wszelkie rozstrzygnięcie sprawy z zakresu administracji publicznej, które ostatecznie w praktyce wyznaczy ową treść, odpowiadać powinno nie tylko standardowi legalności, ale i normatywnie wyrażonej na gruncie Konstytucji RP celowości odpowiadającej dobru wspólnemu, dobru powszechnemu¹³⁶.

¹³⁴ Zob. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 34.

¹³⁵ Zob. A. Wilczyńska, *op. cit.*, s. 71–72.

¹³⁶ Zob. J. Borkowski, *Aspekt przedmiotowy regulacji prawa procesowego administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2010, s. 133.