Marcin Dąbrowski¹

Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Słowa kluczowe: sądy administracyjne, władza sądownicza, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, prawo do sądu administracyjnego, sprawa sądowoadministracyjna, zasada podziału władzy, kontrola administracji publicznej

Keywords: administrative courts, the judicial power, the administration of justice, the right to a fair administrative trial, a case of administrative court, the principle of separation of powers, the control of public administration

Streszczenie

Prawo do sądu wynika z treści art. 45 Konstytucji RP. Oznacza ono, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu administracyjnego ma szczególny charakter, służy ono ochronie praw i wolności jednostki, które swoje źródło mają w prawie publicznym (w szczególności administracyjnym i podatkowym). Prawo do sądu administracyjnego jest inaczej realizowane niż ma to miejsce w przypadku sądownictwa cywilnego i karnego. W sprawach administracyjnych to organ władzy publicznej dopuszcza się do naruszenia praw lub wolności jednostki i to on ostatecznie jest jedną ze stron postępowania sądowego. Sądy administracyjne badają jedynie legalność aktów administracyjnych i są one uprawnione tylko do uchylenia wadliwego (sprzecznego z prawem) rozstrzygnięcia bez możliwości zmiany jego treści. Podsumowując, sądy administracyjne bezpośrednio nie oddziałują na prawa i wolności jednostki. Sędziowie

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. E-mail: m_dabrowski@wp.eu.

orzekają w oparciu o zasadę prawdy materialnej (obiektywnej) i mają obowiązek zbadania wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy w szczególności, faktów i związanych z nimi regulacji prawnych. Autor przedstawia cechy charakterystyczne prawa do sądu administracyjnego i rekonstruowane z niego dyrektywy. W artykule został umieszczony również opis zakresu podmiotowego i przedmiotowego omawianego prawa.

Summary

The right to a fair administrative trial in the light of the standards arising from the Article 45 of the Constitution of the Republic of Poland

The Article 45 of the Polish Constitution establishes the right to a fair trial. It means that everyone shall have the right to a fair and public hearing of his case, without undue delay, before a competent, impartial and independent court. The right to a fair administrative trial has special character because it is used for protection different human right and obligations that arise from public law (especially administrative and tax law). Implementation of this rules in administrative courts differs from realizing the right in civil and criminal courts. In administrative cases the organ of public administration violates law and because of this, it is one of the parts of the court trial. The administrative courts investigate only legality of act of public administration. Courts are able to annul invalid acts without changing its essence. So administrative courts do not directly effects on individuals rights, freedoms and obligations. Judges are bind by the principle of objective (material) truth, so they are suppose to examine each elements of a case especially facts and related legal norms. The author of the article describes elements and characteristics of the right to a fair administrative trial. There is a description of the personal and objective scope of the right as well.

✱

I.

Prawo do sądu zostało *expressis verbis* wyrażone w art. 45 Konstytucji. Z ust. 1 tego przepisu wynika, że każdy ma prawo do sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia sprawy, bez zbędnej zwłoki przez właściwy niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Regulacja ta jest bardzo istotnym komponentem

tem zasad demokratycznego państwa prawnego² i praworządności. Prawo to jest uniwersalne i powszechne³. Treść tego przepisu oraz jego istota zostały ukształtowane w nawiązaniu do wiążących Polskę umów międzynarodowych⁴ oraz w oparciu o bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁵. Ideą przewodnią istnienia tego prawa jest założenie, iż tylko niezawisłe i niezależne sądy mogą ostatecznie orzekać o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki⁶.

W niniejszym artykule zostanie przedstawione prawo do sądu administracyjnego i jego szczególne cechy odróżniające je w szczególności od prawa do sądu karnego i prawa do sądu cywilnego. Okazuje się, iż elementy wynikające z treści art. 45 Konstytucji RP tj. szybkość postępowania, niezawisłość, suwerenność, bezstronność mogą być w różny sposób realizowane przez ustawodawstwo zwykle w zależności od typu procedury oraz od rodzaju norm prawa materialnego, które są stosowane w postępowaniach sądowych. Przedmiotem analiz przedstawionych w niniejszym tekście są przede wszystkim przepisy prawne wynikające z tekstu Konstytucji RP i ustaw oraz ukształtowane na ich podstawie poglądy przedstawione w nauce. W mniejszym stopniu badaniu zostanie poddane orzecznictwo TK, albowiem prawo do sądu administracyjnego nie było przedmiotem bogatej judykatury sądu konstytucyjnego (w przeciwieństwie np. do prawa do sądu cywilnego, czy karnego). Ukształtowane poglądy TK dotyczące prawa do sądu w ogólności

² J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 307.

³ Ibidem, s. 307 oraz K. Łukasik, *Konstytucyjne prawo do sądu „każdego” a przymus adwokacko-radcowski w sprawie skargi kasacyjnej w postępowaniu przed Sądem Najwyższym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, nr 2, s. 159.

⁴ Art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 248 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 16 grudnia 1966 (Dz.U. Nr 38, poz. 167 ze zm.), rozdz. VI art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej; art. 8 i 19 Powszechnej Deklaracji Praw człowieka z 10 grudnia 1948 r.

⁵ Orzeczenia TK: z 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK ZU nr 1992, poz. 5, z 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK ZU nr 1992, poz. 1.

⁶ Za: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 110; B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 105–106.

mogą i stanowią pewien punkt odniesienia (wyjścia), jednakże w poważnym zakresie nie są one w pełni adekwatne do procedury sądowniczoadministracyjnej ze względu na istotne odrębności w konstrukcji procesu administracyjnego, karnego i cywilnego. Podsumowując, w niniejszym artykule podjęta zostanie próba skonstruowania definicji prawa do sądu administracyjnego i jego zasadniczych elementów. Na marginesie należy wskazać, że w literaturze o ile występuje wiele opracowań dotyczących prawa do sądu karnego i cywilnego, o tyle praktyczne nie ma żadnej publikacji, która podejmowałaby próbę dokonania kompleksowego podsumowania i zdefiniowania prawa do sądu administracyjnego. Już sam powyższy fakt uzasadnia potrzebę zajęcia się zagadnieniami stanowiącymi przedmiot niniejszego opracowania.

Prawo do sądu stanowi prawo podmiotowe jednostki⁷. Organy władzy sądowniczej zostały powołane m.in. w celu jego realizacji. Artykuł 175 Konstytucji RP stanowi, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. Jeżeli sprawa jednostki powiązana jest z wykonywaniem administracji publicznej, to – co do zasady – ochronę sądową powinna ona zależeć w sądzie administracyjnym⁸. Istnienie tego szczególnego typu organów władzy sądowniczej uzasadnione jest koniecznością uwzględnienia właściwości spraw administracyjnych, potrzebą lepszej specjalizacji sędziów oraz tradycją polskiego systemu sądownictwa⁹. Swoistość sądów administracyjnych wyraża się

⁷ W nauce prawa przedstawiane jest również jako zasada prawna oraz środek służący do ochrony praw i wolności jednostki (por. np. M. Grzysławski-Cybulska, *Prawo do pomocy w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa 2013, s. 23; M. Kłopotcka-Jasińska, *Konstytucyjny standard prawa do sądu zasada prawdy materialnej – uwagi w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 366; D. Lis-Staranowicz, *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2006, s. 243; K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 69; W. Sokolewicz, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 89 oraz wyroki TK z: 3 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 11 września 2001, SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165.

⁸ Za: M. Grzysławski-Cybulska, op.cit., s. 22.

⁹ Za: A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 486.

przede wszystkim w zakresie ich kompetencji, odrębności organizacyjnej i ustrojowej oraz w odrębnych procedurach. Prawo do sądów administracyjnych znajduje swoje szczegółowe rozwinięcie w przepisach ustaw z 25 lipca 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁰ oraz z 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹.

II.

Jak wyżej wskazałem prawo do sądu administracyjnego należy wywodzić z treści art. 45 Konstytucji RP. W przepisach aktów niższego rzędu zostało ono wyrażone wprost w art. 16 § 2 k.p.a.¹², stanowi on, że decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Rozwinięcie i swoistą kontynuację tego przepisu stanowią przepisy wspomnianej już ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz p.p.s.a.

Artykuł 45 Konstytucji zawiera ogólne wytyczne i gwarancje procesowe. Odnosi się on w równej mierze do trzech zasadniczych procedur: karnej, cywilnej i administracyjnej¹³. Konstytucja wyznacza dla wszystkich postępowań jednakowe standardy, jednakże w praktyce procedury te istotnie się od siebie różnią i w inny sposób realizują wytyczne wynikające z art. 45. W konsekwencji status uczestników postępowania karnego, cywilnego i administracyjnego znacznie się od siebie różni. Uczestnicy ci jednak nie należą do tej samej klasy adresatów norm (nie posiadają tej samej cechy relewantnej). W konsekwencji nie ma do nich zastosowania zasada równości (art. 32 Konstytucji RP) i nie ma ko-

¹⁰ Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej „p.p.s.a.” lub „ustawa”.

¹² Ustawa z 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, (t.j. Dz.U. 2013, poz. 267, ze zm.).

¹³ Podobnie: J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 737; A. Kabat, *Prawo do sądu w ustawie Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 103; A. M. Piłaszewicz, *Prawo do sądu a prawo pomocy przewidziane w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Monitor Podatkowy” 2009, nr 3; J. Zimmermann, op.cit., s. 308.

nieczności zrównywania ich statusu prawnego. Inaczej rzecz się ma z uczestnikami w obrębie jednego typu procedury (np. administracyjnej), w takiej sytuacji uczestnicy ci należą do tej samej kategorii podmiotów i ich status musi być konstruowany z uwzględnieniem zasady równości. Podsumowując, poszczególne typy procedur (karna, cywilna i sądownoadministracyjna) muszą urzeczywistniać standardy wynikające z treści art. 45 Konstytucji RP, jednakże mogą to czynić w odmienny sposób. W konsekwencji prawo do sądu nie ma jednolitego charakteru. Przybiera on różną formę w zależności od podsystemu prawa (procedury) w ramach którego jest realizowane. Wynika to ze specyfiki gałęzi prawa, z których wynikają normy stanowiące przedmiot ochrony prawa do sądu.

Przepis art. 45 zamieszczony jest w II rozdziale Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w podrozdziale „Wolności i prawa osobiste”. Takie jego usytuowanie i nieumieszczenie go w podrozdziale „Środki ochrony wolności i praw” świadczy o tym, iż ustrojodawca pragnął objąć zakresem jego ochrony wszystkie prawa, wolności i obowiązki jednostki niezależnie od ich źródła, tj. niezależnie do tego czy wynikają z Konstytucji RP, umowy międzynarodowej, czy z innego aktu normatywnego. Usytuowanie prawa do sądu w podrozdziale „Środki ochrony wolności i praw” (art. 77–81) świadczyłoby o tym, że ustrojodawca pragnie objąć jego dyspozycją tylko konstytucyjne prawa i wolności. Instrumenty opisane w art. 77–81 ustawy zasadniczej w głównej mierze odnoszą się do praw i wolności zawartych w Konstytucji i z zasady nie odnoszą się do uprawnień wynikających z innych aktów normatywnych. W konsekwencji usytuowanie prawa do sądu umożliwia objęcie jego dyspozycją praw, wolności i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego, które rzadko kiedy znajdują swoją bezpośrednią podstawę w przepisach ustawy zasadniczej. Nie zmienia to faktu, iż prawo do sądu, mimo tego, że umieszczono je poza podrozdziałem „środki ochrony wolności i praw” jako taki środek z powodzeniem może uchodzić. Zresztą pewne elementy prawa do sądu wynikają wprost z treści art. 77 ust. 2 i 78, które zawarte są w/w podrozdziale.

Prawo do sądu¹⁴ jest swoistym metaprawem, które umożliwia realizację, ochronę praw, wolności a nawet obowiązków jednostki¹⁵. Oznacza to, iż

¹⁴ Inaczej: prawo do wymiaru sprawiedliwości, prawo do drogi sądowej, prawo do sprawiedliwego procesu sądowego.

¹⁵ Podobnie: A. Zieliński, op.cit., s. 493; inaczej: K. Łukasik, op.cit., s. 160.

ma ono charakter odrębny od pozostałych norm materialnych, do których zostało przez ustrojodawcę zaliczone i posiada równocześnie cechy środka ochrony praw i wolności. W pewien sposób nie ma ono charakteru samoistnego, jego mechanizmy mogą być uruchomione tylko w przypadku gdy dojdzie do naruszenia innego prawa bądź to wynikającego z Konstytucji bądź z ustawy zwykłej. Podsumowując, przesłanką jego zastosowania jest naruszenie prawa podmiotowego przez inny podmiot. W przypadku prawa do sądu administracyjnego naruszającym jest organ administracji publicznej.

Prawo do sądu charakter gwarancyjny i uruchamiane jest w sytuacji, gdy prawa, wolności bądź obowiązki jednostki zostały naruszone. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne sprowadza się przede wszystkim do badania legalności określonych ustawami form aktywności (bądź jej braku) organów administracji publicznej. Jan Zimmermann wskazuje, iż prawo do sądu administracyjnego ma szczególnie doniosły charakter w przypadku regulacji prawnych o charakterze blankietowym, nieostrym, które dają organom duży luz decyzyjny i stanowią podstawę uznania administracyjnego. W takim przypadku sądownictwo administracyjne stanowi najlepszą gwarancję przed nadużywaniem dyskrejonalnej władzy oraz dowolnością działalności organów administracji¹⁶. W konsekwencji bardzo istotną funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona jednostki przed arbitralnością władzy¹⁷.

W przypadku prawa do sądu administracyjnego podmiotem naruszającym prawa jednostki jest organ administracji publicznej, naruszenie następuje poprzez fakt wydania wadliwego aktu administracyjnego bądź jego niewydania. W drodze akcji sądowej ochronie bądź urzeczywistnieniu podlegają prawa, wolności i obowiązki wynikające z materialnego i procesowego prawa administracyjnego, które konkretyzowane są w formie określonego aktu administracyjnego. Potrzebę podjęcia aktywności sądowniczoadministracyjnej może stanowić również brak takiego aktu (tj. bezczynność lub zwłoka). W rzeczywistości na prawo do sądu składa się kilka uprawnień, które w swojej istocie mają autonomiczny charakter. Prawo do sądu administra-

¹⁶ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 309.

¹⁷ Wyrok TK z 12 maja 2002 r., SK 28/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38.

cyjnego polega w szczególności na możliwości zwrócenia się do sądu administracyjnego w każdej sprawie administracyjnej¹⁸ z żądaniem ustalenia legalności aktu administracyjnego, bądź bezprawności zaniechania jego wydania i przewlekłości postępowania. Zasadniczo składa się ono z dwóch typów gwarancji: procesowych i ustrojowych¹⁹. Na gwarancje procesowe składają się w szczególności następujące uprawnienia do:

- dostępu do sądu administracyjnego (uruchomienie skutecznej, w tym bezpłatnej, sądowej kontroli działalności organu administracji publicznej);
- odpowiednio ukształtowanej procedury, która zapewni jawność postępowania i sprawiedliwe rozstrzygnięcie;
- czynnego udziału w postępowaniu w tym uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej;
- szybkości postępowania (rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie bez nieuzasadnionej zwłoki);
- uzyskania rozstrzygnięcia wydanego w oparciu o zasadę prawdy obiektywnej/materialnej²⁰ i jego wykonania;
- do zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w I instancji²¹.

¹⁸ Sprawa administracyjna jest to zespół okoliczności prawnych i faktycznych, w których organ administracji publicznej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielania żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem, <http://www.dwup.pl/kszs/files/materialy.pdf> (4.09.2015).

¹⁹ Cześć autorów wymienia również gwarancje o charakterze materialnym, przy czym równocześnie tych gwarancji nie precyzując i definiując. M. Bogusz, *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr XIII, s. 356; J. Gołaczyński, A. Krzywonos, op.cit., s. 728, M. Jaworska, op.cit., s. 201; A. Leja, *System ochrony prawnej praw jednostki w Unii Europejskiej*, s. 567, http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt8/41_leja.pdf, (8.09.2015).

²⁰ Na uwagę zasługuje fakt, iż procedura sądownoadministracyjna jest jedynym trybem postępowania, w którym obowiązuje zasada prawdy materialnej (obiektywnej). Została ona sprecyzowana na poziomie ustaw zwykłych i nie wynika bezpośrednio z treści Konstytucji RP (podobnie: M. Kłopocka-Jasińska, op.cit., s. 373). W innych trybach postępowania, w szczególności karnym i cywilnym ta zasada została zniesiona na rzecz zasady prawdy procesowej.

²¹ B. Adamiak, *Bezczynność w sądownictwie administracyjnym*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1570.pdf> (4.09.2015); M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 133; M. Jaworska, *Konstytucyjna formuła prawa*

W ujęciu ustrojowym zasada ta wymaga by sądy administracyjne były niezależne, bezstronne i niezawisłe.

Uzupełnieniem konstytucyjnej formuły prawa do sądu wynikającej z art. 45 są: art. 77 ust. 2 (zakaz zamykania sądowej dochodzenia naruszenia wolności i praw), art. 78 (prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji), art. 173 (zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej), art. 175 (zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości), art. 176 (zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego), art. 178 ust. 1 (zasada niezawisłości sędziów)²².

Podsumowując, prawo do sądu administracyjnego jest publicznoprawnym roszczeniem jednostki o uchylenie aktu administracyjnego (ewentualnie o nakazanie wydania takiego aktu lub przyspieszenie działania) organu administracji przez niezawisły, niezależny i bezstronny sąd administracyjny. Podstawą takiego roszczenia są przepisy prawa administracyjnego, które regulują status tej jednostki i które stanowią bądź powinny stanowić podstawę aktu administracyjnego.

III.

Artykuł 45 skierowany jest do każdego. Oznacza to, że obejmuje on swoim zakresem podmiotowym osoby fizyczne niezależnie od obywatelstwa i pochodzenia oraz jednostki organizacyjne, w tym przede wszystkim osoby prawne, których ustrój i status uregulowany jest przez przepisy prawa prywatnego²³. Niektórzy autorzy podnoszą, iż przysługuje ono również podmio-

do „sądu właściwego” a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 201–202; J. Świeczkowski, Kilka uwag na temat przestrzegania konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu i dwuinstancyjnego postępowania sądowego w postępowaniu cywilnym, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 1–2, s. 18. Wyroki TK: z 10 lipca 2010 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; z 12 marca 2002, P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14.

²² W wyroku TK z 10 maja 2000 r. (K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109) TK stwierdził, iż pomiędzy tymi przepisami istnieją swoiste powiązania polegające przede wszystkim na tym, że uzupełniają one treść zasady prawa do sądu.

²³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 238; Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 10, s. 19; K. Wojszkun, *Prawo do sądu jako podstawowa zasada prawa administracyjnego*, „Krajo-

tom prawa publicznego, w szczególności gminom, w zakresie w jakim nie wykonują one zadań organów władzy publicznej²⁴. Nie podzielam takiego stanowiska. Po pierwsze w orzecznictwie TK silnie ugruntowany jest pogląd, iż prawa i wolności z II rozdziału Konstytucji RP nie służą podmiotom prawa publicznego. Ponadto sądowy proces administracyjny jest ukształtowany w taki sposób, że organom władzy publicznej nie służą wszystkie gwarancje wynikające z art. 45 Konstytucji RP. Przykładowo organ administracji I stopnia nie ma prawa zaskarżenia do sądu administracyjnego niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia wydanego w toku kontroli instancyjnej. Zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu sadowoadministracyjnym organy władzy publicznej zostały wyposażone w zdolność sądową i zdolność do czynności sądowych (por. art. 25 i 26). W postępowaniu służą im zbliżone środki tak jak podmiotom prywatnym, np. mają możliwość przedstawienia swojego stanowiska, zgłaszania wniosków, wnoszenia środków prawnych od rozstrzygnięć wydanych w toku postępowania, jednakże najważniejszą różnicą jest brak możliwości inicjowania postępowania sadowoadministracyjnego. Ostatecznie należy wskazać, iż rozstrzygnięcie sądu administracyjnego nie kształtuje statusu prawnego organu administracji²⁵ (nie odnosi się ono do jego praw i obowiązków o charakterze materialnym), skierowane jest ono przede wszystkim do podmiotu prawa, którego status prawny jest przedmiotem orzeczenia zarówno aktu administracyjnego jak i rozstrzygnięcia sądowego.

Obowiązek zorganizowania sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego wynika z treści art. 165 ust. 2 Konstytucji. W tym przepisie, ewentualnie w art. 2 Konstytucji (demokratyczne państwo prawne) należy doszukiwać się prawa do sądu administracyjnego, którego adresatem są jednostki samorządu terytorialnego. Podzielam pogląd wyrażony przez Marię Grzymisławską-Cybulską, że „prawem tym nie są objęte spory, w których nie występuje choć jeden podmiot prawa prywatnego”²⁶.

wa Rada Sądownictwa” 2012, nr 1, s. 28 oraz orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., K 4/91, OTK ZU nr 1/1992 poz. 2 i wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50.

²⁴ M. Jaworska, op.cit., s. 140–141; D. Lis-Staranowicz, op.cit., s. 201; H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11–12, s. 6–7.

²⁵ W skrajnym przypadku sąd może nakazać powtórzenie postępowania administracyjnego, lub jego części i ponowne wydanie rozstrzygnięcia.

²⁶ M. Grzymisławska-Cybulska, op.cit., s. 24.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym stroną postępowania jest skarżący, organ administracji, którego działanie, bezczynność lub przewlekłość postępowania jest przedmiotem skargi oraz osoba, która skargi nie wniosła, a której interesu prawnego dotyczy sprawa (art. 32–33 p.p.s.a.). Wnieść skargę może tylko podmiot, który ma w tym interes prawny (art. 50 p.p.s.a.). Zdolność sądowoadministracyjna zdeterminowana jest treścią materialnych norm prawa administracyjnego, które określają prawa i obowiązki swoich adresatów, którzy właśnie ze względu na ich naruszenie przez organ władzy publicznej żądają ochrony. Skarżący chcąc skorzystać z prawa do sądu administracyjnego musi wykazać „związek swojego działania z jakimś przepisem prawa materialnego, tj. własny interes prawny lub uprawnienie, a tym samym określić swoją możliwość stania się stroną postępowania sądowego”²⁷.

Przepisy ustawy zawężają szeroki charakter sformułowania „każdy” zawartego w art. 45 do podmiotów, legitymujących się interesem prawnym występującym w konkretnej sprawie. Nie jest to błędem i ograniczenie to mieści się w dyspozycji art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Słusznie w literaturze przyjmuje się, iż każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy, tyle, że nie może to być jakakolwiek sprawa tylko sprawa która dotyczy jego interesów²⁸.

IV.

Wynikające z treści art. 45 Konstytucji pojęcie „sprawa” ma autonomiczny charakter. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż poprzez słowo to należy rozumieć wszystkie sytuacje, w których zachodzi konieczność rozstrzygnięcia o prawach jednostki²⁹. Jest ono trochę inaczej postrzegane i rozumiane w poszczególnych typach postępowań. Sprawą sądowoadministracyjną jest każda sytuacja (sprawa), w której podmiot prawa prywatnego ze względu na potrzebę ochrony swojego interesu prawnego, znajdującego odzwierciedlenie w normach prawa administracyjnego, żąda od sądu

²⁷ J. Zimmermann, op.cit., s. 313.

²⁸ M. Bogusz, op.cit., s. 360; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 95.

²⁹ Wyrok TK z września 2009 r., SK 3/08, OTK ZU nr 8/A/2009 poz. 125.

administracyjnego wydania orzeczenia, w którym nastąpi kontrola działań lub zaniechań organów administracji publicznej³⁰. Ze sprawą administracyjną mamy już do czynienia w trakcie postępowania przed organem administracji publicznej. Zaskarżenie rozstrzygnięcia, bądź bezczynności tego organu przenosi spór na sądowy poziom. Skutkiem tego jest powstanie względnej równości procesowej pomiędzy organem a stroną postępowania³¹, utrata inkwizycyjnego charakteru postępowania oraz powstanie względnej kontradiktoryjności sporu. *Signum specificum* spraw sądowo-administracyjnych jest zmiana statusu prawnego organu administracji, którego pozycja przekształca się z podmiotu decydującego (rozstrzygającego) o prawach i wolnościach jednostki w stronę postępowaniu zobowiązaną do obrony swojego stanowiska i wydanego przez siebie rozstrzygnięcia. W postępowaniu sądowym traci on swoje władcze kompetencje zyskując w zamian uprawnienia procesowe polegające na możliwości przedstawienia, obrony i aktywnego popierania swojego rozstrzygnięcia.

Sąd administracyjny nie orzeka o istocie sprawy, ale dokonuje oceny legalności działań lub zaniechań organu administracyjnego. Bada on akt administracyjny, którego adresatem jest skarżący pod względem jego zgodności z prawem³². Utrzymując w mocy rozstrzygnięcie organu administracji lub je uchylając sąd pośrednio orzeka o statusie prawnym jednostki. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach w szczególności skarg na decyzje administracyjne, postanowienia na które służy zażalenie i rozstrzygające istotę sprawy, postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, akty prawa miejscowego, bezczynność organów i przewlekłość postępowania³³. W tej płaszczyźnie zakres orzekania sądów administracyjnych jest węższy niż sądów powszechnych, które rozstrzygając istotę sprawy bezpośrednio orzekają o prawach, wolnościach i obowiązkach podmiotów prawa³⁴.

³⁰ Por. art. 1 p.p.s.a.

³¹ Podobnie: J. Zimmermann, op.cit., s. 317.

³² Ocenie sądu podlegają: zgodność aktu administracyjnego z prawem materialnym, dochowanie wymaganej prawem procedury, respektowanie wymaganych prawem kompetencji (za: A. Kabat, op.cit., s. 113).

³³ Por. art. 3–5 p.p.s.a.

³⁴ M. Grzysławski-Cybulski, op.cit., A. Zieliński, op.cit., s. 497–498 oraz orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., K4/91, OTK 1986–1995/III/1.

Drugim elementem istotnie odróżniającym sądownictwo administracyjne od sądownictwa powszechnego jest fakt, iż sądy administracyjne wydają rozstrzygnięcie w oparciu o zasadę prawdy obiektywnej (materialnej). Sądy powszechne działają na podstawie zasady prawdy procesowej. Istota prawdy materialnej sprowadza się do tego, że sąd niezależnie od uczestników postępowania sam wyjaśnia wszystkie okoliczności mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Wszelkie wnioski dowodowe uczestników mają pomocnicze znaczenie. Sąd z urzędu powołuje dowody mające na celu ustalenie obiektywnej rzeczywistości. W postępowaniu kontradyktoryjnym (spornym) ciężar dowodu spoczywa na stronach, które zobowiązane do przedstawienia i udowodnienia swojego stanowiska. Sąd dopuszcza z urzędu dowody tylko w sytuacjach uzasadnionych szczególnymi okolicznościami³⁵. Bierność może skutkować, iż sąd nie przyjmie ich stanowiska³⁶. Postępowanie cywilne oraz karne są obecnie postępowaniami spornymi, w których zainteresowany zobowiązany jest do wykazania swoich racji i ich udowodnienia. W procedurze karnej dowody przeprowadzają strony uczestniczące w postępowaniu po ich zatwierdzeniu przez sąd (por. art. 167 § 1 k.p.k.). W postępowaniu cywilnym ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne (por. art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c.). Rozwiązanie to w zasadniczy sposób aktywizuje uczestników postępowania, którzy stają się współodpowiedzialni za jego wynik. Funkcja sędziego sprowadzona zostaje do roli arbitra oceniającego znaczenie i wagę przedstawionych dowodów. Brak przeprowadzenia dowodu niezawinionoskowanego przez stronę nie stanowi o wadliwości postępowania, choć może mieć istotny wpływ na wynik postępowania.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym sąd z urzędu zobowiązany jest ustalić stan faktyczny. Nieprzeprowadzenie dowodu istotnego dla rozstrzygnięcia oraz wydanie na tej podstawie orzeczenia, które nie odpowiada prawdzie obiektywnej skutkuje wadliwością postępowania sądowego. W bardzo istotny sposób wzmacnia to pozycję jednostki względem organu,

³⁵ Por. art. 167 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego, (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm. – dalej k.p.k.) oraz art. 232 k.p.c.

³⁶ Wyjątek w powyższej materii stanowią domniemania prawne, które zwalniają z obowiązku przeprowadzenia dowodu na określoną okoliczność lub bardzo go ułatwiają (por. np. art. 5 k.p.k.).

który wydał rozstrzygnięcie i uczestniczy w postępowaniu. W sytuacji gdy jednostka skutecznie zainicjuje postępowanie sąd administracyjny będzie zobowiązany do wszechstronnego zbadania legalności działań bądź zaniechań organu administracji niezależnie od argumentów podniesionych przez stronę i ich zasadności. Rozwiązanie to stanowi bardzo silne zabezpieczenie ochrony praw jednostki, której ustawodawca zagwarantował sprawdzenie legalności aktów administracyjnych niezależnie od podniesionych w trakcie sprawy twierdzeń.

Sądy administracyjne czerpią legitymację do sprawowania kontroli administracji publicznej z treści art. 184 Konstytucji RP. Właściwe są one tylko w sprawach poruczonych im przez ustawy zwykłe. Jeżeli ustawodawca nie zastrzegł jakiejś sprawy do właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, oznacza to, iż nie mogą się podjąć jej rozstrzygania. Zgodnie z treścią art. 177 Konstytucji sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla innych sądów. Artykuł 184 Konstytucji uzupełnia tę regulację i wskazuje, że sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością organów administracji w zakresie określonym ustawami. Rozwiązanie to może powodować problemy w sytuacji, gdy określona sprawa administracyjna nie jest równocześnie sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c.³⁷ a ustawy nie poddają jej pod kognicję sądów administracyjnych. W takiej sytuacji zarówno sąd cywilny jak i sąd administracyjny uzna się za niewłaściwy do rozpatrzenia takiej sprawy. Prawodawca nie chcąc zamykać jednostce drogi sądowej w ustawach procesowych zamieścił regulacje, z których wynika, iż sąd cywilny nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe³⁸. Podobnie sąd administracyjny nie może odrzucić skargi, która nie należy ona do jego właściwości, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy³⁹.

³⁷ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2014, poz. 101, ze zm.).

³⁸ Por. art. 199¹ k.p.c.

³⁹ Por. art. 58 § 1 p.p.s.a.

V.

Jednym z elementów prawa do sądu administracyjnego jest prawo dostępu do drogi sądowoadministracyjnej. Oznacza ono możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji do sądu administracyjnego z żądaniem zbadania legalności wydanego przez organ władzy aktu administracyjnego, który dotyczy interesu prawnego zainteresowanej jednostki i którego kontrola objęta jest kognicją sądów administracyjnych oraz w sytuacji bezczynności lub zwłoki organu. Prawo to oznacza kompetencję do zainicjowania przewodu sądowoadministracyjnego, w którym jednostka uprawniona będzie do skutecznego zakwestionowania legalności działań lub zaniechań organu administracji. Poprzez sformułowanie „skuteczne zakwestionowanie” rozumiem stworzenie takich warunków postępowania, w których jednostka będzie miała możliwość przedstawienia swoich racji i doprowadzenia do uchylecia aktu w przypadku jego wadliwości. Uzupełnienie w tej materii treści art. 45 Konstytucji stanowi art. 77 ust. 2, z którego wynika, że ustawa nie może zamykać nikomu drogi sądowej do dochodzenia wolności i praw.

Prawo dostępu do sądu administracyjnego doznaje pewnych ograniczeń. Mam tu przede wszystkim na myśli konieczność spełnienia szeregu warunków formalnych koniecznych do wniesienia skargi. Do podstawowych ograniczeń zaliczam konieczność wyczerpania drogi administracyjnej, konieczność uiszczenia opłaty od skargi, spełnienie warunków formalnych przewidzianych dla pism procesowych⁴⁰ (por. art. 52 p.p.s.a.).

Koszty sądowe stanowią dosyć poważną przeszkodę w realizacji prawa do sądu administracyjnego w szczególności dla uczestników, którzy znajdują się w złej sytuacji ekonomicznej. Brak uiszczenia opłaty od skargi stanowi podstawę do pozostawienia jej bez rozpoznania (art. 230 w zw. z art. 220 p.p.s.a.). W przypadku braku środków na uiszczenie wpisu strona ma prawo złożyć wnioszek o całkowite bądź częściowe zwolnienie z obowiązku uiszczania kosztów (art. 239 i n.). Ponadto ustawodawca ustalił katalog spraw, w których strony nie są zobowiązane do ponoszenia kosztów postępowania,

⁴⁰ W literaturze wskazuje się, iż te ograniczenia nie naruszają istoty prawa do sądu i zgodnie są z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. M. Jaworska, *Prawo do sądu*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 146 i cyt. lit.

są to w szczególności sprawy dotyczące przewlekłości i bezczynności postępowań (art. 239 § 1). „Prawo do sądu nie może być prawem iluzorycznym. Oznacza to, że w każdym uzasadnionym przypadku, jeżeli koszty sądowe miałyby stanowić barierę dla sądowego rozpatrzenia sprawy, sąd jest obowiązany do takiego rozstrzygnięcia, które umożliwi stronie wniesienie skargi”⁴¹.

Artykuł 45 Konstytucji mówi o prawie do właściwego sądu, w tym przypadku sądem takim jest sąd administracyjny. Konstytucja dzieli sądy na powszechne i administracyjne, które zaliczane są do sądów szczególnych. Podział ten wynika z potrzeby specjalizacji, tradycji oraz historii. Wyróżnienie tego typu organów władzy sądowniczej jest ponadto uzasadnione specyfiką prawa administracyjnego oraz różnicami pomiędzy prawem prywatnym i publicznym w zakresie przedmiotu i metody regulacji. Określenie właściwości sądów należy do domeny ustawodawcy zwykłego. Wytyczne w tym przedmiocie stanowią przepisy prawa materialnego. Koncepcja ta wsparta jest rekonstruowanymi z art. 2 Konstytucji dyrektywami pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i prawa. Wynika z nich nakaz tworzenia prawa, które będzie jasne i przewidywalne dla adresatów. Przekładając to na prawo do właściwego sądu – jednostka będąca adresatem aktu administracyjnego musi mieć pewność do jakiego sądu ma złożyć swoją skargę, a błąd w tej materii nie może jej szkodzić. Procesowym przejawem realizacji powyższych wytycznych są przepisy zawarte w ustawach procesowych, które nakazują organom władzy publicznej wzajemne przekazywanie sobie spraw w oparciu o kryterium właściwości oraz nakazują pouczać strony w tej materii. Uzupełnienie tych regulacji stanowią przepisy, które regulują zagadnienie sporów o właściwość.

Prawo do sądu administracyjnego jako sądu właściwego nie ma charakteru absolutnego, istnieje szereg aktów administracyjnych, których kontrola została powierzona sądownictwu powszechnemu. Ponadto istnieje szereg spraw o charakterze administracyjnym, które nie zostały przekazane do właściwości sądów administracyjnych i które nie są również sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. Jest to zjawisko niekorzystne i dysfunkcyjne, z formalnego punktu widzenia, żaden sąd nie jest właściwy do zbadania takiej sprawy. W świetle treści art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji RP na-

⁴¹ B. Dauter, *Prawo pomocy*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 1, s. 41.

leży uznać, iż sądy powszechne (cywilne) powinny takie sprawy rozstrzygać mimo ich ewidentnego administracyjnego charakteru, są one właściwe we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych dla innych sądów.

Strona postępowania ma prawo do rozpatrzenia jej sprawy bez zbędnej zwłoki. Z tego typu sytuacją mamy do czynienia, gdy postępowanie toczy się dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych mających znaczenie dla rozstrzygnięcia istoty sprawy⁴². „Szybkość, tj. zasada osiągania końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu. Ponieważ postępowanie urzeczywistnia postulat praworządności, powolność postępowania oddala moment realizacji nakazu prawa⁴³.

Zgodnie z treścią art. 7 p.p.s.a. sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu. W celu realizacji postulatu szybkości postępowania ustawodawca wprowadził do postępowania terminy procesowe, których celem jest nadanie jemu dynamiki. Podobną funkcję pełni postępowanie uproszczone (por. art. 119–122 p.p.s.a.). W przypadku, gdy postępowanie mimo wszystko staje się przewlekłe jego uczestnikowi służy skarga na przewlekłość wnoszona w trybie przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. „Instytucja skargi ma za zadanie przyspieszyć postępowanie sądowe i zapewnić terminowe załatwianie spraw. Ma również uchronić od odpowiedzialności Polskę za przewlekłe rozpatrywanie sprawy przed ETPCz⁴⁴.

Zgodnie z treścią art. 45 Konstytucji postępowanie sądowoadministracyjne powinno być jawne. Postulat ten realizowany jest przez art. 90 p.p.s.a.,

⁴² Por. art. 2 ustawy z 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.).

⁴³ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

⁴⁴ K. Wojszkun, op.cit., s. 29.

który stanowi, m.in. że jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne. Rozwiązanie to zapewnia transparentność działalności sądów administracyjnych i umożliwia jej społeczną kontrolę. Stanowi to również gwarancję prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁴⁵. Zgodnie z wytycznymi wynikającymi z art. 45 ust. 2 Konstytucji ustawodawca wprowadził do postępowania sądowego ograniczenia jawności rozprawy. Sąd administracyjny może z urzędu lub na wniosek uczestnika w sytuacjach wskazanych w ustawie o postępowaniu zarządzić odbycie rozprawy przy drzwiach zamkniętych (art. 96 i n.). Jawność postępowania oznacza również dostęp jej uczestników do czynności procesowych, akt sprawy itp.

Z jawnością postępowania dla jego stron związana jest gwarancja ich aktywnego udziału w postępowaniu. Wiąże się ona z przyznaniem im szeregu uprawnień procesowych, przy pomocy których mają one możliwość prezentowania, popierania i obrony swoich stanowisk. W postępowaniu administracyjnym uczestnik postępowania ma w szczególności prawo do: przeglądania akt sprawy i sporządzania notatek i odpisów, powoływania dowodów, przedstawienia swojego stanowiska, wypowiadania się przed sądem, bycia reprezentowanym przez pełnomocnika, otrzymania orzeczenia wraz z jego uzasadnieniem (jeżeli jest ono zaskarżalne). Warto zaznaczyć tu, że odpis uzasadnienia wyroku doręcza się bez względu na to, czy strona uiściła opłatę kancelaryjną⁴⁶.

Kolejnym elementem prawa do sądu jest uprawnienie strony do bycia reprezentowaną przez pełnomocnika w tym radcę prawnego, adwokata bądź innego profesjonalistę. Uzupełnienie powyższego stanowi prawo pomocy, obejmuje ono zwolnienie od kosztów oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wymaga ono uprzedniego wniosku strony, który wolny jest od opłat (art. 243 i n. p.p.s.a.). Przemysław Mijał krytycznie ocenia ustawowe rozwiązania i ugruntowaną na ich podstawie praktykę orzecniczą w zakresie dostępu nieodpłatnej pomocy prawnej. „Realizacja tego obowiązku przez państwo w obecnych realiach funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz przewidzianych

⁴⁵ D. Lis-Staranowicz, op.cit., s. 246.

⁴⁶ P. Mijał, *Nieodpłatna pomoc prawna jako realizacja prawa do sądu*, „Edukacja Prawnicza” 2012, nr 12, s. 45.

w ustawach ramach legislacyjnych nie należy do rozwiązań dobrych. [...] Działania w tym zakresie ocenić należy jako nieefektywne z uwagi na brak urzeczywistnienia podstawowych założeń, które powinny sprzyjać i prowadzić do zapewnienia właściwego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej zarówno na etapie przedprocesowym, jak i umożliwienia skorzystania z pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym⁴⁷. Bez powyższych uprawnień prawo do sądu miałoby charakter pozorny.

Wyżej wskazane uprawnienia procesowe strony składają się na tzw. zasadę sprawiedliwości proceduralnej⁴⁸. Polega ona na tym, że procedura postępowania sądowego powinna być ukształtowana w taki sposób, że każdy jej uczestnik na równych zasadach będzie miał prawo przedstawić i popierać swoje stanowisko, a jego argumenty zostaną przeanalizowane przez sąd administracyjny przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny. Przepisy procesowe muszą być tak skonstruowane, że zapewnią stronie faktyczną możliwość dochodzenia i ochrony swoich praw. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż na zasadę sprawiedliwości proceduralnej składają się trzy podstawowe elementy: prawo do wysłuchania³⁵, do informowania i do przewidywalności rozstrzygnięcia⁴⁹. Dwa pierwsze zostały już omówione. Sądy realizując trzeci postulat wykształciły całą linię orzeczniczą. Przyjmuje się, iż wysoce pożądanym zjawiskiem w prawie administracyjnym jest jednolitość wykładni i stosowania prawa. Praktycznym przejawem realizacji tego postulatu jest dyrektywa wydawania analogicznych rozstrzygnięć przez sądy administracyjne w stanach o zbliżonym stanie prawnym i faktycznym.

Kolejnym bardzo istotnym elementem prawa do sądu jest prawo do wyroku. Może być one postrzegane z dwóch perspektyw. Po pierwsze oznacza ono uprawnienie do szybkiego i terminowego załatwienia sprawy przez sąd, o czym wcześniej była już mowa. Po drugie obejmuje ono prawo do uzyskania orzeczenia (merytorycznego rozstrzygnięcia istoty sprawy). Dotyczyć

⁴⁷ Ibidem, s. 43.

⁴⁸ Szerzej na ten temat: K. Osajda, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 429 i cyt. lit. oraz orzecz.

⁴⁹ Za: K. Osajda, op.cit., s. 432. Por. wyroki TK z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66; z 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; z 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29.

ono musi orzeczenia organu administracji, jego bezczynności lub przewlekłości postępowania administracyjnego i rozstrzygać o legalności zaistniałych faktów. Zgodnie z treścią art. 45 wydany wyrok musi być sprawiedliwy, co w przypadku postępowania sądowoadministracyjnego oznacza wydanie go w postępowaniu spełniającym wymogi praworządnej procedury (sprawiedliwości proceduralnej) oraz w z uwzględnieniem zasady prawdy obiektywnej. Na marginesie należy zwrócić uwagę na fakt, iż art. 45 mówi o prawie do „sprawiedliwego [...] rozpatrzenia sprawy”, co oznacza, że przepis ten odnosi się do warunków procesowych. Przepis ten ostatecznie nie determinuje typu zasady, w oparciu, o którą ma zostać wydane rozstrzygnięcie⁵⁰. W konsekwencji ustawodawca decyduje, czy rozstrzygnięcie zapadnie w parciu o zasadę prawdy materialnej czy procesowej. W przypadku postępowania sądowoadministracyjnego dominujące znaczenie ma zasada prawdy materialnej w pozostałych typach postępowań – ta druga.

Jednym z ostatnich elementów prawa do sądu jest uprawnienie do zaskarżenia wyroku (orzeczenia) wydanego w I instancji (prawo do odwołania, zasada dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego). Nie wynika ona wprost z treści art. 45 Konstytucji RP. Rekonstruuje się ją z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej, które mają subsydiarny charakter wobec art. 45. Procesowym przejawem realizacji tego rozwiązania jest możliwość wnoszenia środków prawnych od orzeczeń wydawanych w toku postępowania przed sądem I instancji i na jego zakończenie. Struktura sądów administracyjnych jest dwupoziomowa. Sądami I instancji są wojewódzkie sądy administracyjne, sądem II instancji jest Naczelny Sąd Administracyjny. W toku postępowania strona może wnosić zażalenia na postanowienia sądów wojewódzkich, a od wydanych przez nie wyroków służy skarga kasacyjna.

Prawo wniesienia środka zaskarżenia doznaje pewnych ograniczeń. Należy tu wymienić przede wszystkim: obowiązek spełnienia wymogów formalnych przewidzianych ustawą dla pism procesowych i dodatkowych wymogów przewidzianych dla pism szczególnych tj. skarga kasacyjna, zachowania odpowiednich terminów, uiszczenia wpisu od skargi (zażalenia) oraz przymus adwokacko-radcowski. Mają one na celu usprawnienie funkcjonowa-

⁵⁰ Podobnie: M. Kłopocka-Jasińska, op.cit., s. 373.

nia wymiaru sprawiedliwości na poziomie sądownictwa administracyjnego. Ograniczenia te nie naruszają istoty prawa do sądu i wypełniają przesłanki wynikające z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Henryka Dolniaka przyjęte rozwiązania w kwestii konieczności partycypacji w kosztach postępowania nie tylko nie naruszają prawa stron do sądu, ale wręcz w prawidłowy sposób je racjonalizują⁵¹. Wskazane powyżej instytucje i wynikające z nich ograniczenia są wydatnie złagodzone przez prawo pomocy, które obejmuje zwolnienie od kosztów oraz ponoszoną przez Skarb Państwa pomoc prawną świadczoną przez profesjonalnych pełnomocników.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że najdalej idącym ograniczeniem prawa do sądu (wniesienia środka zaskarżenia) jest tzw. przymus adwokacko-radcowski, tj. ustawowo wprowadzona konieczność sporządzenia skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika. Wątpliwości w powyższej materii nie podziela NSA, który w podjętej w pełnym składzie uchwale, orzekł, że przymus adwokacko-radcowski nie stanowi nieuzasadnionego ograniczenia w dostępie do sądu, a z punktu widzenia ewentualnych obciążeń finansowych dla strony postępowania jest on neutralizowany przez dobrze rozwinięty system pomocy prawnej, natomiast instytucja samej skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest zgodna z konstytucyjnymi standardami, o ile spełnione zostają pewne wymogi stosowania prawa na płaszczyźnie postępowania sądowoadministracyjnego. Marcin Piłaszewicz, cytując orzecznictwo TK, wskazuje że instytucja ta ma na celu zapewnienie właściwego poziomu merytorycznego wnoszonych środków prawnych, zapewnia ochronę interesów skarżącego, który nie dysponuje odpowiednią wiedzą i doświadczeniem, sprzyja zachowaniu jednolitości wykładni i stosowania prawa, stanowi gwarancję prawidłowego wykonania prawa do sądu i wzmacnia jego skuteczność⁵².

Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed NSA ma nieco inny charakter niż ma to miejsce w postępowaniu przed SN. Sąd Najwyższy pełni rolę sądu kasacyjnego (trzeciej instancji), a NSA jest sądem II instancji i realizuje funkcje określone w art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te

⁵¹ H. Dolniak, *Nadużycie prawa do sądu*, [w:], *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005, s. 137.

⁵² M. Piłaszewicz, op.cit.

są silnie powiązane z treścią art. 45 i 77 ustawy zasadniczej i je uzupełniają. Takie więzi konstytucyjne nie istnieją w przypadku Sądu Najwyższego. Podsumowując, rozwiązania ustrojowe sądownictwa administracyjnego silniej determinują NSA do urzeczywistnienia prawa do sądu niż ma to miejsce w przypadku SN.

Z art. 45 Konstytucji RP wynika, iż każdemu przysługuje prawo do niezależnego i niezawisłego sądu. Są to gwarancje ustrojowe i zarazem cechy, którymi muszą się charakteryzować organy sprawujące wymiar sprawiedliwości. Rozwiązanie to silnie koreluje z art. 10 (zasada podziału i równowagi władzy), art. 173 (zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej) oraz art. 175 ust. 1 (zasada sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwości). Wszystkie postulaty i twierdzenia odnoszące się do niezależności i niezawisłości podniesione w nauce w stosunku do sądów powszechnych w pełni odnoszą się do sądownictwa administracyjnego⁵³. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż żadna władza oraz żaden podmiot nie może ingerować w struktury, skład, działania lub orzecznictwo sądów⁵⁴. Sformułowanie „żadna władza” nabiera szczególnego znaczenia w postępowaniach sądownoadministracyjnych albowiem w nich zawsze jedną ze stron postępowania jest organ władzy publicznej. Zabezpieczenie niezależności i niezawisłości sądów w powyższej materii ma kluczowe znaczenie dla realizacji prawa do sądu. Tylko niezależna władza sądownicza wykonywana przez niezawisłego sędziego daje należytą gwarancję bezstronności postępowania i sprawiedliwości orzeczenia. Należy wskazać, iż konstytucyjne gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów w pełni realizowane są na gruncie ustawodawstwa. Powyższe wytyczne realizowane są w szczególności przez następujące instytucje procesowego i ustrojowego prawa sądownoadministracyjnego: wyłączenie sędziego, wydawanie wyroku przez sędziów, którzy badali daną sprawę, nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziów, związanie sędziów tylko ustawami i Konstytucją, *incompatibilitas*, immunitet, bezpartyjność.

⁵³ Szerzej na ten temat: D. Lis-Staranowicz, op.cit., s. 249; R. Hauser, *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 1, s. 5 i cyt. lit.

⁵⁴ Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81.

VI.

Podsumowując, należy wskazać, iż prawo do sądu administracyjnego realizuje wytyczne wynikające z treści art. 45 Konstytucji i innych regulacji z nim powiązanych. Następuje to na innych zasadach niż ma to miejsce w procedurze karnej, czy cywilnej, ale przepisy prawa, w szczególności ustawy zasadniczej, nie żądają by procedury były identyczne. W polskim porządku prawnym prawo do sądu administracyjnego oznacza przede wszystkim prawo żądania skontrolowania przez sąd działalności organów administracji publicznej w oparciu o kryterium legalności⁵⁵. Konstrukcja skargi do sądu administracyjnego zapewnia wystarczającą ochronę uprawnień i obowiązków jednostki wynikających z norm prawa publicznego. Ustawy określają szeroki katalog podmiotów, które mogą inicjować postępowanie przed sądami administracyjnymi, samo wszczęcie postępowania nie jest nadmiernie sformalizowane. Stosunkowo szeroki zakres przedmiotowy kontroli sądowoadministracyjnej sprawia, że zdecydowana większość aktów administracyjnych poddana jest kognicji organów władzy sądowniczej. Te które na skutek błędu znalazły się poza tą kontrolą sukcesywnie są wynajdywane w orzecznictwie i uzupełniana się o ich typ kognicję organów władzy sądowniczej.

Mimo istnienia pewnych ograniczeń w dostępie do realizacji tego prawa, to ustawodawca wprowadził szereg instytucji i środków, w szczególności charakterze procesowym, które te bariery bądź znoszą, bądź ograniczają ich skuteczność wobec podmiotów, które z różnych przyczyn nie są w stanie samodzielnie skorzystać z prawa do sądu administracyjnego. Szczególnie istotne w tej materii jest prawo pomocy, które ma na celu ułatwić dostęp do sądu i w zasadniczej mierze przyczynić się do realizacji dyrektyw wynikających z art. 45 Konstytucji.

Cechami odróżniającymi prawo do sądu administracyjnego od prawa do sądu karnego czy cywilnego, pomijając mniej doniosłe odrębności proceduralne, są przede wszystkim: prymat zasady prawdy materialnej, przedmiot kontroli jakim są szeroko rozumiane akty administracyjne, cel postępowania jakim jest kontrola legalności działalności organów administracji publicznej, co do zasady wyłączne prawo podmiotów prawa prywatnego do inicjowania procedur sądowoadministracyjnych, zmiana statusu prawnego or-

⁵⁵ Podobnie: J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 319.

ganu administracji z podmiotu orzekającego o statusie jednostki w stronę postępowania, ograniczony zasięg skutków prawnych orzeczeń, który z zasady sprowadza się do uchylenia aktu administracyjnego. Wszystkie te elementy przesądzają, o tym że w praktyce prawo do sądu administracyjnego jest realizowane w całkowicie inny sposób niż prawo do sądu cywilnego i karnego. Ogólną konstrukcję wszystkich postępowań sądowych wyznaczają przepisy ustawy zasadniczej, w szczególności art. 45. W rzeczywistości jest on realizowany w różny sposób i jego ogólne cele osiągane są w oparciu o różne założenia i procedury.

Literatura

- Adamiak B., *Bezczynność w sądownictwie administracyjnym*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1570.pdf> (4.09.2015).
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bogusz M., Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr XIII.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 10.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Dauter B., *Prawo pomocy*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 1.
- Dolniak H., *Nadużycie prawa do sądu*, [w:], *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005.
- Gołaczyński J., Krzywonos A., *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Prawo pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa, 2013.
- Hauser R., *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 1.
- Iserzon, E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.

- Jaworska M., *Konstytucyjna formuła prawa do „sądu właściwego” a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3.
- Jaworska M., *Prawo do sądu*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Leja A., *System ochrony prawnej praw jednostki w Unii Europejskiej*, http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt8/41_leja.pdf, (8.09.2015).
- Kłopocka-Jasińska M., *Konstytucyjny standard prawa do sądu zasada prawdy materialnej – uwagi w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.
- Lis-Staranowicz D., *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2006.
- Łukasik K., *Konstytucyjne prawo do sądu „każdego” a przymus adwokacko-radcowski w sprawie skargi kasacyjnej w postępowaniu przed Sądem Najwyższym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, nr 2.
- Kabat A., *Prawo do sądu w ustawie Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] *Konstytucja ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Pietrzykowski H., *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11–12.
- Mijał P., *Nieodpłatna pomoc prawna jako realizacja prawa do sądu*, „Edukacja Prawnicza” 2012, nr 12.
- Piłaszewicz M., *Prawo do sądu a prawo pomocy przewidziane w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Monitor Podatkowy” 2009, nr 3.
- Przybyszewska-Szter B., *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.
- Osajda K., *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010.
- Scheuring K., *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007.
- Sokolewicz W., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Świczkowski J., *Kilka uwag na temat przestrzegania konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu i dwuinstancyjnego postępowania sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 1–2, s. 18.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.

- Wojszkun K., *Prawo do sądu jako podstawowa zasada prawa administracyjnego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012, nr 1.
- Zieliński A., *Prawo do sądu i organizacja władzy sadowniczej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2.