

JAN ZIMMERMANN

PRAWO DO SĄDU W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

I. „Prawo do sądu”, jeśli się pomyśli o nim w oderwaniu od konkretnego systemu prawa, konkretnej gałęzi prawa, a tym bardziej od konkretnych unormowań prawnych, kojarzy się z poczuciem sprawiedliwości i poczuciem potrzeby ochrony. Wszędzie tam, gdzie jednostka ma do czynienia z prawem, pragnie ona tego, żeby prawo to było stanowione i stosowane sprawiedliwie i żeby w wypadku konfliktu między nią a podmiotem upoważnionym do stanowienia, a zwłaszcza stosowania prawa, mogła ona uzyskać pomoc w postaci obiektywnego rozstrzygnięcia. Na przeciw tym naturalnym oczekiwaniom wychodzi prawo do sądu, które na tej właśnie najogólniejszej płaszczyźnie może być rozważane ponadsystemowo, prawnonaturalnie. Można je określać jako prawo jednostki istniejące zawsze tam, gdzie istnieje jakiekolwiek prawo stanowione w każdej jego odmianie i nie trzeba go oddzielnie ustanawiać ani formułować. Wystarczy, że konkretny ustawodawca przygotowuje instrumenty prawne niezbędne i przydatne dla jego realizacji.

II. Rozważania w tym zakresie zostawmy jednak filozofom prawa i teoretykom i przybliżając się bardziej do problemu niniejszego artykułu, zauważmy, że „prawo do sądu” wynika bezpośrednio z idei demokratycznego państwa prawnego i stanowi jej immanentną część. Przy takim założeniu nie ma również konieczności wyraźnego formułowania omawianego prawa. Wystarczy normatywne zakwalifikowanie danego systemu do kategorii „demokratycznego państwa prawnego”. Z tej zasady wprost wynikają następane, a jedną z nich jest zasada „prawa do sądu”. Jednakże stoimy tu już na gruncie prawa stanowionego i otwiera się tym samym pierwsze pole dla rozważań prawnopozytywnych. Można poddawać interpretacji formułę wprowadzenia zasady państwa prawnego i wyciągać z niej wnioski miarodajne również dla prawa do sądu.

III. To kolejne przybliżenie będzie jednak domeną teoretyków i konstytucjonalistów. Przydatne jest zejście na następną płaszczyznę i zwrócenie uwagi na to, czy prawo do sądu istnieje i obowiązuje jednakowo w każdej gałęzi prawa, czyli czy dotyka w jednakowej mierze wszelkich stosunków i sytuacji prawnych, w jakiej pozostaje jednostka, i czy może się wiązać ze wszelkimi jej uprawnieniami lub obowiązkami. Niewątpliwie prawo to tak właśnie zostało pomyślane – jest uniwersalne i powszechne, a ustawodawca winien dbać o to, aby nie pozostawić żadnego obszaru, w którym nie mogłoby ono działać lub w którym jednostka nie mogłaby znaleźć ochrony sądowej. Z drugiej jednak strony przy ocenie realnego kształtu tego prawa nie można abstrahować od po-

działu systemu prawa na gałęzie i od istniejącego w każdym systemie prawa zróżnicowania stosunków prawnych i sytuacji prawnych. Jest chyba rzeczą oczywistą, że ochrona sądowa, przynajmniej w każdej z trzech podstawowych dziedzin prawa (prawo cywilne, prawo karne i prawo administracyjne) musi być odmienna. Także więc administratywista powinien szukać dalszych bardziej szczegółowych punktów oparcia dla swojej analizy – tym bardziej że dziedzina, którą się zajmuje, jest odmienna od tradycyjnych „sądowych” dyscyplin prawnych i bezpośrednie przenoszenie tu ich dorobku może być ryzykowne.

W obrębie prawa administracyjnego potrzebne jest wskazanie cech charakterystycznych tej dziedziny prawa i sprawdzenie, czy z ich powodu prawo do sądu ma tutaj specjalny charakter, a także określenie cech samego sądownictwa administracyjnego, które ma z założenia gwarantować prawo do sądu w prawie administracyjnym. Należy też wziąć pod uwagę pozytywną regulację „prawa do sądu” zawartą w Konstytucji i poddać ją interpretacji przydatnej dla prawa administracyjnego i odpowiadającej jego niewątpliwej specyfice. W końcu pojawi się potrzeba sięgnięcia do konkretnych rozwiązań prawnych, dotyczących „prawa do sądu” w prawie administracyjnym.

IV. Zaczniemy od tego, że odmiennie od dyscyplin „sądowych” prawo administracyjne charakteryzuje się specjalnym sposobem obowiązywania i stosowania swoich norm, a prawa i obowiązki ich adresatów, które miałyby podlegać ochronie sądowej, są tu wyznaczane specyficznie.

Pierwszą możliwością jest ich bezpośrednie wynikanie z norm powszechnie obowiązujących (ustaw). Dotyczą one wtedy poszczególnych podmiotów od razu, bez potrzeby dokonywania ich autorytatywnej konkretyzacji. W tych sytuacjach aktywność administracji publicznej przejawiać się może dopiero w stadium egzekucji i tylko na tej płaszczyźnie może zaistnieć możliwość i potrzeba ochrony sądowej. Wyjątkowo tylko jest do pomyślenia prawo adresata aktu normatywnego do kwestionowania wynikających z niego regulacji. Może to dotyczyć jedynie aktów podustawowych, a zwłaszcza aktów powszechnie obowiązujących, wydawanych przez terenowe organy administracji publicznej.

Z interesującego nas tu punktu widzenia istotniejszy jest jednak drugi sposób wyodrębniania stosunku administracyjnoprawnego i formułowania uprawnień lub obowiązków stron, jakim jest podjęcie czynności stosowania prawa przez organ administracji publicznej. W takiej sytuacji uprawnienia i obowiązki powstają poprzez wydanie aktu administracyjnego lub podjęcie innej czynności prawnej (np. umowy administracyjnej) przez organ administracyjny. Czynność ta jest podejmowana już w konkretnej sprawie, toteż wobec niej istnieje wyraźna potrzeba ochrony sądowej. Ochrona taka, czyli możliwość realizacji prawa do sądu w takich właśnie okolicznościach, z zasady nie dotyczy jednak prawa do ukształtowania stosunku prawnego przez sąd, gdyż stosunek ten jest już ukształtowany „pozasądowo” przez samo prawo lub przez stosujący je organ administracji publicznej. Nie ma tu miejsca na „wyreżanie” administracji publicznej przez sądy, na merytoryczne rozstrzyganie spraw – nie ma więc też miejsca na prawo do sądu rozumiane tak samo, jak w dyscyplinach „sądowych”. Prawo do sądu staje się natomiast prawem do weryfikacji (kontroli) tego, co zrobił już wcześniej organ administracji publicznej, korzystający ze

swoich władczych kompetencji. Prawo do orzeczenia sądowego, będące bardzo istotnym elementem prawa do sądu, staje się prawem do uzyskania rozstrzygnięcia o poprzednio wydanym akcie administracyjnym i o jego zgodności z przyjętym wzorcem.

Można oczywiście dyskutować, czy to wystarczy. Jednak przyjęcie negatywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie zmuszałoby do całkowitego przebudowania systemu i wyposażenia sądów (sądów administracyjnych) w prawo do orzekania merytorycznego, a w ślad za tym w odpowiednie instrumentarium dowodowe itp. W istniejącym systemie prawo do sądu w prawie administracyjnym musi zatem oznaczać jedynie prawo do kontroli tego, co należy do działań administracji publicznej i co ma pozasądowy charakter.

V. Inną cechą prawa administracyjnego, która wydaje się istotna z interesującego nas tu punktu widzenia, jest bezwzględne obowiązywanie jego norm. Oznacza dla organów administracji publicznej nie tylko obowiązek działania wyłącznie zgodnie z normą – bez możliwości jej modyfikacji, ale także obowiązek działania w ogóle. Organy administracji publicznej nie mogą być bezczynne. Cecha ta wydaje się bardzo ułatwiać realizację idei prawa do sądu, gdyż oznacza ona każdorazową jasność przesłanek, kryteriów i sposobów podejmowania przez administrację działań, a więc ułatwia ich ocenę i ochronę przed pojawiającymi się błędami i patologiami. Jednakże prawo administracyjne niesie w sobie jednocześnie elementy umożliwiające i ułatwiające organom administracji publicznej zachowania elastyczne, które – zgodnie z zadaniami powierzonymi władzy wykonawczej – powinny one dostosowywać do bieżących potrzeb i sytuacji. Administracja musi być aktywna i twórcza, a także na bieżąco reagować na zmieniające się okoliczności. Pojawia się więc konieczność i związane z nią ryzyko różnych regulacji blankietowych, posługujących się pojęciami niedookreślonymi lub pozwalających organom administracyjnym na działania dyskrecjonalne, wykonywane w ramach uznania administracyjnego. Ta z kolei cecha prawa administracyjnego sprawia, że prawo do sądu musi być traktowane jako najlepsze zabezpieczenie przed dowolnością działania administracji i nadużywaniem przyznanych jej luzów decyzyjnych¹. W tej sferze realizacja prawa do sądu wydaje się szczególnie niezbędna, ale jest też ona trudna. Właśnie na tym obszarze kontrola sądowa powinna być szczególnie dokładna.

VI. Prawo do sądu w obrębie prawa administracyjnego łączy się w naturalny i oczywisty sposób z instytucją sądów administracyjnych. Nasuwa się jednak pytanie, czy sądownictwo administracyjne wyczerpuje możliwości skorzystania z prawa do sądu w tej dziedzinie prawa, czy też można mówić o udziale sądów powszechnych lub sądów specjalnych w realizacji tego prawa. Odpowiedź wynika z rozbudowanej i bardzo zróżnicowanej klasyfikacji form działania administracji publicznej wobec obywatela. W sytuacjach, w których administracja publiczna działa w formach prawa cywilnego, niewątpliwie otwarta jest droga cywilnoprawna przed sądem powszechnym. Ponadto usta-

¹ Por. A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, w: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 23 i n.

wodawca sytuuje nieraz w rękach organów administracji publicznej władze kompetencje do orzekania w kwestiach cywilnoprawnych (odszkodowania, rozgraniczenie nieruchomości), przewidując wyraźnie, że od podjętego w takim zakresie aktu administracyjnego nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, ale powództwo do sądu powszechnego. Podobnie jest w zakresie tych stosunków pracy, które są zawiązywane w drodze aktu administracyjnego (mianowanie). Z kolei w zakresie, w jakim organy administracji publicznej upoważnione są do nakładania sankcji karnych (kary administracyjne), po zniesieniu kolegiów do spraw wykroczeń (d. kolegiów karnoadministracyjnych) otwarta jest droga do sądu karnego. Istnieją wreszcie różne sądy szczególne, których zadania powinny być jednak osobno rozpatrywane z punktu widzenia realizowania przez nie prawa do sądu. Podane tu sytuacje stanowią dobry przykład przenikania się dyscyplin prawnych i dowodzą uniwersalności ogólnego, konstytucyjnego prawa do sądu.

Pozostając jednak przy charakterystyce sądownictwa administracyjnego i szukając jego cech z interesującego nas punktu widzenia, trzeba powtórzyć, że sądownictwo zbudowane w oparciu o model „austriacki” lub „niemiecki”, do którego należą rozwiązania polskie, opiera się na regule sądowej kontroli administracji. Oczywiście to, do czego są upoważnione sądy administracyjne jest podstawową i najdoskonalszą formą kontroli administracji publicznej, ale ciągle tylko kontrolą. Celem działania sądu jest wydanie orzeczenia o legalności, dla którego badanie stanu faktycznego ma inne znaczenie niż dla samej kontroli. Efekty tej kontroli nie są więc „środkami pokontrolnymi” w takim rozumieniu tego słowa, jakiego używa literatura dotycząca kontroli administracji publicznej. Wyrok sądu administracyjnego, zawierający stwierdzenie naruszenia prawa w zaskarżonym akcie i uchylający ten akt lub stwierdzający jego nieważność, ma znaczenie dla „organu kontrolowanego”, a jednocześnie ma znaczenie zewnętrzne dla losu normy indywidualnej (decyzji). Taki wyrok sądu eliminuje z obrotu prawnego akt dotychczas obowiązujący (i często już wykonywany), a w przypadku stwierdzenia jego nieważności — eliminuje go z mocą wsteczną. Z kolei wyrok oddalający skargę i stanowiący tym samym efekt kontroli stwierdzający, że zaskarżony akt był zgodny z prawem, prowadzi do uzyskania przez ten akt przymiotu prawomocności i powoduje wzmocnienie jego stabilności. Każdorazowe działanie sądu przyczynia się więc do kształtowania sumy aktualnie obowiązujących uprawnień lub obowiązków poszczególnych podmiotów działających w obrębie prawa administracyjnego, a tym samym kształtuje w każdym momencie istniejącą sieć stosunków administracyjnoprawnych. W tym sensie nawet wtedy, gdy ustawodawca nie przewiduje jakichkolwiek kompetencji sądu do orzekania merytorycznego „w sprawach administracyjnych” (w zastępstwie administracji publicznej), sąd administracyjny jest i tak swoistym „administratorem” i jego działanie dopełnia funkcje administracji publicznej. Można więc twierdzić, że „tylko częściowo jest prawdziwe przedstawianie sądów administracyjnych jako organów kontroli legalności, porównujących [...] rozstrzygnięcia administracji z wolą ustawodawcy. Rola tych sądów ma znacznie bardziej twórczy charakter”². Mimo to jednak

² L. Garlicki, w: *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990, s. 27.

ochrona sądu administracyjnego jest pośrednia i realizacja prawa do sądu w tej dziedzinie nie może dać obywatelowi gwarancji uzyskania satysfakcjonującego go orzeczenia końcowego.

Działanie sądu administracyjnego nie jest zatem typowym wymiarem sprawiedliwości i wymaga konfrontacji z obowiązującą zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości, która wprowadza obowiązująca Konstytucja RP³. Zasada ta może być odczytywana podmiotowo (kto „wymierza sprawiedliwość”) i przedmiotowo (na czym polega „wymierzanie sprawiedliwości”). Aspekt podmiotowy tego pojęcia jest jasny i czytelny i sprowadza się on do stwierdzenia, że skoro organem wymiaru sprawiedliwości został nazwany sąd, to jego działanie jest „wymiaru sprawiedliwości”. Aspekt przedmiotowy wymaga posłużenia się doktrynalnym pojęciem „wymiaru sprawiedliwości”, które na ogół oznacza „działalność polegającą na rozwiązywaniu sytuacji spornych powstających na gruncie obowiązujących norm prawnych, przez podmiot niezaangażowany w spór, który rozstrzyga te sytuacje wykorzystując środki przymusu państwowego”⁴. Mówi się również, że wymiar sprawiedliwości polega na „wydaniu rozstrzygnięcia (orzeczenia) stwierdzającego, jaka norma prawa administracyjnego znajduje zastosowanie w rozpatrywanej sprawie i ustaleniu, skonkretyzowaniu dyspozycji tej normy”⁵. W dawniejszym ujęciu, użytym właśnie w kontekście rozważań o sądownictwie administracyjnym, mowa o „subsumowaniu wypadków konkretnego życia pod literę obowiązującego prawa”⁶.

Jak już powiedziano, sądy administracyjne nie rozstrzygają o prawach lub obowiązkach podmiotów i nie rozstrzygają między nimi sporów⁷ (o czym niżej). Stwierdzając zgodność lub niezgodność z prawem zaskarżonego aktu, muszą one jednak przeprowadzić proces myślowy, polegający na zastosowaniu prawa do konkretnego stanu faktycznego i na wyciągnięciu z tego odpowiednich konsekwencji (proces subsumcji) – czynią to w sposób niezawisły i z założenia „sprawiedliwy”. Przed wydaniem rozstrzygnięcia sąd administracyjny przeprowadza więc „wewnętrznie” zabieg, będący wymierzaniem sprawiedliwości w podanym wyżej znaczeniu. Być może to właśnie oznacza ustawowe określenie, które mówi o wymiarze sprawiedliwości „przez kontrolę”. W każdym razie wydaje się, że w obrębie przyjętego w Polsce modelu sądownictwa administracyjnego kontrowersyjne jest twierdzenie, że działanie sądu administracyjnego jest „wymiaru sprawiedliwości” w sensie przedmiotowym, a także, że kontrola jest wymiarem sprawiedliwości. Można najwyżej mówić tu o pewnej odmianie wymiaru sprawiedliwości, uwzględniającej specyfikę sądownictwa administracyjnego.

VII. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, związane ze specyfiką prawa administracyjnego i charakter sądownictwa administracyjnego, należy przyrzeć się obowiązującej, konstytucyjnej regulacji „prawa do sądu” i rozwa-

³ Zgodnie z art. 175 Konstytucji, wymiar sprawiedliwości w RP sprawują: 1) Sąd Najwyższy, 2) sądy powszechne, 3) sądy administracyjne, 4) sądy wojskowe.

⁴ J. Naleziński, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2002, s. 330.

⁵ T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 16; idem, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 17.

⁶ J. S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 24.

⁷ Nawet spory kompetencyjne nie są dosłownie „sporami”, ale polegają na kontrowersji w kwestii znaczenia obowiązującej normy kompetencyjnej.

żyć, czy odpowiada ona tym założeniom, a także – co jest ważniejsze – odwrotnie: czy ze względu na nie można mówić, że w prawie administracyjnym istnieje pełne, konstytucyjne prawo do sądu. Czy można tu wprowadzać jakieś specjalne zastrzeżenia, skoro zgodnie z zasadą jednolitości porządku prawnego, każda zasada konstytucyjna powinna być interpretowana jednakowo w każdej dziedzinie prawa?

Regulacja konstytucyjna wprowadzająca prawo do sądu jest zwięzła. Konstytucja stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez uzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1). Przepis ten uzupełnia regulacja art. 31 ust. 3, zgodnie z którym „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Ponadto „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia swoich wolności i praw” (art. 77 ust. 2). Treść pierwszego z wymienionych przepisów, zawierającego samą zasadę, daje się łatwo rozdzielić na cztery segmenty.

Pierwszy z nich, to segment podmiotowy. Prawo do sądu służy „każdemu”, co oznacza, że nie doznaje ono jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych, co znajduje swoje potwierdzenie w wyjątkach określonych w art. 31 ust. 3. Jest to jednocześnie prawo do „sądu”, toteż realizować je może wyłącznie podmiot, mający wszelkie atrybuty władzy sądowej.

Drugi segment ma charakter przedmiotowy. Przedmiotem prawa do sądu jest „rozpatrzenie sprawy”. Słowo: „rozpatrzenie” musi w sobie zawierać także rozstrzygnięcie sądowe – nie ma sensu rozpatrywanie sprawy bez dojścia do odpowiedniej konkluzji.

Te dwa elementy mają charakter kluczowy – jeżeli okaże się, że w obrębie prawa administracyjnego zostały one zachowane, będzie można mówić o tym, że co do zasady konstytucyjne prawo do sądu nie doznaje w tej dziedzinie prawa uszczerbku.

Pozostałe dwa segmenty dotyczą już bowiem pewnej „obudowy” prawa do sądu. Mają one ogromne znaczenie, ale ich potwierdzanie lub ograniczanie nie wpływa już na samą zasadę, ale na zakres prawa do sądu i na możliwość jego rzeczywistej realizacji. Charakteryzowane jest tu najpierw postępowanie sądowe, które ma doprowadzić do realizacji prawa do sądu. Ma ono być sprawiedliwe, jawne i szybkie. W dalszej kolejności cytowany przepis charakteryzuje sam sąd realizujący prawo do sądu przez przypisanie mu cechy właściwości, niezależności, bezstronności i niezawisłości. Wszystkie te cechy traktowane są w literaturze jako elementy prawa do sądu, choć w istocie mają one charakter instrumentalny wobec tego prawa i służą jego optymalnej realizacji, wyznaczając jego podstawowy standard.

VIII. Pierwszym podstawowym segmentem regulacji konstytucyjnej jest segment p o d m i o t o w y. Prawo do sądu służy „każdemu”⁸. *Prima facie* Kon-

⁸ Należy przyjąć, że „każdy”, to również cudzoziemiec, osoba prawna lub jednostka nie posiadająca osobowości prawnej.

stytucja nie wprowadza tu więc jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych i nie uzależnia uruchomienia drogi sądowej od jakichkolwiek przesłanek dodatkowych, w tym od istnienia jakiegokolwiek „legitymacji”⁹. Można na tej podstawie twierdzić, że prawo do sądu jest oddzielnym prawem podmiotowym o charakterze formalnym, za pomocą którego można dochodzić wszelkich innych praw, a jego uruchomienie nie wymaga istnienia po stronie jednostki jakiegokolwiek interesu prawnego¹⁰. Jednakże tak kategoryczny wniosek wydaje się zbyt pochopny. Należy się zgodzić z poglądem, że prawo do sądu ma charakter materialny, a do ochrony praw podmiotowych dochodzi się bezpośrednio w oparciu o roszczenia wynikające z tych praw. Prawo do sądu ma charakter wobec nich subsydiarny i można je realizować przez wykazanie istnienia interesu prawnego¹¹. Przyjęcie tej koncepcji pozwala uniknąć przekształcenia się skargi sądowej w *actio popularis* i sytuacji, w których każda sprawa, według oceny samej jednostki, musiałaby się stać przedmiotem postępowania sądowego. Dlatego właśnie należy powiązać sformułowanie „każdemu” ze słowem „sprawa” i przyjąć, że prawa do sądu nie ma każdy w dowolnej sprawie, ale ma je tylko w „swojej” sprawie. Chcąc skorzystać ze swojego prawa do sądu, musi on więc 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 sądowego¹². Przy takim rozumieniu słowa: „każdy” nie można mówić o domniemaniu prawa do sądu i nie są sprzeczne z Konstytucją te unormowania, które uzależniają możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego od istnienia interesu prawnego „w zaskarzeniu” lub naruszenia wcześniej istniejącego interesu prawnego lub uprawnienia. Nie stanowi więc złamania istoty konstytucyjnego prawa do sądu to, że ustawodawca nie traktuje skargi do sądu administracyjnego jako *actio popularis*, tylko sam wprowadza legitymację materialną do wniesienia skargi.

IX. Ustawowe wyznaczanie legitymacji do wniesienia skargi łączy się z zagadnieniem przedmiotu ochrony przed sądami administracyjnymi, który pozwala powiązać elementy podmiotowe i przedmiotowe w jedną całość. Chronione są wartości i dobra, które mogą być postrzegane obiektywnie lub subiektywnie. Istotne jest to, że te punkty widzenia w obrębie sądownictwa administracyjnego spletają się ze sobą. Z jednej strony bowiem sądy te mają kontrolować i oceniać administrację publiczną, co wskazuje na konieczność przyjęcia kryterium obiektywnego, z drugiej jednak strony, zgodnie z zasadą skargowości, sąd działa zawsze tylko na podstawie skargi, czyli impulsu zewnętrznego, pochodzącego od podmiotu reprezentującego subiektywne interesy, co jest widoczne w analizowanym wyżej sformułowaniu: „każdemu w jego sprawie”. Jeżeli więc mowa o ochronie poprzez sądownictwo administracyjne, to chronologicznie rzecz

⁹ Inaczej tę kwestię reguluje Konstytucja niemiecka, stwierdzając w art. 19 ust. 4: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen [...]”.

¹⁰ Pogląd taki może być wzmocniony przez twierdzenie, że art. 45 ust. 1 Konstytucji mógłby być bezpośrednio stosowany, zgodnie z regułą art. 8 ust. 2 te samej Konstytucji. Uznanie możliwości bezpośredniego stosowania tej zasady prowadziłyby jednak do uznania dostępu do sądu zawsze, nawet wtedy, gdy ustawy „zwykle” takiego dostępu nie przewidują. Por. wypowiedź T. Erecińskiego, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 224-225.

¹¹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 414.

¹² Por. A. Wróbel, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 249.

biorąc, zaczyna się ona w momencie możliwości wniesienia skargi do sądu (ochrona skarżącego i jego interesów następuje już poprzez samo wniesienia skargi), trwa podczas przebiegu postępowania sądowego (skarżący może podczas tego postępowania prezentować swoje stanowisko i przedstawiać potrzebne argumenty) i kończy się w momencie wydania orzeczenia sądowego, które wchodzi do obrotu prawnego.

Ze względu na ten przedmiot dzieli się tradycyjnie systemy sądownictwa administracyjnego na systemy zbudowane dla ochrony praw jednostki jako systemy ochrony prawa podmiotowego (subiektywny punkt widzenia) i na systemy zbudowane dla zapewnienia przestrzegania przez administrację prawa przedmiotowego (inaczej: obiektywnego porządku prawnego). W klasycznym ujęciu tego podziału system ochrony prawa podmiotowego polega na tym, że sąd administracyjny działa tylko na wniosek osoby, której prawo podmiotowe zostało naruszone przez akt administracyjny, ogranicza się więc prawo wniesienia skargi tylko do pewnego kręgu osób posiadających kwalifikowaną legitymację skargową. W systemie tym sąd jest związany granicami skargi i bada jedynie ewentualne naruszenia prawa podmiotowego i tylko poprzez stwierdzenie faktu takiego naruszenia może uchylić zaskarżony akt. System ochrony prawa przedmiotowego polega natomiast na tym, że skarga do sądu jest składana przez dowolny podmiot ze względu na naruszenie prawa w ogóle (w skrajnym ujęciu skarga ta jest nawet zbędna, a sąd może działać z urzędu) sąd zaś nie jest związany granicami skargi, bada zaskarżony akt w całości i uchyla go zawsze, gdy stwierdzi naruszenie prawa lub ewentualnie – kwalifikowane naruszenie prawa. W tym systemie zaskarżeniu mogą podlegać nie tylko akty administracyjne, ale także akty generalne i normatywne.

Każda z wymienionych konstrukcji ma swoje niewątpliwe zalety i słuszny jest postulat zbudowania systemu, w którym zostałyby połączone obydwa zakresy i sąd administracyjny miałby za zadanie zarówno ochronę publicznego prawa podmiotowego, jak i zadanie ochrony obiektywnego porządku prawnego, i to niezależnie od formy prawnej, w jakiej naruszenie nastąpiło¹³.

Obecnie przedmiot ochrony, jakim są publiczne prawa podmiotowe, jest rozszerzany przez posługiwanie się pojęciami uprawnienia lub interesu prawnego, którego naruszenie nie zawsze jest naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Uprawnienie lub interes prawny, a czasem nawet „zwykły” interes faktyczny, stają się wtedy osobnymi przedmiotami ochrony, co rozszerza możliwości ingerencji sądu. Z drugiej strony naruszenie publicznego prawa podmiotowego zawsze jest jednocześnie naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, toteż te dwa przedmioty ochrony dadzą się ze sobą pogodzić. Publiczne prawa podmiotowe mogą być chronione także ogólnie, wobec większej liczby podmiotów, ze względu na przynależność do jakiejś jednolitej grupy. Wszystko to daje przesłanki do oderwania się od dychotomii przedstawionego wyżej, klasycznego podziału i budowy systemu sądownictwa administracyjnego w sposób bardziej kompleksowy.

¹³ M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2, s. 13. Por. też J. Zimmermann, *Polskie sądownictwo administracyjne (uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1993-1994, nr XXVI-XXVII, s. 38-39.

W obecnie istniejącym polskim sądownictwie administracyjnym podstawowe znaczenie ma treść art. 1 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych (u.u.s.a.)¹⁴, zgodnie z którym kontrola jest sprawowana przez sądy administracyjne pod względem zgodności z prawem (kryterium legalności). Oznacza to, że punktem odniesienia dla sądu jest obiektywny porządek prawny i on ma być brany pod uwagę przy ocenie zaskarżonych aktów. Przepis ten koresponduje z unormowaniami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (u.p.s.a.)¹⁵, a zwłaszcza z art. 145 § 1 tej ustawy, gdzie wymieniono naruszenia prawa (właśnie obiektywnego porządku prawnego), które stanowią przesłanki uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia. Mowa tu o naruszeniu „prawa materialnego”, „naruszeniu prawa” lub „naruszeniu przepisów postępowania”. Należy w tym kontekście wskazać również przepis art. 134 § 1 u.p.s.a., zgodnie z którym sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W oparciu o powołane przepisy można z pewnością stwierdzić, że przedmiotem ochrony w polskim sądownictwie administracyjnym jest obiektywny porządek prawny. Zauważmy jednak, że jest to przedmiot ochrony miarodajny dla fazy wyrokowania sądu administracyjnego. Jest to faza wprawdzie najważniejsza dla skutków działania sądu, ale także wcześniej, przed podjęciem wyroku można mówić o ochronie i jej przedmiocie. Chodzi o to, że sama możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego i uzyskania wyroku nawiązującego do kryterium zgodności z obiektywnym porządkiem prawnym jest już pewną ochroną dla podmiotu skarżącego. Możliwość wniesienia skargi jest wszakże oparta na innych przesłankach, które określają przedmiot ochrony w fazie wniesienia skargi. Art. 50 § 1 u.p.s.a. stanowi bowiem, że uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny. W tej fazie więc przedmiotem ochrony jest interes prawny. Jest to interes swoisty, który należy odczytywać jako interes prawny w przeprowadzeniu kontroli sądowej, a – idąc dalej – interes prawny w tym, aby osiągnąć uchylecie lub stwierdzenie nieważności zaskarżanego aktu. Jak każdy interes wynika on z prawa materialnego, ale jest dodatkowo wyznaczony przez kompetencję sądu i w ten sposób łączy się z możliwościami działania sądu w fazie orzekania¹⁶.

X. Dla charakterystyki drugiego segmentu konstytucyjnego prawa do sądu, który ma wymiar p r z e d m i o t o w y, potrzebne jest z kolei przyjrzenie się istocie „sporu”, jaki jest przedmiotem postępowania sądowoadministra-

¹⁴ Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269.

¹⁵ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

¹⁶ Podobną konstrukcję można znaleźć w ustawach szczególnych, w tym w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że skargę do sądu na uchwałę lub zarządzenie organu gminy może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Także i tutaj przedmiotem ochrony w fazie wniesienia skargi staje się interes prawny (także uprawnienie), przy czym elementem zawężającym tę ochronę jest konieczność wykazania „naruszenia” tego interesu prawnego lub uprawnienia. Konstrukcja zawarta w cytowanym przepisie znacznie rozszerza ochronę także przez to, że przepisy te wprowadzają kontrolę aktów normatywnych, uruchamianą w oparciu o kryteria subiektywne (interes prawny lub uprawnienie). W fazie zaskarżania przedmiot ten jest wskazywany subiektywnie, a jest nim interes prawny (ewentualnie uprawnienie). W fazie wyrokowania chroniony jest natomiast obiektywny porządek prawny. Dwoistość ta powoduje praktyczne trudności, gdyż podmioty skarżące, opierające swoją skargę na przesłankach subiektywnych, dowiadują się na końcu postępowania sądowego, że ich skarga została rozpatrzona w oparciu o kryteria obiektywne, co może się nie pokrywać z ich oczekiwaniem.

cyjnego. „Spór” sądowy w swojej klasycznej postaci występuje naturalnie w prawie prywatnym (cywilnym), ale wynika on również na gruncie prawa publicznego karnego, na tle czynu, wobec którego istnieje kontrowersja między oskarżycielem i oskarżonym. Rozstrzygnięcie takiego sporu polega każdorazowo na uznaniu racji jednej ze stron w kwestii faktów, jakie miały miejsce i były istotne prawnie.

Spór, z jakim mamy do czynienia przed sądem administracyjnym, jest innej natury, co powoduje, że słowo to powinno być tu użyte w cudzysłowie i ma charakter umowny. Mechanizm tego „sporu” polega bowiem tylko na tym, że podmiot, będący adresatem aktu (działania) administracji publicznej, zarzuca organowi administracji publicznej niezgodność jego aktu (działania) z prawem. Organ administracji publicznej, broniąc się przed takim zarzutem, próbuje wykazać, że jego akt (działanie) był z prawem zgodny. Jednakże prawo (a chodzi tu zawsze o prawo publiczne – bezwzględnie obowiązujące) istnieje obiektywnie, a w momencie wszczęcia omawianego „sporu” obiektywnie istnieje również akt (działanie), który należy ocenić. Argumenty obu stron mają więc drugorzędne znaczenie wobec tych obiektywnych zaszłości. Sąd administracyjny będzie właśnie badać te zaszłości, a stanowiska stron mogą mu być w tym tylko bardziej lub mniej pomocne. Dlatego w istocie trudno tu mówić o dosłownym i rzeczywistym sporze, który miałby być rozstrzygnięty przez sąd „na korzyść” jednej lub drugiej strony. Ewentualna korzyść każdej z nich będzie wynikać tylko z tego, że zaskarżony akt (działanie) okaże się zgodne lub niezgodne z obowiązującym prawem. Nie można się również spierać o obiektywnie istniejące i obowiązujące prawo, a najwyżej o jego wykładnię lub sposób zastosowania. „Spór”, o jakim mowa, wynika więc przede wszystkim z potrzeby kontroli po to, aby zabezpieczyć i ochronić jednostkę przed naruszeniem jej praw przez administrację publiczną. Celem działania sądu administracyjnego nie jest zatem rozstrzygnięcie sporu, ale kontrola administracji (płaszczyzna kontrolna) i doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem (płaszczyzna merytoryczna) i tym samym do ochrony jednostki.

Specyfika „sporu”, jaki istnieje przed sądem administracyjnym, nakazuje spojrzeć krytycznie na poglądy, według których przed sądem tym powstaje nowy stosunek prawny, nazywany stosunkiem spornoadministracyjnym lub lepiej: stosunkiem sądowo-procesowym¹⁷. Wskazuje się bowiem, że w państwie prawnym, w którym istnieje sądownictwo administracyjne, kontrolujące administrację publiczną i stanowiące gwarancję ochrony obywatela przed jej działaniami niezgodnymi z prawem, pojawia się odrębna kategoria stosunku administracyjnoprawnego, która łamie regułę nierównorzędności tego stosunku. Stosunek sporny pojawia się wtedy, gdy druga strona stosunku materialnoprawnego zaskarżyła do sądu administracyjnego akt stosowania prawa wydany przez organ administracyjny. Od tej pory – po raz pierwszy – sytuacja prawna obu tych podmiotów zrównuje się i wobec sądu administracyjnego mają one podobne (ekwiwalentne) uprawnienia i obowiązki procesowe. Wbrew utartej terminologii nie oznacza to jednak, że stosunek sporny jest typowym stosunkiem procesowym. Organ i druga strona pozostają nadal powiązani sto-

¹⁷ Por. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2004, s. 44 lub J. Lang, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 26.

sunkiem materialnoprawnym, natomiast każdego z nich, łączą stosunki procesowe z sądem administracyjnym. Widać wyraźnie, że tak określony stosunek prawny nie polega na stworzeniu jakichkolwiek nowych więzi prawnych między organem administracji publicznej a jednostką. Trwają nadal te same więzi, które zostały nawiązane przez wydanie zaskarżonego aktu albo jeszcze wcześniej, łączą one te same podmioty, istnieje więc nadal ten sam stosunek administracyjnoprawny. Jedynie jego znaczenie jest teraz inne, gdyż jedna z jego stron dąży do kontynuacji, a druga do zerwania tego stosunku za pomocą orzeczenia sądowego¹⁸.

XI. Specyfika „sporu” sądowoadministracyjnego rzutuje na rozumienie pojęcia „sprawy”, jakim się posługuje unormowanie konstytucyjne. Należy w pełni zgodzić się z twierdzeniem, że słowo: „sprawa”, występujące w cytowanym przepisie Konstytucji, ma znaczenie samodzielne i autonomiczne i nie oznacza „spraw” w rozumieniu poszczególnych ustaw procesowych. Nie chodzi tu zatem o „sprawę cywilną” w rozumieniu art. 1 k.p.c., o „sprawy należące do właściwości sądów karnych” w rozumieniu art. 1 k.p.k. czy też o „sprawy sądowoadministracyjne” w rozumieniu art. 1 u.p.s.a. Wydaje się, że Konstytucja, posługując się tym pojęciem, ma na względzie każdą sytuację, w której ze względu na swoiste, jednostkowe i niepowtarzalne połączenie ze sobą czyjejs sfery prawnej i faktycznej dochodzi do kontrowersji, sporu między stronami stosunku prawnego – także „sporu” o prawo między organem administracji publicznej a podmiotem zewnętrznym, w wyżej zaprezentowanym ujęciu. W obrębie prawa administracyjnego ze „sprawą” mamy do czynienia już podczas trwania postępowania jurysdykcyjnego przed organem administracyjnym. Jest to wtedy „sprawa administracyjna”, która jest załatwiana (rozstrzygana) drogą decyzji administracyjnej. Jest to ten sam stosunek materialnoprawny, który jedynie utracił cechę nierównorzędności – organ administracji publicznej i adresat jego zaskarżonego działania stają w obliczu sądu na równych pozycjach w kontradyktoryjnym procesie. W sensie materialnym ta sama sprawa przekształca się w „sprawę sądowoadministracyjną” w momencie wniesienia skargi do sądu administracyjnego¹⁹. Sąd ten również się nią zajmuje, mając jednak wobec niej inne zadania do spełnienia. Działa on nie po to, aby sprawę rozstrzygnąć, ale żeby zweryfikować zapadłe w niej rozstrzygnięcie. Natomiast tam, gdzie skarga do sądu administracyjnego nie była poprzedzona sformalizowanym postępowaniem jurysdykcyjnym, gdyż dotyczy aktu lub działania ferowanego bez takich wymogów procesowych, sprawa nie ma swojego poprzednika i pojawia się w momencie zaistnienia wspomnianego „sporu”. Właśnie więc w obrębie

¹⁸ Takie właśnie rozumienie „sporu sądowoadministracyjnego” powoduje konieczność zachowania ostrożności w konstruowaniu różnych form mediacji w postępowaniu przed tym sądem. Przede wszystkim są one problematyczne z punktu widzenia istoty zasady praworządności – czy można bowiem „dogadywać się” w kwestii obowiązywania prawa i jego naruszenia? W państwie prawa pytanie takie wydaje się niedorzecznością. Zresztą nawet jeżeli zaproponuje się postępowanie mediacyjne „w ramach obowiązującego prawa”, to i tak postępowanie takie nie może dać w efekcie tego, co jest istotą sądownictwa administracyjnego: nie może spowodować autorytatywnej wypowiedzi niezawisłego sądu o legalności wcześniej wydanego aktu. Może najwyżej spowodować pewne wymuszenie zmian w zaskarżonym akcie bez tego autorytatywnego stwierdzenia, co z kolei łamie utarte zasady uchylania i zmiany aktów administracyjnych, wprowadzane przez postępowanie administracyjne.

¹⁹ Por. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 152 i n., zwłaszcza w odniesieniu do relacji między sprawą administracyjną a działaniem sądu administracyjnego.

prawa administracyjnego najlepiej widoczne jest to, że pojęcie „sprawy” – i to właśnie pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji – odrywa się od konkretnego postępowania i nie ma charakteru formalnego. Tym bardziej zatem stan rzeczy w tej dziedzinie prawa odpowiada wymogom Konstytucji.

XII. Na tle powyższych uwag można sformułować tezę, że istnienie sądownictwa administracyjnego w połączeniu z innymi możliwościami znalezienia drogi sądowej w obrębie prawa administracyjnego wystarczająco gwarantuje realizację samej zasady prawa do sądu w tej dziedzinie prawa. Pomimo specyfiki całej sytuacji odrębną kwestią jest to, czy tę zagwarantowaną zasadę da się w pełni praktycznie zrealizować i czy wspomniane konstytucyjne elementy „obudowy” prawa do sądu są w prawie administracyjnym wystarczające. Wydaje się, że właśnie zaznaczona wyżej specyfika prawa administracyjnego i sądownictwa administracyjnego oznacza, że prawo do sądu powinno być w tej dziedzinie szczególnie starannie wyznaczane i regulowane, gdyż może istnieć niebezpieczeństwo jego praktycznego osłabiania. Ponadto prawo do sądu nie może funkcjonować samo, ale musi działać przez ustawowo wprowadzone możliwości jego zrealizowania.

W tym szczegółowym wymiarze istniejące regulacje dotyczące prawa do sądu w prawie administracyjnym budzą niestety wiele wątpliwości. Nie jest celem tego opracowania rozwijanie tych wątków zwłaszcza, że właśnie one są przedmiotem szczegółowego zainteresowania literatury²⁰. Wskażmy jednak na kilka niedociągnięć obowiązującego systemu, które rzutują na funkcjonowanie prawa do sądu.

Przede wszystkim nie do końca uregulowano kwestię zakresu przedmiotowego sądownictwa administracyjnego. Jeżeli bowiem sądownictwo administracyjne jest podstawowym instrumentem ochrony obiektywnego porządku prawnego realizowanego przez administrację publiczną, a jednocześnie najważniejszym czynnikiem chroniącym indywidualne uprawnienia i interesy prawne wobec obywateli, jego zakres powinien być kompletny w tym znaczeniu, że powinno ono wypełniać wszystkie możliwe obszary, w których administracja publiczna działa na zewnątrz, a które nie są zastrzeżone na rzecz Trybunału Konstytucyjnego i ewentualnie sądów powszechnych. Wydaje się, że ten postulat powinien być zrealizowany przez wprowadzenie domniemania właściwości sądów administracyjnych i wzmocniony przez precyzyjny, nie pozostawiający wątpliwości, przedmiotowy katalog działań administracji publicznej podlegających skardze sądowej. Obowiązująca regulacja prawna nie spełnia tego postulatu w sposób w pełni zadowalający. Istnieją obszary zewnętrznej działalności

²⁰ Por. zwłaszcza: A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997; P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, w: *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze 1999; idem, *Sądowa kontrola administracji a prawa człowieka*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 383 i n.; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Granice prawa do sądu w sprawach administracyjnych*, w: *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004, s. 71 i n.; T. Woś, *Czy dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu?*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 751 i n.; idem, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy 'bez uzasadnionej zwłoki'*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8.

administracji publicznej, i to działalności podejmowanej poprzez formy wywołujące skutki prawne (działania prawne), wobec których możliwość zaskarżenia i tym samym skorzystania z prawa do sądu jest wyłączona. Chodzi w pierwszym rzędzie o generalne akty administracyjne (w tym tzw. przepisy administracyjne), które czasem wprost, przez swoje bezpośrednie zobowiązanie, kształtują prawa i obowiązki obywateli. Chodzi także o różne odmiany aktów zakładowych lub aktów podejmowanych przez podmioty nie będące organami administracji publicznej, wywołujące podobny skutek. Nie zawsze wystarcza tu odpowiednio szeroka i elastyczna interpretacja pojęcia decyzji administracyjnej, a tym bardziej wykładnia enigmatycznego i dyskusyjnego zwrotu: „inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” (art. 3 § 2 pkt 4 u.p.s.a.).

Zastrzeżenia budzi kwestia dwuinstancyjności postępowania sędowoadministracyjnego. Przesądzony w Konstytucji wybór zasady dwuinstancyjności powinien jednak oznaczać wprowadzenie dwuinstancyjności pełnej, a nie ułamkowej i już z góry przez ustawodawcę ograniczonej. Mamy obecnie do czynienia z rozwiązaniem, które nie jest prawidłowe z żadnego z obu przeciwnych punktów widzenia: z punktu widzenia zalet dwuinstancyjności (większa ochrona obywatela, zmniejszenie odległości od sądu, jednolitość orzecznictwa, uwolnienie sądownictwa administracyjnego od nadzoru Sądu Najwyższego itp.) i z punktu widzenia założeń konstytucyjnych (pełna dwuinstancyjność). Rozwiązanie to nie pozwala bowiem obywatelowi na pełne zaskarżenie orzeczenia sądowego i nie pozwala na zrealizowanie innych, obiektywnych walorów pełnej dwuinstancyjności. Z drugiej strony pogłębia ono wątpliwości, jakie łączą się zawsze z samym wprowadzeniem dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego (przewlekłość postępowania, mnożenie instancji administracyjnych, istota kontrolnej funkcji sądu administracyjnego itd.)²¹.

Wprowadzenie środka prawnego o charakterze kasacyjnym, dodatkowo ograniczonego przez rozwiązania formalne (wpis, przymus adwokacki, podstawy zaskarżenia), a jednocześnie obejmującego niepotrzebnie szeroki wachlarz postanowień sądu I instancji jest nieporozumieniem. Zwróćmy też uwagę, że środek taki *de facto* pozbawia Naczelny Sąd Administracyjny waloru „prawdziwego” sądu administracyjnego, nie pozwalając mu na merytoryczne działania w sprawach sędowoadministracyjnych.

Nie skorzystano z okazji, żeby wyposażyć sądy administracyjne w możliwość działania w oparciu o odrębną, specjalnie dla nich przeznaczoną, przemyślaną procedurę. Ukazane wyżej cechy sądownictwa administracyjnego i zarysowany sposób myślenia sądów administracyjnych pokazują, że mechaniczne wykonywanie wzorów postępowania cywilnego nie może zdać egzaminu. Wiele oczywiście zależy od samych sędziów, którzy powinni pozbyć się ewentualnych „cywilistycznych” przyzwyczajzeń, ale ustawodawca powinien w tym odpowiednio dopomóc. Nie odnosi się to oczywiście do wszystkich przepisów procesowych.

Nie została też rozwiązana kwestia skuteczności działań sądu administracyjnego, rozumianej jako wpływ tego sądu na rzeczywiste i prawidłowe wykony-

²¹ Por. T. Woś w pracach cytowanych w przyp. 19.

wanie przez administrację publiczną tych kompetencji, które ma ona realizować po wyroku sądowym. Sąd, uchylając zaskarżony akt, nie ustala układu uprawnień lub obowiązków na stałe, a tylko stwierdza, że ten dotychczasowy układ nie był prawidłowy. W efekcie tego wyroku powstaje więc pewien stan przejściowy i zadanie jego stabilizacji ciąży na organach administracji publicznej. Sąd powinien mieć jednak do dyspozycji instrumenty prawne, po zwalające mu skutecznie skłonić organy administracyjne do prawidłowego załatwienia sprawy — tej samej, która toczyła się przed wniesieniem skargi do sądu. W przypadku aktów wydawanych w postępowaniach wszczynanych na wniosek, po wyroku sądu uchylającym za skarżony akt, miarodajny pozostaje bowiem wcześniej wniesiony wniosek, który powinien zostać prawidłowo załatwiony. W przypadku aktów wydawanych z urzędu inicjatywa będzie wprawdzie należeć do organu administracji publicznej, ale prawdopodobnie będzie on w jej podjęciu zdeterminowany tymi samymi przesłankami, które leżały u podstaw aktu pierwotnego, uzupełnionymi przez ocenę prawną zawartą w wyroku. Po wyroku sądowym powstaje nowy układ uprawnień i obowiązków, który może odpowiadać podmiotowi składającemu skargę, ale nawet skarżący, a także inne podmioty, mają prawo oczekiwać, że układ ten będzie ponownie zbadany i ustalony przez organ administracji publicznej.

Zasadnicze wątpliwości budzi wreszcie możliwość pełnej realizacji prawa do uzyskania orzeczenia sądu administracyjnego „bez zbędnej zwłoki”²².

Wszystkie kwestie szczegółowe powinny być dyskutowane i doktryna prawa administracyjnego powinna postulować poprawianie istniejącej sytuacji. Dopiero jej znaczne poprawienie pozwoli powiedzieć, że jedno z podstawowych praw obywatelskich, jakim jest prawo do sądu, w obrębie prawa administracyjnego nie tylko istnieje, ale jest należycie gwarantowane.

*Prof. dr hab. Jan Zimmermann jest sędzią
Naczelnego Sądu Administracyjnego i pracownikiem
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.*

RIGHT OF RECOURSE TO A COURT WITHIN ADMINISTRATIVE LAW

S u m m a r y

The paper focuses on the analysis of specific features of administrative law and administrative tribunals, which influence the interpretation and application of the constitutional right to turn to a tribunal for a decision in administrative law.

The constitutional right of recourse to court should be, in principle, understood equally in all branches of law, i.e. in the whole legal system. However, administrative law has a specific function and application, with the result that the activities of the administrative court are only secondary in relation to the activities of the organs of public administration. Moreover, administrative decisions are not of a substantive, but merely regulatory character. Consequently, the right of recourse to a tribunal within that branch of law may be construed differently. While a right to instigate administrative proceedings seems to be recognised, or legitimised, on the ground of legal interest, the concept of a claim differs, and the structuring of the 'dispute' before an administrative tribunal is also different.

²² Por. T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne...*

The need for a different interpretation of the right to turn for an administrative decision does not mean that that right is in any particular way, restricted. Certain limitations do, however, occur, when it comes to more detailed regulations, which are analysed more thoroughly in the second part of the paper concluding with a proposition that the currently binding regulations should be gradually improved in order to ascertain a full and effective right of recourse to a court in administrative law.