

**Malwina Jaworska<sup>1</sup>**

**Konstytucyjna formuła prawa do „sądu właściwego”  
a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności  
administracji publicznej**

**I.**

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo do sądu, jako instrument gwarancji ochrony wolności i praw osobistych, wyrażone zostało w art. 45 ust. 1, który stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”<sup>2</sup>. Na tak ukształtowaną treść prawa do sądu z jednej strony wpływ miały wiążące Polskę normy międzynarodowe, a dokładniej – art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>3</sup> oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych<sup>4</sup> – z drugiej natomiast akcentowana w orzecznictwie

---

<sup>1</sup> Autorka jest asystentem sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 1 zd. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej” (Dz.U. Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: Konwencja.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 1 zd. 2 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych” (Dz.U. Nr 38, poz. 167).

Trybunału Konstytucyjnego od początku lat 90. XX wieku potrzeba przyznania obywatelom tego prawa. Trybunał, odwołując się do wprowadzonej – nowelizacją Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 grudnia 1989 r. – zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>5</sup>, podkreślał, że kwestią fundamentalną jest przyznanie obywatelom prawa do sądu celem umożliwienia im ochrony przysługujących praw przed niezawisłym organem, związanym wyłącznie obowiązującym prawem, a także prawa do rzetelnego i jawnego procesu, w którym rozstrzygane są prawa o charakterze cywilnym, administracyjnym oraz zasadność przedstawianych jednostce zarzutów karnych<sup>6</sup>.

Przyjęte w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. regulacje z zakresu wymiaru sprawiedliwości stanowić miały więc nie tylko realizację wymogów demokratycznego państwa prawnego, w których standardem jest to, że tylko sąd „może być organem ostatecznie decydującym o wolnościach, prawach i obowiązkach jednostki”<sup>7</sup>, ale także miały „na celu stworzenie nowoczesnie zorganizowanego, na miarę XXI w., sądownictwa”, zgodnego z wiążącymi Polskę przepisami prawa międzynarodowego, a szczególnie zasadami europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

<sup>6</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> W. Skrzydło, *Charakterystyka zmian w dziedzinie władzy sądowniczej, ich zakres i znaczenie dla sytuacji prawnej jednostki i funkcjonowania państwa*, [w:] *Sądy i Trybunały*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 11. W ujęciu konwencyjnym rzetelny proces determinowany jest przede wszystkim właściwym ukształtowaniem ustroju sądu uprawnionego do rozstrzygania sprawy. Musi to być sąd niezawisły i bezstronny oraz ustanowiony mocą ustawy (C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPC*, [w:] *Rzetelny proces karny*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 104). Zdaniem Trybunału w Strasburgu rola sądu sprowadza się do orzekania, czyli rozstrzygania w oparciu o normy prawne i zgodnie z przyjętą procedurą, tych kwestii, które należą do jego właściwości (*Orzeczenie z 22 czerwca 2000 Coëme i inni przeciwko Belgii*, [w:] *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór Orzeczeń 1999–2004*, Kraków 2005, s. 520). Winien on także mieć kompetencję do wydawania wiążących rozstrzygnięć, które nie mogłyby następnie zostać uchylone przez inną instytucję pozasądową (por. *Orzeczenie Van de Hurk v. Holandia z 19 kwietnia 1994 r.*, Lex nr 80534). Zdaniem Piotra Hofmańskiego i Andrzeja Wróbla – sądem w uję-

Efektom powyższych założeń było podniesienie w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej prawa do sądu do rangi zasady konstytucyjnej oraz zaakcentowanie (poprzez treść art. 45) konieczności takiego określenia zasad postępowania oraz właściwej organizacji sądownictwa, aby zapewnić jednostce jak najbardziej efektywną ochronę jej wolności i praw. Prawo do sądu postrzegać bowiem należy jako „możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia”<sup>9</sup>. Co więcej, prawo należy postrzegać nie „jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Jakkolwiek nie ma podstaw, aby ustawodawcy zwykłemu odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, to jednak konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Ów rzeczywisty charakter oznacza m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznawania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń”<sup>10</sup>. Z tego względu tak

---

ciu konwencyjnym jest taki organ, który spełnia przesłanki: organizacyjne, proceduralne i funkcjonalne. Do przesłanek organizacyjnych zaliczyć należy: ustanowienie na podstawie ustawy, niezawisłość, bezstronność oraz posiadanie funkcji sądenia. Pod przesłanką procesową należy rozumieć działanie na podstawie regulacji prawem przewidzianych. Przesłanka funkcjonalna sprowadza się natomiast do wypełniania funkcji jurysdykcyjnych zgodnie z jego właściwością oraz wydawania wiążących rozstrzygnięć, które nie mogą być następnie uchylane bądź zmieniane przez „władze niesądowe”, P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 310; podobnie L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw człowieka*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowe Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia 24–26.04.2008, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 143.

<sup>9</sup> P. Sarnecki, *Art. 45*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1.

<sup>10</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. W. 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19; Paweł Winczorek pisze natomiast o wymiarze ustawodawczym i realizacyjnym prawa do sądu, przyjmując, że pierwszy sprowadza się do takiego ukształtowania regulacji ustawowych, aby w sposób jak najpełniejszy urzeczywistnić gwarancje wynikające ze wskazanej normy konstytucyjnej. Wymiar natomiast realizacyjny to taki, w którym postanowienia normatywne powinny znaleźć swoje zastosowanie w konkretnej

w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału akcentuje się, że na wskazane w art. 45 Konstytucji ogólne prawo do sądu składają się: prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury, prawo do wyroku sądowego<sup>11</sup>. W ocenie Mariusza Jabłońskiego i Sylwii Jarosz-Żukowskiej na treść tego prawa składa się również prawo do wyegzekwowania orzeczenia sądowego<sup>12</sup>. Jacek Sobczak podkreśla natomiast, że określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo obejmuje także prawo do „odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy”<sup>13</sup>, co też wcześniej zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2007 r.<sup>14</sup> Ostatni ze wskazanych elementów ma istotne znaczenie z tego względu, że sądu jako instytucji gwarantującej ochronę wolności i praw nie da się „oderwać od zasad organizacyjnych i funkcjonalnych sądów, zawartych w przepisach dotyczących ich ustroju”<sup>15</sup>. Wśród zatem regulacji konstytucyjnych decydujących o kształcie prawa do sądu w polskim systemie ustrojowym należy wymienić także art. 77 ust. 2 Konstytucji<sup>16</sup> – zakazujący ustawowego wykluczenia drogi sądowej w dochodzeniu naruszonych wolności i praw rozdział VIII, pierwszy podrozdział<sup>17</sup> oraz art. 233<sup>18</sup> – zakazujący ograniczeń w zakresie dostępu do sądu w stanach nadzwyczajnych.

---

sprawie, tj. każdorazowo w postępowaniu przed sądem (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 110–111).

<sup>11</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 723; B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa...*, s. 106; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK 1999, nr 3, poz. 36; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36.

<sup>12</sup> M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 133; podobnie: J. Świeczkowski, *Kilka uwag na temat przestrzegania konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu i dwuinstancyjnego postępowania sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Przeгляд Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 1–2, s. 18.

<sup>13</sup> J. Sobczak, *Przepisy płacowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 11, s. 85.

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108.

<sup>15</sup> P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 7.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

<sup>17</sup> P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 7.

<sup>18</sup> Zob. art. 233 Konstytucji.

Określona w ustawie zasadniczej formuła prawa do sądu, wzorem wskazanych regulacji międzynarodowych, określa ponadto minimalny standard procedowania – nakazując, aby było ono „jawne”, „sprawiedliwe” oraz „bez nieuzasadnionej zwłoki” – oraz precyzuje, jakie cechy musi łącznie wykazywać sąd<sup>19</sup>, aby był upoważniony do wiążącego orzekania o prawach i obowiązkach jednostki w świetle obowiązujących norm prawnomaterialnych. I tak musi to być sąd „właściwy”, „niezależny”, „niezawisły” i „bezstronny”.

Wskazane powyżej konstytucyjne założenia prawa do sądu prowadzą do wniosku, że w sytuacji gdy celem władzy ustawodawczej jest wskazanie powinności określonego zachowania się, a zadaniem egzekutywy jest nakładanie określonych ciężarów i ograniczeń, władza sądownicza uprawniona winna być do kontroli prawidłowości aktualizowanych względem jednostki obowiązków w świetle prawa<sup>20</sup>. Sam fakt przyznania prawu do sądu rangi zasady konstytucyjnej oznacza nie tylko nakaz tworzenia norm, które w sposób jak najpełniejszy zapewnią jednostce należną sądową ochronę, ale wręcz jako zakaz tworzenia regulacji normatywnych, które będą sprzeczne z nakazem gwarantującym taką ochronę<sup>21</sup>. Aby temu sprostać, rzeczą niezbędną jest przypisanie prawidłowego znaczenia występującym w ustawie zasadniczej terminom, które odnoszą się do konstytucyjnej formuły prawa do sądu. Mają one bowiem charakter uniwersalny i stanowią swoisty punkt odniesienia tak dla ustawodawcy, jak i interpretatora, wypełniając przez to swoją funkcję gwarancyjną.

## II.

Jednym z występujących w postanowieniach Konstytucji terminów, odnoszących się bezpośrednio do prawa do sądu, który wymaga pogłębionej analizy jest wskazany w art. 45 ust. 1 Konstytucji zwrot „sąd właściwy”. Dotychczas zagadnienie związane z pojmowaniem konstytucyjnej formuły prawa

---

<sup>19</sup> P. Hofmański, *Prawo do sądu w ujęciu konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 273–274.

<sup>20</sup> A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 261.

<sup>21</sup> W. Jasiński, *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*, Warszawa 2009, s. 30–31; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 89.

do sądu właściwego – jak zauważył Walerian Sanetra – nie budziło szerszego zainteresowania tak w piśmiennictwie, jak i judykaturze<sup>22</sup>, co też może dziwić. Przypisanie właściwej konotacji terminowi „sąd właściwy” jest niezbędne chociażby z dwóch powodów. Po pierwsze pozwoli ustawodawcy, który mocą art. 176 ust. 2<sup>23</sup> Konstytucji jest zobowiązany do określenia ustroju i właściwości sądów, należyte wywiązanie się z nałożonego obowiązku, a po drugie – nie jest możliwe w tej kwestii ewentualne skorzystanie z dorobku orzeczniczego organów Strasburskich<sup>24</sup>, gdyż w Konwencji brak jest postanowienia nakazującego rozpoznanie sprawy przez sąd właściwy. Stosownego postanowienia brak jest także w Karcie Praw Podstawowych<sup>25</sup>.

Podjmując zatem próbę rekonstrukcji, znaczenia konstytucyjnego terminu „sąd właściwy” w pierwszej kolejności należy rozważyć jaką konotację przypisuje się pojęciu „sąd”. Prawidłowego znaczenia tegoż terminu należy na pewno szukać na dwóch płaszczyznach: procesowej i ustrojowej. W aspekcie procesowym przez termin sąd należy rozumieć „konkretny skład orzekający, który prowadzi postępowanie sądowe i wydaje orzeczenie”<sup>26</sup>. Jeśli zaś chodzi o aspekt ustrojowy to zagadnienie to jest bardziej skomplikowane, a wynika to przede wszystkim z tego, że w obowiązującej ustawie zasadniczej próżno szukać definicji pojęcia „sąd”. Podjmując jednak próbę jego zdefiniowania in abstracto wskazać należy, że użyty w art. 45 ust. 1 Konstytucji termin „sąd” należy odczytywać w związku z art. 173 ustawy zasadniczej<sup>27</sup>, w którym ustro-

---

<sup>22</sup> W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przeгляд Sądowy” 2011, nr 9, s. 9.

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”.

<sup>24</sup> W. Sanetra, *op.cit.*, s. 9.

<sup>25</sup> W art. 47 Karty Praw Podstawowych, której moc prawną nadano Traktatem z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r. zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, wskazano jedynie, że „każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”. Podkreślono nadto, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”, a także „możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela” (Dz.U. Nr 203, poz. 1569).

<sup>26</sup> D. Lis-Staranowicz, *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 204.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 173 Konstytucji „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

judowca Sądy i Trybunały pojmując jako władzę niezależną i odrębną od innych władz. Z tej regulacji Zdzisław Czeszejko-Sochacki wywodzi pojęcie „sądu” jako organu „władzy publicznej, odseparowanego od legislatywy i egzekutywy i niezależnego od innych władz”<sup>28</sup>. Adam Wasilewski postuluje natomiast, że odróżnić trzeba znaczenie sądu w pojęciu ścisłym – które odnosi wyłącznie do organów sprawujących wymiar sprawiedliwości – od ujęcia *sensu largo*, przez które rozumie również trybunały. Przyjmuje jednak, że tak w ujęciu wąskim, jak i szerokim przez termin „sąd” należy rozumieć „organ władzy sądowniczej”, który jest organem konstytucyjnym, stałym i działającym na podstawie ustawy, niezależnym w orzekaniu do władzy ustawodawczej i wykonawczej, w którym „osoby sprawujące funkcję tego organu” są niezawisłe i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawie i którego rozstrzygnięcia „mają moc obowiązującą i nie podlegają zmianie przez inne organy władzy państwowej”<sup>29</sup>. Podobnie termin „sąd” definiuje Anna Młynarska-Sobaczewska, wskazując, że „sądem jest organ wyposażony we władzę sprawujący wymiar sprawiedliwości, niezależny i odrębny od innych organów, składający się z sędziów, to jest osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych i wyposażonych w atrybut niezawisłości, rozpoznający sprawy i rozstrzygający je zgodnie z wymogami procedur i na podstawie powszechnie obowiązującego prawa”<sup>30</sup>. Bogusław Banaszak przez termin „sąd” rozumie natomiast „zespół osób sądzących zgodnie z prawem”, do którego należy odnosić wskazane w art. 45 ust. 1 Konstytucji wymogi<sup>31</sup>. Leszek Garlicki podkreśla natomiast, że w art. 45 Konstytucji termin „sąd” został określony w sposób ogólny, poprzez wskazanie „koniecznych cech tego organu”, a nadto wywodzi, że przez pojęcie „sąd” należy rozumieć jedynie taki organ, który pozostaje w strukturze „władzy sądowniczej”<sup>32</sup>. W ocenie Wojciecha Sokolewicza sąd to organ „niezależny, bezstronny i niezawisły, a także zdystansowany od działalności partii politycznych i związków zawodowych”<sup>33</sup>. Zdaniem P. Winczorka sądy „stanowią odrębny pion

<sup>28</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, op.cit., s. 97.

<sup>29</sup> A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 11–12, s. 5–6.

<sup>30</sup> A. Młynarska-Sobaczewska, *Wymiar sprawiedliwości*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, red. D. Górecki, Kraków 2006, s. 182.

<sup>31</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 241.

<sup>32</sup> L. Garlicki, *Art. 175*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6.

<sup>33</sup> W. Sokolewicz, *Wokół Konstytucji. Pisma Wybrane*, Warszawa 2011, s. 232.

władzy publicznej”, któremu jedynie przyznano uprawnienie decydowania o wolnościach, prawach i obowiązkach jednostki i które zobowiązane są do zachowania niezależności wobec innych organów, natomiast sędziowie niezawisłości – rozumianej jako podległość jedynie Konstytucji oraz ustawom<sup>34</sup>. Dorota Lis-Staranowicz przyjmuje z kolei, że sąd to „organ państwa powołany na mocy ustawy i wykonujący wymiar sprawiedliwości działający w ramach wydzielonej struktury władzy sądowniczej”<sup>35</sup>.

Analizując pojęcie „sądu” w aspekcie funkcjonalnym, wskazać należy, że tak w literaturze, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że podstawowym zadaniem sądu jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości<sup>36</sup>. Jak bowiem zauważył P. Sarnecki, „w polskiej tradycji i kulturze prawnej tylko z określeniem «sąd» łączą się wartości, predestynujące tak nazwany organ do spełniania bardzo podniosłej funkcji publicznej, mianowicie wymierzania sprawiedliwości”<sup>37</sup>.

W literaturze przedmiotu kwestia prawidłowego pojmowania terminu „wymiar sprawiedliwości” była wielokrotnie dyskutowana i budziła wiele wątpliwości<sup>38</sup>. Nie wnikając jednak w szczegóły tej problematyki, dla potrzeb niniejszego opracowania przyjąć należy definicję sformułowaną przez Leszka Garlickiego, do której też nierzadko odwołuje się Trybunał Konstytucyjny. Zakłada ona, że przez „wymiar sprawiedliwości” należy rozumieć „działalność państwa polegającą na wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo”<sup>39</sup>. Do wskazanego rozumienia pojęcia „wymiar sprawiedliwości” nawią-

<sup>34</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 110–111.

<sup>35</sup> D. Lis-Staranowicz, *op.cit.*, s. 204.

<sup>36</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 328; A. Młynarska-Sobaczewska, *op.cit.*, s. 182; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., P 38/08, OTK-A 2011/4/33; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2008 r., P 68/07, OTK-A 2008/10/180; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK-A 2005/7/81; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1/3; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007/9/108; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7/12; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008/4/63.

<sup>37</sup> P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 4.

<sup>38</sup> L. Garlicki, *Art. 175...*, s. 2–3.

<sup>39</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 328; podobnie: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 660. Do definicji tej Trybunał Konstytucyjny nawiązał wprost w wyroku z dnia 27 maja 2008, SK 57/06, OTK-A 2008/4/63 oraz wyroku z dnia 18 lipca 2011 r., SK 10/10, OTK-A/2011/6/58; w wyroku z dnia 12 maja 2011 r., P 38/08, OTK-A 2011/4/33 Trybunał przy-



zał także w złożonym zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r. sędzia Adam Jamroz, wywodząc jednak przy tym, że sądy „rozstrzygając o prawach i obowiązkach, ustalają stan faktyczny rozpatrywanej sprawy, aby następnie dokonać jego prawnej kwalifikacji, w szczególności (...) w zakresie praw i obowiązków podmiotów prawa, będących w konsekwencji adresatami norm konkretnych i indywidualnych, zawartych w orzeczeniach sądowych”<sup>40</sup>.

Aby sprostać w sposób prawidłowy celom, jakie ustrojodawca przyznał sądom, konieczne było należyte określenie ich ustroju oraz właściwości, a także sposobu postępowania przed nimi. Powyższe zadanie na mocy art. 176 ust. 2 Konstytucji powierzono ustawodawcy<sup>41</sup>. O ile więc prawo do sądu pojmować należy jako „obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd”, o tyle określenie sądu, który winien być adekwatny do rozpoznania danego rodzaju spraw, stanowi prerogatywę legislatywy<sup>42</sup>. Zadanie to jest trudne o tyle, że istota przepisów normujących kognicję sądu sprowadza się nie tylko do uznania, że pełnią one funkcję porządkową, ale i gwarancyjną, wynikającą z przyznanego uprawnienia do „prawidłowego rozpoznania sprawy i sprawiedliwego rozstrzygnięcia”. Z tego też względu sądowa kontrola określonej „kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa”<sup>43</sup>. Prawa bowiem do rozpatrzenia sprawy przez sąd właściwy

---

jął, że przez prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości należy rozumieć prawo do „merytorycznego, wiążącego i ostatecznego rozstrzygnięcia w sporze o prawo”; w wyroku z dnia 16 grudnia 2008 r., P 68/07, OTK-A 2008/10/180 wskazał, że „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości polega na stosowaniu prawa w sprawach indywidualnych, na merytorycznym rozstrzygnięciu konfliktów indywidualnych”. Natomiast w wyroku z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7/12, Trybunał podkreślił, że „istota sprawowania wymiaru sprawiedliwości i sądowej ochrony praw jednostki wiąże się w sposób konieczny z rozpatrzeniem przez sąd konkretnej, indywidualnej sprawy, wniesionej przez jednostkę (osobę fizyczną lub prawną)”.

<sup>40</sup> Zdanie odrębne sędziego TK Adama Jamroza do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09, OTK-A 2011/5/39.

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”.

<sup>42</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU 1998/4/17.

<sup>43</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2008 r., SK 17/07, OTK-A 2008/5/78; podobnie: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn.

nie można utożsamiać z prawem do rozpatrzenia sprawy przez jakikolwiek sąd<sup>44</sup>.

Zdaniem P. Winczorka sądem właściwym jest ten wskazany w przepisach ustawy „jako kompetentny ze względu na rodzaj i wagę sprawy, miejsce wydarzenia, miejsce zamieszkania lub siedzibę uczestników postępowania i inne podobnego rodzaju względy”<sup>45</sup>. B. Banzak podkreśla z kolei, że sąd właściwy to ten, „któremu Konstytucja lub ustawy powierzają kompetencję rozpatrzenia określonej sprawy”<sup>46</sup>. W ocenie natomiast W. Sanetry sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji to „sąd orzekający we właściwym składzie oraz w zgodzie ze swoją kompetencją przedmiotową, rzeczową, miejscową i funkcjonalną”, a przy tym stosujący właściwą procedurę<sup>47</sup>. Zdzisław Czeszejko-Sochacki przyjmował natomiast, że określony w art. 45 ust. 1 termin „sąd właściwy” „stanowi odesłanie do przepisów prawa materialnego (przedmiot i rodzaj ochrony) i realizujących je przepisów procesowych (właściwość rzeczowa, miejscowa) i nie wymaga szerszych rozważań”<sup>48</sup>. Emil Kruk podkreśla z kolei, że „istota prawa do sądu nie wyczerpuje się w tym, że w konkretnej sprawie «właściwy sąd» ma możliwość przeprowadzenia postępowania i wydania przewidzianego prawem rozstrzygnięcia (...) nie mniejsze znaczenie ma odpowiednie ukształtowanie procedury sądowej”<sup>49</sup>. W ocenie P. Sarneckiego użyty w art. 45 Konstytucji zwrot „sąd właściwy” wyklądać należy łącznie z art. 176 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika dla ustawodawcy dyrektywa określenia „w sposób kompletny, bez żadnych luk” właściwości miejscowej, rzeczowej i funkcjonalnej wszystkich sądów<sup>50</sup>.

Z przywołanych powyżej poglądów wynika, że zagadnienie sądu właściwego to nie tylko kwestia określenia właściwości rzeczowej, miejscowej czy funkcjonalnej, ale również problem stosowania odpowiedniej procedury. Określenie natomiast *in concreto* sądu, który będzie najlepiej przygotowany

---

P 12/01, OTK-A 2002/4/50 oraz postanowienie z dnia 6 lipca 2004 r., Ts 59/03, OTK ZU nr 3/B/2004.

<sup>44</sup> R. Lewicka, *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 71.

<sup>45</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 111.

<sup>46</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 241.

<sup>47</sup> W. Sanetra, *op.cit.*, s. 13–14.

<sup>48</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *op.cit.*, s. 97.

<sup>49</sup> E. Kruk, *Sądowa kontrola wymierzania sankcji administracyjnych*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 694–695.

<sup>50</sup> P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 4.

do orzekania, wymaga łącznego wyważenia wskazanych elementów. Sądem właściwym będzie zatem taki organ władzy państwowej, który nie mieszcząc się w strukturze władzy ustawodawczej i wykonawczej i będąc przez to od nich niezależnym i niezawisłym, uprawniony jest rzeczowo, miejscowo, funkcjonalnie i w ramach odpowiedniej procedury do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przy tak sformułowanej definicji niezbędne jest jednak dodanie, że na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego, pojęcie sądu – jako organu władzy publicznej wyłącznie uprawnionego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości – zostało doprecyzowane w art. 175 ust. 1 Konstytucji, który zastrzega tę kompetencję tylko na rzecz Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych<sup>51</sup>. Oznacza to więc, że żaden inny podmiot – niezależnie od tego, czy w swej nazwie określa się mianem sądu – nie ma kompetencji sądu i nie jest uprawniony do sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>52</sup>. Zdaniem L. Garlickiego wskazane w art. 175 ust. 1 Konstytucji wyliczenie typów sądów „ma charakter petyfikujący, bo – z jednej strony, zobowiązuje ustawodawcę zwykłego do powołania i utrzymania istnienia wszystkich rodzajów sądów wskazanych przez ten przepis, a z drugiej strony – wyklucza tworzenie sądów, które pozostałyby poza katalogiem w nim określonym”<sup>53</sup>.

### III.

Kwestia podziału kompetencji pomiędzy wskazane w art. 175 ust. 1 Konstytucji sądy nie została szczególnie rozwinięta w Konstytucji, wskazano tam jedynie domniemanie właściwości sądów powszechnych i co istotne dla niniejszego opracowania, określono w sposób ogólny zakres działania sądów administracyjnych, statuując w art. 184, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji

<sup>51</sup> Zgodnie z art. 175 ust. 1 „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe”.

<sup>52</sup> M. Rączka, *Ustrój sądownictwa i prokuratury*, [w:] *Prawo Konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2011, s. 462.

<sup>53</sup> L. Garlicki, *Art. 175...*, s. 9.

rządowej<sup>54</sup>. Z treści wskazanych regulacji wynika przyjęty w Konstytucji model sądownictwa sprowadzający się do wyodrębnienia dwóch niezależnych od siebie pionów: jednego – obejmującego sądy powszechne i sądy wojskowe z Sądem Najwyższym na czele – oraz drugiego – obejmującego sądy administracyjne z Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele<sup>55</sup>, których zadaniem jest kontrola działalności administracji publicznej. Istotne jest także to, że z art. 184 Konstytucji wywodzić należy domniemanie właściwości sądu administracyjnego w sprawach administracyjnych, co też oznacza, że „właściwość innych sądów w tego rodzaju sprawach jest wyjątkiem”, który nie może być wyprowadzany „w drodze rozszerzającej wykładni przepisów”<sup>56</sup>.

Pojęcie kontroli działalności administracji publicznej ma podstawowe znaczenie dla określenia właściwości sądów administracyjnych, gdyż przesądza o ich kognicji. Z tego też względu ewentualne wątpliwości co do sądu właściwego (sąd administracyjny czy sąd powszechny) w sprawach działalności administracji publicznej należy rozstrzygać, kierując się tym, czy postępowanie sądowe ma polegać na kontroli działalności administracji publicznej, czy też załatwieniu spraw mających swój początek w postępowaniu administracyjnym. Jeśli na kontroli, to wówczas właściwy jest sąd administracyjny, jeżeli na załatwieniu sprawy – to wówczas sprawa objęta jest kognicją sądu powszechnego<sup>57</sup>. Sprawowana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej charakteryzuje się tym, że jest ograniczona – obejmuje enumeratywnie wyliczone sprawy, ma charakter samoistny – „stanowi wyłączny przedmiot działalności sądów administracyjnych” – oraz bezpośredni – nakierowana jest każdorazowo na określoną formę działania administracji<sup>58</sup>. W świetle regulacji konstytucyjnych istota sądownictwa administracyjnego sprowadza się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości

<sup>54</sup> Zob. art. 184 Konstytucji.

<sup>55</sup> Por. wyrok NSA z dnia 9 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1203/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (24.02.2012).

<sup>56</sup> L. Garlicki, *Art. 184*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, s. 7.

<sup>57</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 813, za: R. Hauser, *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 237; podobnie: M. Masternak-Kubiak, *Art. 1*, [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 14–15; L. Garlicki, *Art. 184 ...*, s. 9.

<sup>58</sup> S. Marciniak, *Wiadomości wstępne*, [w:] S. Babiarz, B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki, *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 31.

poprzez kontrolę administracji publicznej, obejmującą również orzekanie o zgodności z ustawami działalności lokalnych prawodawców<sup>59</sup>. Przyznanie sądom administracyjnym możliwości kontroli tak aktów stosowania prawa, jak i aktów stanowienia prawa istotnie poszerza system ochrony jednostki na płaszczyźnie sądownoadministracyjnej<sup>60</sup>. Zdaniem Jana Zimmermana w przypadku sądów administracyjnych nie mamy do czynienia ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, rozumianym jako rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach (a zatem w tym ujęciu klasycznym, o którym wspominałam powyżej), gdyż co do zasady w przyjętym modelu wyłącznie możliwość merytorycznego orzekania sądów administracyjnych. Można co najwyżej mówić „o pewnej odmianie wymiaru sprawiedliwości, uwzględniającej specyfikę sądownictwa administracyjnego”, gdyż jakkolwiek sądy te nie formułują dyspozycji normy, to jednak w sposób niezawisły i „z założenia bezstronny” przeprowadzają sposób myślowy „polegający na zastosowaniu prawa do konkretnego stanu faktycznego i wyciągnięciu z tego odpowiednich konsekwencji”<sup>61</sup>. W przypadku zatem sądów administracyjnych „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości polega (...) w głównej mierze na badaniu zgodności z prawem” wskazanych form aktywności organów administracji publicznej<sup>62</sup>. Istotne jest przy tym to, że sądownictwo administracyjne, stanowiąc wyodrębnioną część władzy sądowniczej, powołane jest do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem też ochrony praw i wolności jednostki i nie może być pojmowane jako organ zewnętrznej kontroli nad administracją<sup>63</sup>.

Opisany powyżej konstytucyjny, ogólny model działania sądów administracyjnych został – zgodnie ze wskazaniami art. 176 ust. 2 Konstytucji – rozwinięty w ustawach określających ustrój oraz postępowanie przed sąda-

<sup>59</sup> E. Gdulewicz, *Sądownictwo administracyjne w Konstytucji RP, ustawach i praktyce (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, s. 57.

<sup>60</sup> J. Trzeciński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowe Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia 24–26.04.2008, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 131.

<sup>61</sup> J. Zimmerman, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 494.

<sup>62</sup> J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, *Art. 3*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 39.

<sup>63</sup> M. Masternak-Kubiak, *Art. 1...*, s. 14–15.

mi administracyjnymi, tj. w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>64</sup> oraz ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>65</sup>. W art. 1 ustawy ustrojowej doprecyzowano, że celem działalności sądów administracyjnych jest nie tylko sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, ale również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji publicznej, a nadto wskazano, że jedynym kryterium sprawowanej kontroli jest kryterium legalności. Oznacza to, że sądy administracyjne powołane zostały do kontroli działalności administracji jedynie pod względem zgodności z prawem. Sądy te nie mogą zatem dokonywać oceny, kierując się innymi kryteriami, takimi jak np. celowość, gospodarność<sup>66</sup> czy słuszność. Nie są także uprawnione – przy rozpoznawaniu sprawy – do „kierowania się zasadami współżycia społecznego czy też innymi zawartymi w klauzulach generalnych normami społecznymi. W konsekwencji w toku postępowania przed sądami administracyjnymi w żadnym razie nie mają zastosowania klauzule wymienione w art. 5 k.c.”<sup>67</sup>. W wyroku z dnia 23 września 2010 r. (sygn. akt II GSK 812/09) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że określoną w art. 1 p.u.s.a. kontrolę należy przeprowadzać na trzech płaszczyznach: zgodności z prawem materialnym, zgodności z przepisami procesowymi oraz „respektowania reguł kompetencji”<sup>68</sup>. Nie bez znaczenia jest także kolejność przeprowadzanych przez sąd czynności kontrolnych. W pierwszej bowiem kolejności należy dokonać oceny kwestio-

<sup>64</sup> Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., dalej p.u.s.a.

<sup>65</sup> Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej p.p.s.a.

<sup>66</sup> W. Sawczyn, *Sąd administracyjny jako gwarant ochrony praw strony postępowania w przedmiocie wymierzenia sankcji administracyjnych*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 650. Stanowisko to jest też w pełni aprobowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, por. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 lipca 2011 r., II SA/Op 244/11, Lex nr 852999; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 31/09, Lex nr 57324; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 470/09; wyrok NSA z dnia 26 września 2007 r., sygn. akt I FSK 1211/06, Lex nr 384167; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2005 r., VI SA/Wa 2019/04, Lex nr 189242; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt IV SA 4621/02, Lex nr 148855.

<sup>67</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 112/07, Lex nr 471285.

<sup>68</sup> Wyrok NSA z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt II GSK 812/09, Lex nr 746246.

nowanego aktu pod względem wystąpienia ewentualnych wad powodujących stwierdzenie nieważności, następnie kontroli podlega przestrzeganie przepisów procesowych, a dopiero po tym ocena zgodności z prawem materialnym<sup>69</sup>. Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej umożliwia sądowi wyeliminowanie z obrotu prawnego zarówno decyzji administracyjnej uchylającej prawo materialnemu, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy<sup>70</sup>, jak też rozstrzygnięcia dotkniętego wadą warunkującą wznowienie postępowania administracyjnego<sup>71</sup>, a także wydanego bez zachowania reguł postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy<sup>72</sup>.

Przyznanie sądom administracyjnym właściwości kontrolnych ma szczególne znaczenie na płaszczyźnie ustalania stanu faktycznego sprawy. W przyjętych rozwiązaniach procesowych brak przepisów uprawniających sądy administracyjne do ustalania we własnym zakresie stanu faktycznego sprawy. W postępowaniu sądowoadministracyjnym możliwe jest przeprowadzenie tylko dowodu z dokumentów – i to tylko wtedy, gdy „jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”<sup>73</sup>. Właśnie ów kontrolny charakter niniejszego postępowania przesądza o tym, że sąd w ramach rozpoznawania sprawy nie ustala jej stanu faktycznego, a ocenia, czy w poprzedzającym je postępowaniu przed organami administracji wyjaśniony został całokształt okoliczności sprawy<sup>74</sup>. Rzeczą zatem sądu jest zbadanie, czy w toku prowadzonego postępowania organy zebrały i w sposób wyczerpujący rozpatrzyły materiał dowodowy, przestrzegając przy tym przepisów o swojej właściwości, i zagwarantowały stronom udział w każdym stadium postępowania. Obligatoryjny charakter kontroli ustalania stanu faktycznego wzmacnia nałożony na wojewódzkie sądy administracyjne – które w postępowaniu sądowoadministra-

---

<sup>69</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 246/05, Lex nr 200765. W sporządzanych uzasadnieniach sądy administracyjne, zwłaszcza I instancji, często podkreślają powyższą kolejność, wywodząc, że bezbłędne stosowanie przepisów procesowych wpływa na zasadność ustalenia stanu faktycznego w sprawie, a tylko należyć ustalony stan faktyczny pozwala ocenić trafność zastosowanych w danej sprawie norm prawa materialnego.

<sup>70</sup> Zob. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.

<sup>71</sup> Zob. art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.

<sup>72</sup> Zob. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.

<sup>73</sup> Zob. art. 106 § 3 p.p.s.a.

<sup>74</sup> Por. wyrok NSA z 14 stycznia 2009 r., sygn. akt I OSK 83/08, Lex nr 481511.

cyjnym są sądami I instancji – obowiązek rozstrzygnięcia w granicach danej sprawy, w sposób niezwiązany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną<sup>75</sup>. Oznacza to, że sąd musi dokonać oceny zaskarżonego aktu, czynności albo bezczynności niezależnie od zarzutów i wniosków podniesionych w skardze czy też innych pismach procesowych, a zatem badając w pełnym zakresie przedmiot zaskarżenia pod kątem zgodności z prawem<sup>76</sup>. Obowiązująca zasada oficjalności nakazuje sądom wziąć pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także rozważenie wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie<sup>77</sup>. W tym zakresie wszczynająca postępowanie sądownoadministracyjne skarga ma charakter jedynie informacyjny. Jakkolwiek sądy administracyjne nie ustalają we własnym zakresie stanu faktycznego, to jednak przyjęte w art. 134 § 1 p.p.s.a rozwiązanie akcentuje nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek oceny przez sądy wszystkich aspektów sprawy. Założenie przeciwne – a zatem ewentualne związanie sądu zarzutami i wnioskami skargi oraz przyjętą podstawą prawną – prowadziłyby w zasadzie do „sądu” nad skargą oraz powołaną podstawą prawną, a nie „sądu nad sprawą”, i byłoby nie do pogodzenia z zagwarantowanym w art. 45 Konstytucji prawem do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd.

Jakkolwiek uregulowany w Konstytucji monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości „oznacza stworzenie im możliwości ostatecznego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, jeżeli choćby jedną ze stron sporu jest jednostka”, nie oznacza to tym samym, że „wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki musiały być od początku rozstrzygane tylko przez sądy”<sup>78</sup>. Niezbędne jest jednak to, aby sądy wyposażone były w środki, uprawniające je do kontroli prowadzących postępowanie organów niesądowych w sferze ustalania i oceniania faktów oraz miały możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego aktu, który nie

<sup>75</sup> Por. art. 134 § 1 p.p.s.a. Natomiast w postępowaniu drugoinstancyjnym, zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., „Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania”.

<sup>76</sup> A. Kabat, *Art. 134, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2011, s. 392–393.

<sup>77</sup> J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 291.

<sup>78</sup> M. Sztorc, *Instytucja z przyszłością*, „Rzeczpospolita”, 24.08.1998.



znajduje uzasadnienia w zgromadzonym materiale dowodowym, wydany został z przekroczeniem przepisów o właściwości czy też jest niezgodny z regulacjami prawa materialnego. Przyjęty w polskim systemie prawnym model kontroli pośredniej zdaje się odpowiadać niniejszym założeniom. Sprawowana bowiem przez sądy administracyjne „kontrola działalności administracji publicznej jest prowadzona przede wszystkim jako następcza, przez sąd o kompetencjach kasacyjnych, a jej przedmiotem są działania (akty lub czynności) dokonywane na podstawie prawa materialnego z zachowaniem pewnej procedury”<sup>79</sup>. Inne stanowisko w tej kwestii miał Andrzej Redelbach, który postulując zmianę procedury sądownoadministracyjnej i powołując się na orzecznictwo strasburskie, uznawał, że „organ występujący w danej sprawie jako «sąd» musi charakteryzować się pełną kognicją, zdolnością do ustalania stanu faktycznego i prawnego sprawy, a także do dokonania subsumpcji i rozstrzygnięcia sprawy”<sup>80</sup>.

#### IV.

Wyjaśnienie aspektów procesowych działania sądów administracyjnych stanowi tylko jeden z elementów problematyki konstytucyjnego prawa do sądu właściwego w sprawach administracyjnych. Drugi sprowadza się do konieczności przedstawienia kwestii związanej z określeniem właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej sądów administracyjnych. Przechodząc zatem do rozważań nad zagadnieniem właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, wyjaśnić na wstępie należy, że przyjęcie w Konstytucji „granic właściwości rzeczowej sądów administracyjnych przesądziło o zakresie i sposobie unormowania tej materii przez ustawy wprowadzające reformę sądownictwa administracyjnego”<sup>81</sup>. Wyjaśnić także należy, że na gruncie procesowym właściwość rzeczowa może zostać wyznaczona za pomocą metody klauzuli generalnej lub metody enumeracji pozytywnej. Pierwsza z przywołanych sprowadza się do ustalenia, że skarga przysługuje na wskazane formy działania organów administracji publicznej w sprawach należących do ich

<sup>79</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 115.

<sup>80</sup> A. Redelbach, *op.cit.*, s. 262.

<sup>81</sup> Por. wyrok NSA z dnia 9 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1203/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (25.02 2012).

właściwości oraz ewentualnego zastosowania enumeracji negatywnej wyjątków polegającej na określeniu kategorii spraw, w których wyłączona została możliwość zaskarżenia do sądu. Metoda enumeracji pozytywnej polega z kolei na enumeratywnym wyliczeniu spraw, podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego<sup>82</sup>.

Na gruncie polskiej procedury sądownoadministracyjnej właściwość rzeczowa uregulowana została w art. 1–5 p.p.s.a. W art. 1 określono pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej, przez którą należy rozumieć sprawę z zakresu kontroli działalności administracji publicznej podlegającą rozpoznaniu w postępowaniu sądowym na podstawie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub inne sprawy, do których procedura ta ma zastosowanie z mocy ustaw szczególnych<sup>83</sup>. Każda więc „sprawa sądownoadministracyjna w rozumieniu art. 1 p.p.s.a. w związku z art. 184 Konstytucji RP jest sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej”<sup>84</sup>.

Przechodząc do szczegółowego zakresu działania sądów administracyjnych, wskazać należy, że zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt

<sup>82</sup> T. Woś, *Art. 3 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 44.

<sup>83</sup> Por. wyrok NSA z 9 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1203/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (25.02.2012).

<sup>84</sup> J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Art. 1, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, s. 9.

1–4a”. „Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach” (§ 3 art. 3 p.p.s.a.). W art. 4 p.p.s.a. przyznano natomiast sądom administracyjnym uprawnienie do rozstrzygania sporów „o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej”. W art. 5 p.p.s.a. natomiast taksatywnie wyliczono sprawy, w których kognicja sądów administracyjnych została wyłączona. I tak „sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach: 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej; 2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi; 3) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisu prawa; 4) wiz wydawanych przez konsulów, z wyjątkiem wiz wydawanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. Nr 144, poz. 1043); 5) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów”.

Z powyższych regulacji normatywnych wynika więc, że nie każda działalność administracji publicznej podlega kontroli sądów administracyjnych, chociaż – jak przyjmuje Jan Paweł Tarno – w cytowanej ustawie procesowej „zakres działania sądów administracyjnych został ukształtowany (...) bardzo szeroko”<sup>85</sup>. Poprawne ustalenie właściwości rzeczowej wymaga z kolei zawsze na wstępie rozważenia dopuszczalności drogi przed sądem administra-

---

<sup>85</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 23; podobnie idem, *Przedmiot i zasady postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Warszawa 2011, s. 368, gdzie powtarza za R. Hauserem, J. Drachalem i E. Mzykiem, że „każdy podmiot ma prawo wystąpić do sądu administracyjnego przeciwko każdej formie działania administracji publicznej, jeżeli to działanie określa władczo pozycję prawną tego podmiotu”, R. Hauser, J. Drachal,

cyjnym w ogóle, w tym oczywiście ewentualnego rozgraniczenia od drogi przed sądem powszechnym. W dalszej natomiast kolejności konieczne jest, „w granicach sprawy sądownoadministracyjnej, wyodrębnienie od spraw, do których zastrzeżona jest właściwość NSA”<sup>86</sup>.

Nawiązując do przywołanych powyżej sposobów określania właściwości rzeczowej, wskazać należy, że na gruncie polskiej procedury sądownoadministracyjnej właściwość ta określona została za pomocą klauzuli generalnej. Ustawodawca wyliczył bowiem, jakie formy działania organów administracji (w zakresie przyznanej im właściwości) podlegają kognicji sądów administracyjnych (por. decyzje, postanowienia, akty prawa miejscowego), a jednocześnie – stosując enumerację negatywną wyjątków – wskazał sprawy, w stosunku do których wyłączona została możliwość zaskarżania ich do sądu administracyjnego. Zauważył nadto potrzebę kontroli działalności administracji publicznej w aspekcie jej bezczynności czy też – niedawno dodanej – przewlekłości prowadzonego postępowania, której zakres przedmiotowy wyznaczają regulacje art. 3 § 2 pkt. 1–4a p.p.s.a.<sup>87</sup>. Celem natomiast art. 3 § 3 p.p.s.a. było wskazanie, że obowiązujące prawo dopuszcza również możliwość złożenia skargi innej niż te uznane za „typowe i zasadnicze dla wyznaczenia zakresu właściwości” sądów administracyjnych<sup>88</sup>. Przykładem takiej skargi jest skarga na niewykonanie wyroku<sup>89</sup>, stanowiąca środek prawny mający na celu zapewnienie skuteczności orzecznictwa sądownoadministracyjnego<sup>90</sup>. Istota skargi, o której mowa, sprowadza się do wystąpienia przez podmiot do tego uprawniony z żądaniem wymierzenia przez sąd administracyjny uchylającemu się od wykonania wyroku organowi grzywny, której wysokość została określona w art. 154 § 6 p.p.s.a.<sup>91</sup> Skarga ta tym różni się od innych przewidzianych do rozpoznania przez sądy administracyjne, że nie inicjuje postępowania, w którym kontroli sądu poddawany jest określony

---

E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*. Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 78.

<sup>86</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy...*, s. 115.

<sup>87</sup> Zob. art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

<sup>88</sup> T. Woś, *Art. 3...*, s. 115.

<sup>89</sup> Zob. art. 154 p.p.s.a.

<sup>90</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 490.

<sup>91</sup> Wymierza się ją do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów.

akt, wystąpienie bezczynności czy też przewlekłe prowadzenie postępowania, ale wszczyna postępowanie, którego celem jest ocena wystąpienia przesłanek determinujących wymierzenie organowi uchylającemu się od wykonania wyroku grzywny.

Analiza zagadnienia sądu właściwego w sprawach sądownoadministracyjnych wymaga także przybliżenia reguł określających właściwość miejscową. Oczywiście przy tym jest, że kwestia właściwości miejscowej, której istota „służy rozgraniczeniu kompetencji pomiędzy sądami tego samego rzędu ze względu na przypisany im zasięg terytorialny jurysdykcji” w realiach badanej sprawy dotyczy tylko wojewódzkich sądów administracyjnych<sup>92</sup>, które tworzone są dla województwa lub dla większej liczby województw<sup>93</sup>. Ogólną zasadą przyjętą w tym zakresie przez ustawodawcę jest określenie właściwości miejscowej poprzez odwołanie się do miejsca siedziby organu administracji publicznej, którego działalność jest kwestionowana. Zgodnie bowiem z art. 13 § 2 p.p.s.a. „Do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona”. Kompetencję ustalenia obszaru właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych przyznano prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, który – stosownie do postanowień art. 16 § 2 p.u.s.a. – „na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w drodze rozporządzenia, tworzy i znosi wojewódzkie sądy administracyjne oraz ustala ich siedziby i obszar właściwości, a także może tworzyć, poza siedzibą sądu, i znosić wydziały zamiejscowe tych sądów”. Wskazana powyżej ogólna zasada określania właściwości miejscowej sądów administracyjnych nie ma charakteru absolutnego. W myśl bowiem art. 13 § 3 p.p.s.a. „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze rozporządzenia, może przekazać wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli wymagają tego względy celowości”. Ponadto „Jeżeli wojewódzki sąd administracyjny nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć czynności, Naczelny Sąd Administracyjny wyznaczy na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sę-

<sup>92</sup> M. Romańska, *Art. 13, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 167.

<sup>93</sup> Zob. art. 16 § 1 p.u.s.a.

dziów, inny wojewódzki sąd administracyjny<sup>94</sup>. Jako przykład można tu podać sytuację, gdy strona składa wniosek o wyłączenie od rozpoznawania jego sprawy wszystkich sędziów orzekających w danym sądzie lub gdy z powodu innych przeszkód nie jest możliwe utworzenie trzyosobowego składu do rozpoznania takiego wniosku<sup>95</sup>. Ustawodawca zastrzegł także, że sąd właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwym aż do zakończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy. Wprowadzoną natomiast w art. 14 p.p.s.a. zasadę ciągłości właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych odnosić należy tak do właściwości rzeczowej, jak i miejscowej<sup>96</sup>.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym w sposób wyczerpujący określono również właściwość funkcjonalną, przez którą należy rozumieć „podział funkcji i czynności procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym pomiędzy sądami różnych instancji lub też sądami równorzędnymi”<sup>97</sup>. Właściwość ta określona została tak w ustawie ustrojowej, jak i procesowej. W art. 3 § 1 p.u.s.a. wskazano, że wojewódzkie sądy administracyjne, jako sądy pierwszej instancji, rozpoznają wszystkie sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych. Na gruncie procesowym właściwość funkcjonalna wojewódzkich sądów administracyjnych określona została w art. 13 § 1, zgodnie z którym kognicji wojewódzkich sądów administracyjnych podlegają wszystkie sprawy sądowoadministracyjne z wyjątkiem tych, dla których zastrzeżona została właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z powyższej przywołanych regulacji wynika więc nie tylko to, że wojewódzkie sądy administracyjne są w postępowaniu sądowoadministracyjnym sądami pierwszej instancji, ale także to, że mocą ustawy procesowej ustanowiono domniemanie ich właściwości. Wszystkie zatem sprawy, które nie zostały przyznane do rozstrzygnięcia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, należą do właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych. Rzeczą natomiast Naczelnego Sądu Administracyjnego – w myśl art. 3 § 2 p.u.s.a. – jest sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawa-

<sup>94</sup> Zob. art. 14a p.p.s.a.

<sup>95</sup> Zgodnie z art. 22 § 3 p.p.s.a. w sytuacji, gdy sąd administracyjny, przed którym sprawa się toczy, „nie może podjąć postanowienia z powodu braku dostatecznej liczby sędziów, Naczelny Sąd Administracyjny wyznaczy inny sad do rozpoznania wniosku”.

<sup>96</sup> S. Marciniak, *Wiadomości...*, s. 51.

<sup>97</sup> M. Romańska, *Art. 13 ...*, s. 169.

mi, a w szczególności rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów i podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne oraz rozpoznawanie innych spraw należących do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw. Powyższa reguła rozwinięta została w art. 15 § 1 p.p.s.a., który określa, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy; podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej; rozstrzyga określone w art. 4 spory oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy ustaw odrębnych. Naczelny Sąd Administracyjny właściwy jest również do rozpoznania skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia<sup>98</sup> oraz skarg na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego. Upoważniony jest także do unieważniania prawomocnych orzeczeń sądu administracyjnego w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 172 p.p.s.a.<sup>99</sup>. Jest także sądem dyscyplinarnym sędziów sądów administracyjnych<sup>100</sup>.

Określona w powyższych przepisach właściwość funkcjonalna sądów administracyjnych uregulowana została w sposób zupełny i niebudzący w zasadzie wątpliwości interpretacyjnych. Pozwala ona także na jednoznaczne określenie właściwego do rozpoznania sądu administracyjnego, w sytuacji gdy sprawa należy do właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Warto przy tym zwrócić uwagę, że użyty w art. 3 § 2 p.u.s.a. termin „orzekania” należy uznać za tożsamy z użytym w art. 45 ust. 1 Konstytucji zwrotem „rozpatrzenia sprawy” oraz pojęciem „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, wskazanym w art. 175 ustawy zasadniczej. Dotyczy on bowiem wszystkich czynności wojewódzkich sądów administracyjnych związanych ze

<sup>98</sup> Zob. art. 285a–285l p.p.s.a.

<sup>99</sup> Zgodnie z art. 172 „Naczelny Sąd Administracyjny unieważnia prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wydane w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania i odrzuca skargę, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawie”.

<sup>100</sup> Por. art. 48 p.u.s.a.

sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości<sup>101</sup>. Przyjęty model czyni także zadanie określonej w art. 176 ust. 1 Konstytucji zasadzie dwuinstancyjności postępowania sądowego<sup>102</sup>.

## V.

Konkludując: konstytucyjnej formuły prawa do sądu właściwego nie sposób jedynie odnosić do płaszczyzny ustrojowej. Równie ważne jest bowiem przyjrzenie się tej kwestii z punktu widzenia założeń procesowych. Prawidłowe określenie właściwości miejscowej, rzeczowej czy funkcjonalnej pozwala uniknąć sytuacji, w której kilka sądów uprawnionych będzie do rozpoznania sprawy lub też odwrotnie – uznania, że żaden z sądów nie jest właściwy w kwestii, która na drodze sądowej wymaga ochrony praw i wolności jednostki. Niezbędne jest jednak przy tym także takie ukształtowanie ustroju i procedury, aby każda sprawa podlegała rozpoznaniu przez sąd, który nie tylko najlepiej jest do tego przygotowany pod względem merytorycznym, ale również dysponuje środkami zabezpieczającymi jednostkę przed nieuprawnioną ingerencją w sferę jej praw i wolności. Wyważenie to na gruncie sądownictwa administracyjnego jest tym trudniejsze, gdyż sprowadza się ono do kontroli postępowania, w którym co do zasady sytuacja procesowa stron nie jest równorzędna.

Przyjęte na płaszczyźnie sądownictwa administracyjnego rozwiązania procesowe oraz ustrojowe pozwalają na postawienie tezy, że obowiązujący model zapewnia jednostce dostęp do sądu właściwego, który wypełnia przyznaną mu funkcję ochrony przed niezgodnym z prawem, władczym działaniem organów administracji publicznej. Twierdzenie to znajduje przede wszystkim uzasadnienie w możliwości zainicjowania przez jednostkę, która ma w tym interes prawny, postępowania przed sądem administracyjnym, który to zobligowany jest do wszechstronnej i niezwiązanej z zarzutami i wnioskami strony oraz powołaną podstawą prawną oceny legalności działań organów administracji publicznej. Wyposażony został nadto w in-

---

<sup>101</sup> M. Masternak-Kubiak, *Art. 3*, [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 43.

<sup>102</sup> Zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”.



strumenty zabezpieczające jednostkę przed bezpodstawną ingerencją w sferę jej praw i wolności. W sytuacji bowiem stwierdzenia naruszenia w prowadzonym przed organami administracji publicznej postępowaniu, prawa materialnego czy procesowego, które miało lub mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania, sąd ten zobowiązany jest do wyeliminowania wadliwego aktu z obrotu prawnego. Co więcej – przyjęte na płaszczyźnie procedury sądoadministracyjnej rozwiązania zabezpieczają także jednostkę przed beczynnością organu lub przewlekłym prowadzeniem postępowania, a nadto przyznają jej instrumenty mające na celu zapewnienie skuteczności orzeczeń sądowych w postaci możliwości żądania wymierzenia grzywny za niewykonanie wyroku. W kwestii zaś określenia granic właściwości rzeczowej miejscowej i funkcjonalnej w pierwszej kolejności podkreślić należy, że obowiązujące w tym zakresie regulacje są jasne, zupełne i nie przysparzają wątpliwości interpretacyjnych. Ukształtowane bowiem zostały w sposób pozwalający na jednoznaczne stwierdzenie, który z sądów administracyjnych będzie właściwy pod względem rzeczowym, miejscowym czy też funkcjonalnym do rozpoznania określonej sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, gwarantując tym samym jednostce prawo do rozpoznania jej sprawy przed sądem, który najlepiej – pod względem merytorycznym – jest przygotowany do rozstrzygnięcia sprawy i wzmacniając przy tym jej poczucie sprawiedliwości i rzetelności proceduralnej. Zaznaczone nadto granice właściwości pozwalają uniknąć niebezpieczeństwa sytuacji, w której kilka sądów uznawać się będzie za uprawnionych do rozpoznania konkretnej i indywidualnej sprawy, lub sytuacji, gdy żaden z sądów nie byłby właściwy w tej kwestii. Obowiązujące w tym zakresie przepisy gwarantują także jednostce prawo do dwuinstancyjnego postępowania, stanowiącego – na płaszczyźnie konstytucyjnej – warunek niezbędny każdej procedury sądowej.

Z powyższego wynika więc, że obowiązujący model sądownictwa administracyjnego, którego istota sprowadza się do wyeliminowania z obrotu prawnego aktów oraz czynności organów administracji publicznej sprzecznych z prawem, jest zgodny z konstytucyjnymi założeniami prawa do sądu właściwego, a przez to statuuje po stronie jednostki uprawnienie do sądowej ochrony jej praw.

### Summary

#### **Constitutional legal formula to “competent court” and the control over the activities of the public administration exercised by the administrative courts**

The purpose of this publication was to present – by recalling the writings and the jurisdiction of The Constitutional Tribunal – the meaning of the constitutional term “competent court” and then to demonstrate whether the valid administrative jurisdiction procedure provides an individual with the right to the “competent court” in the cases from the scope of the control over the activities of the public administration exercised by the administrative courts. In the light of the conducted analysis, it may be stated that the valid model of the administrative jurisdiction; which essence is to eliminate from the conduct of legal transactions these acts and activities of the public administration that are against the law; is in accordance with the constitutional assumptions of the law to the competent court, and by which it enacts the right for the individual to the legal protection of their rights.