

mgr Aleksander Jakubowski
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych w świetle standardu konstytucyjnego

*Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem
prof. dr hab. Aleksandry Wiktorowskiej*

Warszawa, 2017

1. Wybór tematu pracy

Działanie lub zaniechanie organów administracji może prowadzić do naruszenia zarówno prawnie chronionych interesów jednostki, jak i obiektywnego porządku prawnego. Stąd od dawna poszukiwano rozwiązań, które gwarantowałyby należyłą ochronę wspomnianych interesów i legalizmu. Współcześnie za najwłaściwszy uznaje się model polegający na poddaniu aktów i czynności organów administracji kontroli sądowej.

Realizacja prawa do sądu w systemie, w którym sprawowanie wymiaru sprawiedliwości należy do różnego rodzaju sądów, wymaga przede wszystkim zapewnienia, aby ukształtowanie ich kognicji nie uniemożliwiało jednostce dostępu do sądu. Odmowa rozpoznania sprawy jest szczególnie groźnym rodzajem naruszenia prawa do sądu, ponieważ godzi ona wprost w jego istotę. Odmowa ta może mieć źródło w wadliwym ukształtowaniu właściwości rzeczowej sądów na poziomie podkonstytucyjnym, pozostającym w niezgodzie z dyspozycją ustawy zasadniczej.

Konstytucyjne zasady delimitacji nie zawsze pozwalają w prosty i jednoznaczny sposób wyznaczyć sąd właściwy do rozpoznania danej sprawy, jednak proces ten zdecydowanie ułatwiają, stanowiąc zarówno punkt wyjścia, jak i wzorzec weryfikacji rezultatu wykładni przepisów. Stąd tak istotne staje się rozważenie tego, jakie dyrektywy i kształt właściwości rzeczowej sądów wyłaniają się z przepisów Konstytucji jako najwyższego hierarchicznie aktu w katalogu źródeł prawa. W kontekście relacji jednostki z władzą publiczną za kluczowy uznać należy zakres kognicji sądów administracyjnych, gdyż to one są powołane do rozstrzygnięcia sporów w ramach tego stosunku.

Nie przez przypadek już przed laty W.L. Jaworski uznał zagadnienie właściwości sądów administracyjnych za jeden z dziewięciu największych problemów nauki o sądownictwie administracyjnym¹. W istocie, kwestia realizacji prawa do sądu jest tak istotna z punktu widzenia zasady państwa prawnego oraz potrzeby ochrony wolności i praw człowieka, że podjęcie badań nad możliwością usunięcia wad istniejących w tym względzie w obowiązującym stanie prawnym – należy ocenić jako wciąż pożądane. Objęcie danej materii właściwością sądu administracyjnego stanowi warunek rozpoznania przez niego sprawy. Wstępne wszak czynności sądu sprowadzają się do ustalenia tego, co stanowi przedmiot wniesionej skargi, czyli polegają na stwierdzeniu, jakiego rodzaju forma aktywności podmiotu administrującego została zaskarżona i czy podlega ona właściwości sądu.

Zwrócić należy uwagę na znaczenie opracowania z perspektywy obywatela. Odrzucenie skargi z uwagi na niewłaściwość tego sądu, w sytuacji gdy sądy powszechne pozbawione są narzędzi do efektywnej kontroli administracji, oznacza przyznanie organom administracji arbitralności w kształtowaniu praw i obowiązków jednostek. Brak jest wówczas niezależnego i niezawisłego podmiotu, który wymuszałby (czy to w konkretnej sprawie czy choćby potencjalnie) praworządne działanie administracji. A zatem kwestia zakresu kognicji sądów administracyjnych ma wiodące znaczenie dla określenia, czy dane państwo można uznać za państwo prawne.

¹ Zob. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 14-15.

Kolejno, uporządkowanie zakresu spraw poddanych rozpoznaniu przez polskie sądy administracyjne sprzyja eliminacji rozbieżności orzecznictwa, tj. sytuacji, gdy skarga w tym samym przedmiocie przez jedne składy orzekające jest odrzucana, a przez inne – przyjmowana do rozpoznania. Odbiciem tych problemów jest m.in. coraz liczniejsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące tego, czy dana sprawa wchodzi w zakres kognicji sądów administracyjnych. Dość wskazać, że wydał on od 2010 r. aż 13 uchwał w tym przedmiocie.

Objęta badaniem problematyka należy do spornych. Już L. Bar i J. Stembrowicz uznawali za trudną kwestię wyznaczenie rzeczowego zakresu spraw administracyjnych podlegających objęciu kontrolą sądową². Stan wiedzy w zakresie kognicji sądów administracyjnych wciąż nie może zostać uznany za zadowalający. Brak jest w nauce polskiej opracowania, które w sposób wyczerpujący omawiałyby problematykę właściwości rzeczowej sądów administracyjnych jaka wyłania się z treści ustawy zasadniczej. Dotychczasowe prace naukowe w tym przedmiocie, choć godne uwagi, ograniczone są generalnie do kwestii szczegółowych. Koncentrują się przy tym na materii ustawowej³, a nie konstytucyjnej.

Dodać należy, że z zagadnieniem ram właściwości rzeczowej sądów mierzy się nie tylko ustawodawca polski i rodzima judykatura, lecz jest to problem obecny w systemach zagranicznych, w tym tak wiodących jak system niemiecki, francuski czy austriacki. Lektura opracowań dotyczących postępowania przed sądami administracyjnymi w Niemczech czy Austrii unaocznia, że omawiana tematyka pozostaje przedmiotem intensywnej dyskusji tamtejszej doktryny na tle obszernego dorobku orzeczniczego⁴. Obrazuje to pozakrajowy, uniwersalny element wybranego tematu rozprawy doktorskiej i jej walor z tej perspektywy.

Niniejsze opracowanie stanowi wreszcie głos w toczącej się obecnie żywo dyskusji nad zakresem dopuszczalnej kompetencji sądów administracyjnych do orzekania

² L. Bar, J. Stembrowicz, *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 1, s. 115.

³ Zob. np. P. Razowski, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015.

⁴ Zob. np. H. Sodan, § 40 – *Zulässigkeit des verwaltungsrechtsweges*, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar*, red. H. Sodan, J. Ziekow, Baden-Baden 2014, s. 367-561; E. Reimer, § 40 [*Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges*], w: *VwGO. Kommentar*, red. H. Posser, H.A. Wolff, Monachium 2014, s. 89-129; F.O. Kopp, W.-R. Schenke, R.P. Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, Monachium 2014, s. 98-214; S. Haack, § 40 *VwGO [Verwaltungsrechtsweg]*, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetze*, red. K.F. Gärditz, Kolonia 2013, s. 129-175; D. Kugele, *VwGO. Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, Kolonia 2013, s. 132-155; H.A. Wolff, *Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges*, w: H.A. Wolff, A. Decker, *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Studienkommentar*, Monachium 2012, s. 33-66; E. Bosch, J. Schmidt, R.R. Vondung, U. Vondung, *Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren*, Stuttgart 2012, s. 44-68; P. Wysk, § 40 [*Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges*], w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Beck'scher Kompakt-Kommentar*, red. P. Wysk, Monachium 2011, s. 76-113; J. von Albedyll, w: J. Bader, M. Funke-Kaiser, T. Stuhlfauth, J. von Albedyll, S. Kuntze, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Heidelberg 2011, s. 102-148; A. Hartung, *Verwaltungsrechtsweg und Zuständigkeiten*, w: *Prozessein Verwaltungssachen*, red. R. Zück, Baden-Baden 2011, s. 239-259; T. Würtenberger, *Verwaltungsprozessrecht. Ein Studienbuch*, Monachium 2011, s. 69-104; K. Rennert, w: E. Eyermann, L. Fröhleg, H. Geiger, M. Happ, I. Kraft, K. Rennert, J. Schmidt, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, Monachium 2010, s. 115-187; H. von Nicolai, § 40 [*Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges*], w: K. Redeker, H.-J. von Oertzen, M. Redeker, P. Kothe, H. von Nicolai, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, Stuttgart 2010, s. 110-151; T. Würtenberger, *Verwaltungsprozessrecht*, Monachium 2008, s. 14-49.

merytoryczno-reformatoryjnego w sprawie administracyjnej⁵. Problematyka ta wiąże się z zagadnieniami konstytucyjnej zasady podziału władzy i ustrojowej roli judykatury. Kluczowe w tym zakresie miejsce, z uwagi na kontrolę władzy wykonawczej, zajmuje właśnie analizowane w rozprawie sądownictwo administracyjne.

Z przedstawionych powodów – jak można sądzić – uzasadnione było podjęcie naukowej refleksji dotyczącej konstytucyjnego standardu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. O zasadności wyboru tematu pracy może też świadczyć okoliczność, że na realizację badań w jego przedmiocie Narodowe Centrum Nauki przyznało grant – stypendium w programie ETIUDA 3⁶.

2. Przedmiot i cele badawcze

Przedmiotem rozważań w niniejszej pracy jest konstytucyjny standard właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, a zatem unormowanie kognicji tych sądów w ustawie zasadniczej. Warto wyjaśnić, że w pracy przyjęto synonimiczne rozumienie pojęć „właściwości rzeczowej” i „kognicji”, z zastrzeżeniem, że drugie z nich określa rzeczoną właściwość przede wszystkim w związku z zakresem kompetencji sądu i jego modelem orzecznictwem jako wyznacznikami zakresu spraw poddawanych rozpoznaniu przez sądy administracyjne.

W związku z tak zakreślonym przedmiotem rozprawy, jej celem badawczym było **ustalenie kształtu i determinant właściwości rzeczowej polskich sądów administracyjnych, jakie wylaniają się z przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej**. Składają się one na tytułowy „standard”. Osadzono je na gruncie prawoporównawczym w odniesieniu do systemu austriackiego, francuskiego i niemieckiego.

Zakreślony przedmiot badań wymagał refleksji nad właściwym sposobem delimitacji jurysdykcji sądów administracyjnych opartym na normach ustawy zasadniczej. W związku z tym ustalono zarówno regułę ogólną, kształtującą ich właściwość rzeczową, jak i zakres wyjątków od niej.

Realizacja przedstawionego celu polegała na ustaleniu determinant konstytucyjnej właściwości rzeczowej, a następnie ich pogłębionej analizie ze szczególnym uwzględnieniem pierwszoplanowych regulacji dotyczących funkcji sądownictwa administracyjnego oraz dostępu do niego. W rozprawie rozłożono na „czynniki pierwsze” poszczególne elementy

⁵ Zob. np. B. Banaszak, J. Michalska, *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4, s. 9-20; M. Bernatt, *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1, s. 34-51; Z. Kmieciak, *Wzmocnienie kompetencji sądów administracyjnych i jego wpływ na efektywność orzecznictwa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 165-175; *idem*, *Rozwój sądownictwa administracyjnego w Europie – współczesne tendencje*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmieciak, Warszawa 2012, s. 19-34; *idem*, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2, s. 9-22; *idem*, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4, s. 11-32; W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1, s. 19-33; A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10, s. 21-32.

⁶ Numer projektu: 2015/16/T/HS5/00016. Staż badawczy zrealizowany został w Austrii na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wiedeńskiego pod kierunkiem Prof. dr Ewalda Wiederina.

(dyrektywy), które zgodnie z wolą ustrojodawcy muszą być uwzględniane przy konstruowaniu przez ustawodawcę i rekonstruowaniu przez judykaturę – właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Uwzględniono zarówno dyrektywy bezpośrednie, jak i pośrednie. W procesie tym niezbędne było dokonanie pogłębionej analizy modelu sądowej kontroli administracji publicznej oraz kognicji sądów administracyjnych w aspekcie składających się na nią kompetencji. Na podstawie tej analizy i indukcyjnie wyprowadzonych z niej wniosków, realizując określony cel, podjęto próbę syntetycznego ujęcia konstytucyjnej klauzuli właściwości rzeczowej wskazanych sądów.

Przedmiotowe badania opierają się na założeniu wynikającym z art. 8 Konstytucji, że jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej. Tym samym ustawa zasadnicza determinuje kształt oraz rozumienie ustawowych i podstawowych przepisów określających właściwość rzeczową sądów administracyjnych, jak i może stanowić samodzielną podstawę jej ustalenia. Przepisy niższe rangą od Konstytucji nie mogą zawęzać norm ustawy zasadniczej, czyli wprowadzać węższej dostępności rzeczowej do sądów administracyjnych, niż wynika to z aktu hierarchicznie najwyższego.

Realizacja celu badań prowadzi do wypracowania standardu stanowiącego **worzec** wyłaniający się z Konstytucji, pomocny przy analizie zgodności z nią hierarchicznie niższych regulacji prawnych oraz pozwalający odstąpić od ich stosowania na rzecz bezpośredniego uwzględnienia norm ustawy zasadniczej, jeżeli obejmuje ona właściwością rzeczową sądów administracyjnych materię, której nie przypisał im ustawodawca zwykły. Worzec ten może być również stosowany, jako test, przez Trybunał Konstytucyjny w toku kontroli zgodności z Konstytucją aktów normatywnych. Służy on wreszcie sformułowaniu postulatów *de lege* i *de sententia ferenda*. Mają one szczególne znaczenie, jako że określony przedmiot spraw Konstytucja może przypisywać sądom administracyjnym, w sytuacji, gdy ustawowy kształt postępowania przed tymi sądami nie będzie dostosowany do kontroli tego przejawu działania administracji.

Osiągnięcie określonego celu badań wymagało zweryfikowania postawionych w pracy hipotez.

3. Tezy pracy

W pracy doktorskiej zweryfikowano i potwierdzono prawidłowość następujących, sformułowanych w niej, hipotez badawczych:

- 1) przepisy Konstytucji dotyczące właściwości rzeczowej sądów administracyjnych mogą podlegać bezpośredniemu stosowaniu;
- 2) determinanty konstytucyjne właściwości rzeczowej sądów administracyjnych dzielą się na pośrednie i bezpośrednie (pośrednio i bezpośrednio wynikające z przepisów ustawy zasadniczej);
- 3) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w sposób odpowiadający ich specyfice (ustalono w tym zakresie w pracy rzeczoną specyfikę);
- 4) wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne i droga sądowa przed nimi nie są mniej efektywne, niż w przypadku sądów powszechnych;

- 5) kontrola sądów administracyjnych z mocy Konstytucji obejmuje publicznoprawne przejawy działania lub zaniechania administracji publicznej nienależące do właściwości Trybunału Konstytucyjnego;
- 6) kryterium, według którego sprawowana jest przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej, nie wynika literalnie z przepisów ustawy zasadniczej, jednak całościowa jej analiza ogranicza kryterium tej kontroli do kwestii legalności;
- 7) pojęcie administracji publicznej, o której mowa w art. 184 Konstytucji, jest wtórne wobec aspektu materialnego działania w ten sposób, że podmiotem administracji publicznej jest każdy podmiot, który w sposób jednostronny oddziałuje na sferę prawną innego podmiotu, niezależnie od swego statusu ustrojowego (pojęcie to może zatem obejmować również podmioty prawa prywatnego);
- 8) „zakres”, o którym mowa w art. 184 Konstytucji, pozostawiony do regulacji w ustawie, nie odnosi się do kwestii właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, lecz do sfery ich uprawnień orzeczniczych;
- 9) standard konstytucyjny może być realizowany przez sądownoadministracyjną kontrolę sprawowaną wobec określonego przejawu działalności administracji w sposób pośredni, a zatem w ramach kontroli innego – pozostającego w związku – przejawu tej działalności;
- 10) podstawowym kryterium ustalania sądu właściwego powinna być jego efektywność orzecznicza w sprawie, a zatem ocena zdolności osiągnięcia celów stawianych przed postępowaniem sądownoadministracyjnym, co wymaga uwzględniania rozwiązań procesowych i kompetencyjnych przewidzianych dla sądów administracyjnych i powszechnych;
- 11) merytoryczno-reformatoryjne orzekanie przez sądy administracyjne w sprawie administracyjnej stanowi wyjątek dopuszczalny (a nawet wskazany) w sytuacji uporczywego niepodporządkowywania się przez organ stanowisku sądu zawartemu w prawomocnym orzeczeniu sądowym oraz w przypadku orzekania przez sąd o prawach podmiotowych wywodzonych z przepisów niezawierających pojęć nieo określonych czy uznania administracyjnego;
- 12) istnieje konstytucyjna możliwość, aby sądy administracyjne orzekały również w sprawach cywilnych stanowiących realizację zadań administracji publicznej, jednak nie jest to działanie pożądane z uwagi na niedostosowanie tych sądów do rozstrzygania tego typu spraw;
- 13) dostęp do sądu administracyjnego nie powinien być zdeterminowany formą, w jakiej działa administracja publiczna, lecz jej treścią rzutującą na prawa lub obowiązki jednostki;
- 14) poza marginesem konstytucyjnej właściwości rzeczowej sądów administracyjnych znajdują się:
 - a) sprawy pozorne (tj. w których nie występuje realny spór prawny),
 - b) sprawy z zakresu stosunków wewnętrznych,

- c) sprawy „niedojrzałe” do rozpoznania;
 - d) mogą być wyłączone niektóre sprawy dotyczące cudzoziemców;
- 15) sądownictwo administracyjne (sądowa kontrola administracji) jest koniecznym elementem demokratycznego państwa prawnego.

4. Metodologia pracy

Przyjęta metodologia pracy została zdeterminowana przez postawione przed nią cele. Skoro bowiem jej założeniem jest zbadanie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych w świetle standardu konstytucyjnego zarówno w płaszczyźnie normatywnej, dogmatycznej, praktycznej, jak i prawnoporównawczej, to uzasadnione było wykorzystanie tych metod znanych metodologii nauk prawnych, które odpowiadają specyfice poszczególnych sfer badanego problemu. Były to zatem, w myśl założeń triangulacji: analiza krytyczna (metoda analizy i krytyki piśmiennictwa i ustawodawstwa), metoda historyczna, metoda dogmatyczna, metoda empiryczna (*case study*, metoda indywidualnych przypadków) oraz metoda badań prawnoporównawczych.

Metoda analizy krytycznej znalazła zastosowanie do dokonania szczegółowego rozważenia poglądów prezentowanych w literaturze z zakresu procesu sądowoadministracyjnego, ustroju sądownictwa administracyjnego, czy wreszcie dotyczącej sądowej kontroli administracji i prawa do sądu wykładanego przez pryzmat norm konstytucyjnych i konwencyjnych. Wyniki tych badań stały się podstawą do określenia pożądanego kształtu kognicji sądów administracyjnych, wyłaniającego się z poglądów nauki prawa konstytucyjnego i procesualistyki sądowoadministracyjnej.

Metoda historyczna pozwoliła uchwycić tendencje odnoszące się do kształtowania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych oraz wolę ustrojodawcy i ustawodawcy. W tym celu prześledzone zostały nie tylko uzasadnienia ustaw i prace legislacyjne nad nimi, w tym zwłaszcza nad ustawą zasadniczą, ale też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz stanowiska nauki prawa pod kątem zachodzących w nich zmian.

Metoda dogmatyczna posłużyła do zrekonstruowania i systematyzacji normatywnego kontekstu kognicji sądów administracyjnych. Jej zastosowanie obejmowało analizę odnoszących się do analizowanej materii przepisów ustawy zasadniczej. Wykorzystane zostały przy tym wszystkie metody wykładni przyjęte w prawoznawstwie (językowa, systemowa, funkcjonalna, celowościowa, prowolnościowa, prokonstytucyjna, prowspólnotowa). Metoda ta umożliwiła określenie aktualnego kształtu konstytucyjnej kognicji sądów administracyjnych.

Metoda empiryczna (*case study*, socjologiczno-prawna, metoda indywidualnych przypadków) polegała na analizie węzłowych dla tematu orzeczeń sądów administracyjnych, sądów powszechnych (zwłaszcza Sądu Najwyższego), Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pozwoliło to na ustalenie, jaką treść w praktyce nadają sądy i trybunały przepisom ustawy zasadniczej zweryfikowanym metodą dogmatyczną (*law in action*).

Metoda prawnoporównawcza została wykorzystana do porównania dorobku polskiej i wybranej europejskiej myśli prawnej oraz kształtu normatywnego kognicji sądów administracyjnych w Polsce i Austrii oraz w pewnym zakresie w Niemczech i Francji. Pozwoliło to rozważyć rozwiązania polskie na tle zagranicznych, z uwzględnieniem zwłaszcza istotnych zmian, jakie zaszły na poziomie ustawy zasadniczej w systemie sądownictwa administracyjnego Austrii, który stanowił przed laty wzorzec dla rozwiązań polskich, wciąż pozostając źródłem inspiracji dla naszej doktryny prawa. Analizy komparatystyczne stanowiły tym samym pomoc przy ocenie pożądanego kształtu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych oraz metod dojścia do niego. Analiza rozwiązań niemieckich okazała się pomocna w szczególności przy nakreśleniu kształtu propozycji przepisu oddającego właściwość rzeczową sądów administracyjnych wyłaniającą się z norm konstytucyjnych.

5. Konstrukcja pracy

Praca składa się z Wprowadzenia, Części pierwszej, Części drugiej oraz Wniosków końcowych. Ich treść została uporządkowana w opisane tytułami punkty i podpunkty.

We Wprowadzeniu przedstawiono uzasadnienie podjęcia określonego w tytule pracy zagadnienia badawczego, wyjaśniono przyjętą metodologię oraz metodykę badań, a wreszcie dokonano podziału konstytucyjnych determinant właściwości rzeczowej sądów administracyjnych na pośrednie i bezpośrednie. Na tym etapie pogłębionej analizie poddano pierwsze z nich, ustalając metodę ich uwzględniania.

Część pierwsza obejmuje rozważania dotyczące właściwości rzeczowej sądów administracyjnych w świetle ich konstytucyjnej funkcji. Podzielona jest ona na trzy zasadnicze bloki tematyczne. Pierwszy obejmuje kwestię zadań ustrojowych sądownictwa administracyjnego. Ustalono w nim rozumienie pojęcia „wymiaru sprawiedliwości” sprawowanego przez sądownictwo administracyjne i „działalności administracji publicznej” poddanej jego właściwości, określono zakres swobody ustawodawcy przy regulacji tej właściwości, jak też zweryfikowano kryterium kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne. Drugi blok zawiera odniesienie sądownictwa administracyjnego do konstytucyjnego pojęcia „sądu właściwego”. Ten fragment analizy precyzuje zasady determinujące wskazanie sądu właściwego – w tym związane z modelem orzecznictwem i jego efektywnością, jak też z zachowaniem podziału władz. W rzeczonym bloku rozważono kwestię dopuszczalności orzekania przez sąd administracyjny w sprawie administracyjnej w sposób merytoryczno-reformatoryjny, precyzując granice i warunki tego rodzaju orzekania wynikające z Konstytucji i jego oddziaływanie na kształt właściwości rzeczowej tych sądów. Trzeci blok zawiera z kolei analizę właściwości rzeczowej sądów administracyjnych w odniesieniu do sądów powszechnych. Omówiono w nim różnice między modelami orzecznictwami tych sądów, domniemania konstytucyjne ich właściwości rzeczowej, determinanty rozgraniczenia tejże oraz dopuszczalność kontroli przez sądy administracyjne działań administracji w formach cywilnoprawnych (w tym w odniesieniu do rozwiązań francuskich). Blok ten zawiera ponadto przedstawienie rozumienia pojęcia „zakresu kontroli” sprawowanego konstytucyjnie przez sądy administracyjne, określenie granic swobody ustawodawcy w przypisywaniu danej materii do sądów poszczególnych typów, a wreszcie stwierdzono w nim, że sądowa kontrola administracji publicznej stanowi niezbędny element

demokratycznego państwa prawnego opartego na podziale władz. Badania pozwoliły na zaproponowanie w tym miejscu modelu rozgraniczania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych od sądów powszechnych.

Część druga odnosi się do prawa do sądu jako determinanty właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Podzielona została ona na osiem bloków. Dwa pierwsze zawierają ogólne nakreślenie kwestii prawa do sądu oraz jego rysu historycznego. Blok trzeci obrazuje prawo do sądu na tle regulacji prawa międzynarodowego, w tym Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, prawa unijnego oraz tzw. *soft law*. Pozwolił on ustalić międzynarodowy standard dostępu do sądu administracyjnego. Blok czwarty zawiera przedstawienie treści i charakteru prawa do sądu, jakie wyłaniają się z dorobku doktryny. Blok piąty wyjaśnia rozumienie prawa do sądu przyjmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego. Na tej podstawie ustalono standard dostępu do sądu administracyjnego. Wobec konsekwencji faktycznych szerokiego zakresu dostępu do sądu administracyjnego wynikającego z Konstytucji, niezbędne okazało się rozważenie dopuszczalnych wyłączeń i ograniczeń prawa do sądu. Poświęcony jest temu szósty blok, odnoszący te kwestie do zagadnienia „sprawy” skierowanej do sądu i problemu jej „dojrzałości”, zjawiska nadużycia prawa do sądu, materii stosunków wewnętrznych czy spraw cudzoziemców. Blok siódmy zawiera natomiast syntezę wniosków poczynionych na tle omówionych zagadnień. Zasadne było zweryfikowanie tak osiągniętych rezultatów badań w odniesieniu do rozwiązań systemu austriackiego i niemieckiego, których aktualny kształt zarysowano w bloku ósmym.

Wnioski końcowe zawierają całościowe wyniki przeprowadzonych analiz, uwzględniające także efekty badań prawnoporównawczych. W tym fragmencie pracy wskazano treść konstytucyjnego standardu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Zaproponowana została również konstrukcja przepisu ustawy, który ujmowałby rzeczoną właściwość w sposób odpowiadający wymogom Konstytucji. We wnioskach końcowych ujęto ponadto ustalone dyrektywy, którymi powinien kierować się prawodawca kształtując właściwość rzeczową sądów administracyjnych.

6. Wnioski

Przeprowadzone badania potwierdziły prawidłowość postawionych hipotez badawczych, a jednocześnie aktualność łacińskiej sentencji: *iustitia nemini neganda* – „nikomu nie należy odmawiać sprawiedliwości” – jako naczelnej dyrektywy kształtowania właściwości sądów. W świetle Konstytucji uznać można, że sąd administracyjny powinien zasadniczo poddać swojej kontroli każdy przejaw działalności administracji publicznej, co do którego jednostka twierdzi, iż oddziałuje na jej prawa, wolności lub obowiązki.

Powyższej tezy nie można jednak przyjmować bez zastrzeżeń. Mogłaby ona bowiem doprowadzić do paraliżu sądownictwa administracyjnego z uwagi na jego wydolność orzecniczą. Godziłoby to w prawo do sądu jednostek ujmowane horyzontalnie. Należy bowiem je poczytywać nie tylko przez pryzmat poszczególnych spraw i realizowanego w nich prawa do sądu skarżących (wertikalnie), ale również dostrzegać wzajemne zależności między sposobem i skalą realizacji prawa do sądu, a jego rzeczywistą dostępnością, zwłaszcza w aspekcie rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (wymiar horyzontalny).

Stąd poza konstytucyjną właściwością sądów administracyjnych pozostają sprawy pozorne, niesłużące w istocie celom i funkcji prawa do sądu, inicjowane dla samego faktu prowadzenia postępowania, a nawet – dokuczenia sądowi. Dotyczy to też tych spraw, w których już *prima facie* dostrzec można niewątpliwy brak jakiegokolwiek bezpośredniego wpływu określonego działania administracji publicznej na indywidualnie oznaczoną jednostkę.

Konstytucja nie wyklucza również wprowadzenia, jako pierwszego i selekcyjnego etapu kontroli sądownoadministracyjnej, badania, czy istnieje interes prawny skarżącego, w który dany przejaw działalności administracji publicznej miałby ingerować. Niemniej, analiza ustawy zasadniczej prowadzi do wniosku, że ustrojodawca preferuje (choć nie narzuca) koncepcję oparcia prawa dostępu do sądu na legitymacji subiektywnej skarżącego.

Horyzontalny wymiar prawa do sądu, w tym jego ekonomika, przemawia również za tym, że sprawy rozpoznawane przez sąd administracyjny powinny cechować się odpowiednim stopniem „dojrzałości” do rozpoznania. A zatem jakkolwiek kontrola sądów administracyjnych powinna być holistyczna, to niektóre przejawy działalności administracji publicznej powinny być kontrolowane dopiero w ramach wyrokowania względem dalszych, dojrzałych form działania administracji publicznej w sprawie. Stąd przykładowo aprobeować należy ograniczenie właściwości rzeczowej względem postanowień administracyjnych – na wzór austriacki. Powinny być one weryfikowane albo w ramach kontroli decyzji administracyjnej (tak np. opinia organu współdziałającego z art. 106 k.p.a.) albo w ramach skargi na bezczynność/przewlekłość (postanowienia dotyczące biegu postępowania). Również indywidualne akty wewnątrzzakładowe powinny być kontrolowane przez sądy – ale tylko w ramach sprawy ze skargi na akt zakładu administracyjnego o charakterze zewnętrznym.

Poza konstytucyjną właściwością rzeczową sądów administracyjnych znajdują się ponadto sprawy z zakresu relacji podległości organizacyjnej i służbowej. Tego rodzaju stosunki wewnętrzne w istocie nie rzutują bowiem na sferę praw lub obowiązków podmiotów w sposób, który by uzasadniał przyznanie im drogi sądowej. Jednostki znajdują się wszak w tej relacji z prawnej perspektywy dobrowolnie, a z drugiej strony prawo do sądu dotyczy spraw z udziałem co najmniej jednego podmiotu prawa prywatnego. Od tego należy odróżnić akty jedynie pozornie i formalnie wewnętrzne, a oddziałujące również „na zewnątrz” tzw. działaniem refleksowym. Te powinny być podane właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Mogą one ponadto, jako władza sądownicza, rozstrzygać powierzone im przez ustawodawcę sprawy o charakterze wewnętrznym (np. spory kompetencyjne i o właściwość); nie jest to jednak realizacja funkcji wymiaru sprawiedliwości *sensu stricto*.

Potwierdzono także, że sama ustawa zasadnicza dopuszcza ograniczenie prawa do sądu względem niektórych spraw cudzoziemców. Działanie takie zostało zaakceptowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wymaga jednak spełnienia warunków wynikających z zasady proporcjonalności i prawa międzynarodowego, ograniczających istotnie opisany wyjątek.

Poszerzanie właściwości rzeczowej sądów zwykle skutkuje dalszym obciążeniem tychże i wydłużeniem terminu oczekiwania na rozpoznanie sprawy. Możliwości ograniczania zakresu przedmiotowego spraw rozpoznawanych przez sądy są jednak obecnie nieznaczące. Sprawność rozpatrzenia sprawy nie jest tylko konsekwencją odpowiedniego określenia

właściwości rzeczowej i terytorialnej sądów, lecz także właściwego przygotowania ich zasobów osobowych i bazy technicznej. Remedium pozwalającym pogodzić szeroki dostęp do sądu administracyjnego ustanowiony przez ustrojodawcę z zachowaniem efektywności i szybkości rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne nie jest wątpliwe konstytucyjnie zawężanie ich właściwości przez prawodawcę lub praktykę judykatury, lecz ustawowe zróżnicowanie standardu rozpoznawania sprawy od jej materii, przedmiotu skargi (np. w trybie uproszczonym – postanowienia), wagi i stopnia skomplikowania. Nie narusza to zasady równości, lecz przeciwnie – urzeczywistnienia zasadę proporcjonalności. W tym kontekście obiektywna waga sprawy jakkolwiek zasadniczo nie może być przyczyną odrzucenia skargi, to jednak sprawy o niższym ciężarze gatunkowym powinny być załatwiane w postępowaniu uproszczonym. Warto zaznaczyć, że już przed laty w tym kierunku zmierzały rekomendacje Rady Europy.

Przyczyn naruszenia konstytucyjnego prawa do sądowniczej kontroli spraw administracyjnych należy upatrywać zarówno w nieodpowiadającym zasadom demokratycznego państwa prawnego prawodawstwie, jak i w wadliwej praktyce wykładni prawa. Standard konstytucyjny właściwości rzeczowej wymaga tymczasem, aby regulacje ustawowe dotyczące kwestii kompetencji poszczególnych sądów były na tyle proste i jasne, aby nie powstawały na tym tle zbędne wątpliwości. Wówczas łatwiej byłoby również o jednolitą praktykę orzecniczą.

O właściwości sądu danego typu powinna decydować przede wszystkim jego efektywność w sprawie, a więc skuteczność środków prawnych w realizacji funkcji i celu sprawowanego wymiaru sprawiedliwości (model orzecniczy sądu). Sądy administracyjne są konstytucyjnie powołane do orzekania kasatoryjnego, co wynika z ich funkcji kontrolnej. Z przeprowadzonych badań wynika, że w świetle Konstytucji orzekanie merytoryczno-reformatoryjne przez sąd może być dopuszczone tylko w sprawach administracyjnych dotyczących praw podmiotowych nieopartych na pojęciach niedookreślonych, jak również w sytuacji swoistej „recydywy” organu, a zatem niejednostkowego niezastosowania się przez niego do wytycznych sądu lub jego oceny prawnej.

Podobnie z analizy ustawy zasadniczej wynika, że orzekanie w sprawach administracyjnych może być powierzane sądom powszechnym tylko w przypadku administracyjnych praw podmiotowych; pojawia się jednak wówczas pytanie o racjonalność takiego zabiegu z perspektywy specjalizacji sądów oraz ukształtowania ich instrumentarium prawnego. Doprowadziło to do wniosku, że w tym zakresie właściwość rzeczowa sądów powszechnych powinna obejmować zasadniczo jedynie sprawy materialnie cywilnoprawne, jednak rozstrzygane w formie administracyjnoprawnej, jak również te, w których konieczne jest orzekanie w trybie odpowiadającym trybowi wyborczemu.

Badania potwierdziły, że sądy administracyjne równie skutecznie jak sądy powszechne sprawują przypisany im wymiar sprawiedliwości, nadto chronią prawa podmiotowe, jak również sam interes prawny jednostek (ich uprawnienia procesowe), wymuszając prawidłowe proceduralnie postępowanie organów administracji, uzasadnianie dokonywanych wyborów oraz niewykraczanie przez te organy poza przyznane im kompetencje. Ponadto kasatoryjny model orzekania przez sądy administracyjne lepiej współgra z założeniami podziału władz, niż orzekanie przez sądy powszechne w sprawie

administracyjnej. Jednocześnie w szerszej perspektywie okazuje się nie powodować późniejszego załatwienia sprawy w zakresie materialnym, niż uczyniłby to sąd powszechny.

Przeprowadzone i przedstawione w pracy badania prowadzą do wniosku, że ustalanie i rozgraniczanie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych względem innych sądów oparte powinno być na sześciu dyrektywach:

- 1) normatywnej – właściwość rzeczowa powinna wynikać z możliwie dookreślonych przepisów prawa rangi ustawowej;
- 2) efektywności – właściwy w danej materii jest ten sąd, który w sposób najefektywniejszy zrealizuje cel i funkcję orzecniczą sądu w danej kategorii spraw;
- 3) ochrony – właściwy w danej materii jest ten sąd, który zapewni w największym stopniu ochronę praworządności oraz praw i wolności jednostek;
- 4) poszanowania kompetencji – właściwy w danej materii jest ten sąd, którego orzecznictwo w najmniejszym stopniu naruszać będzie kompetencje innych organów i sądów;
- 5) fachowości – właściwy w danej materii jest ten sąd, którego instrumentarium prawne oraz kadry są najlepiej przygotowane do rozstrzygnięcia danej kategorii spraw;
- 6) ekonomicznej – właściwy w danej materii jest ten sąd, który zapewni realizację funkcji i celów orzekania sądowego przy najmniejszych kosztach.

Konstytucja określa właściwość sądów administracyjnych jako sądową kontrolę legalności „działalności administracji publicznej”, a nie „w sprawach administracyjnych”. Nie ma zatem przeszkód natury konstytucyjnej, aby kognicją sądów administracyjnych ustawodawca objął także działalność opartą na formach cywilnoprawnych (np. umowach), byleby miała ona charakter wykonywania administracji publicznej. Takie poszerzenie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych musiałoby zostać powiązane z dostosowaniem ich instrumentarium prawnego do orzekania w sprawach względem form cywilnoprawnych. W tym kierunku poszły omówione w pracy rozwiązania austriackie.

Należy również dostrzec, że właściwość rzeczowa w sprawie może być podzielona między sądy administracyjne i powszechne w zależności od jej etapu. Dotyczy to np. postępowań konkursowych.

Jednym z problemów okazuje się niedostrzeżenie przez część składów orzekających normatywnego wymiaru art. 184 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Praktyka sądów administracyjnych sprawia, że w istocie klauzula generalna z art. 184 Konstytucji czy art. 3 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie znajdują zastosowania, zaś właściwość rzeczową tak naprawdę określają art. 3 § 2 i 3 tej ustawy traktowane jako klauzule pozytywne. Jest to zresztą jedno ze źródeł pojawiających się negatywnych sporów o właściwość między sądami administracyjnymi i powszechnymi. Przepisy ustawowe określające właściwość rzeczową sądów administracyjnych pozostawiają poza jej zakresem pewne prawne formy działania administracji, jakie w świetle Konstytucji powinny być dopuszczone do kontroli sądowoadministracyjnej (np. regulaminy konkursów, akty normatywne zakładu administracyjnego).

Przeprowadzone badania doprowadziły do wniosku, że źródłem problemów przy ustalaniu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych jest przywiązywanie nadmiernego znaczenia do formy działania administracji publicznej, zamiast do jej treści. Kluczowe jest tymczasem to, czy stanowi ona element administracyjnego stosunku prawnego i czy dany przejaw działania organu administracji ingeruje w sferę praw, wolności lub obowiązków jednostki. **Potrzebne jest zatem przede wszystkim badanie aktu czy czynności przedstawionej do kontroli sądu administracyjnego przez pryzmat skutków (oddziaływania na sytuację jednostki). Jeśli ten akt lub czynność wywiera je aktualnie, a nie tylko potencjalnie, oddziałuje realnie, i pochodzi od podmiotu administrującego w znaczeniu funkcjonalnym (jednostronnie konkretyzuje sytuację adresata), wówczas podlega w świetle ustawy zasadniczej kognicji sądów administracyjnych.**

W rezultacie konstytucyjną właściwość rzeczową sądów administracyjnych w aspekcie pozytywnym zasadniczo oddawałby przepis w następującym brzmieniu:

Sąd administracyjny rozpoznaje skargi na wszelkie publicznoprawne przejawy działania lub bezczynności administracji publicznej, nienależące do właściwości innego sądu lub Trybunału Konstytucyjnego.

Zbliżony kształt klauzuli wyznaczającej właściwość rzeczową sądów administracyjnych przyjęto skądinąd w Niemczech. Rieczony przepis powinien być jednak ograniczony enumeratywną klauzulą zawierającą, opisaną wyżej, dopuszczalne wyłączenia.

Standard konstytucyjny wymaga w rezultacie, aby właściwość rzeczowa sądów administracyjnych obejmowała wszelkie formy działania lub bezczynności podmiotów administracji publicznej, których skutki nie zawierają się wyłącznie w sferze relacji wewnętrznej tej administracji, lecz władczo wpływają na sytuację jednostki, o ile prawodawca w sposób jednoznaczny nie przypisał ich do właściwości rzeczowej sądu powszechnego rozstrzygającego wówczas bezpośrednio sprawę administracyjną za podmiot administracji publicznej, bądź do właściwości Trybunału Konstytucyjnego lub nie wyłączył z zachowaniem zasady proporcjonalności z zakresu kontroli sądowej jako dotyczących wyłącznie cudzoziemców bądź niedojrzałych do kontroli. Innymi słowy, **konstytucyjny standard właściwości rzeczowej sądów administracyjnych oparty jest na charakterze stosunku prawnego wymagającego kontroli przez nie – tj. na stosunku administracyjnym, którego cechą jest nierównorzędność stron – nie zaś na prawnych formach działania administracji.** W rezultacie, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 Konstytucji wynika w aspekcie materialnoprawnym prawa do sądu administracyjnego, że **kontroli sądu administracyjnego poddana może być każda dojrzała sprawa, w której jeden podmiot oddziałuje prawnie w sposób władczy i ostateczny na podmiot zewnętrzny względem niego, niezależnie od prawnej formy, w jakiej to następuje.**

Przedstawione ujęcie ma ten walor, że objęcie danego działania choćby potencjalną kontrolą sądowoadministracyjną przekłada się pozytywnie na postępowanie organu administracji, który działa ze świadomością, że jego postępowanie może być kontrolowane. W rezultacie wartości chronione przez sądownictwo administracyjne promieniają na cały system administracji poddany kognicji tych sądów, z korzyścią dla niego.