

Rozdział I. Sądowa kontrola administracji publicznej jako gwarancja ochrony praw człowieka

§ 1. Uwagi wstępne

Celem niniejszej publikacji jest chęć wykazania, że kompetencje do podejmowania merytorycznych rozstrzygnięć przez sądy administracyjne stanowią przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka. W pierwszej kolejności wymagało to zatem udowodnienia, że sądowa kontrola administracji publicznej jako taka, stanowi gwarancję ochrony praw człowieka. Dopiero wówczas stało się bowiem możliwe przedstawienie ewolucji tejże ochrony, zmierzającej ku zapewnieniu efektywniejszej ochrony jednostki w sprawach administracyjnych.

Z powyższego względu, w przedmiotowym rozdziale, po pierwsze przedstawiono koncepcję państwa prawnego i wyrosłą z niej ideę sądowej kontroli administracji. Pozwoliło to wykazać, że współcześnie, w każdym państwie prawnym, sądowa kontrola administracji jest normą oraz, że przebiega ona w różny sposób, co w tym miejscu jedynie zasygnalizowano, a co zostało omówione szerzej, przy okazji prezentacji uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie, w Rozdziale III. Po drugie zaś, omówiono podstawowe funkcje sądowej kontroli administracji publicznej, co pozwoliło dowieść, że obecnie, w doktrynie i orzecznictwie, podstawowej roli sądownictwa administracyjnego upatruje się w jego funkcji ochronnej praw i wolności jednostek.

W dalszej części przedstawiono sądownictwo administracyjne w dwóch perspektywach. Pierwsza z nich miała na celu wykazanie, że obecnie, na gruncie doktryny praw człowieka, w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka oraz na gruncie konstytucyjnym prawo do sądu oznacza także prawo do sądu administracyjnego. To z kolei powoduje, że prawo to należy oceniać przez pryzmat gwarancji, wynikających z aktów międzynarodowych oraz konstytucyjnych. W tym miejscu celowo opisano wyłącznie gwarancje

odnoszące się do samego prawa do sądu. Rozważania dotyczące standardów międzynarodowych i unijnych, w odniesieniu do sądowej kontroli administracji, są bowiem przedmiotem oddzielnych rozważań przeprowadzonych w Rozdziale II. Uwagi odnoszące się do prawa do sądu administracyjnego, na gruncie Konstytucji, w sposób zamierzony, ograniczono tylko do prawa do sądu, gdyż konstytucyjne postawy sądownictwa administracyjnego w Polsce zostały rozpatrzone w Rozdziale IV.

Drugą perspektywą było z kolei przedstawienie sądów administracyjnych jako gwaranta ochrony praw człowieka. W tym zakresie, w pierwszej kolejności podkreślono, że sądy te chronią jednostkę przed arbitralnością władzy publicznej i ewentualnym nadużyciem przez nią władztwa administracyjnego. Po wtóre, starano się zaś zweryfikować hipotezę, że sądy administracyjne mają także swój wkład w rozszerzanie ochrony praw jednostki, poprzez podejmowanie uchwał i orzeczeń poszerzających, za pośrednictwem wykładni, jej uprawnień i wolności, przyjazną (proobywatelską) interpretację przepisów prawa, odwoływanie się do orzecznictwa międzynarodowego dotyczącego praw i wolności jednostki oraz stosowanie bezpośrednio norm konstytucyjnych i unijnych. Celem rozpatrzenia wspomnianych dwóch perspektyw, a przede wszystkim przedstawienia ich treści, było z kolei wykazanie, że zarówno prawo do sądu administracyjnego, jak i jego rola jako gwaranta ochrony praw człowieka, mogą być zapewniane w różnym stopniu. Stopień ten zależy z kolei od wielu czynników, z których jednym jest z pewnością kształt uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych, a mianowicie czy jest on wyłącznie kasacyjny, mieszany, czy merytoryczny. Szerzej problem ten został rozwinięty w kolejnych rozdziałach, a zwłaszcza w Rozdziale V.

§ 2. Koncepcja państwa prawnego a idea sądowej kontroli administracji

Idea sądowej kontroli administracji publicznej powstała wraz z rozwojem koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Koncepcja ta narodziła się w czasie przekształcenia państwa absolutystycznego w nowożytne państwo liberalne¹. Swoje początki ma ona, między innymi, w pracach filozoficznych

¹ M. Wojciechowski, Państwo prawa, w: J. Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa: 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2007, s. 222.

I. Kanta oraz *W. von Humboldta*, dla których pierwszorzędne znaczenie miało zapewnienie ochrony wolności jednostki.

Podstawą filozofii *I. Kanta* było przywrócenie człowiekowi ludzkiej godności i wolności. Filozof ów stał na stanowisku, że człowiek jest nie tylko istotą rozumną i moralną, ale przede wszystkim wolną, która ostatecznie tworzy swoje życie społeczne i polityczne, nadając mu zobiektywizowany sens². Zabezpieczeniem wolności człowieka miało być prawo, które jest „ogółem warunków, pod którymi wola jednego [człowieka] daje się połączyć z wolą innego, zgodnie z pewną ogólną normą wolności”³. Uzasadnieniem przemocy, nieodzownie towarzyszącej prawu, miała być natomiast konstrukcja umowy społecznej, którą rozumieć należy jako ujednolicenie wszystkich poszczególnych woli w narodzie w jedną powszechną i publiczną wolę⁴. Celem umowy społecznej było więc ustrukturyzowanie i zharmonizowanie wolności, tj. ustabilizowanie relacji zachodzących między wolnymi działaniami jednostek za pomocą prawa, przy jednoczesnym założeniu, że jednostki te wyrażają na to zgodę⁵. Cel państwa, zdaniem *I. Kanta*, był ograniczony. Było nim bowiem wyłącznie prawo, które miało zapewnić wolność jednostce⁶. Rolę państwa sprowadzał on zatem do „celu prawnego”, czyli do tworzenia prawa i do zapewnienia jego przestrzegania. Wyłącznym zadaniem państwa było bowiem zagwarantowanie bezpieczeństwa prawnego (*Rechtssicherheit*)⁷.

W podobnym duchu, eksponując liberalny charakter państwa, wypowiadał się także *W. von Humboldt*. Działalność państwa, jego zdaniem, powinna ograniczać się jedynie do roli gwaranta ochrony wolności i własności obywateli. Ma ono być „instytucją *Bildung*” (*Bildungsanstalt*), a więc wyłącznie wspomagać samodzielną aktywność członków społeczeństwa i ostrożnie dbać o jej zachowanie w odpowiednich granicach⁸. W żadnym wypadku nie może rozta-

² *J. Majka*, *Filozofia społeczna*, Wrocław 1982, s. 8.

³ *I. Kant*, *Metafizyka moralności*, w: *I. Kant*, *Dzieła Zebrane*, t. V, Toruń 2011, s. 301.

⁴ *M. Wieczorkowski*, *Państwo prawa na gruncie filozofii politycznej Immanuela Kanta – dwie interpretacje*, *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej* 2019, Nr 1, s. 111.

⁵ *Ibidem*, s. 111.

⁶ *Z.A. Maciag*, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (od 1949 r.)*, Białystok 1998, s. 71.

⁷ *A. Dziadzio*, *Koncepcja państwa prawa XIX wieku – idea i rzeczywistość*, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 2005, t. LVII, z. 1 s. 180.

⁸ *M. Chmieliński*, *Atomizm a indywidualizm. Rozważania nad myślą polityczną i prawną Wilhelma von Humboldta*, Łódź 2004, s. 79.

czać nad nimi ojcowskiej opieki⁹. Zdaniem W. von Humboldta państwo miało więc zrezygnować z pozytywnej opieki nad obywatelami, w sferach takich jak zdrowie, szczęście, dobro czy moralny i fizyczny dobrobyt obywateli. Przypisywanie dbałości o te aspekty życia władzy państwowej mogłoby bowiem prowadzić do despotyzmu. Państwo, zdaniem I. Kanta i W. von Humboldta, miało być zatem instytucją opartą na równości praw, uznaniu podstawowych wolności jednostki, ale jednocześnie rezygnującą z pieczy nad dobrobytem społeczeństwa¹⁰.

Sformułowania *Rechtsstaat* (państwo prawne) użył jednak jako pierwszy J.W. Placidus, w dziele *Literatur der Staatslehre*, w którym za najważniejszą rolę państwa prawa uznał zabezpieczenie praw człowieka, czyli jego wolności¹¹. Pojęcie to szybko stało się popularne wśród niemieckich liberałów i stopniowo przybierało formę koncepcji, wiążącej w sobie zarówno koncepcję państwa, jak i jego roli w życiu obywateli¹².

Propagatorem idei *Rechtsstaat* był R. von Mohl¹³, dla którego wolność jednostki również była najważniejszą zasadą państwa prawnego. Podobnie jak u I. Kanta, według R. von Mohla państwo powstaje w wyniku rozumnej woli wolnych i równych sobie jednostek, które porozumiały się ze sobą w ramach umowy o poddaniu się władzy państwowej¹⁴. Jego zdaniem, rolą państwa nie jest jednak wyłączenie stanowienia i wykonywania ustaw, ale także wspieranie dobrobytu obywateli¹⁵. R. von Mohl dodał więc do liberalnej koncepcji państwa elementy socjalne, podkreślając jednak, że powinno ono ograniczyć swoją działalność tylko do tego, co konieczne. Jak pisał: „Państwo prawne nie może mieć żadnego innego celu jak ten: całość życia narodu tak uporządkować, że każdy jego członek będzie wspomagany i ochroniany w wolnym i wszechstron-

⁹ W. von Humboldt, Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, w: W. von Humboldt, Über die Grenzen der Wirksamkeit des Staates, Nürnberg 1946, s. 144.

¹⁰ A. Dziadzio, Koncepcja państwa, s. 180.

¹¹ Zob. J.W. Placidus, Literatur der Staatslehre – Ein Versuch, Strassburg 1798, s. 95 i 105.

¹² J. Przadańska, „Ab ovo”, czyli o koncepcji państwa prawa, w: J. Korczak (red.), Administracja publiczna pod rządami prawa: księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, Wrocław 2006, s. 394.

¹³ A. Bosiacki, Robert von Mohl i początki koncepcji państwa prawnego, w: J. Kowalski (red.), Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia, Warszawa 2008, s. 164.

¹⁴ J. Przadańska, „Ab ovo”, s. 395.

¹⁵ A. Dziadzio, Koncepcja państwa, s. 181; M. Sobolewski, Koncepcja państwa prawnego (*Rechtsstaat*) w doktrynie niemieckiego liberalizmu epoki klasycznej (do 1866 r.), PiP 1980, z. 2, s. 132.

nym używaniu i korzystaniu ze wszystkich swoich sił (...). Wolność obywatela jest przy tym nastawieniu nadrzędną zasadą (...) poparcie państwa może być jedynie negatywnej natury i polegać na usunięciu przeszkód, których usunięcie siłami jednostki byłoby zbyt trudne (...) całe państwo jest tylko do tego przeznaczone, aby wolność chronić i uczynić możliwą”¹⁶.

Państwo prawa, według *R. von Mohla*, musiało spełniać określone warunki formalnoprawne określone w Konstytucji. Zgodnie z jego poglądami, konstytucyjne państwo prawa powinno charakteryzować się tym, że¹⁷:

- 1) cała władza państwowa sprawowana jest zgodnie z sensem i celem państwa prawa i to niezależnie od tego, czy jest to władza monarchy, czy też organu wybranego na czas określony;
- 2) nadzwyczajne uprawnienia władzy, konieczne do sprawowania rządów, są określone przez Konstytucję co do ich form, granic i właściwości;
- 3) prawa jednostek są ustanowione na zasadzie równości wobec władzy państwowej;
- 4) zostały ustanowione instytucje gwarantujące te prawa, w szczególności zaś zgromadzenie obywateli, dysponujące środkami na realizację tego celu.

Administracyjna działalność państwa, zdaniem *R. von Mohla*, miała być z kolei oparta na prawie i pozostawać pod kontrolą ustaw, określających podstawy ich działania. Dużą wagę *R. von Mohl* przywiązywał również do kontroli administracji, podkreślając konieczność wprowadzenia prawnej odpowiedzialności organów za przekroczenie granic prawa oraz potrzebę stworzenia instytucjonalnych gwarancji wniesienia skargi przeciw niekonstytucyjnym działaniom organów państwowych¹⁸.

R. von Mohl nie opowiedział się jednak stanowczo za kontrolą administracji przez sądownictwo administracyjne, o wiele większą wagę przywiązując do kontroli administracji przez wolną prasę i organ przedstawicielski (parlament)¹⁹. Uczynili to dopiero kolejni propagatorzy koncepcji państwa prawnego – *O. Bähr* i *R. Gneist*.

¹⁶ *R. von Mohl*, *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*, Tübingen 1833, s. 5, tłum.: *M. Zmierczak*, Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej, w: *H. Rot* (red.), *Demokratyczne państwo prawne* (aksjologia, struktura, funkcje), *Studia i szkice*, Wrocław 1992, s. 43.

¹⁷ *J. Przedańska*, „Ab ovo”, s. 397; *R. von Mohl*, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, t. I i II, Warszawa 2003, s. 278–319.

¹⁸ *J. Przedańska*, „Ab ovo”, s. 397.

¹⁹ *Z.A. Maciąg*, *Kształtowanie*, s. 100.

O. Bähr za najważniejszą cechę państwa prawnego, równie ważną jak zasada niezawisłości sędziowskiej, uważał poddanie niezawisłemu orzecznictwu także decyzji administracji państwowej²⁰. Sądy, jak twierdził, powinny być w pełni niezależne od administracji oraz posiadać kompetencję do interpretacji treści ustaw, określających podstawy działania organów administracji i w tym świetle orzekać o legalności ich działań. Postulat powołania sądownictwa administracyjnego rozumiał jednak w ten sposób, że w niższych instancjach sądownictwo powszechne byłoby oddzielone od sądownictwa administracyjnego, ale w ostatniej instancji orzekałby jeden sąd powszechny²¹. W tym sensie przeciwstawiał się więc on utworzeniu odrębnego od sądownictwa powszechnego, sądownictwa administracyjnego.

Zagadnienie sądownictwa administracyjnego stanowiło także niezwykle ważny przedmiot zainteresowania R. von Gneista. Przy czym, inaczej niż O. Bähr, nie postulował on, aby sądy administracyjne składały się tylko z niezawisłych sędziów. Jego koncepcja zakładała bowiem, że najniższa instancja sądów administracyjnych obejmować powinna organy złożone z wybieralnych urzędników państwowych i samorządowych, druga winna składać się z kolegium urzędników wraz z czynnikiem społecznym, natomiast trzecią pełnić powinien najwyższy sąd administracyjny, niezależny od administracji i składający się wyłącznie z sędziów zawodowych²².

Dając się zauważyć, na tle powyższych zapatrywań O. Bähra i R. von Gneista, różnica stanowisk w zakresie odrębności sądów administracyjnych od sądów powszechnych oraz organów administracji publicznej była w XIX-wiecznej doktrynie zagadnieniem spornym. W piśmiennictwie francuskim dominował pogląd o ścisłym powiązaniu sądownictwa administracyjnego z władzą wykonawczą i jego niezależności od sądownictwa powszechnego²³. Stanowisko to uzasadniano monteskiuszowską zasadą podziału władz, zgodnie z którą wszystkie sprawy należące do administracji powinna rozstrzygać wyłącznie sama administracja. Doktryna niemiecka początkowo pozostawała pod sil-

²⁰ M. Zmierczak, *Kształtowanie*, s. 45.

²¹ O. Bähr, *Der Rechtsstaat*, Cassel–Göttingen 1864, s. 71; zob. też: J. Nowacki, *Formalne państwo prawne* (kwestia charakterystyki), w: J. Kowalski (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne*. Antologia, Warszawa 2008, s. 60.

²² R. von Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlin 1872, s. 169–171; zob. też: G. Smyk, *Administrative Judiciary in the European Doctrine of Administrative Law at the Turn of the 19th and 20th Counties*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia* 2018, section G, vol. LXV, Nr 1, s. 146.

²³ G. Smyk, *Początki ewolucji podstawowych pojęć i definicji w europejskiej nauce administracji*, *Studia z Dziejów Państwa Polskiego* 2014, t. XVII, s. 124.

nym wpływem koncepcji francuskiej. Dopiero w drugiej połowie XIX w., m.in. za sprawą *R. von Gneista*, wykształciła się oryginalna koncepcja, zgodnie z którą spory z zakresu prawa prywatnego należeć miały do wyłącznej właściwości sądownictwa powszechnego, sprawy z zakresu prawa publicznego zaś do sądów administracyjnych²⁴. Jeszcze inna koncepcja dominowała w Anglii i w Stanach Zjednoczonych, gdzie przeważał pogląd, że skargi z zakresu prawa publicznego powinny być rozpatrywane przez sądy powszechne, które – na skutek nierozwinięcia ustawodawstwa administracyjnego – mogły również kształtować normy prawa administracyjnego²⁵.

Pojawienie się w doktrynie XIX w. idei sądowej kontroli administracji i uczynienie z tego zagadnienia jednego z centralnych postulatów państwa prawnego spowodowało rozwój sądownictwa administracyjnego w sferze prawodawczej. Przy czym, w zależności od przyjętej koncepcji, sądowa kontrola administracji przebiegała w różny sposób – kontrolę powierzano albo sądom administracyjnym, bardziej lub mniej zależnym od administracji, albo organom administracji w niższych instancjach, a w wyższej – wyspecjalizowanemu sądowi administracyjnemu, albo wszystkie spory, wynikłe na tle działania administracji, poddane zostały sądom powszechnym.

W zależności od kraju i przyjmowanych rozwiązań inne były także, podkreślane w doktrynie, cele powołania sądownictwa administracyjnego. Jeżeli pominiemy w tym miejscu model powierzania sądowej kontroli administracji sądom powszechnym, gdyż nie odnosił się on do tworzenia specjalnego sądownictwa administracyjnego, to historycznie, przez pryzmat celów sądowej kontroli administracji, wyróżnić można dwa podstawowe modele – model północnoniemiecki (pruski) i model południowoniemiecki. Były one później przejmowane w innych krajach, dlatego podział ten można uznać za wystarczający.

W modelu północnoniemieckim, głównie z powodu poglądów wyrażanych przez *R. Gneista*, uznawano, że podstawowym celem sądownictwa administracyjnego jest ochrona obowiązujących przepisów prawnych, a więc obiektywnego porządku prawnego. Brało się to z przekonania, że celem prawa administracyjnego, jako takiego, jest zapewnianie realizacji zadań państwa w sferze publicznoprawnej, które to zadania wynikają z prawa pozytywnego. Z tego powodu skarżący w procesie administracyjnym, powołujący się na swój subiektywny interes prawny, który naruszony został przez nielegalną decy-

²⁴ *Ibidem*, s. 127.

²⁵ *H. Izdebski*, Historia administracji, Warszawa 2000, s. 106.

zję administracyjną, był li tylko interwenientem, gdyż spór toczył się w zasadzie jedynie w interesie obrony obiektywnego porządku prawnego, a nie w celu ochrony jego praw podmiotowych. W krajach przyjmujących taką wizję sądownictwa administracyjnego wiązano sądy administracyjne z administracją w ten sposób, że w niższych instancjach orzekały administracyjne organy jurysdykcyjne, a dopiero w instancji najwyższej wydzielano jeden sąd lub trybunał administracyjny. Kontrola administracji nie miała wówczas charakteru uniwersalnego. Brakowało bowiem ku temu teoretycznych podstaw, skoro działalność sądów administracyjnych sprowadzano wyłącznie do dbałości o obiektywny porządek prawny²⁶. Model ten przyjmowano w krajach północnoniemieckich. Klasycznym przykładem jego wdrożenia były Prusy, gdzie wprowadzono trójinstancyjne sądownictwo administracyjne. W pierwszej instancji orzekał wydział powiatowy (*Kreisausschuss*), będący organem administracyjnym i samorządowym, w drugiej wydział obwodowy (*Bezirksausschuss*), będący kolegialnym organem administracyjnym i sądem, w trzeciej zaś Trybunał Administracyjny, niezależny od administracji i sądownictwa powszechnego²⁷. Aspekt ochrony obiektywnego porządku prawnego podkreślano również choćby we Francji, gdzie do dziś odgrywa on istotną rolę²⁸.

W modelu południowoniemieckim sądownictwo administracyjne traktowano przede wszystkim jako instrument ochrony praw jednostki. W ustawodawstwach przyjmujących ten punkt widzenia zakładano szeroką właściwość sądów administracyjnych, opartą na klauzuli generalnej oraz podkreślano odrębność tych sądów wobec sądownictwa powszechnego i administracji²⁹. Model ten przyjmowano w krajach południowoniemieckich, wśród których pierwszym, w którym powołano niezależne sądownictwo administracyjne, była Badenia³⁰. Innym przykładem państwa, w którym akcentowano ochronę praw podmiotowych, jako główną funkcję sądów administracyjnych, była chociażby Austria³¹.

²⁶ G. Smyk, Początki, s. 128; L. Garlicki, Wprowadzenie, w: L. Garlicki (red.), Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej, Warszawa 1990, s. 12.

²⁷ M. Wyrzykowski, Republika Federalna Niemiec, w: L. Garlicki (red.), Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej, s. 123; A. Tarnowska, Sądownictwo administracyjne w II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego, Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 2006, t. IX, cz. 2, s. 118–120.

²⁸ W. Witkowski, Historia administracji w Polsce 1764–2020, Warszawa 2021, s. 49.

²⁹ L. Garlicki, Wprowadzenie, w: Sądownictwo, s. 12.

³⁰ M. Wyrzykowski, Republika, s. 122.

³¹ W. Witkowski, Historia, s. 49.

Aktualnie, w doktrynie europejskiej, dostrzega się obie te funkcje sądownictwa administracyjnego – ochronę ustanowionego porządku prawnego oraz ochronę podmiotowych praw jednostki w kontaktach z władzą publiczną³². Przy tym, w większości z nich, prymat przyznaje się funkcji ochrony praw podmiotowych jednostki³³. Wynika to zasadniczo z konieczności realizacji zasad praworządności, dla której współcześnie podstawowe znaczenie ma prawo jednostki³⁴. Swojego rodzaju „wybicie się” praw jednostki ma związek, jak pod-

³² Zob. m.in. A.J. Bok, *Judicial Review of Administrative Decisions by the Dutch Administrative Courts. Recours Objectif or Recours Subjectif? A Survey, including French and German law*, w: F. Stroink, E. van der Linden (red.), *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, Antwerpen 2005, s. 153–161; Ch. Backes, M. Eliantonio, *Administrative law*, w: J. Hage, A. Waltermann, B. Akkermans (red.), *Intrudiction to Law*, Cham 2017, s. 217–219; Z. Sente, *Conceptualising the principle of effective legal protection in administrative law*, w: Z. Sente, K. Lachmayer (red.), *The Principle of effective legal protection in administrative law*, Abingdon 2017, s. 9; G. Sydow, *Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit im europäischen Recht-svergleich*, w: A. Krawczyk (red.), *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*, Warszawa 2022, s. 15.

³³ Por. literatura powołana w powyższym przypisie oraz m.in.: B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 21–22; J. Trzeciński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, w: A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Gdynia, 24–26.4.2008 r., Gdańsk 2008, s. 127; M. Masternak-Kubiak, w: M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński (red.), *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 12; L.L. Hohenecker, *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wiedeń 2015, s. 209–215; W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. X, Warszawa 2016, s. 84; L. van den Berge, *The Relational Turn in Dutch Administrative Law*, *Utrecht Law Review*, 2017, vol. 1, s. 99; K. Wysocka, *Kompetencje*, RPEiS 2017, z. 1, s. 151. W literaturze podkreśla się także, że ścisły podział na dwie wskazane funkcje – ochrona obiektywnego porządku prawnego oraz ochrona praw jednostki – współcześnie nie jest już tak ostry. Można jednak wyróżnić systemy prawne, w których ochrona obiektywna na znaczenie zasadnicze. Jest tak np. we Francji (zob. m.in. J.M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, t. II, Paryż 1984, *passim*, choć i w tym kraju coraz więcej mówi się o konieczności subiektywizacji ochrony sądownoadministracyjnej, por. Ch. de Bernardinis, *La subjectivisation du contentieux de l'excès de pouvoir : un souci constant accordé aux droits des justiciables tempéré, encore et toujours*, par les nécessités de régulation des demandes de justice et de sécurité contentieuse, *Legalisbase Hebdo* 2019, legalisbase.fr/revues-juridiques/50518500-le-point-sur-la-subjectivisation-du-contentieux-de-l-exces-de-pouvoir-un-souci-constant-accorde-aux (dostęp: 30.9.2023 r.) oraz w Belgii [zob. m.in. P.P. van Gehuchten, A. Verhoustraeten, *Le contentieux objectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire*, w: J. van Meerbeeck, P.-O. de Broux, T. Léonard, B. Lombaert (red.), *La distinction entre droit privé et droit public: Pertinence, influences croisées et questions transversales*, Bruxelles 2019, s. 407–440].

³⁴ B. Adamiak, *Model*, s. 17.

nosi się w literaturze, że zmianą postrzegania przez obywateli roli państwa³⁵. Niegdyś wykształcony, kontynentalny model prawa administracyjnego, oparty na idei państwa jako suwerennego pana, sprawującego władzę nad jednostkami za pomocą nieograniczonego i niepodzielnego imperium publicznego, w czasach nowożytnych nie ma już racji bytu. Imperium rozpadło się na części, które pozostają we władaniu nie tylko państwa, ale także władz ponadnarodowych, subnarodowych oraz prywatnych. Silnie rozwinęły się także idee indywidualizacji, prywatyzacji i internacjonalizacji. To wszystko spowodowało, że obywatele postrzegają siebie współcześnie nie tylko jako „przedmioty” (*subjects*), ale także jako partnerów państwa (czy też „klientów”, *customers*), zależnych od usług publicznych i organizujących się w organizacje pozarządowe i różnego rodzaju grupy nacisku, które mają wpływać na politykę publiczną lub ją współtworzyć. To wszystko przyczynia się do „fragmentalizacji” i „horyzontalizacji” prawa publicznego³⁶, co ma swoje przełożenie na zmianę postrzegania funkcji jaką współcześnie przypisuje się sądom administracyjnym. Pierwotne ukierunkowanie w wielu krajach europejskich na ochronę obiektywnego porządku prawnego (*legalité abstraite*) zgodnie z logiką *recours objectif* współcześnie zmierza zatem w kierunku ochrony praw i wolności jednostki (*protection des droits individuels des particuliers*) zgodnie z zasadą *recours subjectif*³⁷.

O przechyleniu się zadań sądownictwa administracyjnego z ochrony porządku prawnego na ochronę wolności i praw podmiotowych jednostki, zdecydowało więc, w dużej mierze, zjawisko transformacji prawa administracyjnego i samego sądownictwa administracyjnego w Europie przełomu XX i XXI w. Świadczą o tym, jak pisze J. Trzciński, następujące rozwiązania najnowszych ustawodawstw o sądownictwie administracyjnym w krajach europejskich³⁸:

- 1) niemal powszechne rozszerzanie kręgu spraw podległych kognicji sądów administracyjnych, w tym w odniesieniu do bezczynności administracji;
- 2) zjawisko wyposażania strony w instrumenty prawne pozwalające jej na ochronę swoich praw przed administracją publiczną do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, a także umożliwiające stronie skuteczną egzekucję wyroków sądu;

³⁵ L. van den Berge, *The Relational*, s. 99.

³⁶ Zob. m.in. A. von Bogdandy, *Verwaltungsrecht im europäischen Rechtsraum*, w: A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (red.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Heidelberg 2010, s. 7–9.

³⁷ L. van den Berge, *The Relational*, s. 99–100.

³⁸ J. Trzciński, *Sądownictwo*, s. 128.

- 3) zjawisko wyposażania sądów w środki przymusu wobec administracji wszędzie tam, gdzie organy administracji próbowałyby nie współpracować aktywnie z sądami dla załatwienia rozpatrywanej sprawy;
- 4) możliwość sygnalizowania przez sąd i jego organy zjawisk niekorzystnych z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania państwa i administracji;
- 5) zjawisko wprowadzania do procedury sądowej takich instytucji, które usprawniają i upraszczają postępowanie sądowe.

W niektórych krajach europejskich współcześnie ochrona względem praw jednostki rola sądownictwa administracyjnego jest szeroko akcentowana już na etapie samej konstrukcji przepisów powołujących sądownictwo jako takie oraz odwołujących się do sądownictwa administracyjnego. Sytuacja tego rodzaju występuje chociażby w Niemczech, gdzie w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w ślad za regulacją konstytucyjną³⁹, wprost wskazano, że sąd może uchylić akt administracyjny i ewentualną decyzję wydaną po wniesieniu sprzeciwu, jeśli akt administracyjny jest niezgodny z prawem, a prawa skarżącego zostały naruszone⁴⁰. Z regulacji tej powszechnie wywodzi się, że to ochrona publicznego prawa podmiotowego jest w Niemczech podstawową funkcją sądów administracyjnych⁴¹. Ochrona obiektywnego po-

³⁹ Art. 19 ust. 4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) z 23.5.1949 r., BGBl. I S. 1949 ze zm.: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt”.

⁴⁰ § 113 ust. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) z 21.1.1960 r., t.j. z 19.3.1991 r., BGBl. I S 686 ze zm. (prawo o sądach administracyjnych): „Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf. Ist der Verwaltungsakt schon vollzogen, so kann das Gericht auf Antrag auch aussprechen, daß und wie die Verwaltungsbehörde die Vollziehung rückgängig zu machen hat. Dieser Ausspruch ist nur zulässig, wenn die Behörde dazu in der Lage und diese Frage spruchreif ist. Hat sich der Verwaltungsakt vorher durch Zurücknahme oder anders erledigt, so spricht das Gericht auf Antrag durch Urteil aus, daß der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat”.

⁴¹ Szeroko zagadnienie to opisuje: W. Skouris, Verletzttenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozeß, Kolonia 1979, *passim*; zob. też W. Krebs, Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle, w: H.-U. Erichsen, W. Hoppe, A. von Mutius (red.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag, Kolonia 1985, s. 191–195 oraz G. Sydow, Die deutsche, w: A. Krawczyk (red.), Reformen, Warszawa 2022, s. 15.

rządku prawnego jest więc wtórna w tym znaczeniu, że zawsze realizowana jest ona w ramach pierwotnego zadania ochrony praw i wolności jednostki⁴².

Nieco inna sytuacja ma miejsce w Polsce, gdzie na gruncie regulacji konstytucyjnej (art. 184 zd. 1 Konst), na pierwszy plan wybija się aspekt kontroli administracji przez sądy administracyjne, kojarzący się *prima facie* z ochroną obiektywną, a nie subiektywną. W piśmiennictwie powszechnie wywodzi się jednak, że przyjęte w tym przepisie rozwiązanie nie podważa tezy, iż sądownictwo administracyjne powołane jest do ochrony praw podmiotowych jednostki oraz, że to jest jego podstawowa funkcja⁴³. Funkcję tę podkreśla także

⁴² Choć kwestia ta jest zniuansowana i we współczesnej doktrynie podkreśla się często również wagę funkcji dbałości o obiektywny porządek prawny przez sądy administracyjne. Następuje to jednak w innych kontekstach niż kwestia związana z uprawnieniami orzeczniczymi sądów administracyjnych. Zob. m.in. C. Franzius, Modernisierung des subjektiven öffentlichen Rechts, Umwelt- und Planungsrecht 2016, z. 7/8, s. 281–295; Ch. Marxsen, Der subjektive Rechtsschutz nach klassischem Konzept und Tendenzen seiner Objektivierung, Die Verwaltung, 2020, t. 53, z. 2, s. 215–252.

⁴³ B. Adamiak, Model, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Polski, s. 21–22. W polskiej doktrynie, w przeciwieństwie do dogmatyki niemieckiej, pojęcie publicznego prawa podmiotowego nie miało tak dużego znaczenia. Przyczyny tego zjawiska są różnorodne. Z pewnością najważniejszą z nich jest fakt normatywnego ukształtowania koncepcji ochrony prawnej pozycji jednostki w polskim prawie administracyjnym na podstawie konstrukcji interesu prawnego. Konstruowanie terminu „prawo podmiotowe publiczne” i wyjaśnienie jego znaczenia nie było więc konieczne dla określenia sytuacji prawnej jednostki w odniesieniu do administracji publicznej, tym bardziej że termin „interes prawny”, wypracowany w orzecznictwie i doktrynie jest, co do zasady, treściowo zbliżony z terminem „prawo podmiotowe publiczne”. We współczesnej doktrynie polskiej podnosi się jednak, że podjęcie szerszej refleksji nad strukturą, treścią, wykonywaniem, dochodzeniem i ochroną praw publicznych podmiotowych jest uzasadnione, gdyż aktualnie nie ma już wątpliwości, że prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji RP są prawami podmiotowymi publicznymi, które mają zasadniczy wpływ na kształtowanie się stosunków jednostki z prawem w sferze prawa administracyjnego, podobnie jak mające ten sam charakter prawa i wolności gwarantowane prawem międzynarodowym i prawem UE. Prawa podmiotowe publiczne w sferze prawa administracyjnego nie mogą być więc analizowane w oderwaniu od innych praw podmiotowych publicznych, które pod względem struktury są z nimi tożsame [A. Wróbel, Prawo podmiotowe publiczne, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego, t. I, Warszawa 2015, s. 328–329]. Z powyższych względów w polskiej doktrynie postuluje się szerokie ujęcie prawa podmiotowego publicznego zarówno ze względu na jego strukturę, jak i uzasadnienie. Szerokie ujęcie ze względu na jego uzasadnienie oznacza, że prawo podmiotowe publiczne jest zbiorczą kategorią prawną dla następujących praw i wolności: międzynarodowych praw i wolności człowieka, praw podstawowych UE, swobód wspólnotowych, praw konstytucyjnych oraz ustawowych praw podmiotowych publicznych. Szerokie ujęcie ze względu na strukturę oznacza z kolei, że prawo podmiotowe publiczne jest kategorią zbiorczą dla trzech sytuacji prawnych podmiotu, wyróżnionych ze względu na ich strukturę, co oznacza, że konkretne prawo podmiotowe może mieć strukturę prawa do czegoś, wolności lub – co może być sporne – kompetencji albo mieć strukturę bardziej złożoną i stano-

TK, wskazując, że sądy administracyjne są „wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną do tego celu, nie zaś organem kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną. Inne są bowiem cele kontroli administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego. Jeśli zaś chodzi o kontrolę sądową, to jej podstawowym celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę praw i wolności jednostki (podmiotów prawa)”⁴⁴. Ochronę praw jednostki, jako podstawową funkcję sądów administracyjnych, akcentują także same sądy administracyjne, podkreślając, że: „Podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki, co oznacza, że istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki (podmiotów prawa) w stosunkach z administracją publiczną oraz budowanie i utrwalanie zasady państwa prawa i wprowadzanie z niej standardów”⁴⁵.

Z uwagi na powyższe, doniosłe funkcje, jakie jest w stanie wypełniać we współczesnym państwie sądownictwo administracyjne, kontrolę administracji powierza się właśnie sądom, które – jak podkreśla *J. Zimmermann* – są „najdoskonalszym wynalazkiem prawodawczym spełniającym ten cel”⁴⁶. Uważa się bowiem, że to sąd, który z definicji jest podmiotem niezawisłym i fachowym, może w najlepszy ze znanych sposobów ocenić działanie administracji i poprawić jej ewentualne błędy. Ponadto postępowanie przed sądem administracyjnym niweluje istniejącą w postępowaniu administracyjnym nierównorzędnosć podmiotów, co zapewnia jednostce zdecydowanie lepszą pozycję procesową.

wić połączenie tych trzech lub kombinację dwóch z nich (zob. tamże, s. 369–370). Por. również: *M. Maciolek*, O publicznym prawie podmiotowym, ST 1992, Nr 1–2, s. 3–15; *W. Jakimowicz*, Publiczne prawa podmiotowe, Kraków 2002, s. 246–247; *P. Przybyś*, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2020, s. 79–84.

⁴⁴ Wyr. TK z 14.6.1999 r., K 11/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 97.

⁴⁵ Wyr. NSA z 11.6.2021 r., II OSK 2673/18, Legalis.

⁴⁶ *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, Warszawa 2014, s. 407.

§ 3. Prawo do sądu administracyjnego jako prawo człowieka

Rozwój idei sądowej kontroli administracji jako nieodzownego elementu państwa prawnego, jak już sygnalizowano wyżej, doprowadził do jej wdrożenia w prawie pozytywnym. Aktualnie nie ma już zatem państwa prawnego, w którym nie wprowadzono by jakichkolwiek elementów sądowej kontroli administracji. Z tego względu, jak również mając na uwadze istotny rozwój koncepcji ochrony praw człowieka, współcześnie można, jak sądzę, patrzeć na sądownictwo administracyjne w nieco szerszej perspektywie.

Pierwszą z tych perspektyw jest zaliczenie prawa do sądu administracyjnego do kategorii praw człowieka, a co za tym idzie, włączenie go do pojęcia „prawa do sądu” na gruncie prawa stanowionego, co nie było dostrzegalne od razu zob. poniżej.

Wychodząc w tym zakresie od rozważań najbardziej ogólnych, w oderwaniu od konkretnych systemów i regulacji prawnych, prawo do sądu, w tym prawo do sądu administracyjnego, może być – pod pewnym względem – rozumiane na płaszczyźnie prawa naturalnego. Można je bowiem określić jako prawo jednostki, które istnieje zawsze tam, gdzie powołane jest jakiekolwiek prawo stanowione, a co za tym idzie prawa do sądu nie trzeba oddzielnie formułować na gruncie prawa pozytywnego. Wystarczające jest wprowadzenie w danym systemie prawnym odpowiednich instrumentów prawnych, które będą służyć jego realizacji⁴⁷. Podobne do powyższego spostrzeżenie płynie także z przyjętych rozwiązań ideowych w danym porządku prawnym. Jeśli państwo określa się jako państwo prawne (aktualnie najczęściej – demokratyczne państwo prawne) to prawo do sądu jest w ten porządek prawny wpisane, a zatem nie ma konieczności odrębnego jego ustanawiania. Z tego względu nie wszystkie ustawy konstytucyjne w Europie *explicite* wyrażają prawo jednostki do sądu, choć istnienie tego prawa jest oczywistym elementem ich systemów prawnych⁴⁸.

⁴⁷ Por. J. Zimmermann, Prawo do sądu w prawie administracyjnym, RPEiS 2006, z. 2, s. 307.

⁴⁸ Prawo do sądu jako takie nie zostało określone wprost m.in. w konstytucjach francuskiej, niemieckiej, austriackiej czy włoskiej.

Z powyższych względów, jak również z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony prawnej pozostałym prawom i wolnościom⁴⁹, współcześnie prawo do sądu zaliczane jest do grupy podstawowych praw człowieka⁵⁰. Samo pojęcie praw człowieka nie ma jednak powszechnie przyjętej i akceptowanej definicji ani na gruncie doktrynalnym, ani normatywnym. Ich definicja zależy bowiem od płaszczyzny badawczej, jak również od przyjętych poglądów ideologicznych, w tym koncepcji człowieka oraz państwa i jego funkcji wobec jednostki, jak również percepcji jej relacji do władzy publicznej, w kontekstach historycznym, społecznym i politycznym⁵¹. Z tego powodu przedstawiciele doktryny, w zależności od przedmiotu badań lub przyjętych zapatrywań, proponują różniące się od siebie określenia. Przykładowo, zdaniem C. Mika, pojęcie praw człowieka oznacza: „Specyficznie rozwarstwione, naturalne możliwości ludzkie, co do istoty indywidualne, ale społecznie zdeterminowane, równe, niezbywalne, czasowo trwałe, uniwersalne podmiotowo, przedmiotowo i terytorialnie (do pewnego stopnia także kulturowo), konieczne (wymuszające ochronę prawną) i zawsze wpływające z przyrodzonej każdemu godności osobowej”⁵². W ujęciu A. Łopatki prawa człowieka to z kolei: „Uprawnienia przypisane każdej jednostce, wynikające z przyrodzonej godności. Praw tych nie można człowieka pozbawiać, nie można się ich zrzec, a państwo musi je respektować”⁵³. Z kolei, zdaniem Z. Hołdy, są to: „Doniosłe prawa, które służą jednostce według jakiejś koncepcji filozoficznej, odnoszącej się do jej pozycji w państwie (płaszczyzna filozoficzna), czy służą jej w świetle norm prawa międzynarodowego, wewnątrzkrajowego lub ponadpaństwowego”⁵⁴. Encyklopedia międzynarodowego prawa publicznego podaje zaś, że prawa człowieka to: „Wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania właśnie jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni

⁴⁹ Jak podkreśla C. Mik, jedną z cech praw człowieka jest „konieczność”, z czego wynika, że prawa człowieka *per se* wymuszają ochronę prawną (C. Mik, *Koncepcja normatywna europejskiego prawa człowieka*, Toruń 1994, s. 18).

⁵⁰ J. Golańczyński, A. Krzywonoś, *Prawo do sądu*, w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 725.

⁵¹ M. Balcerzak, *Prawa człowieka*, w: M. Balcerzak, S. Sykuna (red.), *Leksykon ochrony praw człowieka. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 354.

⁵² C. Mik, *Koncepcja*, s. 17–18.

⁵³ A. Łopatka, *Jednostka – jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 13.

⁵⁴ Z. Hołda, *Prawa człowieka. Wiadomości wstępne*, w: J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska (red.), *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 11.