

## Przedmowa

Reguły dyskursu prowadzonego na forum sądu stanowią od lat interesujący przedmiot dociekań prawniczych. Oczywiście jest, że strony postępowań prowadzonych przed sądami oczekują zapewnienia im możliwości takiego działania, które w możliwie najpełniejszy sposób zagwarantuje im ochronę interesu prawnego. Odpowiednie ukształtowanie w tym zakresie przepisów proceduralnych stanowi wyzwanie dla ustawodawcy, zaś umiejętność ich wykładni i właściwego stosowania spoczywa na podmiotach postępowania, zwłaszcza na sędziach. Podkreślenia wymaga w szczególności akcentowany przez Z. Kmiecika dylemat jakości udzielanej ochrony w kontekście mnożenia uprawnień procesowych stron w postępowaniu<sup>1</sup>.

Sądy administracyjne, jako element struktury polskiego wymiaru sprawiedliwości, zobowiązane są poprzez sposób, w jaki realizują swe konstytucyjne i ustawowe obowiązki, nieustannie przyczyniać się do podnoszenia jakości ochrony prawnej udzielanej tym wszystkim, którzy postrzegają forum sądowe jako adekwatne dla dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Historia funkcjonowania sądów administracyjnych w Polsce pokazuje, jak istotne jest ich znaczenie dla podmiotów wchodzących w relacje z organami władzy publicznej. Druga połowa XX w. to czas, w którym oczywistym stało się, że zapewnienie sądowej kontroli administracji publicznej stanowi jedną z gwarancji realizacji koncepcji demokratycznego państwa prawa<sup>2</sup>. Reaktywacja sądownictwa administracyjnego oraz jego późniejsza ewolucja zwieńczona wprowadzeniem dwurzędowej struktury z Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele stanowczo przyczyniła się do poprawy sytuacji jednostki w relacji z organem administracji publicznej. Jak podkreśla A. Gomułowicz „Sędzia sądu administracyjnego – niezależnie od konstrukcji prawnej i zasad funkcjonowania sądów administracyjnych – ma skutecznie chronić prawa podmiotowe jednostki”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Z. Kmiecik, Rozstrzyganie sporów pomiędzy jednostką i administracją w systemach common law (refleksje na kanwie książki Sary Blake *Administrative Law in Canada*), RPEIS 2012, z. 4, s. 280.

<sup>2</sup> Zob. np. P. Tuleja, [w:] M. Saffjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 217 i nast.; J. Jaskiernia, Spór o rozumienie klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] M. Andruszkiewicz, A. Brezczko, S. Oliwniak (red.), *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, Białyłstok 2015, s. 257–258.

<sup>3</sup> A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 18.

Przedmiotem niniejszej pracy jest zagadnienie konsekwencji pozbawienia jednostki możliwości obrony praw w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Temat ten, choć zasadniczo koncentrujący uwagę na konkretnym unormowaniu zamieszczonym w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>4</sup>, w istocie otwiera obszerny problem badawczy. Badanie naruszeń prawa we wskazanym zakresie i ich konsekwencji procesowych wymaga zarówno odniesienia się do tych norm prawnych, które wytyczają fundament dla sposobu, w jaki strona może w postępowaniu działać, jak i tych, które pozwalają na procesową identyfikację następstw stwierdzonych wad.

Uwaga w niniejszej pracy koncentruje się na konsekwencjach pozbawienia jednostki możliwości obrony praw. W postępowaniu przed sądem administracyjnym biorą udział podmioty, których sytuacja prawna nie jest jednolita. Różnice mają swą genezę już w unormowaniu konstytucyjnym, które w określony sposób konstruuje system ochrony praw i wolności człowieka. Przyjęte w tytule niniejszej pracy określenie „jednostka” postrzegane jest w znaczeniu nadawanym przez socjologię, jako jednostka ludzka, osoba fizyczna<sup>5</sup>. Określenie to przyjęło się również na obszarze nauk prawnych, jako synonim pojęcia „człowiek”<sup>6</sup>.

Jednostka w oparciu o unormowanie prawa publicznego relacji z organem dysponującym władztwem publicznym znajduje się w sytuacji szczególnej. Jak wskazuje *J. Zimmermann*<sup>7</sup> „Organ administracyjny, reprezentując państwo i dysponując z tego tytułu władztwem administracyjnym, ma zawsze w zewnętrznym stosunku administracyjnym „przewagę” nad jego drugą stroną i dlatego można powiedzieć, że stosunek taki ma charakter pionowy.” Autor wskazuje dalej, że: „Nadrzędność jest istotą działania państwa, a prawo administracyjne reguluje właśnie te działania, które wynikają z nadrzędności”<sup>8</sup>. Wyodrębnienie stosunku administracyjnoprawnego przy zastosowaniu kryterium nierównorzędności stron wymaga jednak przypomnienia, że ramy tej

---

<sup>4</sup> Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.); dalej również PPSA.

<sup>5</sup> Zob. np. A. *Podsiad*, Słownik terminów i pojęć filozoficznych, Warszawa 2000.

<sup>6</sup> Zob. np. A. *Jamróż*, L. *Jamróż* (red.), Prawa jednostki w demokratycznym państwie prawnym, Białystok 2016; B. *Banaszak*, Prawa jednostki i systemy ich ochrony, Wrocław 1995; P. *Kuczma*, Prawna ochrona życia, [w:] M. *Jabłoński* (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Wrocław 2014, s. 42; M. *Wyrzykowski*, M. *Ziółkowski*, [w:] R. *Hauser*, Z. *Niewiadomski*, A. *Wróbel* (red.), System prawa administracyjnego. T. 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Warszawa 2012, s. 280–281. W orzecznictwie np. wyr. TK z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50, w którego uzasadnieniu wskazano, że: „Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 jest «każdy», tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego. Z brzmienia powołanych przepisów konstytucyjnych wynika, że prawo do sądu obejmuje «sprawy» dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa”.

<sup>7</sup> *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, Warszawa 2016, s. 75–76.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 76.

relacji wytyczone są przez regulację prawną<sup>9</sup>. Nadto – jak przypomina Z. Duniewska<sup>10</sup> – wskazana nierównorzędność bywa łagodzona bądź całkowicie znoszona przez obowiążące unormowanie. Z punktu widzenia jednostki, to właśnie wskazana nierównorzędność w sposób elementarny determinuje jej sytuację prawną.

Sąd administracyjny w ujęciu polskiej ustawy zasadniczej stanowić ma forum, na którym podmiot kwestionujący legalność działalności administracji publicznej poszukiwać może należytej ochrony prawnej. Jak wskazano już wyżej, zapewnienie jednostce określonego standardu proceduralnego jest zadaniem ciężącym przede wszystkim na ustawodawcy, jako odpowiedzialnym za kształt regulacji prawnej. Poza warstwą normatywną znaczenie ma jednak również warstwa praktyczna, a więc sposób, w jaki w stanie faktycznym konkretnej sprawy proceduje sąd.

Tak określony temat badawczy stanowi punkt wyjściowy dla systematyki niniejszej pracy. W rozdziale I analizie poddane zostały podstawowe zagadnienia konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe, determinujące pozycję strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Rozważania prowadzono przy szczególnym uwzględnieniu unormowania kształtującego pozycję jednostki, jako beneficjenta gwarancji ustrojowych. Rozdział II pracy poświęcony został kwestii gwarancji procesowych. W tym miejscu, poza próbą odtworzenia znaczenia nadawanego temu pojęciu na obszarze poszczególnych gałęzi prawa, wskazane zostały również podstawowe prewencyjne gwarancje udziału strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Kolejny rozdział ma charakter praktyczny – poświęcony został analizie orzecznictwa sądów administracyjnych i próbie typizacji okoliczności, w których sądy administracyjne stwierdzają, że doszło do pozbawienia strony możliwości obrony jej praw. Rozdział IV przynosi rozważania w tym kontekście na obszar teoretyczny. Na bazie wytyczonej przez ustawodawcę brzmieniem przepisów prawa podjęta została próba wskazania elementów konstytutywnych, których zaistnienie pozwala na zastosowanie sankcji nieważności postępowania. Kolejne fragmenty pracy poświęcone zostały zagadnieniom procesowym związanym z analizą tych instrumentów procesowych, które w ocenie ustawodawcy stanowić mają remedium w przypadku pozbawienia strony możliwości obrony praw. Szczególne miejsce zajmują w tym kontekście rozważania dotyczące skargi kasacyjnej, jako podstawowego środka służącego zapobieżeniu uprawomocnieniu się orzeczenia dotkniętego określonymi przez ustawodawcę wadami.

Przedstawiony wyżej zakres badawczy wymagał zastosowania różnych metod badawczych. Na pierwszy plan zdecydowanie wysuwa się metoda dogmatyczna, tradycyjnie zakładająca konieczność analizy tekstu prawnego<sup>11</sup>, w łączności z badaniem funk-

---

<sup>9</sup> Tak, z powołaniem na pogląd E. Iserzona, R. Hauser, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego. T. I. Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2015, s. 201.

<sup>10</sup> Z. Duniewska, [w:] M. Stahl (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 70.

<sup>11</sup> F. Longchamps de Bérrier, Z problemów poznania prawa, Wrocław 1968, s. 8.

cjonowania systemu prawnego<sup>12</sup>. Podstawowym obszarem dociekań było w tym zakresie unormowanie obowiązującej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przy uwzględnieniu poglądów doktryny oraz tez sformułowanych w orzecznictwie. Badania prowadzone były ze szczególnym odniesieniem do unormowania Kodeksu postępowania cywilnego oraz sformułowanych w tym zakresie wypowiedzi przedstawicieli nauki. Uzasadnieniem dla takiej decyzji są uwarunkowania legislacyjne i historyczne, w szczególności akcentowane wielokrotnie podobieństwo treściowe poszczególnych rozwiązań prawnych.

Istotnym punktem odniesienia są prezentowane na łamach niniejszej pracy uwagi judykatury. Uwzględnione zostało orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, a także Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wybrane orzeczenia innych organów sądowych.

W opracowaniu znalazły się odniesienia zarówno do prawa międzynarodowego, jak i regulacji obowiązujących w ustawodawstwach państw obcych, przy poszanowaniu założenia zasadniczego wytyczonego przyjętym tematem badawczym.

Poznań, czerwiec 2018 r.

*Katarzyna Celińska-Grzegorzyc*

---

<sup>12</sup> A. Jamróz, Wprowadzenie do prawoznawstwa, Warszawa 2008, s. 103; J. Wróblewski, Paradigmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński (red.), Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych, Poznań 1990, s. 31.