

# Rozdział I. Sąd administracyjny jako organ ochrony prawnej

## § 1. Uwagi wstępne

Zgodnie z definicją słownikową poprzez ochronę rozumie się „zabezpieczenie, opiekę, osłonę przed zniszczeniem, szkodą, skrzywdzeniem, niebezpieczeństwem”<sup>1</sup>. Następujący po niej przymiotnik „prawna” zdaje się sugerować, że jest to ochrona wynikająca z obowiązujących norm prawnych. Przepisy prawa nie definiują pojęcia „ochrona prawna”, natomiast występujące w języku prawniczym pojęcie „ochrony praw i wolności” łączy się z ogółem środków oraz działalnością mającą na celu ich zapewnienie i realizację poprzez zabezpieczenie przed ich naruszeniem oraz przeciwdziałanie ich naruszeniom<sup>2</sup>. W tekstach aktów normatywnych z zakresu prawa administracyjnego wielokrotnie znajduje się stwierdzenia, że określone podmiotowi udziela się ochrony prawnej lub też korzysta on z ochrony prawnej<sup>3</sup>, względnie z przywileju ochrony prawnej korzysta określony stan rzeczy<sup>4</sup>. Brak jednoznacznej definicji pojęcia „ochrona prawna” powoduje konieczność jej skonstruowania na potrzeby niniejszej pracy. Punktem wyjścia jest określenie „ochrony prawnej” jako terminu wspólnego całemu systemowi prawnemu, a następnie ukazanie roli sądu administracyjnego, jako organu ochrony. Jednocześnie na samym wstępie podkreślić należy, że zagadnienie organizacji ochrony prawnej stanowi odrębną dyscyplinę naukową<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Słownik języka polskiego, pod red. M. Szymczaka, t. 2, Warszawa 1979, s. 437.

<sup>2</sup> B. Banaszaka, [w:] Encyklopedii Praw, pod red. U. Kaliny-Prasznic, wyd. 4, Warszawa 2007, s. 467–468.

<sup>3</sup> Np. art. 2a ust. 3 ustawy z 19.4.1991 r. o izbach aptekarskich (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 136 poz. 856 ze zm.); art. 25 ust. 1 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

<sup>4</sup> Np. art. 3 ust. 3 ustawy z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.); art. 1 ustawy z 26.6.2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz.U. Nr 137, poz. 1300 ze zm.).

<sup>5</sup> Por. W. Berutowicz, J. Mokry, Organizacja ochrony prawnej w PRL, Warszawa 1987, s. 51 i n.

Ochrona prawna w szerokim znaczeniu oznacza strzeżenie nienaruszalności norm prawnych będących regułami obowiązującego zachowania w państwie<sup>6</sup>. Dla S. Włodyki ochronę prawną (w wąskim znaczeniu) stanowi działalność podejmowana specjalnie dla ochrony praw, przy czym przedmiotem ochrony może być prawo w znaczeniu przedmiotowym (wówczas jest to ochrona porządku prawnego) lub w znaczeniu podmiotowym (ochrona interesu indywidualnego)<sup>7</sup>. Działalność powyższa może mieć charakter represyjny, polegający na zastosowaniu wobec osoby, która naruszyła prawo, dyspozycji odpowiedniej normy prawnej, zazwyczaj zmierzającej do przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub też charakter prewencyjny służący zapobiegnięciu naruszenia prawa w przyszłości<sup>8</sup>. W. Berutowicz i W. Mokry definiują ochronę prawną jako ochronę za pomocą prawa określonych dóbr i wartości niezbędnych do egzystencji i prawidłowego rozwoju jednostki, grup społecznych i całego społeczeństwa, polegającą na realizacji norm prawnych przez ich stosowanie za pomocą orzekania o skutkach prawnych określonych stanów faktycznych i na wykonaniu tych orzeczeń, na kontroli przestrzegania prawa przez adresatów norm oraz na obsłudze i pomocy prawnej<sup>9</sup>. H. Haak wskazuje, że ochrona prawna stanowi ochronę praw zapewnionych prawem materialnym<sup>10</sup>. Według F. Prusaka, przez ochronę prawną należy rozumieć działalność wyspecjalizowanych organów państwowych polegającą głównie na rozstrzyganiu sporów prawnych, czy przepis prawa został naruszony i przez kogo, oraz na wyciągnięciu konsekwencji przewidzianych w ustawie, przy czym przedmiotem ochrony prawnej w działalności organów stosujących prawo są określone dobra i wartości społeczne, prawo zaś jest jedynie środkiem czy narzędziem urzeczywistnienia tej ochrony poprzez stosowanie go w konkretnych sytuacjach<sup>11</sup>. J. Waszczyński definiuje pojęcie ochrony prawnej *sensu stricto* jako działalność specjalnych organów państwowych lub społecznych, polegającą na orzekaniu (czyli ustalaniu czy przepis prawa został naruszony i przez kogo oraz wyciągnięciu konsekwencji przewidzianych w ustawie w razie naruszenia przepisów) oraz ochronę prawną *sensu largo*, która obejmuje również działalność mającą na celu zapobieganie naruszeniom prawa (czyli udzielanie wyjaśnień, co do istotnego znaczenia przepisu, którego stosowanie w praktyce budzi wątpliwości)<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> B. Szmulik, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, pod red. W. Skrzydły, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Warszawa 2009, s. 292.

<sup>7</sup> S. Włodyka, Ustrój organów ochrony prawnej, Warszawa 1968, s. 9–10.

<sup>8</sup> S. Włodyka, Ustrój, s. 10–11.

<sup>9</sup> W. Berutowicz, J. Mokry, Organizacja, s. 39.

<sup>10</sup> H. Haak, Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy, Toruń 2002, s. 24.

<sup>11</sup> F. Prusak, Organy ochrony prawnej, Warszawa 2002, s. 11–12.

<sup>12</sup> J. Waszczyński, Ustrój organów ochrony prawnej w zarysie, wyd. 2, Łódź 1971, s. 13–14.

Wskazane powyżej definicje ukazują dwubiegunowość ujęcia ochrony prawnej. Z jednej strony, odnosi się ona do charakterystyki podmiotów jej udzielających (działalność specjalnych organów – *J. Waszczyński, F. Prusak*) z drugiej zaś, przedmiotu ochrony (ochrona praw materialnych – *H. Haak*, ochrona określonych dóbr i wartości – *W. Berutowicz, J. Mokry*). Ograniczenie się wyłącznie do ujęcia podmiotowego powyższej problematyki należy uznać za niewystarczające dla określenia ogólnej definicji ochrony prawnej, stąd konieczne jest również wzięcie pod uwagę elementów przedmiotowych służących jako kryteria określenia treści działalności ochrony prawnej<sup>13</sup>. Należy zwrócić uwagę, że większość prezentowanych definicji ma charakter mieszany – obok elementu podmiotowego występują w nich elementy przedmiotowe. Dla pełnego zrekonstruowania definicji ochrony prawnej konieczne jest więc powiązanie unormowań o charakterze materialnoprawnym – określających wolności i prawa podlegające ochronie, unormowań proceduralnych – określających środki ochrony oraz ustrojowych – określających organy właściwe do stosowania środków ochrony, kompetencje, kierunki działalności i strukturę tych organów<sup>14</sup>.

Podmiotowe ujęcie ochrony prawnej sprowadza się do określenia „organów, środków i instytucji prawnych służących realizacji funkcji utrzymania porządku prawnego w państwie dla ochrony stosunków społecznych, dóbr i wartości”<sup>15</sup>. Definicja powyższa pozostaje w zbieżności z problematyką ustroju organów ochrony prawnej, a więc organów, których działalność zmierza do ochrony praworządności w państwie. Co charakterystyczne, funkcja ochronna aktualizuje się zarówno w sytuacji konfliktowej – sporu, co do wzajemnych praw i obowiązków podmiotów prawa, jak i niekonfliktowej – w sytuacji niejasności, co do treści prawa mającego zastosowanie w określonej sytuacji, bądź wymagającej, ze względu na wagę sytuacji – udziału organów ochrony prawnej<sup>16</sup>. Zdaniem *F. Prusaka*, rozstrzygnięcie konfliktów prawnych, stanowiące istotę ochrony prawnej może być „traktowane jako ochrona prawna jedynie pod warunkiem, że zostało powierzone przez ustawodawcę specjalnie do tego celu powołanym organom, a więc wyodrębnionym organizacyjnie, wyposażonym w odpowiednie prerogatywy, posiadającym swobodę w podejmowaniu decyzji oraz będącym zobowiązanymi do przestrzegania zasad postępowania prawnego, zapewniających stronom możliwość ochrony ich interesów”<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> *J. Jagiela*, Tymczasowa ochrona prawna w postępowaniu cywilny, Warszawa 2007, s. 72.

<sup>14</sup> *J. Jagiela*, Tymczasowa, s. 93–95.

<sup>15</sup> *W. Berutowicz, J. Mokry*, Organizacja, s. 49–50.

<sup>16</sup> *S. Włodyka*, Ustrój, s. 12–13.

<sup>17</sup> *F. Prusak*, Organy, s. 54.

W zależności od rodzaju działań podejmowanych przez organy ochrony prawnej wyróżnia się ich następujące grupy organów:

- 1) organy rozstrzygające (orzekające);
- 2) organy pojednawcze;
- 3) organy kontroli i legalności;
- 4) organy pomocy prawnej;
- 5) organy wykonawcze.

Rozstrzyganie polega na „podejmowaniu decyzji, co do sposobu załatwienia sytuacji konfliktowej za pomocą środków przewidzianych przez prawo”<sup>18</sup>. Zdaniem *W. Berutowicza* i *J. Mokrego*, poprzez działalność organów orzekających zostaje ustalone „w sposób autorytatywny, jaki stan faktyczny jest zgodny z obowiązującym prawem, a jaki nie i jakie są tego skutki prawne”<sup>19</sup>.

Organ pojednawcze stanowią grupę organów powołanych i zorganizowanych w celu rozwijania działalności pojednawczej, która może polegać na pośrednictwie, działalności rozjemczej, polubownym załatwieniu sprawy oraz na kontroli postrzegania prawa<sup>20</sup>, przy czym funkcje powyższą powierza się organowi wyposażonemu w uprawnienia do rozstrzygania<sup>21</sup>.

Jako organy kontroli legalności wskazuje się natomiast organy specjalnie powołane do wykonywania powyższej funkcji, która może być sprawowana zarówno jako funkcja główna (niekiedy wyłączna) lub uboczna danego organu oraz jak i jako jedna z wielu funkcji organu specjalnie powołanego do sprawowania kontroli<sup>22</sup>. Zdaniem *J. Jagieli*, określony podmiot może zostać zakwalifikowany jako organ ochrony prawnej jedynie w przypadku przyznania mu uprawnień nadzorczych wobec podmiotu kontrolowanego w postaci wydawania wiążących dyspozycji, co do sposobu usunięcia stwierdzonych naruszeń albo nałożenie kary na osoby winne naruszeń<sup>23</sup>.

Organami pomocy prawnej (obsługi prawnej) są organy powołane do pomocy w załatwieniu spraw wynikających z obowiązujących w danym systemie prawnym norm. Ich działalność polega na stosowaniu środków prawnych mających doprowadzić do wydania przez organy rozstrzygające o wolnościach i prawach prawidłowego orzeczenia i jego późniejszego wykonania<sup>24</sup>.

*W. Berutowicz* i *J. Mokry* wyodrębnili również organy wykonawcze jako grupę organów ochrony prawnej. Zdaniem powyższych autorów, w obrębie stoso-

---

<sup>18</sup> S. Włodyka, Ustrój, s. 13.

<sup>19</sup> W. Berutowicz, J. Mokry, Organizacja, s. 63.

<sup>20</sup> F. Prusak, Organy, s. 55–56.

<sup>21</sup> S. Włodyka, Ustrój, s. 14.

<sup>22</sup> F. Prusak, Organy, s. 56.

<sup>23</sup> J. Jagiela, Tymczasowa, s. 89.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 85.

wania prawa, w „sytuacjach jego przekroczenia można i należy wyróżnić nie tylko orzekanie, lecz także realizowanie orzeczeń organów przez zastosowanie środków przymusu państwowego w postaci kary albo egzekucji”<sup>25</sup>. Dopiero przymusowe wykonanie orzeczeń oddaje „pełny obraz represyjnej działalności ochronnej w państwie”<sup>26</sup>. Stąd organem wykonawczym ochrony prawa, będzie podmiot powołany do przymusowej realizacji treści orzeczeń organów orzekających i specjalnie pod tym kątem zorganizowany.

Co istotne, przymiot działania podjętego w celu ochrony praw, będzie miało tylko działanie bezpośrednio zmierzające do ochrony praworządności, co wyklucza wszelkie działania o charakterze administracyjnym lub techniczno-organizacyjnym, odnoszącym się do wewnętrznej organizacji danego podmiotu jako organu ochrony prawnej<sup>27</sup>.

Podmiotowe ujęcie ochrony prawnej służy określeniu cech kwalifikujących dany podmiot jako podmiot ochrony prawnej. Definicja ta nie wskazuje jednak wartości, do ochrony których powołane zostały organy ochrony prawnej. Stąd dopiero kryteria przedmiotowe umożliwiają pełne zdefiniowanie pojęcia ochrony prawnej.

Wartościując przedmiot ochrony autorzy posługują się zwrotami niedookreślonymi (prawa materialne, dobra i wartości, ochrona praw podmiotowych), nie precyzując jednak aktów normatywnych, z których wynikają wartości chronione. Powszechnie przyjmuje się, że najwyższym źródłem praw i wolności przysługujących jednostce jest Konstytucja RP formułująca zasady aksjologiczne całego systemu prawa. Twierdzenie powyższe jest w pełni uzasadnione w świetle art. 5 Konstytucji RP stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolności i prawa człowieka, co, zdaniem *W. Skrzydły*, stanowi jedną z najważniejszych funkcji państwa<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 31 zd. 2 Konstytucji RP, wolność polega na tym, że nikogo nie można zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie zakazuje. Prowadzi to do konkluzji, że „przez wolność należy rozumieć możliwość postępowania według własnej woli zainteresowanej osoby, a więc i możliwość wyboru różnego postępowania”<sup>29</sup>. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie ochrony wolności w zakresie nie objętym ograniczeniami. Dlatego też wolności nazywa się prawami negatywnymi, utożsamianymi z zakazami ingerowania w określone obszary ży-

---

<sup>25</sup> *W. Berutowicz, J. Mokry*, Organizacja, s. 184–185.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 185.

<sup>27</sup> *J. Jagiela*, Tymczasowa, s. 105–106.

<sup>28</sup> *W. Skrzydło*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. 5, Kraków 2007, s. 14–15.

<sup>29</sup> *F. Siemieński*, Podstawowe wolności prawa i obowiązki obywateli PRL, Warszawa 1979, s. 37–38.

cia<sup>30</sup>. Z kolei prawa polegają na możliwości żądania przez jednostkę podjęcia przez inne podmioty, nie wyłączając organów władzy publicznej, określonych zachowań, w tym także świadczeń na swoją rzecz, które mogą przybrać postać działania lub zaniechania<sup>31</sup>. W literaturze dokonuje się wielu klasyfikacji praw jednostki<sup>32</sup>, przy czym najbardziej doniosłe znaczenie ma podział praw na prawa człowieka oraz prawa obywatelskie. Te pierwsze utożsamiane są z prawami przysługującymi każdemu człowiekowi bez względu na jego przynależność państwową czy pozycję społeczną<sup>33</sup>. Zdaniem Z. Kędzia, prawami obywatelskimi, w znaczeniu podmiotowym, jest sytuacja prawna jednostki, na którą składa się zespół funkcjonalnie powiązanych prostych wolności, uprawnień i kompetencji (prawa obywatelskie *sensu largo*)<sup>34</sup>. Natomiast prawem obywatelskim *sensu stricto*, a więc prawem w znaczeniu przedmiotowym, jest norma prawna stanowiąca źródło prawa obywatelskiego w znaczeniu podmiotowym<sup>35</sup>. Prawa obywatelskie są więc ściśle połączone z faktem przynależności państwowej i legitymowaniem się uprawnieniami wynikającymi z Konstytucji RP lub też ustaw<sup>36</sup>.

Określając wzajemną relację pomiędzy wolnością a prawem jednostki, należy podkreślić, że wyróżnienie powyższe nie jest w doktrynie powszechne i niejednokrotnie autorzy używają obu pojęć zamiennie<sup>37</sup>. Wynika to ze wzajemnej korelacji wolności i uprawnień. Wskazać należy, że w momencie, gdy sytuacja prawna jednostki sprowadza się do określenia tzw. wolności prawnie chronionej – a więc gdy określone podmioty są ze względu na obowiązującą normę prawną obowiązane do nieingerowania w sferę jego zachowań<sup>38</sup> – z uprawnie-

---

<sup>30</sup> B. Banaszak, Ogólne wiadomości o prawach człowieka, [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 18.

<sup>31</sup> P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 45.

<sup>32</sup> Wyróżnia się: prawa człowieka i prawa obywatela, prawa i wolności, prawa obywatelskie i polityczne oraz prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne, prawa materialne i prawa proceduralne, prawa tradycyjne (klasyczne) i prawa socjalne, prawa cywilne i prawa publiczne, prawa wolnościowe i prawa równościowe, prawa absolutne oraz prawa podlegające ograniczeniu, prawa naturalne, cywilne i polityczne. Por. B. Banaszak, Ogólne, s. 26 i n.

<sup>33</sup> B. Banaszak, Ogólne, s. 15.

<sup>34</sup> Z. Kędzia, Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich), PiP 1989, z. 3, s. 29.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 29.

<sup>36</sup> Aczkolwiek dostrzega się obecnie tendencję do rozszerzenia zakresu podmiotowego praw publicznych, poprzez zerwanie z ich dotychczasową interpretacją, nakazujących ściśle łączenie praw publicznych z faktem posiadania obywatelstwa.

<sup>37</sup> B. Banaszak, Ogólne, s. 19; S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa. Część II, Poznań 2003, s. 75.

<sup>38</sup> S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii prawa, Poznań 2001, s. 103–104.

niem tym związane jest uprawnienie (roszczenie) służące ochronie przed naruszeniem albo usunięciu skutków ewentualnego naruszenia<sup>39</sup>. Stąd u niektórych autorów wolności człowieka i obywatela nazywa się prawami wolnościowymi<sup>40</sup>. Dodatkowe utrudnienie dla rozróżnienia obydwóch pojęć wynika z Konstytucji RP, która w art. 30 stanowi, że źródłem wolności i praw człowieka i obywatela jest niezbywalna godność ludzka (źródło w znaczeniu formalnym), zrównując tym samym prawa i wolności oraz wskazując na ich wspólne, prawnonaturalne pochodzenie. Konstytucja RP nie oddziela również wolności i praw, grupując przepisy je regulujące na: wolności i prawa osobiste, wolności i prawa polityczne, wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Najbardziej charakterystyczną cechą, pozwalającą je rozróżnić jest fakt, że w przypadku korzystania z praw to na jednostce leży obowiązek powołania się na podstawę prawną je konstytuującą, natomiast w przypadku wolności, to podmiot ingerujący w ich sferę musi wskazać podstawę ich ograniczenia<sup>41</sup>. Normatywnym odzwierciedleniem powyższego twierdzenia jest wskazanie, że w przypadku praw ochrona przewidziana przepisami prawa, polega na pozytywnym określeniu, jakie uprawnienia przysługują podmiotowi na nie się powołującemu, natomiast w przypadku wolności wskazuje się w sposób negatywny, jakie działania stanowią jej naruszenie i jakie grożą z tego tytułu sankcje<sup>42</sup>.

Zważywszy, iż Konstytucja RP jest najwyższym źródłem prawa w polskim systemie prawnym, podkreślić należy, że przepisy dotyczące ochrony praw i wolności bardzo rzadko charakteryzują się wyłącznością i zupełnością, która przesądzałaby o możliwości ich bezpośredniego stosowania przez sądy na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Sądy mogą stosować jedynie te przepisy Konstytucji RP, które są bezpośrednio stosowalne, natomiast przepisy ujęte w sposób ogólny uznaje się za niewystarczające do skonstruowania normy mogącej służyć za podstawę rozstrzygnięcia sprawy sądowej<sup>43</sup>. Nie można, co prawda, odmówić jednostce możliwości powołania się na nie, jednak brak ich skonkretyzowania w aktach niższego rzędu wyklucza możliwość bezpośrednio wywodzenia z nich konkretnych wolności i praw podlegających ochronie. Potwierdził to SN wskazując, że przepisy Konstytucji RP zawierające deklaracje ochrony określonych dóbr i wartości, w tym również wolności i praw człowieka i obywatela, są jedynie źródłem gwarancji i spełniają rolę wzorca konstytucyjnego, który znajduje materializację w ustawach niższego rzędu<sup>44</sup>. Tym samym

---

<sup>39</sup> Z. Kędzia, *Pojęcia*, s. 29.

<sup>40</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe*, s. 75.

<sup>41</sup> H. Haak, *Ochrona*, s. 24.

<sup>42</sup> P. Winczorek, *Komentarz*, s. 45.

<sup>43</sup> Wyrok SN z 9.7.2003 r., IV CKN 320/01.

<sup>44</sup> Wyrok SN z 14.4.2002 r., III RN 141/2001, OSNAPIUS 2002, Nr 24, poz. 584.

nawet istnienie ogólnej konstytucyjnej zasady nakazującej ochronę określonej wolności lub prawa w przypadku braku ustawy realizującej powyższy postulat powoduje, że dany podmiot nie może skorzystać z ochrony prawnej<sup>45</sup>. Dla *P. Graneckiego* art. 8 ust. 2 Konstytucji RP umożliwia stosowanie jej przepisów w braku regulacji ustawowej, gdy prawo niższego rzędu milczy w danej kwestii, mającej znaczenie konstytucyjne poprzez umożliwienie odwołania się do ogólnie ujętych przepisów Konstytucji RP, jak również uprawnia do posiłkowania się jej postanowieniami, w przypadku, gdy wykładnia przepisu ustawy może iść w rozbieżnych kierunkach<sup>46</sup>. Podobnie TK wskazał, że art. 30 Konstytucji RP nakładający na organy władz publicznych obowiązek ochrony wolności i praw człowieka stanowi aksjologiczną podstawę gwarantowanych wolności i praw, zaś jego treść znajduje szczegółowy wyraz w dalszych regulacjach odnoszących się do konkretnych praw i wolności<sup>47</sup>.

Akty formułujące wolności i prawa przysługujące określonej podmiotowi muszą spełniać określone wymagania: wymieniać przysługujące prawa, określać kto, komu i co ma świadczyć oraz gwarantować realność świadczenia, w tym także możliwość jego dochodzenia przed organami sądowymi i administracyjnymi<sup>48</sup>. *J. Jagiela* podkreśla, że Konstytucja RP nie formułuje definicji pojęcia „ochrona prawna” wskazując jedynie w niektórych przypadkach wprost na przedmiot ochrony (art. 31 ust. 1, art. 38, 47, 64), natomiast w innych przypadkach ograniczając się do wskazania wolności i praw podlegających ochronie, poprzez posłużenie się zwrotami takimi jak: „zapewnia się”, „ma prawo do”, „chronią”<sup>49</sup>. Sformułowania powyższe muszą być jednak traktowane jako wola prawodawcy do zapewnienia ochrony prawnej uprawnień, których są gwarantem.

*A. Michalska* podnosi, że przepisy o prawach obywatelskich chronią różne wartości uznane za cenne dla jednostki i społeczeństwa<sup>50</sup>. Możliwa jest więc sytuacja konfliktu na linii jednostka – państwo lub jednostka – jednostka<sup>51</sup>. Dlatego konstytucyjna ochrona praw nie jest absolutna. Przepis art. 31 ust. 3

---

<sup>45</sup> Por. wyrok SA w Warszawie z 5.3.1999 r., I ACa 1386/98, OSA 2001, Nr 3, poz. 17.

<sup>46</sup> *P. Granecki*, Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4.12.2001 r., 18/00, Pał. 2002, Nr 11–12, s. 215.

<sup>47</sup> Wyrok z 1.6.1999 r., SK 20/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 93.

<sup>48</sup> *M. Augustyniak*, Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka, [w:] Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. *M. Chmaja*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 10–11.

<sup>49</sup> *J. Jagiela*, Tymczasowa, s. 68–70.

<sup>50</sup> *A. Michalska*, O pojęciu praw człowieka, PiP 1980, z. 8, s. 5.

<sup>51</sup> W doktrynie dostrzega się obecnie zmiany w zakresie interpretacji norm konstytucyjnych dotyczących podstawowych praw i wolności polegającą na umożliwieniu ich ochrony również przed innymi podmiotami, por. *B. Banaszak*, Ogólne, s. 193–194.

Konstytucji RP wskazuje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis powyższy stanowi normatywne odzwierciedlenie zasady proporcjonalności, a więc zasady zakazującej nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Co istotne, przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający, co przesądza, iż ograniczenia wolności lub praw mogą mieć miejsce wyłącznie w przypadku spełnienia przesłanek określonych w jego treści. Obowiązek ochrony wolności i praw nakłada więc na ustawodawcę konieczność takiego ukształtowania ochrony, by spełniała ona kryteria dostateczności i proporcjonalności w stosunku do wagi zagrożonych interesów, co z kolei wymaga każdorazowej kompleksowej analizy całości środków prawnych przewidzianych przez system prawny dla ochrony określonych praw podmiotowych<sup>52</sup>.

Wolności i prawa mogą przysługiwać zarówno osobom fizycznym, jak i podmiotom zbiorowym oraz jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami fizycznymi. O ile zakres wolności i praw przysługujących osobom fizycznym jest najszerszy i obejmuje zarówno prawa człowieka, jak i prawa obywatelskie, o tyle innym podmiotom przysługiwać mogą tylko niektóre wolności i prawa<sup>53</sup>. Podmiotom tym przysługuje ograniczony katalog uprawnień, których ochrony mogą się skutecznie domagać, obejmując jedynie te wolności i prawa, których mogą być oni adresatami, lub gdy mogą one występować o ochronę prawną w stosunku do innych podmiotów, jeżeli możliwość taką dopuszczają obowiązujące przepisy proceduralne.

Uszczegółowienie ochrony prawnej dla poszczególnych dóbr i wartości polega na konkretyzacji jej form i sposobów realizacji<sup>54</sup>. Ochrona prawna w ujęciu podmiotowym wskazuje na cechy kwalifikujące dany organ jako organ ochrony prawnej, natomiast ochrona prawna w ujęciu przedmiotowym odnosi się do form działania powyższych organów oraz wartości, które podlegają ochronie, przy czym elementem łączącym obie powyższe sfery jest sfera procesowa. Przepisy umożliwiające dochodzenie przysługujących podmiotom uprawnień

---

<sup>52</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 240–241.

<sup>53</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 103. Z samej swojej natury podmioty inne niż osoby fizyczne, nie mogą powoływać się na takie prawa jak prawo do życia (art. 38), wolność sumienia i religii (art. 53 ust. 1) czy prawo wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52).

<sup>54</sup> W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja*, s. 37.

same w sobie, stanowią gwarancje ochrony prawnej. Jednocześnie ich brak uniemożliwiłby skuteczne dochodzenie roszczeń i prowadziłyby do dowolności podejmowanych działań i rozstrzygnięć oraz do uznaniowego traktowania ochrony prawnej. Skoro same przepisy Konstytucji RP nie stanowią źródła konkretnych wolności i praw oraz sposobów ich dochodzenia, brak przepisów określających proces konkretyzacji przyznanej ochrony stanowiłby lukę. W powyższym świetle uznać więc należy, że przepisy postępowania stanowią funkcjonalne doprecyzowanie przepisów ustrojowych<sup>55</sup>. Przepisy proceduralne zawierają zarówno regulacje dotyczącą zadań, kompetencji oraz struktury organu (przepisy ustrojowe), jak i regulacje odnoszące się do sposobu działania tych organów, jak i reguł postępowania przed nimi. Brak norm umożliwiających podejmowanie działań przez organy państwa, w praktyce oznaczałby uniemożliwienie udzielenia przez nie ochrony. Mieć bowiem należy na względzie, iż przepisy proceduralne stwarzają podstawy do tego, aby określenie praw i obowiązków jednostek odpowiadało regułom demokratycznego państwa prawnego<sup>56</sup>.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, wskazać należy za *J. Jagielą*, że ochroną prawną jest przewidziana w obowiązującym prawie (mające podstawę prawną) i prawnie uregulowana działalność powołanych do tego organów, w zakresie ich kompetencji dla ochrony wolności i praw o charakterze materialnym oraz praw i uprawnień o charakterze procesowym, która może przybrać postać orzekania, wykonywania wydanych orzeczeń i udzielania pomocy prawnej<sup>57</sup>.

## § 2. Sąd administracyjny jako organ ochrony prawnej

### I. Prawo do sądu jako fundamentalna zasada ochrony praw

*W. Skrzydło* stwierdza, że z punktu widzenia jednostki najważniejszym elementem konstytucyjnych regulacji jest wskazanie środków realizacji tych wolności i praw<sup>58</sup>. Jak podaje *J. Jagieło* środkami powyższymi, przewidzianymi przez Konstytucję są: prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd – prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy pub-

---

<sup>55</sup> *J. Jagieło*, Tymczasowa, s. 90–91.

<sup>56</sup> *R. Hauser, A. Skoczylas*, [w:] *Z. Leoński*, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, s. 308–309.

<sup>57</sup> *J. Jagieło*, Tymczasowa, s. 120.

<sup>58</sup> *W. Skrzydło*, Konstytucja, s. 73.

licznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP), zakaz zamykania drogi sądowej w celu dochodzenia wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), możliwość zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP), skarga do TK w sprawie zgodności z ustawą lub innym aktem normatywnym, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji RP (art. 79 Konstytucji RP), wystąpienie do RPO z wnioskiem o udzielenie pomocy w ochronie wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji RP)<sup>59</sup>. Należy przy tym rozróżnić środki ochrony, rozumiane jako środki stworzone przez prawodawcę w celu umożliwienia dochodzenia konsekwencji prawnych w przypadku naruszenia przysługujących podmiotom wolności i praw, od konkretnego działania zmierzającego do udzielenia ochrony prawnej, będącego konsekwencją skorzystania z przysługującego środka ochrony prawnej<sup>60</sup>. *A. Zieliński* podkreśla, że pojęcie środków ochrony prawnej w szerokim ujęciu obejmuje prawie całą problematykę działalności organów państwowych, w tym również techniczne środki stosowane przez sądy oraz przez organy i instytucje wyspecjalizowane w dziedzinie ochrony praw<sup>61</sup>.

Najdonioślejszym uprawnieniem służącym ochronie praw i wolności jednostek jest określone w art. 45 Konstytucji RP prawo do sądu<sup>62</sup>. *S. Pilipiec* podnosi, że pojęcie „prawo do sądu” jest stosunkowo nowe i pojawiło się nagle, w następstwie zmian ustrojowych, jednak jego jednoznaczność, zwięzłość i powszechność wydają się być największą jego zaletą<sup>63</sup>. Stanowi ono prawo fundamentalne, które zostało ustanowione jako prawo osobiste wykraczające poza tradycyjne ramy rozstrzygnięcia przez sądy sporów prawnych<sup>64</sup>. O ile w potocznym rozumieniu prawo do sądu stanowi uprawnienie do zainicjowania postępowania przed właściwym organem ochrony prawnej, celem uzyskania ochrony wolności i praw przysługujących danemu podmiotowi, to zwrócić należy uwagę, że jest to jednocześnie „idea uzależnienia wszelkiej ingerencji w prawa obywatela od decyzji podjętej przez niezawisły i bezstronny organ o sądowym cha-

---

<sup>59</sup> *J. Jagieło*, *Tymczasowa*, s. 67.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 67–68.

<sup>61</sup> *A. Zieliński*, *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. *B. Banaszaka*, *A. Preisnera*, Warszawa 2002, s. 711.

<sup>62</sup> Uprawnienie to nazywane jest również prawem do ochrony prawnej lub prawem do wymiaru sprawiedliwości. Por. *H. Pietrzykowski*, *Prawo do sądu (zagadnienia wybrane)*, PS 1999, Nr 11–12, s. 3.

<sup>63</sup> *S. Pilipiec*, *Teoretyczno-prawne aspekty prawa do sądu*, *An. UMCS 2000*, s. 226–227.

<sup>64</sup> *P. Sarnecki*, *Komentarz do art. 45 Konstytucji RP*, Warszawa 2005, s. 2.

rakterze<sup>65</sup>. Zdaniem *M. Kruk*, w przypadku praw fundamentalnych<sup>66</sup> mamy do czynienia z ideami, wartościami, pojęciami, „które tworzą podstawy innych norm prawnych, reguł zachowania, wyznaczają kierunek pozostałych regulacji prawnych, zwłaszcza konstytucyjnych, charakteryzują państwo i jego prawo, zarówno w procedurach, jak i w ustroju i koncepcji władzy oraz innych instytucji prawnych, wolności i praw obywatelskich itp.”<sup>67</sup>. Prawa fundamentalne muszą być zatem postrzegane jako zasady nadrzędne, stanowiące punkt interpretacyjny dalszej wykładni postanowień Konstytucji RP oraz aktów normatywnych niższego rzędu. Za powyższym statusem zasady prawa do sądu jako prawa przemawia również Konstytucja, która nie umieszcza prawa do sądu w podtytule „Środki ochrony wolności i praw”, ale w podtytule „Wolności i prawa osobiste”. Jak podkreśla *Z. Czeszejko-Sochacki* konstytucyjna formuła prawa do sądu może być rozpatrywana w dwóch znaczeniach: jako zasada prawa konstytucyjnego oraz jako podmiotowe prawo jednostki – a więc jako podstawa roszczenia jednostki<sup>68</sup>. Jako zasada prawa konstytucyjnego, prawo do sądu, stanowi dyrektywę tworzenia prawa skierowaną do ustawodawcy, zakazującą stanowienia norm z nią sprzecznych (aspekt negatywny), jak i tworzenia norm z nią zgodnych (aspekt pozytywny) oraz dyrektywę interpretacyjną, nakazującą w procesie wykładni prawa przyjęcie domniemania przemawiającego za jej istnieniem, a w konsekwencji umożliwienie jak najszerszej ochrony przed sądem<sup>69</sup>. Jak stwierdził SN „jeżeli na gruncie polskiego porządku brak jest wyraźnego przepisu ustawy zwykłej, który przewidywałby dopuszczalność drogi sądowej w sprawach dotyczących ochrony podstawowych wolności i praw w Konstytucji RP, w sprawach tych gwarancja prawa do sądu przysługuje każdemu bezpośrednio na podstawie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2”<sup>70</sup>. Ujęcie prawa do sądu jako zasady prawa konstytucyjnego oraz jako prawa podmiotowego jest powszechnie aprobowane zarówno przez TK, jak i przez sądy powszechne<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> *J. Gołaczyński, A. Krzywonos*, Prawo do sądu, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP* pod red. *B. Banaszaka, A. Preisnera*, Warszawa 2002, s. 725.

<sup>66</sup> Należy przy tym zwrócić uwagę, że doktryna posługuje się różnymi określeniami – zasady podstawowe, zasady ogólne, naczelne, ustrojowe. Por. *M. Kruk*, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji RP*, pod red. *W. Sokolewicz*, Warszawa 1998, s. 7.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>68</sup> *Z. Czeszejko-Sochacki*, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11–12, s. 89.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 89.

<sup>70</sup> Wyrok z 18.1.2001 r., III ZP 28/00, OSNP 2001, Nr 7, poz. 210.

<sup>71</sup> Por. *L. Garlicki*, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1999 r.*, PS 2000, Nr 7–8, s. 12.

W przypadku ujęcia prawa do sądu jako prawa podmiotowego, jednostka nie ma możliwości domagania się udzielenia ochrony uprawnienia przed sądem, jeżeli nie ma ono oparcia w konkretnym przepisie prawa materialnego<sup>72</sup>. Innymi słowy, brak uprawnienia, z którym obowiązujące przepisy prawne łączyłyby możliwość ochrony przed jego naruszeniem przed sądem, wyklucza możliwość wszczęcia postępowania w celu jego ochrony. Jak podkreślił Z. Kmieciak: „jeżeli sprawa danego rodzaju może być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia (orzeczenia) jakiegoś sądu, to każdy, kogo dotyczy taka sprawa może zwrócić się o jej rozpatrzenie”<sup>73</sup>.

Zdaniem Z. Czeszejko-Sochackiego, zasada prawa do sądu może być rozpatrywana na następujących płaszczyznach:

- 1) aksjologii, a więc podstawowych wolności i praw;
- 2) normatywnej – gwarancji (sankcji dla norm konstytucyjnych);
- 3) ustrojowo-proceduralnej rozumianej jako odbicie zasady podziału władz<sup>74</sup>.

S. Pilipiec wskazuje natomiast na dwa aspekty problematyki prawa do sądy: ujęcie formalne, na które składa się podejście proceduralne i instytucjonalne, oraz ujęcie materialne, skupiające się na praktycznej realizacji zasady prawa do sądu w ramach systemu prawa<sup>75</sup>. Powoduje to konieczność omówienia prawa do sądu zarówno w znaczeniu formalnym, a więc wskazania jego cech ustrojowych i podmiotowych jak i prawa do sądu jako gwarancji procesowej służącej zapewnieniu ochrony praw jednostki w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten jest uzupełniony przez art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który formułuje zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Zdaniem M. Zubika, o ile art. 45 ust. 1 Konstytucji RP formułuje zasadę prawa do sądu w ujęciu pozytywnym, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ujmuje powyższe prawo w sposób negatywny<sup>76</sup>. L. Garlicki podkreśla jednak, że zakres przedmiotowy art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ma węższy zakres przedmiotowy (odnosząc się jedynie do już naruszonych wolności i praw) oraz, że silniej zarysowane są w nim ogólne elementy gwarancyjne, co powoduje, że modyfikuje on ogólne reguły ograniczania

---

<sup>72</sup> H. Haak, *Ochrona*, s. 37.

<sup>73</sup> Z. Kmieciak, Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5.1.2001 r., III RN 45/00, PiP 2002, z. 10, s. 110.

<sup>74</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, PiP 1992, z. 10, s. 20.

<sup>75</sup> S. Pilipiec, *Teoretyczno-prawne*, s. 227–228.

<sup>76</sup> M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji RP i orzecznictwa TK*, PS 2005, Nr 3, s. 13.

praw i wolności określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>77</sup>. Tym samym art. 77 ust. 2 Konstytucji RP „samodzielnie i całościowo określa granice orzeczeń prawa do sądu”<sup>78</sup>. Ograniczenie prawa do sądu, może mieć miejsce jedynie w drodze ustawy (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) z zachowaniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Jednocześnie jak stwierdza *J. Zakolska*, TK wielokrotnie wyrażał pogląd o ścisłym związku art. 77 ust. 2 z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, podkreślając, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu, gdyż ustawa zasadnicza wprowadza swoiste domniemanie drogi sądowej<sup>79</sup>. Ponieważ art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie wskazuje, iż wolą prawodawcy było objęcie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw, wszelkie ograniczenia drogi sądowej muszą wynikać z jej przepisów. W przypadku kolizji dwóch norm konstytucyjnych, z których jedna stanowi o prawie do sądu, a druga chroni wartość o równym lub większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub jednostki, przedmiotowe ograniczenie zakresu prawa do sądu jest dopuszczalne jedynie w zakresie niezbędnym, jeżeli danej wartości konstytucyjnej nie można zrealizować w inny sposób<sup>80</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż za niekonstytucyjne uznać należy ograniczenia, które faktycznie zamykają obywatelowi drogę do sądu<sup>81</sup>. Stanowisko powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie również w orzeczeniach NSA, gdzie wskazuje się, że w przypadku wątpliwości, co do dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego określonego aktu lub czynności przepisy ustaw normujących postępowanie przed sądem administracyjnym nie powinny być rozstrzygane na nie-

---

<sup>77</sup> *L. Garlicki*, Komentarz do art. 77 Konstytucji RP, Warszawa 2007, s. 24–25. Warto zaznaczyć, że w doktrynie występują wątpliwości co do zakresu wolności i praw, których gwarancję stanowi art. 77 ust. 2. *Z. Czeszejko-Sochacki*, stwierdza, że zakaz zamykania drogi sądowej nie powinien odnosić się wyłącznie do wolności i praw przewidzianych w Konstytucji RP i postuluje wyjaśnienie powyższego zagadnienia przy przyjęciu założenia konstytucyjnego prawa do sądu, *Z. Czeszejko-Sochacki*, Prawo do sądu, s. 95. Odębne stanowisko przyjął TK stwierdzając, że art. 77 ust. 2 Konstytucji RP obejmuje swoim znaczeniem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. Por. wyrok z 14.3.2005 r., K 35/04, OTK-A 2005, Nr 3, poz. 23. Zwrócić również należy uwagę, że *L. Garlicki* zaznacza, że przyjęcie szerokiej interpretacji art. 77 ust. 2 prowadziłyby do ochrony wolności i praw wynikających z umów międzynarodowych, *L. Garlicki*, Komentarz, s. 28–29.

<sup>78</sup> *M. Zubik*, Sprawowanie, s. 13.

<sup>79</sup> *J. Zakolska*, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 198.

<sup>80</sup> *Ibidem*, s. 198.

<sup>81</sup> Wyrok TK z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 50; wyrok TK z 16.3.1999 r., SK 19/98, OTK ZU 1999, Nr 3, poz. 36; wyrok TK z 12.10.2004 r., P 22/03, OTK ZU 2004, Nr 9A, poz. 90.

korzyść wnoszącego skargę<sup>82</sup>. Wartościami przemawiającymi za ograniczeniem prawa do sądu są, zdaniem TK: konieczność zapewnienia spójnego i sprawnego funkcjonowania Sił Zbrojnych<sup>83</sup>; wymóg składania pism procesowych na urzędowych formularzach<sup>84</sup>; istnienie ograniczeń w zwalnianiu od kosztów lub w uzyskiwaniu bezpłatnej pomocy prawnej<sup>85</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że ograniczenie prawa do sądu pośrednio wynika z art. 81 Konstytucji RP, zgodnie z którym praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, 69, 71 oraz 74–76 Konstytucji RP można dochodzić jedynie w granicach przewidzianych w ustawie.

Zakres podmiotowy prawa do sądu, został określony w art. 45 Konstytucji RP poprzez zastosowanie zwrotu „każdy”, wskazującego, że prawo powyższe przysługuje osobom fizycznym, a także „innym podmiotom prawa prywatnego, jeżeli ich konstytucyjnie chronione wolności lub prawa zostaną naruszone”<sup>86</sup>. W opinii TK prawo do sądu jest prawem człowieka o szczególnym charakterze, które musi być traktowane jako prawo wtórne w stosunku do praw, których ochronie służy<sup>87</sup>. Podmioty prawa publicznego będą mogły korzystać z prawa do sądu jedynie w przypadku, gdy nie będą występowały w konkretnej sprawie jako organy mogące w sposób władczy kształtować sytuację prawną danego podmiotu.

Zdaniem *P. Sarneckiego*, przedmiotem prawa do sądu jest „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 odczuwania przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy takiego naruszenia”<sup>88</sup>. Funkcją prawa do sądu nie jest zapewnienie poszukującemu ochrony prawnej korzystnego wyniku, ale samo poddanie ocenie konkretnej sprawy przez sąd<sup>89</sup>. Podkreślić należy, że ochrona prawna może odnosić się zarówno do działania, jak i zaniechania, które potencjalnie może naruszać wolności i prawa jednostki. Wyrażenie „sprawa”, na tle omawianego artykułu, musi być przy tym rozumiane w sposób szeroki i nie może być ograniczone wyłącznie do określonej gałęzi prawa, bowiem termin ten obejmuje swoim zakresem spory wynikające zarówno z prawa cywilnego,

---

<sup>82</sup> Uchwała NSA z 7.12.1998 r., FPS 18/98, ONSA 1999, Nr 2, poz. 43.

<sup>83</sup> Wyrok TK w sprawie K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50.

<sup>84</sup> Wyrok TK z 13.1.2004 r., SK 10/03, OTK ZU 2004, Nr 1A, poz. 2.

<sup>85</sup> Wyrok TK z 30.3.2004 r., SK 14/03, OTK ZU 2004, Nr 3A, poz. 23.

<sup>86</sup> *Z. Czeszejko-Sochacki*, Prawo do sądu, s. 93.

<sup>87</sup> Orzeczenie TK z 8.4.1997 r., K 14/96, OTK 1997, Nr 2, poz. 16.

<sup>88</sup> *P. Sarnecki*, Komentarz, s. 1.

<sup>89</sup> *M. Romańska*, Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia), [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. *J. Filipka*, Bielsko-Biała 2003, s. 537.

karnego czy administracyjnego<sup>90</sup>. Jak stwierdza Z. Czeszejko-Sochacki podstawowym założeniem, na którym opiera się powyższe rozumienie terminu „sprawa”, jest przyjęcie, na gruncie Konstytucji RP, równości wszystkich wobec prawa<sup>91</sup>.

Ujęcie ustrojowe prawa do sądu odnosi się do wewnętrznej organizacji organów ochrony sprawiedliwości, którymi zgodnie z art. 45 Konstytucji RP są sądy<sup>92</sup>. W opinii TK urzeczywistnienie zasady prawa do sądu jest możliwe wyłącznie w przypadku prawidłowego ukształtowania ram organizacyjno-proceduralnych<sup>93</sup>. Zgodnie z art. 45 Konstytucji RP, prawo do sądu obejmuje możliwość rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jak zwraca uwagę S. Pilipiec, właściwość sądu powinna być przy tym ukształtowana w jak najszerszy sposób<sup>94</sup>. Niezależność sądów, wynikająca z wyraźnego konstytucyjnego oddzielenia władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), łączy się natomiast z zakazem przejmowania przez władzę ustawodawczą i wykonawczą kontroli nad orzecznictwem sądowym oraz wyłączeniem (z wyjątkiem prawa łaski) możliwości zmiany lub uchylecia przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą orzeczenia sądowego<sup>95</sup>. Niezawisłość sądów jest definiowana z kolei jako:

- 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania;
- 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych;
- 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych;
- 4) niezależność od wpływu czynników społecznych;
- 5) wewnętrzna niezależność sędziego<sup>96</sup>.

Urzeczywistnieniu powyższej zasady służą gwarancje niezawisłości sędziowskiej, które można podzielić na gwarancje formalne – tkwiące w osobie samego sędziego, odnoszące się do odpowiedniego poziomu etyczno-moralnego osób sprawujących urząd sędziego oraz gwarancje materialne – stanowiące gwarancje ustrojowe wynikające z Konstytucji RP oraz gwarancje procesowe, zapisane we właściwych przepisach dotyczących postępowania przed sądem<sup>97</sup>. Wreszcie art. 45

---

<sup>90</sup> D. Lis-Staranowicz, Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw, [w:] Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. M. Chmaja, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 201.

<sup>91</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu, s. 94.

<sup>92</sup> Jakkolwiek prawo do sądu może obejmować również prawo do organizacji *quasi*-sądowych. Por. P. Pilipiec, Teoretyczno-prawne, s. 231–232 oraz poczynione w dalszej części pracy uwagi dotyczące pojęcia wymiaru sprawiedliwości.

<sup>93</sup> Wyrok TK z 11.12.2002 r., SK 27/01, OTK A 2002, Nr 7, poz. 93.

<sup>94</sup> P. Pilipiec, Teoretyczno-prawne, s. 233.

<sup>95</sup> A. Murzynowski, A. Zieliński, Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej Konstytucji RP, PiP 1992, z. 9, s. 3 i n.

<sup>96</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu, s. 99.

<sup>97</sup> Do gwarancji ustrojowych zalicza się: szczególnie tryb powoływania sędziego na urząd (art. 179 Konstytucji RP) nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1, 2, 5 Konstytucji RP), immunitet

ust. 1 Konstytucji RP wymienia jako cechę ustrojową bezstronność. Zdaniem komentatorów, bezstronność pozostaje w związku z niezawisłością sędziów, z którą łączy ją funkcjonalny związek, bowiem pierwsza z nich jest założeniem drugiej<sup>98</sup>. Jak podkreślił TK, obowiązek bezstronności powinien być rozumiany w sposób szerszy niż zakres niezawisłości, bowiem jego dochowanie „obliguje sędziego do przeciwstawienia się ocenom płynącym z jego doświadczenia, stereotypów i uprzedzeń”<sup>99</sup>. Podstawowym założeniem, leżącym u podstaw działalności sądów, nie może być bowiem dobro pojmowanego wąsko wymiaru sprawiedliwości, ani ochrona interesów osób zatrudnionych w organach władzy sądowniczej, ale dążenie do sprawnego i rzetelnego wykonywania zadań publicznych, do których sądy zostały powołane<sup>100</sup>.

Konstytucyjna zasada prawa do sądu stanowi również realizację postanowień międzynarodowych standardów postępowania określonych w art. 14 ust. 2 zd. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>101</sup> oraz w art. 6 ust. 1 EKPCz. W tym miejscu podkreślić należy, że choć EKPCz obejmuje wyłącznie sprawy cywilne i karne, to na jej gruncie dana sprawa może być uznana, jako sprawa cywilna niezależnie od rodzaju podmiotów znajdujących się w sporze<sup>102</sup>. Zakresem przedmiotowym ochrony wynikającej z postanowień EKPCz objęte są tym samym również spory, które w polskim systemie kwalifikowane są do dziedziny prawa administracyjnego<sup>103</sup>.

---

sędziowski (art. 181 Konstytucji RP), materialną niezależność sędziego (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP), zakaz wszelkiej działalności publicznej sędziego niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP), przeniesienie sędziego w stan spoczynku (art. 180 ust. 3–5 Konstytucji RP). Natomiast gwarancje procesowe obejmują zasadę kolegiałności składu sędziowskiego, jawność przewodu sądowego, swobodną oceną dowodów oraz tajność narady, co jest uregulowane przez poszczególne ustawy procesowe, S. Pilipiec, *Teoretyczno-prawne*, s. 236–237.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 235; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu*, s. 99.

<sup>99</sup> *Orzeczenie z 9.11.1993 r.*, K 11/94, OTK 1993, Nr 2, poz. 37.

<sup>100</sup> A. Mudrecki, *Prawo strony do rzetelnego procesu przed sądami administracyjnymi – cztery lata po reformie sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbrowicza, Wrocław 2009, s. 849.

<sup>101</sup> Dz.U. z 1967 r. Nr 24, poz. 110 ze zm. Zgodnie z powyższym przepisem, każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź praw i obowiązków w sprawach cywilnych.

<sup>102</sup> B. Liżewski, [w:] L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Lublin 2008, s. 74.

<sup>103</sup> Wskazać można, że wśród spraw, które zdaniem Trybunału dotyczą „obowiązku o charakterze cywilnym” natomiast w polskim systemie prawa poddane są kognicji sądów administracyjnych należą sprawy: otrzymania statusu kombatanta (wyrok z 15.6.2004 r., *Piekara v. Polska*, 77741/01); postępowanie w sprawie przyznania pozwolenia na budowę (wyrok z 11.12.2001 r., *Fuchs v. Polska*, 33870/96); świadczenie przysługujące robotnikom przymusowym (wyrok z 8.6.2006 r., *Woś v. Polska*, 22860/02).

Przewidziane postanowieniami wiążących umów międzynarodowych prawo do sądu stanowi w istocie zespół gwarancji rzetelnego procesu, mającego na celu spowodowanie, aby prawa i wolności przyznane zarówno przez państwa sygnatariuszy oraz same konwencje, nie były jedynie „teoretyczne czy iluzoryczne”, a raczej „konkretne i efektywne”<sup>104</sup>. Konsekwentnie na płaszczyźnie międzynarodowych standardów postępowania zaakcentowana zostaje konieczność zapewnienia sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniach sądowych. Zgodność prawodawstwa krajowego z przepisami prawa międzynarodowego nie może zostać ograniczona jedynie do badania możliwości dochodzenia ochrony praw przed właściwym organem sądowym, lecz stanowi w istocie nałożony na państwa obowiązek ukształtowania efektywnej procedury dochodzenia prawa przed sądami<sup>105</sup>.

Na marginesie teoretycznych rozważań dotyczących zasady prawa do sądu warto odnotować krytyczną uwagę *E. Łętowskiej*, która stwierdza, iż: „konstytucyjne prawo do sądu, pięknie interpretowane co do swej istoty na szczeblu TK, odbiega od praktycznego standardu, będącego wypadkową treści ustawodawstwa zwykłego i jego interpretacji, determinowanej znaną wstrzeźliwością każdego sądu, który w pierwszym rzędzie kieruje się chęcią najwęższego ukształtowania własnych zadań”<sup>106</sup>. Twierdzenie powyższe obrazuje niejednoznaczną rolę sądów, które nieraz podejmują działania zmierzające do ograniczenia zakresu swojej kognicji. Jednocześnie prawo podmiotowe, jakim jest prawo do sądu, jest nadużywane przez samych uprawnionych, którzy korzystają z niego w sposób sprzeczny z jego celem<sup>107</sup>. Konieczne staje się więc, takie ukształtowanie prawa do sądu, które zapewni jak najszerszej grupie podmiotów, możliwość dochodzenia naruszonych wolności przy równoczesnym ograniczeniu możliwości korzystania z niego w sposób sprzeczny z jego przeznaczeniem.

---

<sup>104</sup> Por. *P. Hofmański, A. Wróbel*, [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18, pod red. *L. Garlickiego*, Warszawa 2010, s. 246–247.

<sup>105</sup> Por. *E. Hanna-Morawska*, Obowiązki pozytywne państwa prawnego. Uwagi na tle prawa do sądu, [w:] Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej, Warszawa 2009, s. 650.

<sup>106</sup> *E. Łętowska*, Głosa do wyroku NSA OZ w Gdańsku z 20.6.2001 r., II SA/Gd 2869/00, OSP 2000, Nr 4, poz. 53.

<sup>107</sup> Por. *H. Dolecki*, Nadużycie prawa do sądu, [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–1995, pod red. *J. Górala, R. Hausera, J. Trzcińskiego*, Warszawa 2005, s. 130 i n.