

Prawo

Zdolność sądowa i legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Anna Górska



Zdolność sądowa i legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Zdolność sądowa i legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Anna Górską

Anna Górską (ORCID: 0000-0003-1169-1129) – Starszy asystent sędziego
Naczelny Sąd Administracyjny

RECENZENTKI

Hanna Knysiak-Sudyka, Marta Romańska

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Oleg Aleksejczuk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Wojciech Grzegorzczuk

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/AerialMike

© Copyright by Anna Górską, Łódź 2023

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2023

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10898.22.0.M

Ark. wyd. 15,5; ark. druk. 13,875

ISBN 978-83-8331-132-6

e-ISBN 978-83-8331-133-3

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Podziękowania	15
Rozdział I	
Standard prawny dostępu do sądu administracyjnego	17
1. Standard konstytucyjny	17
2. Standard unijny i międzynarodowy	22
2.1. Wstęp	22
2.2. Modele dostępu do sądu administracyjnego na przykładzie Niemiec, Austrii, Francji, Portugalii i Włoch	23
2.2.1. Uwagi wstępne	23
2.2.2. Niemcy i Austria	24
2.2.3. Francja	30
2.2.4. Portugalia	33
2.2.5. Włochy	36
2.3. Legitymacja procesowa przed Trybunałem Sprawiedliwości	37
3. Standard ustawowy	40
Rozdział II	
Dostęp do sądu administracyjnego w świetle standardu konstytucyjnego	43
1. Charakter prawa do sądu	43
1.1. Konstrukcja prawa do sądu	43
1.2. Prawo dostępu do sądu	46
2. Legitymacja skargowa w świetle standardu konstytucyjnego	53
2.1. Promieniowanie Konstytucji na model dostępu do sądu administracyjnego	53
2.2. Kategorie interesów zabezpieczonych w ramach modelu legitymacji skargowej w świetle standardu konstytucyjnego dostępu do sądu administracyjnego	58
3. Zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i jej zakres podmiotowy a prawo do sądu	71

Rozdział III

Zdolność sądowoadministracyjna 87

1. Pojęcie i przesłanki zdolności sądowoadministracyjnej 87
 - 1.1. Definicja zdolności sądowoadministracyjnej 87
 - 1.2. Zdolność administracyjnoprawna a zdolność sądowoadministracyjna 88
 - 1.3. Status strony i uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego w świetle art. 25 p.p.s.a. 97
2. Zdolność sądowoadministracyjna jednostek samorządu terytorialnego i ich organów 100
 - 2.1. Spór dotyczący zdolności sądowoadministracyjnej jednostek samorządu terytorialnego i ich organów 100
 - 2.2. Status jednostek samorządu terytorialnego i ich organów 104
 - 2.3. Relacja między podmiotowością prawną jednostek samorządu terytorialnego i ich organów a ich zdolnością sądowoadministracyjną 111
 - 2.4. Zdolność sądowoadministracyjna organów jednostek samorządu terytorialnego jako strony skarżącej 119
 - 2.5. Zdolność procesowa jednostek samorządu terytorialnego i ich organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym 122

Rozdział IV

Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym 125

1. Porównanie konstrukcji legitymacji procesowej w postępowaniu cywilnym i legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym 125
2. Legitymacja skargowa jako przesłanka dopuszczalności wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego 128
3. Interes prawny jako przedmiot ochrony w ramach modelu legitymacji skargowej 132
4. Skargi typu *actio popularis* jako alternatywna formuła dostępu do sądu administracyjnego 135
5. Legitymacja skargowa uregulowana w przepisach szczególnych – zarys problematyki 137
6. Art. 50 § 2 p.p.s.a. jako potencjalne źródło skargi zbiorowej 143

Rozdział V

Kategoria interesu indywidualnego w przyjętym modelu legitymacji skargowej 145

1. Interes we wniesieniu skargi 145
 - 1.1. Wstęp 145
 - 1.2. Weryfikacja subiektywnego elementu interesu we wniesieniu skargi przez sąd administracyjny – tendencje rozwojowe 149
 - 1.3. Zasada domniemywania interesu prawnego a formalizm sędziowski 154
2. Naruszenie interesu prawnego zaskarżonym aktem jako podstawa legitymacji skargowej 158
 - 2.1. Pojęcie i charakter naruszenia interesu prawnego – tendencje rozwojowe w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych 158
 - 2.2. *Gravamen* jako przesłanka dopuszczalności skargi na podstawie ustaw samorządowych 161
 - 2.3. Legitymacja skargowa uregulowana w ustawach samorządowych a *actio popularis* 163
3. Art. 50 p.p.s.a. – postulat *de lege ferenda* 166

Rozdział VI

Nadużycie prawa do skargi **171**

1. Ustalenie znaczenia pojęcia nadużycia prawa procesowego 171
2. Konflikt między koncepcją nadużycia prawa a gwarancjami prawa do sądu 172
3. Nadużycie prawa do skargi 174
4. Odrzucenie skargi abuzywnej 175

Rozdział VII

Kategorie interesów społecznego i publicznego w przyjętym modelu legitymacji skargowej **181**

1. Legitymacja skargowa organizacji społecznej 181
 - 1.1. Organizacja społeczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym 181
 - 1.2. Przesłanki wniesienia skargi przez organizację społeczną w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób 183
 - 1.3. Legitymacja skargowa organizacji społecznej w sprawach własnych 191
 - 1.4. Legitymacja skargowa organizacji społecznych w sprawach z zakresu ochrony środowiska w prawie krajowym, amerykańskim i praktyce Trybunału Sprawiedliwości 195
2. Legitymacja skargowa prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców 198

Zakończenie 205

Bibliografia 207

Judykatura 217

Wykaz skrótów

Źródła prawa

Deklaracja Praw Człowieka – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. (Dz.U. z 1989 r., nr 29, poz. 155).

k.c. – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1360).

k.p.a. – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000).

k.p.c. – ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1805).

Karta Praw Podstawowych – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1).

Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Konwencja Europejska – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

p.p.s.a. – ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259).

Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 38, poz. 167).

Pr. bud. – ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r., poz. 2351).

Prawo prasowe – ustawa z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 1914).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.2004.90.864/2).

u.g.n. – ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344).

u.p.s.a. – ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492).

u.p.z.p. – ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503).

- u.s.g. – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40).
u.s.p. – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1526).
u.s.w. – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094).
Ustawa nowelizująca – ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).
Ustawa o dostępie do informacji publicznej – ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).
Ustawa o dostępie do środowiska – ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r., poz. 1029).
Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1327).
Ustawa o prokuraturze – ustawa z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r., poz. 1247).
Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – ustawa 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190).

Organy orzekające

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
SN – Sąd Najwyższy
TK – Trybunał Konstytucyjny
TS – Trybunał Sprawiedliwości
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Publikatory i czasopisma

- BOSN – Baza orzecnictwa Sądu Najwyższego
CBOSA – Centralna baza orzecnictwa Sądów Administracyjnych
CURIA – Baza orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości
Dz.U. – Dziennik Ustaw

HUDOC	– Baza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
NP	– Nowe Prawo
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Wstęp

Przedmiotem analizy jest konstrukcja legitymacji skargowej oraz zdolności sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przy czym ta druga stanowi punkt wyjścia do rozważań mieszczących się w zasadniczym obszarze, a mianowicie podstaw wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Relewantne pole badawcze wyznaczają zatem dwie konstrukcje postępowania sądowoadministracyjnego mające kluczowe znaczenie w ramach opisu struktury podmiotowej tego postępowania, pomiędzy którymi istnieją powiązania uzasadniające ich analizę w ramach jednej pracy badawczej.

Jednym z podstawowych celów pracy jest przedstawienie spornych zagadnień związanych z wykładnią i stosowaniem przepisów prawa wyznaczających konstrukcję prawną legitymacji skargowej oraz zdolności sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, uwarunkowanych m.in. niedostatkami aktualnego stanu prawnego oraz zaproponowanie rozwiązań niektórych z dostrzeżonych w nauce i orzecznictwie sądów administracyjnych wątpliwości co do tego w jaki sposób powinny być rozumiane i stosowane przepisy prawa dotyczące obu konstrukcji prawnych.

Z wykorzystaniem metody prawnoporównawczej porządków prawnych Niemiec, Austrii, Francji, Portugalii i Włoch w zakresie przyjętych w nich formuł dostępu do sądu w sprawach kontroli działalności/pasywności organów administracji publicznej, stanowiącej tło dla dalszych rozważań, przeanalizowano, czy ugruntowany od wielu lat w polskim systemie prawnym model legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w ramach którego podstawowym przedmiotem ochrony jest wąsko rozumiany interes we wniesieniu skargi, jest koncepcją nadal aktualną. Analizę tę przeprowadzono w związku z rosnącą z biegiem lat na coraz większą skalę potrzebą partycypacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym w realizowaniu nowych postaci interesów¹, trudnych do jednoznacznej kategoryzacji w ramach dotychczas wypracowanych w doktrynie i orzecznictwie pojęć z zakresu interesów prawnie chronionych i pozbawionych ochrony prawnej (na drodze sądowej). Celem badań było

1 Por. np. Z. Kmiecik, E. Łętowska, *Wstęp*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 10–16 oraz cytowane tam orzecznictwo i literatura.

udzielenie odpowiedzi na pytanie o współczesną formę ochrony grup interesów w ramach modelu legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, tj. o podstawy do uzupełnienia przedmiotu ochrony o postaci interesów postrzeganych dotychczas w orzecznictwie sądów administracyjnych wyłącznie jako faktyczne, odpowiadające istotnym przeobrażeniom struktury społeczno-gospodarczej, których skutki mogą/powinny generować zmiany w modelu dostępu do sądu administracyjnego. Wraz z opisywaną w pracy transformacją grup interesów oraz reinterpretacją ich cech, sądy administracyjne już teraz zostają postawione przed koniecznością skonfrontowania się z problemem udzielenia bądź odmowy udzielenia sądowej ochrony interesom, których nie da się jednoznacznie zakwalifikować jako indywidualne, publiczne, prawne bądź faktyczne, np. różnym interesom grupowym, czy rozproszonym. Praca niniejsza analizuje możliwe formy i przesłanki dopuszczalności ochrony tego typu interesów przed sądem administracyjnym *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Przedmiotem rozważań w obrębie zagadnień poświęconych zdolności sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym było m.in. udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ na jej zakres ma zdolność prawna określonego podmiotu i jakie relacje zachodzą między obydwoima kategoriami prawnymi. W tym zakresie zwrócono uwagę zarówno na sytuacje, gdy o zdolności prawej i zdolności sądowej decyduje regulacja zawarta w przepisach ogólnych, jak i na to, kogo ustawa szczególna uznaje za adresata praw lub obowiązków, powołując się na przykłady zaczerpnięte z prawa i postępowania cywilnego oraz administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Szczególną uwagę poświęcono zdolności prawnej organu administracji publicznej, rozróżniając sytuacje, w których wyznaczają ją jego uprawnienia lub obowiązki administracyjnoprawne, o jakich rozstrzyga inny organ administracji publicznej od sytuacji, gdy jej źródłem jest kompetencja administracyjnoprawna umożliwiająca wystąpienie w roli drugiej strony stosunku administracyjnoprawnego. Zwłaszcza ta druga sytuacja analizowana była w ramach rozważań poświęconych pozycji procesowej jednostek samorządu terytorialnego i ich organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Badając następstwa obowiązywania konstytucyjnej zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, poddano analizie zakres roszczeń procesowych jednostek samorządu terytorialnego oraz instrumenty dochodzenia sądowej ochrony, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego i ich organy. Tezą pracy jest weryfikowane założenie, że złożony status podmiotowy jednostek samorządu terytorialnego, na który składają się osobowość prawna i publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego oraz kompetencje administracyjne przypisane ich organom, wymagające w pewnej sferze stosunków przyznania im zdolności prawnej, powinien mieć wpływ na sposób interpretacji zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i na katalog instrumentów jej dochodzenia przez te podmioty, w konsekwencji także na ich zdolność sądowoadministracyjną oraz legitymację skargową.

Przyjęto założenie, że w ramach sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego realizowanej przez sąd administracyjny wyróżnić należy jej dwa zasadnicze obszary: ochronę jednostek samorządu terytorialnego przed działalnością bądź pasywnością organów administracji publicznej oraz ochronę wykonywania kompetencji przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w przypadkach *expressis verbis* wyliczonych w pracy). W zakresie analizy okoliczności decydujących o przypisaniu zdolności sądowoadministracyjnej i legitymacji skargowej jednostkom samorządu terytorialnego (i ich organom) dostrzeżono potrzebę prawidłowej identyfikacji podmiotowości prawnej administracji samorządowej, w tym jej kluczowych atrybutów: osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, ale także zdolności prawnej ich organów w pewnym obszarze stosunków, wynikającej z przypisanych im przez ustawodawcę licznych kompetencji realizowanych w formach właściwych prawu publicznemu, w tym przede wszystkim w formie aktów administracyjnych, zarówno generalnych, jak i indywidualnych.

Podziękowania

Chciałabym serdecznie podziękować Pani dr hab. Marcie Romańskiej, prof. UJ za zaangażowanie i pomoc, okazaną w trakcie przygotowywania pracy doktorskiej, która stała się podstawą niniejszej monografii oraz za wszystkie cenne wskazówki i rady o charakterze merytorycznym i ogólnym. Wyrazy wdzięczności przekazuję Pani dr. hab. Joannie Wegner, prof. UŁ za pomoc w procesie przygotowywania książki do publikacji oraz wnikliwą recenzję pracy doktorskiej, za którą dziękuję również Pani dr hab. Katarzynie Celińskiej-Grzegorzczak, prof. UAM. Panu prof. dr. hab. Romanowi Hauserowi serdecznie dziękuję za inspirację do pracy naukowej i wszelką pomoc.

Rozdział I

Standard prawny dostępu do sądu administracyjnego

1. Standard konstytucyjny

Stosownie do art. 8 ust. 1 Konstytucji, jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (ust. 2).

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie wielokrotnie wskazywano, że z art. 8 ust. 1 Konstytucji wynika najwyższa moc prawna Konstytucji w systemie źródeł prawa¹. W związku ze szczególną, twórczą rolą Konstytucji, często mówi się o jej „promieniowaniu” na cały porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej, o bezpośrednim wpływie Konstytucji na praktykę sądów administracyjnych oraz o prawotwórczym znaczeniu orzecznictwa TK². Proces „promieniowania” Konstytucji na system prawny jest zjawiskiem złożonym

- 1 Wyr. TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010/9, poz. 108; wyr. TK z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08, OTK-A 2012/6, poz. 70; post. TK z 25 września 2013 r., SK 44/12, OTK-A 2013/7, poz. 108; post. TK z 20 marca 2013 r., U 3/12, OTK-A/3, poz. 36; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 34; M. Granat, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 23; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 56; tegoż, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 59; tegoż, *Porównawcze prawo konstytucyjne*, Łódź 2007, s. 121. Moc prawna Konstytucji w systemie prawa stanowionego wynika z całokształtu relacji Konstytucji (jej norm) do innych źródeł prawa (ich norm). Jest tą właściwością Konstytucji, która stanowi podstawową kategorię doktrynalną w analizie aktów normatywnych i ich norm. Szczególna moc prawna Konstytucji oznacza bowiem – w aspekcie pozytywnym – obowiązek rozwijania i konkretyzowania jej postanowień w aktach podkonstytucyjnych, a w aspekcie negatywnym – zakaz stanowienia prawa sprzecznego z Konstytucją. Ma też Konstytucja moc derogacyjną w przypadku niezgodności innych norm prawnych z Konstytucją i moc kreacyjną (por. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 4).
- 2 R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 128.

i polega na tworzeniu, stosowaniu i wykładni wszelkich przepisów systemu prawa zgodnie z zasadami i wartościami ustawy zasadniczej, a więc zgodnie z właściwą dla Konstytucji aksjologią³. Pojęcie „promieniowania” Konstytucji zakłada taką metodę i styl tworzenia oraz stosowania prawa, które wymagają zawsze wyjścia poza wąską, czysto formalną perspektywę oceny tworzonego lub interpretowanego aktu prawnego i uwzględniania podstawowych zasad i wartości systemu prawnego⁴. Konstytucja daje bowiem wyraz porządkowi zasad i wartości, który musi być uwzględniany w procesie stanowienia i stosowania prawa⁵. Regulacje konstytucyjne, choć często ujęte bardzo ogólnie, nie do końca sprecyzowane i w pewnym sensie „semantycznie otwarte”, nie mogą być traktowane w kategoriach postulatów polityczno-aksjologicznych, pozbawionych własnego znaczenia normatywnego, stanowiących swoiste *decorum* systemu prawa⁶.

Szczególna moc Konstytucji w systemie źródeł prawa sprawia, że analizę legitymacji skargowej w postępowaniu sadowoadministracyjnym, której posiadanie bądź brak decyduje o tym, czy mamy do czynienia ze sprawą indywidualną podlegającą rozpoznaniu przez sąd administracyjny (art. 45 ust. 1 Konstytucji), należy rozpocząć od określenia standardu konstytucyjnego, który będzie stanowił wzorzec oceny rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w przepisach procesowych. Podstawowy standard konstytucyjny stanowiąc będą przepisy regulujące prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji)⁷. Związki między proklamowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu, a statuowanym w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazem zamykania drogi sądowej osobie poszukującej ochrony jej naruszonych praw i wolności, są bardzo ściśle i powszechnie deklarowane nie tylko w judykaturze, ale także w doktrynie. Wynika z nich, że art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi uzupełnienie i rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest *lex specialis* wobec niego⁸. Uwzględniając przedmiot monografii, najwięcej uwagi poświęco-

3 M. Safjan, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Safjan, M. Bosek, t. 1, Warszawa 2016, s. 73.

4 Tamże, s. 86.

5 Wyr. TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015/11, poz. 185.

6 M. Safjan, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 89.

7 Wyrażone w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2 Konstytucji uprawnienie do poszukiwania ochrony prawnej przed niezawisłym i bezstronnym sądem (tzw. prawo do sądu) stanowi jeden z najistotniejszych elementów kultury prawnej. Prawo do sądu jest zasadą konstytucyjną, jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. W ramach ochrony praw i wolności jednostek w państwie prawnym prawo do wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy zajmuje kluczowe miejsce. Wynika z niego prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne.

8 Wyr. TK z 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK 1999/5, poz. 97; wyr. TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109; wyr. TK z 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006/8, poz. 108; wyr. TK z 15 czerwca 2004 r., SK 43/03, OTK-A 2004/6, poz. 58; wyr. TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50; por. też P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 1093; M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa*

no w niej standardowi konstytucyjnemu dostępu do sądu (administracyjnego). Standard ten, wynikający z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, uzupełnia art. 175 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji⁹. Przewidziana w Konstytucji, przede wszystkim w art. 175 ust. 1 oraz w art. 184 odrębna struktura sądownictwa administracyjnego i niezależna pozycja sądów administracyjnych w pionach sądownictwa Rzeczypospolitej Polskiej, pociąga za sobą wniosek, znajdujący potwierdzenie w orzecznictwie TK, że prawo do sądu administracyjnego jest autonomicznym prawem wyodrębnionym z ogólnej formuły prawa do sądu¹⁰, co sprawia, że samodzielny charakter zyskuje tym samym również element prawa do sądu administracyjnego, jakim jest dostęp do tego sądu.

Do podstawowego standardu konstytucyjnego dostępu do sądu administracyjnego należy włączyć również art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi o dopuszczalnych granicach ingerencji ustawodawcy w prawa i wolności człowieka oraz obywatela. Takim prawem jest bez wątpienia również prawo dostępu do sądu administracyjnego, które ma charakter powszechny, ale nie bezwzględny¹¹. W praktyce, odpowiednią harmonizację tych cech prawa dostępu do sądu (administracyjnego) umożliwia badanie kryteriów legitymacji skargowej z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mimo że Konstytucja nie wyklucza możliwości ustanawiania barier w dostępie do sądu, a podstawy legitymacji skargowej lokują się w obrębie przesłanek dopuszczalności zaskarżenia koniecznych do ustalenia w demokratycznym państwie prawnym ze względu na wymagania interesu publicznego, ich zbyt rygorystyczna konstrukcja (albo z drugiej strony nadto szeroka) może stanowić realne ograniczenie prawa do sądu administracyjnego niektórych podmiotów tego prawa. Takie potencjalne zagrożenie rodzi obowiązek oceny regulacji dotyczących podstaw legitymacji skargowej z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo

Trybunału Konstytucyjnego, PS 2005/3, s. 13; A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, [w:] *Księga XX-lecia Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 491; H. Pietrkowski, *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, PS 1999/11–12, s. 7; L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, System Informacji Prawnej Lex.

- 9 W przypadku, gdy sprawa mająca być przedmiotem rozpoznania sądu dotyczy praw i obowiązków jednostki kształtowanych przez działania administracji publicznej, prawo do sądu realizowane jest przez dostęp do sądu administracyjnego. To bowiem sądy administracyjne, w świetle art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji, są sądami właściwymi do rozstrzygania tego typu spraw (por. F. Geburczyk, *Szczegółowe wymogi formalne skargi do sądu administracyjnego w ujęciu komparatystycznym – prawo do sądu, pomiędzy dowolnością a formalizmem*, PPP 2019/7–8, s. 182).
- 10 Np. w wyrokach z: 12 maja 2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003/5, poz. 38; z 25 czerwca 2012 r., K 9/10, OTK-A 2012/6, poz. 66 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 45 ust. 1 pozwala na wyodrębnienie prawa jednostki do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności i prawa jednostki, jako zabezpieczającego przed arbitralnością aktów władzy publicznej rozstrzygających sprawy jednostek.
- 11 Pogląd zakładający, że wymagania formalne i proceduralne określające dostęp do sądu należy oceniać z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest powszechnie akceptowany w doktrynie, ale znajduje potwierdzenie w orzeczeniach TK.

do sądu nie może być rozpatrywane jako prawo o charakterze absolutnym, istniejące w systemie prawnym w sposób samodzielny, a jego ograniczenia należy uznać za dopuszczalne o tyle, o ile spełniać będą kryteria określone granicami zasady proporcjonalności. W rezultacie nawet materia, która może być zakwalifikowana jako sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, podlega weryfikacji z punktu widzenia regulacji ustalonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹². Warunki proceduralne, w tym podstawy legitymacji skargowej, nie powinny być bowiem barierą uniemożliwiającą dochodzenie praw przed sądem. O ile prawo do sądu nie jest zasadniczo prawem nieograniczonym, o tyle ograniczenia dostępu do sądu powinny służyć realizacji legitymowanych celów, zgodnie z zasadą proporcjonalności i zasadą pewności prawa¹³.

Podstawy legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, które powinny być oceniane z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, oparte zostały o kategorie interesów¹⁴. Prawo do sądu ma wprawdzie wymiar indywidualistyczny, ale nie oznacza to, że legitymacja skargowa ma za zadanie zabezpieczać wyłącznie kategorię interesu indywidualnego. Dostęp do sądu z reguły przysługuje także innym podmiotom niż ten, którego dotyczy sprawa będąca przedmiotem postępowania. Legitymację skargową tych innych podmiotów wywodzi się z potrzeby zabezpieczenia interesu publicznego i społecznego przed sądem administracyjnym, w tym przez uprawnienie do wniesienia skargi w celu ochrony interesów prawnych innych osób. Współcześnie dla zapewnienia realizacji praw lub obowiązków jednostki wynikających ze skomplikowanych relacji kształtowanych przez administrację publiczną ugruntowane wąskie pojmowanie podstaw legitymacji skargowej wydaje się nieadekwatne. Rosnąca wraz z przemianami społeczno-gospodarczymi potrzeba „przemodelowania” z gruntu indywidualistycznej

12 E. Tkaczyk, *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, Studia Prawnicze i Administracyjne 2017/2, s. 39.

13 F. Geburczyk, *Szczegółowe wymogi...*, s. 182 i cytowana tam literatura. TK uważa, że naruszenie prawa do sądu może nastąpić przez nadmierny formalizm procesowy i może być wynikiem działania (kumulatywnie lub indywidualnie) ustawodawcy lub przedstawicieli praktyki, w tym przede wszystkim organów wymiaru sprawiedliwości (wyr. z 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK-A 2008/4, poz. 61). W tej sprawie w pytaniu prawnym nie chodziło jednak o to, że stopień szczegółowości regulacji formy poszczególnych czynności postępowania cywilnego przekroczył konstytucyjnie dopuszczalne granice, ale o to, że wprowadzona została nadmiernie surowa sankcja procesowa stosowana wobec strony postępowania reprezentowanej przez zawodowego pełnomocnika w razie niespełnienia szczególnych wymagań prawnych stawianych apelacji. Podobny pogląd wyznaje NSA, wyrażając następujące stanowisko: „Celem działania sądów administracyjnych jest sądowa kontrola administracji publicznej, a nie pozbawianie strony prawa do sądu przez nadmierny i niczemu nie służący formalizm” (post. NSA z 22 marca 2012 r., II OSK 373/12, CBOSA; por. też B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 286–287).

14 B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 155.

formuły uprawnienia do wniesienia skargi o zabezpieczenie interesów trudnych do jednoznacznego zakwalifikowania z punktu widzenia interesu indywidualnego, publicznego czy społecznego, takich jak rozmaite formy interesów grupowych, rozproszonych powoduje, że standard konstytucyjny w zakresie dostępu do sądu administracyjnego powinien uwzględniać nie tylko wymiar podstawowy, tj. art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 175 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji, lecz również rozszerzony. Składają się na niego wartości interesu społecznego, publicznego, a także usytuowane nieco poza nawiasem sztywnej kategoryzacji grup interesów wartości interesów grupowych, wynikające z zasad konstytucyjnych dobra wspólnego, zrównoważonego rozwoju, ochrony dziedzictwa kulturowego i partycypacji społecznej w tym dziedzictwie, wolności tworzenia organizacji społecznych i fundacji oraz konstytucyjnego obowiązku każdego obywatela dbałości o stan środowiska. Podstawowy standard dostępu do sądu administracyjnego uzupełniony został zatem o te wartości konstytucyjne, które współtworzą analizowane w ramach wątków prawnoporównawczych alternatywne do polskiej konstrukcji indywidualnego dostępu do sądu administracyjnego modele legitymacji skargowej oparte o ochronę rozmaitych form interesów grupowych.

Określając standard konstytucyjny na potrzeby pracy, której przedmiotem jest legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, nie można poprzestać na wymienieniu zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji). Z prawa do sądu jako prawa podmiotowego nie korzystają organy władzy publicznej oraz osoby prawne prawa publicznego. Ich zdolność sądowa i legitymacja do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego w pewnych kategoriach spraw może jednak wynikać z przepisów ustawy. Prawo do sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji¹⁵, w celu zrealizowania którego przyznane zostało tym jednostkom uprawnienie do wszczęcia niektórych postępowań przed sądami, należy odróżnić od prawa do sądu¹⁶. Podmiotom tym odmawia się wprawdzie zdolności posiadania statusu podmiotów praw i wolności, o których mowa w rozdziale II Konstytucji, jednak ich samodzielność chroniona jest innymi mechanizmami konstytucyjnymi¹⁷. Mimo że sama zasada dostępu osób prawnych prawa publicznego do sądu administracyjnego wynika wprost z Konstytucji, zakres (podmiotowy i przedmiotowy) tej ochrony budzi wątpliwości tak w orzecnictwie, jak i w doktrynie, o czym będzie mowa w dalszych rozdziałach pracy.

15 P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, System Informacji Prawnej Lex.

16 Powołany przepis powinien zostać zaliczony do standardu konstytucyjnego dostępu do sądu w wymiarze podstawowym. Wyprowadzenie prawa dostępu do sądu administracyjnego osób prawnych prawa publicznego (zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego) nie wymagało bowiem od ustawodawcy żadnych zabiegów interpretacyjnych, ponieważ art. 165 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ubiegać się o sądową ochronę ich samodzielności.

17 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 119.