
Przeegląd Prawa i Administracji

Tom XLIV

Pod redakcją

BOGUSŁAWA BANASZAKA

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

Redaktor Serii
BOGUSŁAW BANASZAK

Redaktor Wydawnictwa
URSZULA GĄCZKOWSKA

Projekt okładki i redakcja techniczna
TERESA NETTER

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Sp. z o.o., Wrocław 2000

ISSN 0239-6661 ISSN 0137-1134
ISBN 83-229-2003-2

Skład i łamanie – Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Sp. z o.o.
Druk – Drukarnia Uniwersytetu Wrocławskiego

TREŚĆ

ZBIGNIEW PULKA, Heglowsko-marksowski model wiedzy dialektycznej i jego zastosowanie w ogólnej nauce o prawie	9
JOZSEF PETRETEI, Der verfassungsrechtlich garantierte Rechtsschutz und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn	29
KATARZYNA ODROWAŻ, Prawo do utworu pracowniczego na tle uregulowań wybranych państw europejskich	57
MONIKA MUCHA, Ochrona danych osobowych, regulacja administracyjnoprawna	69
MIROSLAW SADOWSKI, Koncepcja wolności w nauczaniu papieża Leona XIII	85
MAGDALENA BIEGANOWSKA, Ustawowe ograniczenia autorskich praw majątkowych	95
WIOLETTA JEDLECKA, Rozumienie bezpośredniego stosowania dyrektyw prawa europejskiego	107
IWONA SIERPOWSKA, Przemiany w polskim modelu kontroli państwowej. Reforma NIK?	121
PIOTR RADZIWIŃSKI, Niektóre zagadnienia prawne samorządu terytorialnego w Niemczech	139
ANNA ZAŁOGA, Liberalizacja obrotu towarowego z zagranicą (stan prawny na 6 grudnia 1998 r.)	161
ADAM HABUDA, Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym w świetle doktryny i orzecznictwa	173
RYSZARD BALICKI, Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów	185
JOANNA POLICIEWICZ, Precedens w praktyce Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	213
ANDRZEJ BISZTYGA, Polska skarga konstytucyjna a skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	225
GERRIT MANSSEN, Struktura sądownictwa administracyjnego i konstytucyjnoprawnie gwarantowana ochrona prawa w Europie Środkowej i Wschodniej	237

RECENZJA

Lord Lester of Herne Hill QC, Professor Dawn Olivier (Consultant eds.), <i>Constitutional Law and Human Rights</i> (Andrzej Bisztyga)	245
---	-----

GERRIT MANSSEN
UNIwersytet w Ratyzbonie

STRUKTURA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO I KONSTITUCYJNOPRAWNIE GWARANTOWANA OCHRONA PRAWA W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ*

WPROWADZENIE

Richard Thoma stwierdził kiedyś, że „ów odważny ustęp czwarty art. 19 ... stanowi zwieńczenie państwa prawa”¹. Nie będziemy jednak zajmować się rozważaniem, czy ten obraz rzeczywiście tu pasuje. Państwo prawa można dzisiaj określić bardziej jako fundament niż zwieńczenie porządku konstytucyjnego. Thoma podkreślił jednak, że bez gwarancji ochrony prawa, zawartej w art. 19 ust 4 Ustawy Zasadniczej istotne gwarancje państwa prawa pozostają niedoskonałe. Obietnice z zakresu praw zasadniczych pozostają jedynie konstytucyjną liryką, o ile nie jest możliwa ich sądowa realizacja lub nie są one obwarowane sankcjami. Art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej nie przyznaje wprawdzie żadnych praw materialnych, stanowi jednak *essentialia* ochrony podstawowych praw obywatelskich. Jest on koniecznym zwieńczeniem katalogu praw obywatelskich w państwie prawa. Na podstawie porównywalnych rozważań Friedrich Klein określił art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej jako „formalne zasadnicze prawo obywatelskie”².

Uwaga Thoma zacytowana została z jeszcze jednego powodu. Art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej nie ma żadnych wzorców w niemieckiej historii konstytucjonalizmu. Chodzi tu o jedną z odważnych obietnic Konstytucji, w przypadku której jej twórcy nie mogli się powołać ani na prawnicze wzorce, ani tym bardziej na praktyczne doświadczenia konstytucyjne. Art. 107 Konstytucji weimarskiej z 1919 r. zawiera jedynie zlecenie ustawodawcze na stworzenie sądownic-

* Uwagi z punktu widzenia prawa niemieckiego.

¹ R. Thoma, [w:] Wandersleb/Traumann, *Recht/Staat/Wirtschaft*, cz. 3, s. 9.

² F. Klein, *Tragweite der Generalklausel in Art. 19 Abs. 4 des Bonner Grundgesetzes*, VVdStRL 8, 67/88.

stwa administracyjnego „zgodnie z ustawą”. Tym samym jako sądy administracyjne nie były określane sądy w rozumieniu Ustawy Zasadniczej, które wyróżniają się przez osobistą i rzeczową niezależność swoich członków. Sądy administracyjne w rozumieniu art. 107 Konstytucji weimarskiej stanowiły raczej zbliżoną do sądownictwa władzę, której członkowie wprawdzie byli niezależni, ale tylko rzeczowo, a nie osobiście.

W jednym jednak punkcie będący wyznacznikiem na przyszłość art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej pozostał związany z przeszłością. W Ustawie Zasadniczej nie zdecydowano się na wprowadzenie przepisów tworzących nowoczesne sądownictwo administracyjne. Co więcej, pytanie, czy ochrona obywatela przed działaniem władzy publicznej powinna zostać przekazana własnemu sądownictwu administracyjnemu, pozostało bez odpowiedzi. Stworzono nawet istotne utrudnienia dla skupienia publicznoprawnych sporów w sądach administracyjnych. I tak np. zgodnie z art. 14 ust. 3 zd. 4 Ustawy Zasadniczej w przypadku sporu wynikłego z powodu wysokości odszkodowania za wyłączenie przysługuje droga sądowa – sąd powszechny. Zgodnie z art. 34 zd. 3 Ustawy Zasadniczej nie można wyłączyć powszechnej drogi prawnej w przypadku odpowiedzialności urzędnika z tytułu roszczenia o odszkodowanie za naruszenie obowiązku urzędowego i za regres państwa wobec urzędnika. Postanowienia te mają historyczne wyjaśnienie, a mianowicie według ojców konstytucji tylko sądy powszechne dysponowały wystarczającą niezależnością, aby dochodzić we właściwy sposób roszczeń finansowych wobec państwa. Z dzisiejszego punktu widzenia regulacje te są chybione. Spory publicznoprawne, sprzecznie z systemem, są powierzane sądom powszechnym. Wspomniane postanowienia są przyjmowane jednak jako obowiązujące prawo konstytucyjne. Ze względu na ogromne finansowe zainteresowania silnego lobby adwokatury nie można wykluczyć, że postanowienia te w niedługim czasie zostaną zmienione. Z tego powodu konstytucje Europy Wschodniej mają pewną zaletę nowoczesności. I tak w art. 77 ust.1 Konstytucji polskiej znajduje się postanowienie o odpowiedzialności urzędnika jednak bez wskazania na określony sąd.

PRZESŁANKI ROSZCZENIA Z ART. 19 UST. 4 USTAWY ZASADNICZEJ

Art.19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej zgodnie ze swoją strukturą jest prawem żądania pewnych świadczeń od państwa. O ile zróżnicowanie zakresów ochrony, ingerencji konstytucyjnoprawnego uzasadnienia przyczynia się do pokonywania problemów podstawowych praw obywatelskich, o tyle niewłaściwe jest jego stosowanie w odniesieniu do art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej.

Nie mamy tu do czynienia z zakresem ochrony, lecz z przesłankami roszczenia. Jeżeli przesłanki te zostaną spełnione, to posiadaczowi prawa przysługuje roszczenie o udzielenie ochrony prawnej. Pewna szczególna cecha, w odróżnieniu od przepisów uzasadniających roszczenie, np. z zakresu prawa cywilnego, wynika z tego, że gwarancja ochrony prawnej jest zdeterminowana przez prawo.

Ustawa Zasadnicza zarysowuje jedynie schematycznie problem następstwa prawnego. Zobowiązanymi są zatem zarówno ustawodawca, który poprzez ukształtowanie prawa sądowego, konstytucyjnego i procesowego musi wywiązać się z gwarancji wynikającej z art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej, jak też sądy, które tę gwarancję wprowadzają w życie. Pomocniczo do podejmowania decyzji powoływane są sądy powszechne (art. 19 ust. 4 zd. 2 Ustawy Zasadniczej).

DZIAŁANIE WŁADZY PUBLICZNEJ

TEKSTY KONSTYTUCJI

Art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej wymaga działania władzy publicznej. Konstytucja nie precyzuje, co oznacza określenie „władza publiczna”. Ta niejasność znalazła jednak naśladowictwo. I tak art. 42 nr 1 Konstytucji Gruzji brzmi: „Każdy ma prawo zwrócić się do sądu w celu ochrony swoich praw i wolności”. Również w tym przypadku brakuje wyjaśnienia, o jaką władzę chodzi (i czy w ogóle o władzę publiczną). W art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mowa jest o „naruszonych wolnościach lub prawach”, nie określiła się jednak, jaka władza ma to naruszenie spowodować. Podobne postanowienia znajdują się w art. 15 ust. 1 Konstytucji estońskiej: „Każdy ma prawo zwrócić się do sądu w przypadku naruszenia jego praw”, porównując dalej, w art. 30 ust. 1 Konstytucji Litwy: „Osoba, której konstytucyjne prawa lub wolności zostaną naruszone, ma prawo zwrócić się do sądu”. Jasne i wyraźne są natomiast sformułowania art. 46 ust. 2 Konstytucji Słowacji z 1992 r. i art. 36 nr 2 Konstytucji czeskiej: „Kto twierdzi, że jego prawa zostały naruszone decyzją organu administracji publicznej, może zwrócić się do sądu o zbadanie zgodności tej decyzji z ustawą”. Zgodnie z § 57 ust. 5 Konstytucji węgierskiej (w wersji § 12 ustawy LIX/1997) od decyzji sądu, władzy publicznej lub innej urzędowej decyzji mogą być składane środki odwoławcze.

EGZEKUTYWA

Władza publiczna stanowi zwierzchnie działanie władzy wykonawczej. O ile zadania zwierzchnie są wykonywane w ramach prywatnych form prawnych, o tyle przeważające poglądy wynikają także z właściwości gwarancji ochrony pra-

wa³. Wyłączona jest natomiast czysto finansowa administracja. Najczęściej zakres obowiązywania gwarancji ochrony prawa, wynikający z art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej, określa się jako równoległy do materialnej więzi praw zasadniczych.

LEGISLATYWA

Legislatywa nie jest uważana przez Federalny Sąd Administracyjny za władzę publiczną w rozumieniu art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej⁴. Pogląd ten, chociaż trafny, jest ostro krytykowany w literaturze. Kontrola formalna ustaw znalazła swoją systemową regulację w innym miejscu. Art. 39 ust.1 Ustawy Zasadniczej przewiduje abstrakcyjną procedurę kontroli norm (nr 2) oraz skargę konstytucyjną (nr 4a). W art. 100 Ustawy Zasadniczej została uregulowana konkretna kontrola norm. Wyłączenie legislatywy z zakresu władzy publicznej w rozumieniu art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej nie prowadzi jednak do sytuacji, w której ingerencja ustawodawcy w prawa zasadnicze nie mogłaby być kontrolowana. Kolejnym argumentem jest to, że ustawie zasadniczej nie można przypisywać, jakoby powoływała pomocniczo sądy powszechne do pohamowania legislatywy.

Przez fakt, że konstytucja w innym miejscu gwarantuje ochronę praw zasadniczych, także wobec ustawodawcy (przede wszystkim postanowienia dotyczące skargi konstytucyjnej, art. 93 ust.1 nr 4a Ustawy Zasadniczej) powstał wręcz akademicki spór, czy władza wykonawcza należy do władzy publicznej. Także zwolennicy wykładni rozszerzającej wychodzą z założenia, że realizacja ochrony prawa odbywa się za pomocą środków, które konstytucja przewidziała w innym miejscu.

Podobnie kształtuje się sytuacja prawna w Polsce. Art. 77 nr 2 Konstytucji RP mógłby odnosić się jedynie do aktów wykonawczych. Kontrola ewentualnego naruszania ustawowych wolności lub praw została powierzona na mocy art. 79 Konstytucji Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Inaczej stanowi Konstytucja Estonii: „Sąd na podstawie Konstytucji dokonuje interpretacji każdej dowolnej ustawy, każdego innego aktu prawnego i każdego postępowania, które naruszają konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności lub w inny sposób są niezgodne z Konstytucją i uznaje je za sprzeczne z konstytucją” (§15 ust. 2).

WŁADZA SĄDOWNICZA

„Art. 19. ust. 4 Ustawy Zasadniczej zapewnia ochronę za pośrednictwem sędziego, a nie przed nim”. To jednoznaczne i propagowane przede wszystkim przez Günтера Düriga sformułowanie odzwierciedla panującą ciągle jeszcze opinię do-

³ Krüger, [w:] Sachs, GG, 1998, art. 19, numer brz. 120.

⁴ Federalny Trybunał Konstytucyjny 24, 33/49, 367/401, 45, 297/334.

tyczącą kwestii zaliczenia orzecznictwa do władzy publicznej. Wspomniane sformułowanie jest równie łatwe do zapamiętania, jak niesłuszne, ponieważ nie jest decydujący fakt, czy sędzia działa w ramach „sędziowskiej niezawisłości”, czy też jako urzędnik wymiaru sprawiedliwości. Sądownictwo jest bowiem powiązane z administracyjną egzekucją. Zwłaszcza ingerencja w podstawowe prawa, dokonywana np. przez władzę wykonawczą w ramach odpierania zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ściganie przestępstw wymaga odpowiedniego zarządzenia lub potwierdzenia sędziego. W takich przypadkach nie da się zakwestionować, że sędzia wykonuje władzę publiczną w rozumieniu art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej⁵. Dlatego też opinia Dürriga jest właściwa jedynie w tym zakresie, w którym chodzi o czynności sędziowskie w węższym znaczeniu, a więc o rozstrzyganie sporów. Zrozumiałe jest więc, że art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej nie udziela ochrony prawnej przed sędzią, ponieważ w przeciwnym razie doprowadziłoby to do otwarcia nieskończonej drogi sądowej⁶. Instytucja formalnej mocy prawnej uległaby likwidacji, a nie jest to intencją Konstytucji. Dlatego też wystarczy, jeżeli do kontroli naruszeń prawa zostanie powołana jedna instancja⁷.

Bardziej zróżnicowana jest regulacja polskiej Konstytucji. Art. 78 daje prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zdanie drugie dopuszcza jednak pewne wyjątki od tej zasady.

Interesujące w tym zakresie są także rozwiązania węgierskie: prawo do skorzystania ze środków odwoławczych może zostać ograniczone z mocy ustawy uchwalonej większością 2/3 parlamentu. Możliwość ograniczeń odnosi się także do decyzji władzy wykonawczej, tym samym droga prawna w przypadku określonych decyzji może zostać ograniczona.

NARUSZENIE PRAWA

Gwarancja wstąpienia na drogę sądową, wynikająca z art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej, zakłada także, że naruszone zostały prawa danej jednostki. Związane z tym problemy dogmatyczne zostały obecnie w dużym stopniu wyjaśnione.

PODSTAWOWE ROZWIĄZANIA DOTYCZĄCE OCHRONY PRAW INDYWIDUALNYCH

Kontrola działania sądowego może być ukierunkowana jako obiektywna kontrola prawa lub subiektywna ochrona prawa. W tym zakresie Ustawa Zasa-

⁵ Szerzej Voßkuhle, *Rechtsschutz gegen den Richter*, 1993, s. 146 i n.

⁶ Por. także Federalny Trybunał Konstytucyjny 96, 27/39; art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej nie wymaga toku instancji.

⁷ Szerzej Voßkuhle, *op. cit.*, s. 255 i n., zasadnicza gwarancja dwustopniowego postępowania sądowego na podst. art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej.

dnicza zobowiązuje do zagwarantowania ochrony praw indywidualnych bez wyłączenia obiektywnej procedury wnoszenia zarzutów. Zwykle ustawodawstwo może wprowadzić także powództwo związku lub skargę powszechną.

MOŻLIWOŚĆ NARUSZENIA PRAWA

Gwarancja drogi prawnej jest otwarta, jeżeli istnieje możliwość naruszenia prawa. Odpowiada to legitymacji procesowej wynikającej z § 42 ust. 2 ustawy o ustroju sądów administracyjnych. Podobnie można rozumieć art. 77 ust. 2 Konstytucji polskiej: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.” Również w tym przypadku należałoby mówić o „możliwości naruszenia praw i obowiązków”. Wyraźniejsze jest sformułowanie zawarte w art. 46 ust. 2 Konstytucji słowackiej i art. 36 ust. 2 Konstytucji czeskiej: „Kto twierdzi, że naruszone zostały jego prawa ...”.

NARUSZENIE PRAWA, NIEKONIECZNIE PRAW ZASADNICZYCH

Art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej należy wprowadzić do części praw zasadniczych, jednak będące przesłanką do uruchomienia drogi prawnej naruszenie prawa nie musi stanowić naruszenia praw zasadniczych. Dotyczyć jednak musi subiektywnie powszechnego prawa, ponieważ tylko subiektywnie powszechne prawa mogą, jak działanie władzy publicznej, stanowić przedmiot naruszenia. Jednak to teoretyczne zróżnicowanie wiele straciło na praktycznym znaczeniu. Przede wszystkim gwarancja własności (art. 14 Ustawy Zasadniczej) w szerokim zakresie podnosi prawa prywatne do subiektywnych praw publicznych. Z tego względu istnieje możliwość naruszenia prawa w rozumieniu art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej, jeżeli dotyczy to subiektywnych praw prywatnych.

TREŚĆ ROSZCZENIA

PRZYKŁADOWE USTALENIA STANU FAKTYCZNEGO

Republika Federalna jest państwem prawa w luksusowym wydaniu. Przemawia za tym liczba sędziów i sądów, która zbliża się do rekordowej. Bardzo dobrze rozbudowany jest tak istotny dla sądownictwa administracyjnego stosunek państwa do obywatela. W Republice Federalnej Niemiec są 52 sądy administracyjne i 16 Wyższych Sądów Administracyjnych ze 191 senatami, 69 sądów do spraw socjalnych, 16 krajowych sądów do spraw socjalnych i 19 sądów finansowych. W sumie działa w Niemczech ponad 2400 sędziów sądów administracyjnych.

EFEKTYWNA OCHRONA PRAWA

Art. 19 ust. 4, zd.1 Ustawy Zasadniczej nie chroni tylko prawa do zwrócenia się do sądu. Co więcej, sądy są zobowiązane do zapewnienia efektywnej ochrony prawa. Istotne są dwa ustalenia.

1. Szybki dostęp do ochrony prawa. Ochrona prawa nie ma żadnego znaczenia, jeżeli nastąpi zbyt późno. Efektywną ochroną prawa jest zatem ochrona podjęta w odpowiednim czasie. Sądy i ustawodawca muszą zadbać o to, by gdyby wydanie orzeczenia głównego miało nastąpić zbyt późno, była zapewniona tymczasowa ochrona prawa. Także w tym zakresie nie można postawić systemowi prawa administracyjnego w Republice Federalnej Niemiec zarzutu niezgodności z konstytucją. Tymczasowa ochrona prawa jest bardzo dobrze rozbudowana. Ustawodawca jednak obciążył znacznie sądy administracyjne decyzjami z zakresu tymczasowej ochrony prawa. Tym samym zagrożone staje się zagwarantowanie efektywności w odniesieniu do decyzji właściwych.

Jeżeli dany środek zostanie zakończony, to nadal obowiązuje wymóg efektywnej ochrony prawa. W przypadku daleko posuniętych rzeczywistych, lecz już nie działających ingerencji w prawa zasadnicze, prawomocność przedsięwziętego środka podlega kontroli sądu, jeżeli bezpośrednie obciążenie przez akt wyższego rzędu zgodnie z normalnym tokiem postępowania ogranicza się na czas, w którym w normalnych warunkach nie można osiągnąć orzeczenia sądowego.

2. Zakres kontroli. Skuteczna ochrona prawa wymaga także określonego standardu ilościowej i jakościowej kontroli zaskarżonego działania władzy publicznej. Wymagany jest zatem dostateczny zakres kontroli. Gwarancja ochrony prawa staje się pustym określeniem, jeżeli administracja nie jest związana zakresem uznania i swobodnej oceny. Warunki dla sądowego wymiaru zakresu kontroli zawiera zarówno art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej, jak i materialne prawa zasadnicze. Tym samym Federalny Trybunał Konstytucyjny w ostatnim czasie wyraźnie kładzie akcent na intensyfikację kontroli sądowej i powołuje się przede wszystkim na materialne prawa zasadnicze, np. przypadki kontroli wyników egzaminów.

Ustawodawca dąży jednak w innym kierunku. Przesadnie brzmi sformułowanie „ochrona inwestycji zamiast ochrony prawa”. Do obowiązującego prawa zostały włączone w znacznym zakresie przepisy o charakterze konwalidującym. Środki zaskarżenia zostały natomiast ograniczone. Częściowo ustawodawca sięgnął po stwarzające pewne problemy środki wynikające z planowanej w celu zupełnego wyłączenia sądownictwa administracyjnego ustawy. W takich przypadkach dotknięte podmioty mogą dochodzić ochrony swoich praw, korzystając tylko z instytucji skargi konstytucyjnej (art. 93 ust.1 nr 4a Ustawy Zasadniczej).

Tłumaczenie: *Agnieszka Malicka*