

ROMAN HAUSER

## SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W PRZYSZŁEJ KONSTYTUCJI

I. Pierwsza refleksja, jaka pojawia się w związku z problematyką referatu, związana jest z powszechnym dziś przekonaniem, że "zakotwiczenie" Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowej konstytucji jest konieczne. Po okresie 15 lat działalności NSA nikt nie ma wątpliwości, że istnieje potrzeba funkcjonowania tego organu i że jego pozycja, także konstytucyjna, ma istotne znaczenie dla pełnego obrazu demokratycznego państwa prawnego. Prace nad nową konstytucją zbiegły się z pracami nad nową ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Zbieg ten ma charakter przypadkowy, gdy chodzi o terminarz prac - nie ma jednak znamion przypadkowości, gdy weźmie się pod uwagę jedno z przesłań wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie, że Rzeczpospolita Polska zapewnia każdej osobie, której prawa i wolności zostały naruszone, sądową ochronę prawną. Nawiązuje także do art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ratyfikowanego przez Polskę 3 III 1977 r. (Dz.U. nr 38, poz. 167), według którego: "Wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd...".

W sferze funkcjonowania administracji publicznej (administracji państwowej i administracji samorządowej) wspomniana wyżej sądowa ochrona prawna zapewniana jest m.in. przez orzecznictwo szczególnych sądów - sądów administracyjnych. Ten model kontroli działania administracji publicznej przeważa dziś w Europie, występuje też w licznych innych krajach, które z różnych względów pozostawały w sferze oddziaływania europejskiej kultury prawnej. Praktyka dowodzi, że ten typ gwarancji praw i wolności obywateli jest efektywnym sposobem badania legalności działania administracji oraz zapewnienia ochrony praw podmiotów administrowanych.

II. W ustawodawstwach poszczególnych państw konstruuje się różne modele sądownictwa administracyjnego. Zróżnicowanie występuje zresztą nie tylko pomiędzy tymi ustawodawstwami, lecz także w ramach tego samego systemu prawnego. Nie rozważając głębiej tej skomplikowanej materii wystarczy wskazać, że jest to następstwem różnorodności charakteru prawno-organizacyjnego kontrolowanych organów administracji publicznej, zróżnicowanych form rozstrzygnięć, charakteru czynności i działań organów orzekających (stąd np. tworzenie specjalnych sądów administracyj-

nych do spraw podatkowych, spraw wodnych, ubezpieczeń społecznych, pracy itd.). W uwagach poniższych ograniczę się do problematyki sądownictwa administracyjnego sprawowanego przez specjalnie tworzone sądy administracyjne dokonujące kontroli legalności aktów administracyjnych, a niekiedy także innych aktów i czynności podejmowanych przez administrację. Z tych względów pozostawiam poza ramami niniejszego opracowania np. problematykę ubezpieczeń społecznych, orzecznictwo karno-administracyjne itd.

III. Dla dalszych rozważań istotne znaczenie może mieć ukazanie, choćby w sposób bardzo skrótowy, rozwiązań obowiązujących w naszym kraju w okresie II Rzeczypospolitej i w latach po II wojnie światowej.

Art. 73 Konstytucji Marcowej stanowił, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej, osobna ustawa powoła sądownictwo administracyjne oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele. Dodatkowo warto tu wskazać, że przepis ten znalazł się w rozdziale poświęconym władzy wykonawczej. Takie rozwiązanie miało pewne doniosłe następstwa (np. w zakresie rozstrzygania sporów kompetencyjnych). Ze wskazanego przepisu wyprowadzono szereg zasad organizacji i działania sądownictwa administracyjnego (co najmniej dwustopniowa organizacja, współdziałanie czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, NTA jako sąd odrębny i niezależny od Sądu Najwyższego, sądowy charakter orzecznictwa, uprawnienia wyłącznie kasacyjne, badanie aktów administracyjnych wyłącznie pod względem legalności)<sup>1</sup>. Swoistym wykonaniem przepisu konstytucyjnego była ustawa z 3 VIII 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>2</sup>. Nie omawiając rozwiązań przyjętych w ustawie warto wskazać za J. Borkowskim, że "można scharakteryzować Najwyższy Trybunał Administracyjny jako sąd szczególny, niezawisły i podległy tylko ustawom, w zasadzie jednoinstancyjny, wyposażony kasacyjnie, sprawujący kontrolę legalności ostatecznych decyzji administracyjnych administracji rządowej i samorządowej w granicach wyznaczonych ochroną indywidualnych praw publicznych podmiotowych na podstawie klauzuli generalnej zacieśnionej enumeracją wyjątków odnośnie do spraw poddanych jego właściwości"<sup>3</sup>. Z wyliczenia tego widać wyraźnie różnice występujące w modelu sądownictwa administracyjnego przyjętego w ustawie w stosunku do modelu zarysowanego w Konstytucji Marcowej. Wskazuje się też w związku z tym, że administracja nie była zainteresowana szeroką kontrolą sądową i rozbudową systemu tej kontroli w układzie terytorialnym<sup>4</sup>.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 27 X 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>5</sup> nie wprowadziło zasadniczych zmian w tym modelu sądowej kontroli administracji.

<sup>1</sup> Por. J. St. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1925, s. 193 - 194; tenże, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 63 - 64.

<sup>2</sup> Dz.U. nr 67, poz. 600.

<sup>3</sup> Por. J. Borkowski, *Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1988, t. XLI, s. 13.

<sup>4</sup> Por. W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1976, s. 213 - 214.

<sup>5</sup> Dz.U. nr 94, poz. 806.

Znacznie istotniejsze z naszego punktu widzenia znaczenie mają postanowienia Konstytucji z 23 IV 1935 r.<sup>6</sup> Przede wszystkim NTA znalazł się w rozdziale poświęconym wymiarowi sprawiedliwości. Interesujący nas art. 70 ust. 1 stanowił, że "...powołuje się: a) Sąd Najwyższy do spraw sądowych cywilnych i karnych; b) Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych; c) Trybunał Kompetencyjny do rozstrzygania sporów o właściwość między sądami a innymi organami władzy".

W nowym modelu ukształtowanym Konstytucją Kwietniową znika sądownictwo administracyjne niższych instancji, brak też postanowień o udziale czynnika obywatelskiego w orzecznictwie sądowym. Jednakże w związku z tym, że w stosunku do faktycznego układu organizacyjnego sądownictwa administracyjnego ukształtowanego na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów prawnych nie ma tu zasadniczych zmian, można powiedzieć, że model obowiązujący w II Rzeczypospolitej pozostawał w zasadzie stabilny i niezmienny (zmiany wprowadzane kolejnymi nowelami ustawy dla naszych rozważań nie mają istotnego znaczenia).

Jak powszechnie wiadomo, po II wojnie światowej nie doszło do odtworzenia NTA, choć warto przypomnieć, że ustawa konstytucyjna z 19 II 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup> w art. 26 stanowiła, że "Osobna ustawa, ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej". Zamieszczenie tego przepisu w rozdziale poświęconym wymiarowi sprawiedliwości mogłoby prowadzić do wniosku, że pierwotnie zamierzano powołać sądownictwo administracyjne, czy też innego rodzaju quasi-sądowy organ kontrolujący administrację. W praktyce tego zamiaru nie zrealizowano. Brak też postanowień dotyczących sądownictwa administracyjnego w Konstytucji z 1952 r.

O odtworzeniu w naszym kraju sądownictwa administracyjnego zasadnie można mówić dopiero od 31 I 1980 r., gdy ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup>, powołano Naczelną Sąd Administracyjny. W ujęciu ustawy NSA jest sądem szczególnym, jednoinstancyjnym, nad orzecznictwem którego nadzór judykacyjny sprawuje Sąd Najwyższy. Wielokrotnie już opisywano perturbacje związane z uchwaleniem wskazanej ustawy<sup>9</sup>. Obawy przed sądową kontrolą administracji sprawiły, że zarówno pozycja sądu, jego właściwość, jak i usytuowanie w systemie wymiaru sprawiedliwości "krojone" były na miarę możliwości tego okresu. Wskażmy tu tylko ograniczone treściowo przepisy ustrojowe NSA, włączenie postępowania sądowego do kodeksu postępowania administracyjnego, enumerację pozytywną, gdy chodzi o właściwość sądu i wreszcie nadzór judykacyjny sprawowany przez Sąd Najwyższy. Nadzór ten miał zapewniać swoiste poczucie bezpieczeństwa, które mogło być zagrożone zbyt daleko idącymi rozstrzygnięciami NSA.

<sup>6</sup> Dz.U. nr 30, poz. 227.

<sup>7</sup> Dz.U. nr 18, poz. 71.

<sup>8</sup> Dz.U. nr 4, poz. 8.

<sup>9</sup> Ostatnio przypomniał je poseł Piotr Chojnacki, sprawozdawca Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej prezydenckiego projektu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym; por. Dziennik Sejmowy z 42 posiedzenia Sejmu w dniu 1 II 1995 r.

Ze względu na występujące w owym czasie wątpliwości co do zasadności funkcjonowania NSA, zabrakło dla niego miejsca w konstytucji. Chodziło w tym względzie także o ograniczenie krytyki ze strony przeciwników przyjmowanych rozwiązań.

Naczelny Sąd Administracyjny pojawia się dopiero w tzw. Małej Konstytucji<sup>10</sup> i to w sposób szczególny, a mianowicie w przepisie stanowiącym o wyłączeniach spod kontrasygnaty (nie jest potrzebna kontrasygnata przy powoływaniu i odwoływaniu prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego; *nota bene* zapomniano tu o powoływaniu i odwoływaniu wiceprezesów Sądu<sup>11</sup>).

Nie powinno ulegać wątpliwości, że ten stan nie może być uznawany za prawidłowy. Pozycja Naczelnego Sądu Administracyjnego w systemie wymiaru sprawiedliwości wypracowana orzecznictwem sędziów NSA i działaniami kolejnych prezesów tego sądu, wpływ sądu na funkcjonowanie administracji państwowej i organów samorządu terytorialnego oraz coraz większa dostępność do sądu (klauzula generalna, nowe kompetencje) powodują konieczność szukania nowych rozwiązań - z jednej strony utrwalających pozycję sądu, z drugiej zaś tworzących nowe impulsy dla wpływu orzecznictwa sądowego na administrację. Jednym z tych kierunków (obok nowej ustawy o NSA) jest zapewnienie sądowi właściwego miejsca w nowej Konstytucji RP.

Wydaje się, że powstające tu problemy można omówić wskazując następujące rysujące się zagadnienia: a) miejsce NSA w konstytucji, b) instancyjność postępowania sądowo-administracyjnego, c) nadzór judykacyjny, d) powoływanie prezesa sądu.

IV. Przeważa dziś koncepcja unormowania problematyki sądowej w odrębnym rozdziale konstytucji. Zabieg taki jest w pełni uzasadniony - przemawiają za nim nie tylko względy historyczne, ale także to, że podobne rozwiązania stosowane są w konstytucjach innych państw. Ma to także istotne znaczenie dla podkreślenia wyraźnego wyodrębnienia sądownictwa jako trzeciej władzy i realizacji także w systematyce ustawy zasadniczej zasady podziału władz. Powstaje tu problem tytułu rozdziału - np. "Sądy i trybunały", "Wymiar sprawiedliwości", "Władza sądownicza"<sup>12</sup>. Rozstrzygnięcie tego dylematu zależy w poważnym stopniu od przyjęcia jasnej koncepcji systematyki konstytucyjnej i używanej terminologii. Trudność polega tu na tym, że rozdział ten powinien pozostawać w ścisłym związku z przepisami rozdziału poświęconego podstawom ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności z przepisem wprowadzającym zasadę podziału władz. Powstają tu różne wątpliwości związane w zasadzie z każdym proponowanym w przygotowanych już projektach rozwiązaniem. I tak, w rozdziale zatytułowanym "Sądy i trybunały" nie powinna znajdować się problematyka dotycząca Krajowej Rady Sądownictwa. W przypadku przyję-

<sup>10</sup> Ustawa Konstytucyjna z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym; Dz.U. nr 84, poz. 426.

<sup>11</sup> Zob. art. 47 pkt 12.

<sup>12</sup> Podkomisja Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w wielowariantowym jednolitym projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej proponuje tytuł "Sądy i trybunały". Mówiąc w dalszych fragmentach niniejszego referatu o projekcie konstytucji odnoszę się do tego opracowania.

cia tytułu "Wymiar sprawiedliwości" wątpliwości powstają nie tylko gdy chodzi o Krajową Radę Sądownictwa, lecz także o Trybunał Konstytucyjny. Być może z tych względów najmniej wątpliwości rodziłby tytuł "Władza sądownicza", choć i w tym przypadku powstaje skomplikowany problem charakteru Krajowej Rady Sądownictwa. Wiele wskazuje na to, że ten organ, tak blisko związany zarówno z wymiarem sprawiedliwości, jak i z władzą sądowniczą, wykracza swym charakterem poza to, co mogłoby być uznane za władzę sądowniczą czy wymiar sprawiedliwości. Może z tych względów należałoby wyłączyć Krajową Radę Sądownictwa do innego rozdziału, choć z drugiej strony w sposób oczywisty rysują się jej ścisłe związki z funkcjonowaniem trzeciej władzy.

Istotą trzeciej władzy jest wydawanie orzeczeń w warunkach bezstronności i na podstawie obowiązujących ustaw. Wadzą sądowniczą należy do niezależnych sądów, a z praktycznego punktu widzenia wykonywana jest przez niezawisłych sędziów sprawujących swe funkcje orzecznicze na zasadach i w trybie określonym przepisami proceduralnymi. Z niezrozumiałych powodów w projektach konstytucji nie ma przepisu stanowiącego, że sędziowie orzekają wyłącznie na podstawie ustaw (a więc odpowiednika obecnie obowiązującego art. 62). Sądzę, że taką regułę da się wyinterpretować z proponowanych innych przepisów, jednak wprowadzenie jej wprost do konstytucji jest konieczne. Brak takiej normy mógłby prowadzić do wątpliwości co do związania sądów przepisami aktów podstawowych. Nie ma chyba potrzeby przywoływać tu licznych przykładów orzeczeń NSA (a także Sądu Najwyższego), w jakich dochodziło do odmowy stosowania przepisów podstawowych z powodu ich niezgodności z ustawami, na podstawie których były wydawane. Nie ulega wątpliwości, że te atrybuty należące do sądów i sędziów w całym zakresie odnoszą się także do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z tych względów w pełni zasadne jest sformułowanie projektowanego art. 153 ust. 1: "Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej sprawują: Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, sądy powszechne oraz sądy wojskowe". Nie stoi temu na przeszkodzie podejmowanie przez Naczelny Sąd Administracyjny orzeczeń, których charakter wykracza poza tradycyjne pojęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a orzecznictwo NSA niekiedy zbliża się swym charakterem do orzecznictwa typowego dla trybunałów (o czym będzie jeszcze mowa).

Ze wskazanych wyżej względów jestem także za utrzymaniem dotychczasowej nazwy Sądu. Pojawiające się niekiedy propozycje nawiązania do nazwy z okresu II Rzeczypospolitej uznaję za chybione. W naszej tradycji nazwa "trybunał" bywa najczęściej przypisywana organom quasi-sądowym (Trybunał Ubezpieczeń Społecznych, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu). Należy także brać pod uwagę i to, że obecna nazwa przez okres funkcjonowania Sądu już się przyjęła, co dla przeciętnego obywatela ma istotne znaczenie, gdy chodzi o wiedzę o organizacji wymiaru sprawiedliwości i w praktyce także dostępności do sądu.

V. Przepis konstytucji wyznaczający pozycję Naczelnego Sądu Administracyjnego musi być jasny i w sposób nie budzący wątpliwości oddawać

miejsce i istotę jego orzecznictwa. Z drugiej strony musi być na tyle ogólny, aby dalsze zwiększanie kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego nie powodowało za każdym razem konieczności dokonywania zmian ustawy zasadniczej (przypomnijmy, że projektowane przepisy dotyczące zmian konstytucji w praktyce doprowadzą do tego, że nowelizacja będzie niezwykle utrudniona).

W obecnie diskutowanej wersji projektu interesujący dla nas przepis art. 164 ust. 1 ma charakter wariantowy

Wariant 1: "Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej";

Wariant 2: "Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje sądową kontrolę legalności działania administracji publicznej".

Opowiadam się za wariantem pierwszym. Uzasadnienia należy szukać nie tylko w zbieżności projektowanego przepisu z odpowiednim przepisem projektu nowej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Już bowiem obecnie kognicja NSA wykracza poza czystą sferę kontroli legalności działania administracji publicznej (np. rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami administracji rządowej a samorządami, rozpatrywanie skarg na bezczynność, orzecznictwo w sferze referendum gminnego). Samo projektowane w wariantcie 1 sformułowanie może budzić pewne wątpliwości i w pełni zdaję sobie z tego sprawę. W szczególności, jak wiadomo, w konstytucyjnej treści nazwy "administracja" czy szerzej "administrowanie" mieści się wykonawstwo - sama też administracja to funkcja wykonawcza. Sądzę jednak, że mimo tej pewnej niedogodności proponowana formuła dobrze oddaje intencję, by wszystkie działania administracji publicznej były poddane kontroli sądowej (czy to przez NSA, czy przez Trybunał Konstytucyjny). Ta szeroka formuła pozwoli także na dalsze rozszerzanie właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego bez potrzeby nowelizowania konstytucji. Odpowiada też temu, co zawiera projekt ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Przewiduje on mianowicie rozszerzenie kontroli sprawowanej przez NSA na: a) niektóre typy postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym (postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty), co w praktyce oznacza wprowadzenie klauzuli generalnej, gdy chodzi o zaskarżalność postanowień w miejsce obecnie obowiązującej enumeracji pozytywnej; b) inne akty i czynności (inne niż decyzje i postanowienia z zakresu administracji publicznej przyznające, stwierdzające lub uznające obowiązek albo uprawnienie wynikające z przepisów prawa); c) orzekanie w sprawach o stwierdzenie uprawnienia określonego w przepisach prawa, jeżeli właściwy organ odmawia stwierdzenia tego uprawnienia, a dla stwierdzenia nie jest przewidziane zastosowanie formy decyzji, postanowienia lub podejmowanych w formie innych aktów lub czynności.

Ustęp 2 wskazanego przepisu projektu konstytucji stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny orzeka również w sprawie zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów

administracji rządowej. Przepis ten, rozszerzający zresztą właściwość sądu (za projektem ustawy o NSA i zgodnie z postulatami doktryny i samego NSA) o kontrolę aktów prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej - zbliża NSA do organów typu trybunalskiego. Zważmy, że Trybunał Konstytucyjny, w myśl założeń projektu, orzekać ma w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwa, z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Sformułowania zawarte w projekcie konstytucji są częściowym zachowaniem stanu obecnego, ale także - jak już wspomniano - rozszerzają zakres tej kontroli w kierunkach proponowanych w nowej ustawie o NSA. Tyczy się to głównie kontroli aktów prawa miejscowego. Nie powinno budzić wątpliwości, że są to rozwiązania w pełni zasługujące na aprobatę. Sądzę, że trudno byłoby zgodzić się z sytuacją, w której spośród funkcjonujących w systemie prawa aktów powszechnie obowiązujących (normatywnych) akty terenowych organów administracji rządowej wyłączone byłyby spod sądowej kontroli (ma to miejsce w obecnym stanie prawa). Proponowane rozwiązanie prowadzi do stanu powszechnego pozostawiania administracji publicznej pod kontrolą sądową, sprawowaną przez NSA.

VI. Przepisy projektu konstytucji w artykułach poświęconych Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nie podejmują zagadnienia instancyjności postępowania sądowo-administracyjnego. Ze sformułowania art. 164 wprost wynika, że NSA jest sądem jednoinstancyjnym, natomiast art. 157 ust. 4 stanowi, że gwarantuje się dwuinstancyjność sądownictwa w postępowaniu karnym i cywilnym. Z gwarancji dwuinstancyjności we wskazanych sprawach nie wynika oczywiście zakaz wprowadzenia dwuinstancyjności w innych postępowaniach sądowych, w szczególności w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Sądzę jednak, że przepis ten będzie stanowił daleko idące utrudnienie w tworzeniu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce. Z tych względów w toku dyskusji nad problemami konstytucyjnymi proponowałem, by wprowadzić do ustawy zasadniczej zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego (każdego), przy jednoczesnym unormowaniu w przepisach wprowadzających konstytucję (potrzeba tego typu przepisów jest chyba oczywista), że do czasu wprowadzenia w życie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego będzie orzekał, tak jak dotychczas, Naczelny Sąd Administracyjny. Może powstać uzasadnione pytanie, czy w ogóle należy dążyć do dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, a jeśli tak, to czy nie można go wprowadzić już dziś? Sądzę, że pierwsza część pytania wymaga jednoznacznie pozytywnej odpowiedzi. Wystarczy tu wskazać, że nie znaleziono pełniejszego sposobu zabezpieczenia praw obywatela (innego podmiotu) w postępowaniu sądowym niż możliwość uruchomienia postępowania umożliwiającego weryfikację rozstrzygnięć. Nie ma wystarczających przesłanek tak daleko idącej odrębności orzecznictwa sądowo-administracyjnego od orzecznictwa sądów powszechnych, by bronić odstępstwa od podstawowej zasady postępowania sądowego. W tym kierunku poszły też zdecydowanie państwa europejskie. Tam, gdzie pozostaje system jednoinstancyjnych sądów administracyjnych

(Austria, Holandia), podejmuje się dyskusje nad potrzebą utworzenia sądów I instancji. Nie sądzę, by wystarczającym argumentem za utrzymaniem w naszym kraju jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego były historyczne uwarunkowania funkcjonowania tego orzecznictwa.

Opowiadając się w zasadzie za wprowadzeniem dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego, nie widzę jednocześnie praktycznych możliwości wprowadzenia tego modelu w naszym kraju już dziś bądź w najbliższym okresie. Wynika to z szeregu przesłanek. Przede wszystkim każda zasadnicza reforma strukturalna sądownictwa może następować przy istnieniu w miarę stabilnego i ukształtowanego stanu prawa. Jest to element niezbędny do określenia wewnętrznych struktur sądu, liczby sędziów, możliwości opanowania wpływu skarg itd. Obecnie w NSA obserwujemy stały wzrost spraw, zaś zmiany stanu prawnego trwają nieprzerwanie.

Konieczna jest szeroka dyskusja nad charakterem postępowania administracyjnego jako w pełni wykształconego postępowania dwuinstancyjnego. Nie rozwijając tego problemu, wskażmy tu tylko na argument, że doprowadzenie do funkcjonowania czterech instancji w sprawach administracyjnych (dwie instancje administracyjne i dwie instancje sądowe) byłoby trudne do przyjęcia zarówno dla obywatela, jak i administracji (praktyczne uniemożliwienie sprawnego administrowania). Kolejny problem, wiążący się w oczywisty sposób z ogólnym postępowaniem administracyjnym, to sprawa charakteru orzecznictwa sądów I instancji. Sądzę, że nie do przyjęcia byłyby tylko kasacyjne uprawnienia tego typu sądów. W takiej bowiem sytuacji - przy kasacyjnym charakterze sądu II instancji, co jest istotą tego typu sądu - mielibyśmy do czynienia z podwójną kasacją. Z drugiej strony, przy merytorycznych kompetencjach sądu I instancji powstaje problem wkraczania władzy sądowniczej w kompetencje władzy wykonawczej. Pojawiają się także inne problemy o charakterze techniczno-organizacyjnym. Problemy te mogą być oczywiście rozwiązane. Inaczej natomiast będzie z problemami kadrowymi, jako że przy obecnym stanie kadrowym wymiaru sprawiedliwości w naszym kraju nie widzę możliwości znalezienia właściwych kandydatów do sądów I instancji.

Wszystkie te problemy i wątpliwości mogą być z czasem usunięte. Przede wszystkim jednak należy podjąć próby swoistego bilansu spraw, które mogłyby wpływać do sądów I instancji.

VII. Kolejny problem to nadzór judykacyjny nad orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zagadnienie to w sposób oczywisty wiąże się z instancyjnością postępowania sądowo-administracyjnego. Sądzę, że dopóki nie będzie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, muszą być zapewnione mechanizmy umożliwiające kontrolę orzeczeń NSA (jak dziś - w sposób ułomny - rewizja nadzwyczajna, czy jak w niedługiej przyszłości - niestety także ułomna - skarga kasacyjna). Osobiście uważam, że może to być, tak jak dotychczas, nadzór sprawowany przez Sąd Najwyższy, choć można tu wskazać inne rysujące się możliwości rozwiązania tego problemu, znane zarówno z historii naszego sądownictwa, jak i występujące przejściowo w systemach innych państw (Portugalia). Myślę tu o różnego typu

skargach kasacyjnych wewnętrznych (np. senat kasacyjny w NSA). Nie będę ukrywał, że nie wszystkie orzeczenia Sądu Najwyższego przekonują sędziów NSA; nie spotykają się też z akceptacją w doktrynie prawa administracyjnego. Powodem tego jest najczęściej inne spojrzenie na problematykę prawa publicznego przez znawców prawa prywatnego, a także stosowanie do stosunków publicznoprawnych metody cywilistycznej. Przykładowo można tu wskazać stanowisko Sądu Najwyższego, gdy chodzi o dopuszczalność skargi do NSA na decyzje kasacyjne, czy też dotyczące trybu wnoszenia skargi przez organ gminy na rozstrzygnięcia nadzorcze<sup>13</sup>.

Nie ulega dla mnie wątpliwości, że należy dążyć do dalszego rozluźniania związków między Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym aż do pełnego wyodrębnienia obu sądów - SN jako sądu kasacyjnego w układzie sądownictwa powszechnego (z pewnymi dodatkowymi kompetencjami przewidywanymi przez ustawy szczególne, np. w sferze prawa wyborczego) oraz NSA jako zwieńczenia sądownictwa administracyjnego. Taki model zresztą przeważa w systemach europejskich.

Z tych względów dyskusyjny jest proponowany przepis art. 163 ust. 1, który głosi, że "Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, w szczególności przez rozpoznawanie skargi kasacyjnej". Także i w tym zakresie proponowałem, aby w przepisach wprowadzających konstytucję ustanowić normę, która to rozwiązanie utrzymywałaby do czasu powołania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Dla przyjętego w projekcie rozwiązania pojawiają się niekiedy uzasadnienia, z których wynika, że należy zapewnić odpowiednią rangę Sądowi Najwyższemu, a także niezbędną w pewnym zakresie jednolitość orzecznictwa. Model taki nie jest modelem, który pojawiałyby się w konstytucjach innych państw (choć są i tego typu przykłady, ale w zasadzie tylko wówczas, gdy sądownictwo administracyjne stopione jest z sądownictwem powszechnym). Sądzę, że pozycja Sądu Najwyższego w najmniejszym stopniu zależy od wielości kompetencji i możliwości wpływania na orzecznictwo jak największej ilości różnego typu i charakteru sądów. Pozycja SN, podobnie jak każdego innego sądu, zależy wyłącznie od jakości orzecznictwa. Nie sądzą, aby był potrzebny inny organ, niż Trybunał Konstytucyjny, który zapewniałby niezbędną jednolitość interpretacyjną (przy utrzymaniu instytucji powszechnej wykładni).

Wydaje się, że czymś naturalnym i dobrym jest szerokie kształtowanie się poglądów orzecznich w ramach trzech wyodrębnionych pionów sądownictwa (sądownictwo powszechne z Sądem Najwyższym, sądownictwo administracyjne z Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz Trybunał Konstytucyjny). Osobny problem, który przy proponowanym wyżej rozwiązaniu musiałby w naturalny sposób powstać, to albo konieczność powołania odrębnego Trybunału Kompetencyjnego, albo też powierzenie tej funkcji Trybunałowi Konstytucyjnemu.

VIII. I wreszcie problem osób kierujących najwyższymi sądami i trybunałami. Projekt przewiduje tu trzy warianty, gdy chodzi o Sąd Najwyższy

<sup>13</sup> Por. uchwałę 7 sędziów z 19 I 1983 r. (III AZP 7/82), uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z 15 XII 1984 r. (III AZP 1/84) oraz uchwałę 7 sędziów z 27 II 1992 r. (III AZP 8/91).

i NSA, i dwa warianty w przypadku Trybunału Konstytucyjnego. Nie omawiając szerzej tych wariantów stwierdzić należy, że zasadnicze różnice między nimi dotyczą tego, czy prezesów sądów najwyższych ma wybierać Sejm, zgromadzenia ogólne sędziów, czy też mają być oni powoływani przez Prezydenta. Uważam, że optymalnym rozwiązaniem byłoby zastosowanie podobnego sposobu kreowania prezesów w Sądzie Najwyższym i NSA (problem Trybunału Konstytucyjnego jest sprawą odrębną).

Każdy z proponowanych wariantów ma swoje wady i zalety. Zdaje się dziś, po doświadczeniach lat poprzednich, że środowisko sędziowskie opowiadałoby się za wariantem najbardziej demokratycznym, a więc powierzającym wybór na stanowisko prezesa zgromadzeniu ogólnemu sędziów.

Przedstawione uwagi nie wyczerpują problematyki NSA w nowej konstytucji. Sądzę jednak, że ujawniają bliskie związki proponowanych rozwiązań konstytucyjnych z będącą w ostatniej fazie prac sejmowych nową ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Wyrażają także wątpliwości kierownictwa Sądu i sędziów NSA na obecnym etapie funkcjonowania tego organu oraz co do jego przyszłej pozycji w wymiarze sprawiedliwości.

#### ADMINISTRATIVE COURTS IN THE FUTURE CONSTITUTION

##### S u m m a r y

Considerations concerning the place and position of administrative courts in the future constitution appear before the remarks concerning the normative model of these courts in Poland during the period 1919-1939. The current position of the Head Administrative Court refers to the solutions of that interwar time.

Generally, in the discussions about the new constitution, as well as in the drafts of the constitutions already prepared, a tendency advocating the retention of the currently binding solutions is observed. The role of the Head Administrative Court is still seen to be a one-instance, specific and independent organ, guided only by the law, and of cassation competence. However, the judiciary supervision of the awards and decisions of the Head Administrative Court would be still the responsibility of the Supreme Court.

The paper suggests other positions which the Head Administrative Court might assume in the new constitution. The future administrative courts have also been given new considerations. The solutions postulated in the paper might, in the near future, lead to the implementation of a two-instance administrative courts in Poland, which would, together with the Head Administrative Court, become separate and independent of the Supreme Court.

The fundamental solutions to the draft of the new bill about the Head Administrative Court, which postulate, among others, an extension of the Court's jurisdiction, have been identified.

The new proposals bring administered subjects much closer to the European standards.