

ZBIGNIEW JANOWICZ

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE LAT DZIEWIĘĆDZIESIĄTYCH¹

Nasze obecne ogólne sądownictwo administracyjne² sięga swymi korzeniami do okresu sprzed II wojny światowej. Z tradycji ustawodawstwa tego okresu czerpano też w ostatnich dziesięcioleciach, podejmując kilkakrotnie próby odbudowy sądowej kontroli administracji, zakończone ostatecznie sukcesem w 1980 r. Pewne zresztą kwestie, jak przede Wszystkim jedno- czy wieloinstancyjności sądownictwa administracyjnego, Wyboru typu kasacyjnego czy rewizyjnego (bądź mieszanego), czy też metody określenia właściwości rzeczowej, powracają w toku dziejów tego sądownictwa (nie tylko na naszym gruncie). Z tych też względów dla właściwego ukazania obrazu struktury dzisiejszego sądownictwa administracyjnego i jego perspektyw rozwojowych należy — jak sądzę przypomnieć w największym skrócie drogę, jaką przeszło to sądownictwo od chwili powstania niepodległego Państwa Polskiego.

Konstytucja Marcowa stanowiła, że „Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele” (art. 73). Zapo-

¹ Podstawę tego artykułu stanowi referat wygłoszony na posiedzeniu Wydziału Historii i Nauk Społecznych PTPN w dniu 9 IV 1991 r. Tym się tłumaczy jego ogólny, przeglądowy charakter. Tym też uzasadniony jest w zasadzie brak bliższej dokumentacji. Odsyłam do źródeł i literatury podanej w moich pracach: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sadem administracyjnym*, Warszawa—Poznań 1987; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa—Poznań 1987 (nowe wydanie w druku).

² Pomijam w tym przeglądzie specjalne sądownictwo administracyjne: Inwalidzki Sąd Administracyjny (powołany w 1935 r. i nie reaktywowany po wojnie) oraz sądy ubezpieczeń społecznych. Te ostatnie, powołane w 1939 r. na krótko o przed wybuchem wojny, mogły rozpocząć swą działalność dopiero w 1945 r.; działały też nieprzerwanie ze względu na związanie Państwa konwencjami międzynarodowymi. Po kilku reorganizacjach sądy te stanowią obecnie odrębne jednostki organizacyjne sądów wojewódzkich i apelacyjnych.

wiedź tę zrealizowała tylko częściowo ustawa z 3 VIII 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. 1922, nr 67, poz. 600), tworząc ten trybunał jako jedyną instancję sądową „aż do ustanowienia sądów administracyjnych niższego stopnia z udziałem czynnika obywatelskiego” (art. 1). Trybunał pozostał też jedynym sądem ogólnego sądownictwa administracyjnego przez cały okres międzywojenny, mimo podtrzymania zapowiedzi powołania sądów niższej instancji (z pominięciem jednak słów: „... z udziałem czynnika obywatelskiego”) przez drugi z kolei akt normatywny — rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej (z mocą ustawy) z 27 X 1932 r. (Dz. U. 1932, nr 94, poz. 806, art. 1). Zapowiedzi tej nie było już jednak w Konstytucji Kwietniowej.

NTA, podobnie jak jego pierwowzór — trybunał austriacki (Verwaltungsgerichtshof) — był przez cały okres swego istnienia sądem typu kasacyjnego, zaś jego właściwość rzeczowa określana była według klauzuli generalnej, ograniczonej w niewielkim stopniu enumeracją negatywną. Wyłączone były m. in. sprawy dyplomatyczne i konsularne, obrony państwa, dyscyplinarne. Wyłączone były także sprawy, w których władze administracyjne uprawnione były „do rozstrzygania według swobodnego uznania w granicach pozostawionych temu uznaniu” (art. 3 pkt b ustawy z 1922 r.; art. 6 pkt 2 rozp. z 1932 r.). NTA mógł jednak badać, czy władza administracyjna była w danym przypadku uprawniona do działania według swobodnego uznania i czy nie przekroczyła jego granic, co dawało Trybunałowi częstokroć okazję do wnikania dość głęboko w sferę uznania.

Po II wojnie światowej ogólne sądownictwa administracyjne nie zostało ze znanych powodów (doktrynalnych i politycznych) reaktywowane, mimo żądań szerokiej opinii społecznej oraz postulatów literatury prawniczej. Nie została więc m. in. zrealizowana zapowiedź tzw. Małej Konstytucji z 19 II 1947 r., według której osobna ustawa miała ustalić „tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej” (art. 26). Umieszczenie tego nie dość jednoznacznego przepisu w rozdziale „Wymiar sprawiedliwości” pozwalało (jak sądzono niemal powszechnie) domniemywać, że chodzi tu o organy sądowe.

Podjęte już w nieco innej sytuacji politycznej próby wprowadzenia sądownictwa administracyjnego w latach 1956-1958 (projekt ustawy z 28 I 1958 r.) oraz w 1972 r. (projekt wstępny ustawy z 7 IX 1972 r.) zakończyły się — jak wiadomo — niepowodzeniem.

Na uwagę zasługuje pierwszy z tych projektów, przygotowany w ramach Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministerstwie Sprawiedliwości (autorzy: M. Zimmermann — główny referent, J. Litwin), który wprawdzie nawiązywał w znacznym stopniu do ustawodawstwa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, przewidywał jednakże inną strukturę sądownictwa, a mianowicie utworzenie wojewódzkich sądów administracyjnych

oraz Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego. Izba ta miała orzekać w sprawach skarg na decyzje naczelnych i innych centralnych organów administracji państwowej, sądy wojewódzkie zaś — na decyzje pozostałych organów administracji. Ten „mieszany” typ ustroju sądownictwa administracyjnego, przyjęty w znacznej mierze ze względu na „obowiązujący” w latach bezpośrednio powojennych (ale i później także) pogląd o jednolitości sądownictwa w państwie socjalistycznym, zwłaszcza na stopniu najwyższym, miałby wówczas ze względu na konieczność budowania sądowej kontroli legalności administracji „od podstaw” z pewnością pewne zalety (podobnie jak przyjęta w 1980 r. koncepcja związania Naczelnego Sądu Administracyjnego z sądownictwem powszechnym poprzez tzw. nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego).

Do projektu tego nawiązywano m. in. w toku prac legislacyjnych poprzedzających utworzenie sądownictwa administracyjnego w 1980 r. Pewne idee projektu znalazły zresztą wyraz w kodeksie postępowania administracyjnego z 14 VI 1960 r.

II

Przełomowe znaczenie w dziejach uporczywej walki o wzmocnienie ochrony prawnej jednostki wobec państwa ma ustawa z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. 1980, nr 4, poz. 8). Przyniosła ona, obok istotnej nowelizacji przepisów postępowania administracyjnego (dalsza unifikacja tego postępowania i wzmocnienie pozycji Procesowej strony), utworzenie sądu administracyjnego i zbudowanie Podstaw procesu sądowo-administracyjnego³.

Godna uznania jest udana w zasadzie próba połączenia w jednym akcie — kodeksie postępowania administracyjnego — postępowania administracyjnego *sensu stricto* i postępowania przed sądem administracyjnym⁴, które stanowi (czy też: może stanowić w pewnym sensie funkcjonalnym) naturalną kontynuację tego pierwszego postępowania. W „pewnym sensie”, wbrew bowiem spotykanym nieraz poglądom (także w gronie sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wywodzących się w niewielkiej mierze z sądownictwa powszechnego) upatrującym w postępowaniu

³ Wokół terminu „postępowanie sądowo-administracyjne” (albo „proces sądowo-administracyjny”) pojawiają się niekiedy nieporozumienia. Termin ten, używany już w okresie międzywojennym, oznacza to samo, co „postępowanie (proces) przed sądem administracyjnym”, nie zaś postępowanie będące czymś pośrednim między postępowaniem sądowym a postępowaniem administracyjnym.

⁴ Jest to próba wolna od uprzedzeń panujących w wielu krajach o starych tradycjach procesowych dominującej jednak roli procedury sądowo-administracyjnej (zwłaszcza Francja, w mniejszym stopniu Włochy, czy nadal jeszcze — mimo kodyfikacji postępowania administracyjnego w 1976 r. — Republika Federalna Niemiec).

niu przed sądem administracyjnym niemal drugą instancję w stosunku do postępowania przed organami administracji — mamy tu oczywiście do czynienia z zupełnie odrębną drogą dochodzenia prawa⁵.

Jeśli chodzi o sam model sądu administracyjnego, to w toku prac legislacyjnych poprzedzających wspomnianą ustawę z 31 I 1980 r. zrezygnowano z pierwotnej koncepcji powierzenia kontroli legalności decyzji administracyjnych sądownictwu powszechnemu, tworząc odrębne sądownictwo w postaci Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten nie został jednak odizolowany od sądownictwa powszechnego; przeciwnie — poprzez nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego, jakiemu poddano go na równi z innymi sądami w kraju⁶, został on „wbudowany” po części w istniejący, jednolity system sądownictwa.

Naczelny Sąd Administracyjny stanowiąc jedyną instancję sądownictwa administracyjnego podobny jest pod tym względem do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. W odróżnieniu jednak od swego poprzednika Naczelny Sąd Administracyjny działa nie tylko w Warszawie, lecz również — co przesądza ustawa — „w ośrodkach zamiejscowych tworzonych dla jednego lub kilku województw”⁷.

Utworzenie niższej instancji w pierwszym okresie działalności sądownictwa administracyjnego — po ponad czterdziestoletniej przerwie — natrafiłoby na oczywiste trudności organizacyjne, zwłaszcza personalne. Nie było kandydatów w pełni przygotowanych zawodowo do objęcia stanowiska sędziego sądu administracyjnego, a także spełniających jednocześnie inne wymagania określone w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w tym wymóg co najmniej dziesięcioletniej praktyki na stanowiskach lub w zawodach tam wymienionych. Dlatego też przewidziano tutaj możliwość dyspensy. Miarą trudności może być to, że sąd ten rozpoczynał działalność w składzie 9 osób, w tym prezesa i wiceprezesa⁸.

Rozwiązanie problemu „instancyjności” w 1980 r. było z pewnością dla początkowego okresu działalności sądownictwa administracyjnego celowe, a może nawet optymalne: z jednej strony umożliwiono w sprawach skarg na decyzje wydawane przez różnorodne terenowe organy administracji (które stanowią rzecz jasna znaczną większość ogółu decyzji) szerszy i bardziej dogodny dostęp do sądu, z drugiej zaś — większą jednolitość orzecznictwa. Chyba za równie celowe uznać należy po wierzenie sądowi działającemu w Warszawie orzekania w sprawach

⁵ Konsekwencją takich poglądów są m.in. nieporozumienia, jakie powstały w orzecznictwie i literaturze w kwestii dopuszczalności *reformationis in peius* w postępowaniu przed sądem administracyjnym; por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 454 i n.

⁶ Były to wówczas także odrębne sądy pracy i ubezpieczeń społecznych.

⁷ Ośrodki zamiejscowe obejmują — jak dotąd — od 3 do 8 województw.

⁸ Obecnie jest już ok. 100 sędziów.

skarg na decyzje naczelných (innych centralnych) organów administracji (waga tych spraw, często większa złożoność).

Naczelný Sąd Administracyjny jest sądem typu kasacyjnego i także pod tym względem podobny jest do Najwyższego Trybunału Administracyjnego (z wyjątkiem nie znanej przed wojną skargi na bezczynność administracji, czyli na tzw. milczenie władzy). Jeżeli zaś chodzi o właściwość rzeczową sądu administracyjnego, to z dwóch zasadniczych metod jej określenia — klauzuli generalnej i klauzuli enumeracji pozytywnej — w realiach politycznych i administracyjnych końca lat siedemdziesiątych wybrano tę ostatnią. Poza długoletnim przerwaniem tradycji sądownictwa administracyjnego i wspomnianym brakiem kandydatów na sędziów o pełniejszych kwalifikacjach zawodowych — przyczyna (i to zasadnicza) tkwiła gdzie indziej: nie zostały nadal w pełni przezwyciężone opory polityczne i administracyjne przeciwko wprowadzeniu kontroli sądowej. Łatwiej przeto i skuteczniej można było mówić o rozszerzeniu kontroli istniejącej (zresztą zupełnie wyjątkowej) niż o kontroli całkowitej.

Właściwość rzeczowa NSA została jednakże zakreślona bardzo szeroko: enumeracją z art. 196 § 2 k.p.a. objęto ogromną większość spraw administracyjnych, w tym sprawy z zakresu stosunków osobistych obywateli (ewidencja ludności, akty stanu cywilnego, obywatelstwo i in.), oświaty, wychowania i szkolnictwa wszystkich typów i stopni, zobowiązań podatkowych i należności celnych⁹, budownictwa, rzemiosła, handlu, gospodarki (rolnictwo i leśnictwo, gospodarka komunalna i mieszkaniowa, gospodarka wodna itd.), ochrony środowiska i in. — ogółem ok. 90% spraw administracyjnych. Nie był to katalog zamknięty. W tym samym bowiem artykule (§ 3) otworzono drogę do dalszego rozszerzenia właściwości rzeczowej sądu administracyjnego w drodze ustaw szczegółowych, co wykorzystano w latach 1981 - 1989 w co najmniej kilkunastu ustawach¹⁰ („co najmniej” — bowiem niektóre ustawy nie wprowadzały

⁹ Przed poddaniem kontroli sądowej spraw zobowiązań podatkowych oraz należności celnych „broniono się” najdłużej, wyłączając je spod tej kontroli we wspomnianym wyżej projekcie ustawy z 1972 r. W toku prac legislacyjnych poprzedzających wprowadzenie sądownictwa administracyjnego w 1980 r. sprawy należności celnych (z pewnymi ograniczeniami) umieszczono w katalogu spraw podanych właściwości NSA dopiero w ostatnim stadium tych prac (w styczniu 1980 r.).

¹⁰ Ich listę otwierała ustawa z 31 VII 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk. Wśród dalszych można wymienić np. ustawę z 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, ustawę z 22 XI 1983 r. — prawo dewizowe (zastąpioną później ustawą z 15 II 1989 r.), ustawę z 6 IV 1984 r. o fundacjach, ustawę z 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w PRL, ustawę z tej samej daty o wolności sumienia i wyznania oraz kilka ustaw ze sfery gospodarczej.

w istocie nic nowego, informując tylko, że dana dziedzina podlega kontroli tego sądu, bądź też usuwając powstałe na tle § 2 wątpliwości).

Odrębne miejsce wśród ustaw szczególnych zajmuje ustawa z 26 I 1984 r. — prawo prasowe, która poddała kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego obok decyzji administracyjnych także sprawy nie należące w ogóle do dziedziny administracji. Można mianowicie zaskarżyć do tego sądu odmowę udzielenia informacji zainteresowanej redakcji lub niezachowanie wymogów określonych dla takiej odmowy w ustawie (art. 4).

Poza kontrolą sądową pozostały tylko nieliczne, często jednak dla realizacji praw i wolności obywateli podstawowe sprawy, wśród nich sprawy wyznań, stowarzyszeń, zgromadzeń, paszportów oraz powszechnego obowiązku obrony.

Szybko dały o sobie znać wady klauzuli enumeracji pozytywnej. Nasuwa ona nierzadko wątpliwości, jakie decyzje mogą być zaskarżane do sądu, tym bardziej w przypadku późniejszego ustawodawstwa. Wątpliwości te usuwało wielokrotnie orzecznictwo NSA i SN. Między tymi obydwooma sądami powstawały jednak — co było rzeczą naturalną — pewne spory, np. znany spór dotyczący właściwości sądu administracyjnego w sprawach mianowanych pracowników państwowych, który oczekiwał się ostatecznie negatywnej (w zasadzie) odpowiedzi w uchwale połączonych izb Sądu Najwyższego: Cywilnej i Administracyjnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych¹¹.

Stosunkowo też wcześniej, ku czemu dobry klimat stwarzał okres „odnowy” lat 1980 - 1981, zaczęły się pojawiać głosy postulujące wprowadzenie klauzuli generalnej, zahamowane tylko na krótko po wprowadzeniu stanu wojennego.

III

Prace nad pewną niezbędną reformą sądownictwa administracyjnego — głównie nad rozszerzeniem właściwości rzeczowej Naczelnego Sądu Administracyjnego poprzez wprowadzenie klauzuli generalnej — podjęto w tym sądzie i w Ministerstwie Sprawiedliwości w 1988 r. Proponowana jednak przez to ministerstwo lista wyłączeń (zwłaszcza z zakresu resortów spraw wewnętrznych i obrony Narodowej) oraz przyjęcie W jednej z końcowych wersji projektu jako kryterium wyłączenia „spraw wewnętrznych” pojęć nieokreślonych („bezpieczeństwo państwa”, „po rządęk publiczny”) mogły — zamiast zamierzonego rozszerzenie dotychczasowego zakresu właściwości rzeczowej sądu — w istocie spowodować jego ograniczenie¹². Prace nad tą reformą nie zostały zakończone do

¹¹ Bliżej na ten temat Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 424 i n.

¹² Materiały z tych prac są szczególnie interesujące — ze względu na bardzo

chwili przełomu politycznego zapoczątkowanego obradami „okrągłego stołu” i zwycięskimi dla dotychczasowej, demokratycznej opozycji wyborami z 4 VI 1989 r., a następnie utworzeniem rządu T. Mazowieckiego. Prace te zbiegły się wkrótce z działaniami zmierzającymi do przebudowy struktury państwowej od podstaw poprzez powołanie do życia (po wieloletniej przerwie) samorządu terytorialnego.

Podstawy tego samorządu stworzyły: ustawa z 8 III 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 94) i ustawa z tej samej daty o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95), stanowiąc m.in. jednobrzmiące, że „samodzielność gminy <i>oczywiście innych jednostek samorządu terytorialnego — Z.J.) podlega ochronie sądowej”.

Jeszcze przed uchwaleniem tych ustaw, w dniu 20 II 1990 r., Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego, przedkładając go Sejmowi w dniu 12 kwietnia. Projekt ten był na początku maja przedmiotem obrad Komisji Nadzwyczajnej do spraw projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego i wyłonionej przez tę komisję podkomisji do spraw k.p.a. Po dyskusji na posiedzeniu tej podkomisji i Komisji Nadzwyczajnej, w wyniku której wprowadzono do projektu rządowego wiele istotnych zmian (przede wszystkim ograniczając znacznie katalog wyłączeń spod klauzuli generalnej) uchwalono ostatecznie¹³ w dniu 24 V 1990 r. ustawę nowelizującą k.p.a. (Dz. U. 1990, nr 34, poz. 201 — cytowana dalej jako nowela z 1990 r.).

Reforma, czy też reformy z 1990 r. dotyczą kwestii zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji administracyjnych, a także niektórych postanowień, w sferze zaś „samorządowej” — głównie zaskarżenia różnorodnych aktów związanych z wykonywaniem przez organy administracji państwowej (rządowej) nadzoru nad działalnością samorządową (komunalną). Ze względu na ramy artykułu wypadnie ograniczyć się i tu — do podstawowych tylko informacji i uwag.

Skarga do sądu administracyjnego przysługuje obecnie na wszystkie decyzje administracyjne, poza bardzo nielicznymi wyjątkami przewidzianymi w art. 196 § 4 kodeksu (klauzula generalna ograniczona enumeracyjnie — negatywna)¹⁴. Chodzi tu zresztą — inaczej niż dotąd — nie tylko o decyzje wydawane w postępowaniu uregulowanym kodeksem, lecz również o decyzje wydawane w postępowaniach unormowanych przepisami ustaw szczególnych.

silną (i jak się wówczas mogło wydawać — skuteczną) obronę wymienionych resortów przed poddaniem pewnych wydawanych w nich decyzji kontroli sądowej (dotyczy to zwłaszcza resortu spraw wewnętrznych).

¹³ Po przyjęciu przez Sejm propozycji dokonania zmian zgłoszonych przez

Senat

¹⁴ Patrz niżej.

Do sądu mogą być zaskarżane (co stanowi zupełną nowość) także niektóre postanowienia wydawane w postępowaniu „kodeksowym” oraz w innych, wspomnianych przed chwilą postępowaniach administracyjnych, np. postanowienia o zawieszeniu postępowania, o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania (te ostatnie zwłaszcza zamykały nierzadko stronie drogę dochodzenia prawa przed organem odwoławczym, a w konsekwencji — wobec niewyczerpania toku instancji — także przed sądem administracyjnym). Osobną grupę stanowią niektóre postanowienia wydawane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym (np. postanowienia o rozstrzygnięciu zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego). Do zaskarżania postanowień stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. o zaskarżaniu decyzji¹⁵.

Wyjątki od przyjętej w noweli klauzuli generalnej są bardzo nieliczne. Nie można sugerować się listą wyłączeń zawartą w § 4 artykułu 196, wymienia się tu bowiem także sprawy należące do „internów” administracyjnych (m.in. z zakresu nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji państwowej; mamy tu zresztą powtórzenia wyłączenia z ant. 3 § 3 pkt 1) oraz sprawy należące do kilku postępowań odrębnych, zbliżonych znacznie do postępowania sądowego (postępowanie, a właściwie różnorodne postępowania dyscyplinarne, postępowanie przed Urzędem Patentowym i Komisją Odwoławczą przy tym Urzędzie). Wyłączenia obejmują w istocie tylko sprawy „udzielania wiz, przyznawania prawa azylu, uzyskiwania zezwolenia na pobyt stały i wydalania, chyba że cudzoziemiec przebywa legalnie w Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „odmowy powołania lub mianowania na stanowiska kierownicze i do pełnienia funkcji w organach państwowych, chyba że obowiązek powołania lub mianowania wynika z przepisów prawa”¹⁶.

Zasięg obecnej klauzuli generalnej jest szerszy niż w ustawodawstwie o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, szerszy także niż w wielu ustawodawstwach współczesnych (np. w związkowym szwajcarskim).

W sferze samorządowej kompetencje przyznane sądowi administracyjnemu są trojakiiego rodzaju:

— rozpoznawanie skarg na różnorodne akty związane z wykonywaniem przez organy administracji państwowej (rządowej) nadzoru nad

¹⁵ Co stwarza wiele trudności, zwłaszcza w przypadkach odesłań wielostopniowych (dotyczy to szczególnie postanowień wydawanych w postępowaniu zabezpieczającym).

¹⁶ Takim przepisem jest art. 45 ust. 2 ustawy z 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz. U. 1982, nr 31, poz. 214 z późn. zm.

działalnością samorządową (komunalną), np. skargi złożonej przez wojewodę, który nie mógł sam podjąć rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy z powodu upływu 30-dniowego terminu lub też skargi organu gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z powodu niezgodności tego aktu z prawem. Znowelizowany kodeks zawiera tutaj tylko bardzo zwięzłe postanowienie w art. 216a § 1, odsyłając do ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Nie wchodząc w bardzo szczegółową i złożoną problematykę tych skarg trzeba zauważyć tylko, że pojawiają się tutaj nader liczne trudności wykładni. Uregulowanie kwestii sprawowania przez organy administracji państwowej (rządowej) nadzoru nad działalnością samorządową (komunalną) i zaskarżania aktów tego nadzoru do sądu administracyjnego jest w cytowanej ustawie samorządowej fragmentaryczne (stąd liczne odesłania, nie zawsze przy tym konsekwentne, do „odpowiedniego stosowania” przepisów wewnątrz samej tej ustawy, jak i „na zewnątrz — do k.p.a.). Daleka też od precyzji jest terminologia (dotyczy to przede wszystkim pojęcia „organów nadzoru”) i redakcja poszczególnych przepisów. Niestaranna jest wreszcie systematyka rozdziału o nadzorze;

— rozpoznawanie skarg przewidzianych w art. 101 ustawy samorządowej, który stanowi, że „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może — po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia — zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”. Chodzi tutaj (co wynika przede wszystkim z art. 102 ustawy) o akty o charakterze ogólnym, w tym różnego rodzaju akty normatywne powszechnie obowiązujące. Skarga z art. 101 stanowi zupełnie nową instytucję w naszym sądownictwie administracyjnym: kontrola sądowa wykracza tu poza tradycyjne ramy badania legalności aktów indywidualnych;

— rozstrzyganie sporów o właściwość między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej (art. 22 § 2, art. 216b k.p.a.). I tutaj także kompetencje sądu administracyjnego — Wynikające z przyjęcia w Konstytucji zasady ochrony sądowej samodzielności samorządu¹⁷ — są zupełnie nowe.

Nasuwa się tu ogólniejsza refleksja. Kierunek naszkicowanych (a właściwie tylko zaznaczonych) tutaj reform jest właściwy. Ich realizację utrudnia z pewnością nie najlepiej przygotowane ustawodawstwo, przy czym uwaga ta odnosi się w większym stopniu do ustawy samorządowej — o jej wadach była już mowa. Sama też nowela do k.p.a. nie jest wolna od licznych braków i „potknięć”, których można było uniknąć, zwłaszcza gdy chodzi o uregulowanie sprawy właściwości rzeczowej sądu administracyjnego poza sferą samorządową. Prace legisla-

¹⁷ Por. wyżej.

cyjne w tej materii trwały kilka lat, nie można zatem głównej przyczyny niedociągnięć upatrywać w pośpiechu — tak jak w przypadku ustawy samorządowej. Nie po raz pierwszy dała tu o sobie znać słabość naszych resortowych służb prawnych¹⁸, które przy tym nie zawsze chętnie i nie zawsze w porę zasięgają rady specjalistów.

IV

Na zakończenie tego przeglądu należałoby postawić pytanie: jakie perspektywy rysują się przed sądownictwem administracyjnym, zwłaszcza *sub specie* przygotowywanej Konstytucji? Czy nie należałoby wykorzystać tej okazji do przeprowadzenia dalszych, gruntownych reform, np. dalszego rozszerzenia kompetencji sądu administracyjnego, zmiany jego typu, rozbudowy instancyjnej, a także podjęcia próby uregulowania na nowo — w sposób bardziej wyczerpujący niż to uczyniono w k.p.a. — postępowania przed tym sądem?

Sądzę, że należałoby tu postępować z dużym umiarem i rozwagą. Znajdujemy się obecnie w okresie zasadniczych reform, w którym ofiarą nie zawsze należyce uzasadnionych i przygotowanych dążeń padają niekiedy (lub paść mogą) dobre, sprawdzone regulacje czy też choćby poszczególne instytucje — przykładem może tu być dotknięta licznymi istotnymi wadami radykalna reforma szkolnictwa wyższego.

Naczelny Sąd Administracyjny należy do tych organów, których działalność zyskała sobie powszechnie wysoką ocenę. Wnosi on wiele cennych wartości do naszego życia społeczno-prawnego od początku swego istnienia. Jego orzecznictwo dotyczące źródeł prawa, zasad ogólnych postępowania administracyjnego, uznania administracyjnego i tzw. pojęć nieokreślonych zajmuje miejsce szczególne, nie ustępując zresztą orzecznictwu sądów zachodnioeuropejskich o nieprzerwanej tradycji. Orzecznictwo NSA utarowało też z pewnością drogę do powstania i działalności dalszych organów ochrony prawnej w sferze prawa publicznego — Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Nie sądzę, by w najbliższych latach celowe było dalsze rozszerzanie właściwości rzeczowej sądu administracyjnego ponad obecne ramy. Nie należałoby więc dążyć do objęcia kontrolą sądową legalności innych, niż decyzje i niektóre postanowienia, czynności administracji, a więc między innymi tzw. czynności faktycznych. Przykłady niektórych systemów sądownictwa administracyjnego, np. w krajach zachodnioeuropejskich, są tu z pewnością bardzo pociągające, nie można jednak zapominać, że tak szeroki (sięgający zresztą poza tradycyjne ramy sądownictwa administracyjnego) zakres kontroli jest rezultatem nieprzerwanego istnienia i działania sądów administracyjnych w państwach prawnych. Nie sądzę także, by sprawą pilną było przyznanie naszemu sądownictwu admini-

¹⁸ Tutaj — zwłaszcza resortu sprawiedliwości.

stracyjnemu kompetencji rewizyjnych (merytorycznych), chyba tylko wyjątkowo, w przypadku gdy organ administracji wydając nową decyzję, po uchyleniu poprzedniej wyrokiem sądu, nie uwzględni oceny prawnej zawartej w wyroku.

Do spraw, którymi trzeba by się zająć w najbliższej przyszłości (niekoniecznie zaraz!) należy z pewnością kwestia rozbudowy instancyjnej sądownictwa administracyjnego. Wysuwany niekiedy argument, że wobec istnienia dwóch instancji administracyjnych działających w ukształtowanym procesowo postępowaniu wystarczy jedna instancja sądowa, polega chyba na nieporozumieniu. Chodzi przecież o kontrolę wewnątrz sądownictwa.

Dojrzała już natomiast od dawna do rozstrzygnięcia sprawa pełnego „usamodzielnienia” Naczelnego Sądu Administracyjnego, tzn. wyłączenia go spod nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego (w początkowym okresie działalności sądu administracyjnego z pewnością celowego).

Kwestia uregulowania w najbliższym czasie na nowo, bardziej wyczerpująco, postępowania przed sądem administracyjnym jest tylko pozornie prosta. Naczelny Sąd Administracyjny ma już za sobą najtrudniejszy okres, kiedy to musiał się uporać z wieloma ważnymi problemami, jakie nasuwa art. 211 k.p.a., odsyłający w sprawach nie uregulowanych w tym kodeksie do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego; okres, w którym zresztą — co zasługuje na podkreślenie — kształtował się właśnie na drodze takiego stosowania przepisów procedury cywilnej model postępowania przed tym sądem, a który trudno byłoby wyobrazić sobie bliżej w toku prac legislacyjnych pod koniec lat siedemdziesiątych. Czy jednak chwila obecna jest właściwa do podjęcia nowych uregulowań, skoro Naczelny Sąd Administracyjny musi z kolei rozwiązywać nowe problemy, jakie nasuwa odpowiednie stosowanie k.p.a. (a zatem i k.p.c.) w bardzo obszernej i złożonej sferze samorządowej?

Z kwestią uregulowania na nowo postępowania przed sądem administracyjnym łączy się sprawa ewentualnego wydzielenia tego postępowania z k.p.a. i przygotowania odrębnej ustawy normującej zarówno materię proceduralną, jak i ustrojową. Nie wydzielałbym z k.p.a. postępowania przed sądem administracyjnym i nie zrywał pozytywnych więzi tego postępowania z postępowaniem administracyjnym (reprezentującym zresztą bardzo wysoki poziom); nie naruszałbym w ogóle struktury k.p.a. stanowiącego pewnego rodzaju *magna charta* w stosunkach między obywatelem a administracją (dzisiaj już nie tylko rządową, lecz także samorządową). Podobnego kompleksowego aktu nie ma dzisiaj bodaj żaden kraj (przynajmniej europejski).

Z ewentualnym wydzieleniem postępowania przed sądem administracyjnym wiązać się może dalsze niebezpieczeństwo (czy też niebezpieczeństwa) stopniowego „wyjmowania” z ram kodeksu innych postępowań,

w szczególności postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych między organami administracji a sądami, postępowania w sprawach skarg i wniosków itd.¹⁹ Od czasu do czasu pojawiają się w tym zakresie różne próby „reform”, w imię rzekomej „czystości” legislacyjnej czy też pod innymi hasłami.

I na koniec pytanie: co w sprawie kontroli sądowej administracji powinna stanowić sama Konstytucja? Czy powinna zawierać tylko ogólne zasady, czy też przepisy bardziej szczegółowe? Są tutaj możliwe — jak zresztą świadczy przegląd ustaw zasadniczych innych państw — różne rozwiązania. Trudności, jakie łączą się ze „sztywnością” ustawy konstytucyjnej przemawiałyby — jak sądzę — za niezbyt szczegółową regulacją, która nie przesądzałaby z góry wyboru pewnych koncepcji przez „zwykłe” ustawodawstwo.

ADMINISTRATIVE COURTS IN THE 1990s

S u m m a r y

Proper understanding of the nature and developmental tendencies of general administrative courts requires a retrospect view, reaching to the pre-war period. Despite the absence of administrative courts from the Polish scene for over forty years, there is undoubtedly a certain consistent developmental line. Namely, the drafts of administrative courts legislation from 1958 and 1972 clearly referred to the Acts on the Supreme Administrative Tribunal; the same Acts had great influence on the Law of 31 January 1980 on the Chief Administrative Court.

The author characterises the organisation and the scope of activity of the Chief Administrative Tribunal. Then he presents the amendments introduced in 1990, in particular the widening of *ratione materiae* jurisdiction (a general clause with very few exceptions) and granting to that Tribunal the powers resulting from the emergence of local self-government (i.a. judicial control of acts connected with the execution by state authorities of supervision over local self-government, settlement of competence disputes between local self-government and central state administration organs).

In the final part of his article the author investigates developmental prospects of administrative courts and the provisions of the future Constitution.

¹⁹ Dodajmy, że nadal jeszcze pojawiają się zupełnie nieuzasadnione, a podyktowane „separatyzmem resortowym” tendencje do odrębnego uregulowania postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych, a więc ponownego rozbicia w tym względzie jedności postępowania administracyjnego, którą z trudem udało się osiągnąć po kilkudziesięciu latach starań. W perspektywie mielibyśmy zatem obraz zupełnej likwidacji tak ważnej zarówno dla obywatela, jak dla samej administracji całości, jaką stanowi obecnie k.p.a.