

ROMAN HAUSER, ANDRZEJ KABAT

## WŁAŚCIWOŚĆ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

W myśl art. 175 Konstytucji RP, sądy administracyjne, podobnie jak Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy wojskowe, sprawują wymiar sprawiedliwości.

Granice właściwości sądów administracyjnych oraz istota wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez te sądy zostały określone wprost w art. 184 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych organów administracji rządowej.

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd<sup>1</sup>, że z treści art. 184 Konstytucji RP wypływa wniosek, iż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej należy do sądów administracyjnych, a nie do innych sądów. Autor uważa, że w tym należy upatrywać sensu przyjętego w Konstytucji modelu sądownictwa, polegającego na wyodrębnieniu dwóch niezależnych od siebie pionów sądownictwa: jednego, obejmującego sądy powszechne i sądy wojskowe z Sądem Najwyższym na czele oraz drugiego – obejmującego sądy administracyjne, dla których najwyższą instancją jest Naczelny Sąd Administracyjny (dalej w skrócie: NSA). Takie rozdzielenie sądownictwa wprost w Konstytucji ma swoje określone implikacje w rozumieniu poszczególnych przepisów ustawy zasadniczej oraz stanowi ważną wskazówkę dla ustawodawcy regulującego ustroj, właściwość i postępowanie przed sądami w aktach niższego rzędu<sup>2</sup>.

Zatem rozpoznawanie spraw, polegające na kontroli działalności administracji publicznej, powinno być powierzone sądom administracyjnym, a nie sądom powszechnym. Nie oznacza to, że w określonych sprawach, które mają swój początek w postępowaniu administracyjnym, nie można przekazać sprawy na drogę postępowania przed sądami powszechnymi. Przyjęcie jednak takiego toku postępowania powinno być oparte na założeniu, że sądowi powszechnemu powierza się dalsze załatwienie spraw mających swój początek w postępowaniu administracyjnym, a nie sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji. Wprawdzie nie można wykluczyć, że w toku rozpoznawania takiej sprawy

---

<sup>1</sup> R. Hauser, *Przekształcenia modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Forum Iuridicum”, 2002, nr 1, s. 96-98.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 97 i 98.

przez sąd powszechny zajdzie konieczność oceny np. legalności uchwały organu samorządu terytorialnego lub aktu normatywnego terenowego organu administracji rządowej, jednakże ocena ta nie będzie zasadniczym celem tego postępowania, a tylko jedną z przesłanek rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej<sup>3</sup>.

Wskazuje się też, analizując art. 177 w związku z art. 184 Konstytucji RP, że „[...] konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów, powinno być rozumiane tak, że już Konstytucja zastrzega dla sądów administracyjnych sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej, a tym samym wyłącza w tym zakresie właściwość sądów powszechnych”<sup>4</sup>.

Różnica między sprawowaniem kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne a załatwianiem spraw wynikających z działalności administracji publicznej przez sądy powszechne jest dość wyraźna.

Wspomniano już, że sąd powszechny przejmuje sprawę wynikającą z działalności administracji publicznej do dalszego jej załatwienia. Natomiast w przypadku kontroli działalności administracji publicznej wykonywanej przez sądy administracyjne sprawa, której przedmiot jest związany z działalnością określonego organu administracji publicznej, nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy do tego organu. Zadanie sądu administracyjnego polega na dokonaniu kontroli (oceny) tej działalności. Sąd ten na skutek zaskarżenia działania (zaniechania) organu nie przyjmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować (ocenić) działalność tego organu. Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia sprawy. Orzeczenia sądu administracyjnego, w razie uwzględnienia skargi, rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązują organ administracji publicznej do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy. Odstępstwa od tego rodzaju rozstrzygnięć należą do wyjątków i zawsze mieszczą się w ogólnej formule sprawowania kontroli działalności administracji publicznej. Przejęcie przez sądy administracyjne kompetencji organu administracji publicznej do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby wyjście poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej.

Wyraźne określenie w Konstytucji granic właściwości rzeczowej sądów administracyjnych przesądziło o zakresie i sposobie unormowania tej materii przez ustawy wprowadzające reformę sądownictwa administracyjnego, a więc ustawę z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej w skrócie: u.s.a.), ustawę z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej w skrócie: p.s.a.) i ustawę z 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju

<sup>3</sup> Podobnie M. Romańska, *Moc wiążąca uchwały o prawach jednostki*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 544.

<sup>4</sup> R. Hauser, op. cit., s. 97 i 98.

sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej w skrócie: p.w.u.p.).

Ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w art. 1 § 1 stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między jednostkami samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Powołany przepis nawiązuje więc do treści art. 175 i art. 184 Konstytucji (patrz uwagi poczynione wyżej) i do jej art. 166 ust. 3 (spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej). Przepis art. 1 § 2 u.s.a. określa kryteria kontroli, o której mowa w § 1, stwierdzając, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowił inaczej.

Szczegółowe unormowanie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych zawierają przepisy art. 1-5 p.s.a.

Przepis art. 1 p.s.a. definiuje pojęcie sprawy sadowoadministracyjnej (sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej podlegająca rozpoznaniu w postępowaniu sądowym na podstawie tej ustawy lub inne sprawy, do których procedura ta ma zastosowanie z mocy ustaw szczególnych). J. Borkowski zauważa, że wymieniony przepis charakteryzuje tę sprawę **pod względem materialnym przez pojęcie kontroli działalności administracji publicznej jako podstawowego jej przedmiotu**. Autor wskazuje, że to określenie podstawowe „[...] jest dopełnione elementem formalnym, jaki stanowi odesłanie do ustaw odrębnych przekazujących jeszcze inne sprawy do postępowania sadowoadministracyjnego”<sup>5</sup>.

Przepis art. 3 § 1 p.s.a. stanowi, że sądy te sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Natomiast § 2 i 3 zawierają szczegółowy katalog spraw objętych właściwością rzeczową sądów administracyjnych.

W art. 3 § 2 p.s.a. zawarto wyjaśnienie, że **kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:**

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (po słowie „dotyczące” pominięto wyrazy „przyznania, stwierdzenia lub uznania” występujące w poprzedniej regulacji; w toku prac legislacyjnych uznano m.in., że słowo „przyznanie” nie da się pogodzić z formułą „wynikania” określonych praw lub obowiązków wprost z przepisów prawa);

<sup>5</sup> J. Borkowski, *Ustawa o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, „Monitor Prawniczy” 2003, z. 8, s. 346.

- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4.

Przepis § 3 stanowi, że sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach.

Z treści art. 3 § 2 p.s.a. wynika, że do przepisu tego w zasadzie przeniesiono regulację zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym sądzie Administracyjnym (dalej w skrócie: ustawa o NSA). Różnice zachodzące pomiędzy treścią tych przepisów są raczej niewielkie. W art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a. kontrolą sądów administracyjnych objęto „inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, a więc w porównaniu z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA pominięto wzmiankę o „przyznaniu, stwierdzeniu albo uznaniu” uprawnień lub obowiązków przez „akty i czynności” podlegające kontroli. Zdaniem E. Łętowskiej, jest to rozwiązanie trafne, gdyż „oznacza liberalizację przesłanki w porównaniu do obecnego ujęcia”<sup>6</sup>. Pozytywnie oceniono tę zmianę także w innych publikacjach, w których słusznie wskazano, że rozszerza ona zakres właściwości sądów administracyjnych<sup>7</sup>. Kolejna zmiana wprowadzona w art. 3 § 2 p.s.a. polega na objęciu tym przepisem bezczynności organu administracyjnego jako przedmiotu kontroli (art. 3 § 2 pkt 4). W ustawie o NSA materia ta nie została unormowana w art. 16 ust. 1, lecz jest przedmiotem regulacji odrębnych przepisów (por. art. 17 ustawy o NSA). Zmiana ta jednak nie oznacza rozszerzenia zakresu kontroli sądów administracyjnych.

Przepis art. 3 § 3 p.s.a. stanowi niemal dosłowne powtórzenie art. 16 ust. 2 ustawy o NSA, jednakże w związku z treścią art. 3 § 3 może pojawić się obecnie wątpliwość co do znaczenia użytego w nim zwrotu: „w sprawach, w których przepisy szczególne przewidują kontrolę sądową”. Jego interpretacja, ograniczająca się do unormowania zawartego w art. 3 § 3, może prowadzić do wniosku, że przepis ten wprowadza domniemanie właściwości sądów administracyjnych w tych sprawach, co mogłoby nasuwać zastrzeżenia co do jego zgodności z art. 177 Konstytucji RP. Stanowisko takie nie byłoby słuszne. W świetle regulacji zawartych w art. 184 Konstytucji, art. 1 § 1 u.s.a., a także art. 3 § 1 p.s.a. należy przyjąć, iż w art. 3 § 3 p.s.a. chodzi tylko o sprawy, w których przepisy szczególne przewidują **sądową kontrolę działalności administracji publicznej**.

<sup>6</sup> E. Łętowska, *Głosa do wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA/Gd 4182/01*, OSP 2003, z. 10, s. 562.

<sup>7</sup> Por. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12, s. 33 i 34.

Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak również pozostałe akty normatywne wprowadzające reformę sądownictwa administracyjnego, nie zawierają przepisu, który normowałby materię objętą regulacją art. 20 ust. 1-3 ustawy o NSA. Jak wiadomo, wymieniony przepis do określenia właściwości NSA wprowadził kryterium charakteru podmiotu wykonującego administrację publiczną, stanowiąc w ust. 1, że „sąd jest właściwy w sprawach określonych w art. 16 i 17, gdy skargę wniesiono na działanie lub bezczynność organu będącego organem administracji publicznej w rozumieniu ust. 2”. Z kolei według art. 20 ust. 2 „Organem administracji publicznej w rozumieniu niniejszej ustawy są naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej”. Ponadto w ust. 3 powołanego przepisu wyjaśniono, że „Ilekczo w ustawie jest mowa o decyzjach, postanowieniach, innych aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej, należy przez to rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy wymienione w ust. 2, które nie mają charakteru cywilnoprawnego”. W praktyce orzeczniczej NSA przytoczona wyżej regulacja była niejednokrotnie wykorzystywana przy ustalaniu właściwości rzeczowej tego sądu, zwłaszcza w tych sprawach, w których pojawiały się wątpliwości co do charakteru podmiotu wydającego akt lub podejmującego określoną czynność<sup>8</sup> lub samego aktu lub czynności.<sup>9</sup>

W ustawach wprowadzających reformę sądownictwa administracyjnego odstąpiono od wprowadzenia takich regulacji. Ustawodawca uznał widocznie, że wprowadzanie przepisu obejmującego materię zawartą w art. 20 ust. 1-3 ustawy o NSA nie jest konieczne z uwagi na jednoznaczny i wyczerpujący charakter regulacji zawartej w art. 1, art. 3 i art. 5 p.s.a.

Stanowisko to należy zasadniczo podzielić, aczkolwiek wydaje się, że w praktyce mogą wystąpić niekiedy wątpliwości co do tego, czy konkretny podmiot jest organem administracji publicznej, w związku z tym, czy jego działalność może stanowić przedmiot kontroli sądu administracyjnego. Należy bowiem pamiętać o tym, że jedną z cech administracji publicznej, odróżniającą ją np. od wymiaru sprawiedliwości, jest wielość podmiotów wykonujących tę administrację<sup>10</sup>. Jeżeli ponadto uwzględni się, że Konstytucja RP nie zawiera zamkniętego katalogu organów pełniących władzę wykonawczą, to nie sposób wykluczyć możliwości wystąpienia trudności przy zaliczaniu przejawów działalności konkretnego podmiotu do akt lub czynności (bezczywności) objętych regulacją art. 3 § 2 lub 3 p.s.a.

Przepis art. 4 p.s.a. ustala kognicję sądów administracyjnych do rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych. Stosownie do tego przepisu sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowy-

<sup>8</sup> Por. np. uchwałę NSA z 3 grudnia 2001 r., sygn. akt OPS 3/01, ONSA 2002, z. 3, poz. 99.

<sup>9</sup> Por. np. uchwałę NSA z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt FPS 12/00, ONSA 2001, z. 2, poz. 7.

<sup>10</sup> Por. B. Adamiak, *Głosa do wyroku NSA z dnia 19 maja 2003 r. sygn. akt OSA 1/03*, OSP 2003, z. 11, s. 567 i n.

mi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Ta część art. 4 p.s.a., z uwagi na jednoznaczne określenie „stron” sporów o właściwość, nie powinna, jak się wydaje, budzić wątpliwości interpretacyjnych. Natomiast mogą one wystąpić na tle drugiego członu art. 4 p.s.a., przewidującego rozstrzygnięcie przez sądy administracyjne sporów kompetencyjnych „[...] między organami tych jednostek a organami administracji rządowej”. W związku z przytoczonym tu fragmentem art. 4 p.s.a. może pojawić się pytanie, czy przepis ten obejmuje również rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między samorządowymi kolegiami odwoławczymi a organami administracji rządowej. Uwzględniając całość regulacji zawartej w art. 4 p.s.a., można by dojść do wniosku, że rozstrzygnięcie tych sporów nie zostało objęte właściwością sądów administracyjnych. Skoro bowiem w członie pierwszym art. 4 p.s.a., dotyczącym sporów o właściwość, wymieniono organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe kolegia odwoławcze, to pominięcie tych kolegów w członie drugim, dotyczącym sporów kompetencyjnych, można interpretować jako ograniczenie zakresu tej normy do sporów między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Także zwrot: „organami tych jednostek”, użyty w członie drugim art. 4 p.s.a., można uznać za argument przemawiający na rzecz wskazanego wyżej rozumienia rozważanego przepisu.

Podkreślenia jednak wymaga, iż taka wykładnia członu drugiego art. 4 p.s.a., to jest ograniczająca rozważaną kognicję sądów administracyjnych tylko do sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej, pozostawałaby w sprzeczności z art. 1 u.s.a. Z przepisu tego bowiem w sposób niewątpliwy wynika, że sądy administracyjne rozstrzygają również spory kompetencyjne między samorządowymi kolegiami odwoławczymi a organami administracji rządowej. Podobne wnioski wypływają z analizy art. 166 ust. 3 Konstytucji RP.

Uwzględniając zatem wszystkie przytoczone wyżej unormowania prawne, należy uznać, iż kognicja sądów administracyjnych obejmuje również rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między samorządowymi kolegiami odwoławczymi a organami administracji rządowej<sup>11</sup>.

W art. 5 p.s.a. wymieniono sprawy, w których sądy administracyjne nie są właściwe. Są to sprawy: a) wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej, b) wynikające z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi, c) odmowy mianowania na stanowisko lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa.

W porównaniu do podobnej regulacji zawartej w art. 19 ustawy o NSA pominięto sprawy: a) należące do właściwości innych sądów, b) dyscyplinar-

<sup>11</sup> Podobnie J. Borkowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 3 lipca 2002 r., sygn. akt II S.A. 3348/01*, OSP 2003, z. 11, s. 570.

ne, c) wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa oraz zgód na ich wydanie, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, azylu i wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przypadków dotyczących cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, d) przyznawania lub odmowy przyznania środków finansowych przeznaczonych w budżecie państwa na naukę.

Podkreślenia wymaga, że „wyłączeniem” przewidzianym w art. 5 p.s.a. nie objęto spraw „należących do właściwości innych sądów”, a więc tej kategorii spraw, która we wcześniejszych ustawach określających właściwość sądów administracyjnych stanowiła z reguły przedmiot podobnych regulacji<sup>12</sup>. Nie jest wykluczone, że pominięcie w art. 5 wspomnianej ostatnio grupy spraw jest wyrazem przekonania, iż specjalne uregulowanie tej kwestii nie jest konieczne, gdyż przytoczone na wstępie przepisy Konstytucji dostatecznie wyraźnie rozgraniczają właściwość sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Wydaje się jednak, że przytoczone przepisy konstytucyjne, mimo jednoznaczności zawartych w nich unormowań, nie wyłączają niebezpieczeństwa wystąpienia w praktyce wątpliwości dotyczących właściwości wymienionych sądów.

W ustawach wprowadzających reformę sądownictwa administracyjnego zawarto regulacje prawne zmierzające do ograniczenia niebezpieczeństwa występowania takich spornych sytuacji. Stanowią je art. 58 § 4 p.s.a. oraz art. 66 k.p.a., art. 171 § 3 i 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>13</sup> i art. 199<sup>1</sup> k.p.c. w brzmieniu ustalonym przepisami powołanej ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W myśl art. 199<sup>1</sup> k.p.c. sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Z kolei art. 58 § 4 p.s.a. przewiduje, że sąd administracyjny nie może odrzucić skargi z tego powodu, że sprawa nie należy do jego właściwości, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy.

Stosownie do art. 66 § 3 k.p.a., jeżeli z podania wynika, że właściwy w sprawie jest sąd powszechny, organ administracji publicznej, do którego sprawę wniesiono, zwraca ją wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Według art. 66 § 4 k.p.a., wymieniony organ nie może jednak zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy. Podobną treść ustawa z 30 sierpnia 2002 r. nadała art. 171 § 3 i 4 ustawy Ordynacja podatkowa, który w postępowaniu podatkowym normuje materię zbliżoną do przedmiotu regulacji art. 66 k.p.a.

<sup>12</sup> Por. np. art. 3 lit. a ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym oraz art. 6 pkt 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

Wszystkie przytoczone wyżej przepisy odnoszą się do sytuacji tzw. sporów negatywnych o właściwość. Pomijają one zupełnie tzw. spory pozytywne, co według W. Sanetry, jest ich słabością<sup>14</sup>. Zdaniem autora, ustawodawca przyjmując takie rozwiązanie wyszedł z założenia, że w przypadku gdy sprawa należy do kategorii spraw załatwianych w drodze postępowania sądowo-administracyjnego lub w postępowaniu przed sądem powszechnym, najważniejsze jest to, by została ona „[...] na jednej z tych dróg załatwiona [...], natomiast mniej istotne jest to, czy w konkretnym wypadku jest to droga właściwa”<sup>15</sup>.

Realność powstania sytuacji, w której w wyniku stosowania przytoczonych ostatnio przepisów dojdzie do rozpoznania konkretnej sprawy z naruszeniem przepisów o właściwości, stanowi jeden z ważnych argumentów podnoszonych przez krytyków rozważanego rozwiązania. Według M. Romańskiej<sup>16</sup>, nie uwzględnia ono ani konstytucyjnego oznaczenia właściwości sądów administracyjnych, ani przepisów art. 1, art. 3, art. 5, art. 13 i art. 15 p.s.a., w których sprecyzowano zakres spraw należących do właściwości tych sądów. Podobne zastrzeżenia zgłasza Z. Kmieciak<sup>17</sup>, który między innymi wskazuje, że wkroczenie organu administracji w kompetencje sądu powszechnego (i odwrotnie) uzasadniania uruchomienie sankcji nieważności. Autor w podsumowaniu swoich rozważań dochodzi do wniosku, iż zachodzi potrzeba wypracowania odpowiedniego trybu rozstrzygnięcia sporów negatywnych w obrębie samego sądownictwa oraz pomiędzy organami administracji a sądami powszechnymi. Zdaniem Z. Kmieciaka rozważane przepisy nie ustanawiają takiego trybu. Stanowią one jedynie „[...] pewien mechanizm uruchamiany automatycznie w wyniku wypowiedzenia się w kwestii właściwości przez organ administracji lub sąd”<sup>18</sup>.

Stanowisko krytyków rozważanych rozwiązań prawnych trudno w całości zakwestionować. Należy w zasadzie zgodzić się również z ich twierdzeniem, że w wyniku stosowania krytykowanych przepisów może dojść do „wkroczenia” między innymi organu administracji lub sądu administracyjnego w kompetencje sądu powszechnego. Oczywiście jest również to, że w takim wypadku powstaną określone komplikacje prawne związane z wydaniem w sprawie orzeczenia i jedynym ich ostatecznym rozwiązaniem może okazać się procedura przewidziana w art. 172 p.s.a. Można wyrazić jedynie przekonania, że będą to wypadki sporadyczne; trzeba także pamiętać o tym, że stanowisko sądu lub organu administracji w przedmiocie braku właściwości podlegać będzie kontroli instancyjnej.

Na tle rozważanych unormowań prawnych mogą pojawić się wątpliwości dotyczące na przykład znaczenia niektórych zwrotów ustawowych (np. zwrotu: „sąd powszechny uznaje się za niewłaściwy”, użytego w art. 58 § 4 p.s.a.)<sup>19</sup>. Szczegółowe ich rozważenie wykraczałoby jednak poza ramy tego opracowania, wyznaczone jego tytułem.

<sup>14</sup> W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 9, s. 18.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu*, w: *Jednostka...*, s. 545 i n.

<sup>17</sup> Z. Kmieciak, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, „Głosa” 2003, z. 9, s. 4 i n.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>19</sup> Szerzej por. W. Sanetra, *op. cit.*, s. 18 i n.

Wspomniano już, że art. 5 p.s.a. w katalogu spraw, w których sądy administracyjne nie są właściwe, pomija sprawy dyscyplinarne. W związku z tym należy zauważyć, że w większości ustaw zawierających regulacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnych przyjmuje się, iż od orzeczeń organów dyscyplinarnych II instancji przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego<sup>20</sup>. Do wyjątków należą ustawy, które przewidują możliwość zaskarżenia takich orzeczeń do sądu administracyjnego.<sup>21</sup> Ustawy te stanowią podstawę do przyjęcia właściwości sądów administracyjnych na zasadzie art. 3 § 3 p.s.a.

Zgodnie z art. 13 § 1 p.s.a. wojewódzkie sądy administracyjne właściwe są we wszystkich sprawach sądowoadministracyjnych, dla których nie jest zastrzeżona właściwość NSA.

Właściwość miejscową tych sądów określa § 2 art. 13. Przepis ten przyjmuje, że do rozpoznania sprawy właściwy jest ten wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Siedziby i obszar właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych określa rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości<sup>22</sup>.

W art. 14 p.s.a. przyjęto zasadę ciągłości właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych, która wyraża się tym, że sąd właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej.

Stosownie do art. 15 § 1 p.s.a. NSA:

- 1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy;
- 2) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnianie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;
- 3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej;
- 4) rozstrzyga spory, o których mowa w art. 4;
- 5) rozpoznaje sprawy należące do właściwości NSA na mocy odrębnych przepisów.

<sup>20</sup> Por. np. art. 74 ust. 5 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. 2003, Nr 137, poz. 1304 ze zm.), w brzmieniu ustalonym art. 74 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, (Dz. U. nr 240, poz. 2052, dalej w skrócie: ustawa o Sądzie Najwyższym); art. 36 (7) ust. 2 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. 2001, Nr 86, poz. 953 ze zm.) w brzmieniu ustalonym art. 11 p.w.u.p.; art. 42 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158 ze zm.) w brzmieniu ustalonym art. 77 ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>21</sup> Por. np. art. 136b ust. 5 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. 2002, Nr 174, poz. 1399 ze zm.); art. 171 ust. 3 ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) w brzmieniu ustalonym art. 22 p. w.u.p.; art. 132a ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o służbie Więziennej (Dz. U. 2002, Nr 207, poz. 1761 ze zm.) w brzmieniu ustalonym art. 39 u.w.u.p.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 72, poz. 652.

Ważne postanowienia związane z właściwością sądów administracyjnych zawiera art. 59 p.s.a. Przepis ten dotyczy sytuacji, w której sąd administracyjny stwierdzi, że do rozpoznania sprawy właściwy jest inny sąd administracyjny. Stosownie do art. 59 § 1 p.s.a. sąd administracyjny, który stwierdził swoją niewłaściwość przekaże sprawę właściwemu sądowi administracyjnemu. Zgodnie z art. 59 § 2 p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, jest związany postanowieniem o przekazaniu. Postanowienie to nie wiąże jednak NSA. Sąd ten po otrzymaniu sprawy może badać kwestię swojej właściwości i w razie stwierdzenia jej braku, może przekazać sprawę sądowi administracyjnemu, który uzna za właściwy, nie wyłączając sądu, który przekazał mu sprawę.

## JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS

### S u m m a r y

The article presents how the jurisdiction of administrative courts has been shaped by legislative acts that introduced a system of two-instance administrative courts.

Administrative courts exercise judicial power just like the Supreme Court, courts of general jurisdiction and courts martial (article 175 of the Constitution of the Republic of Poland).

The range of administrative courts' jurisdiction and the nature of their judicial power are clearly formulated in article 184 of the Constitution. According to the article, administrative courts exercise control over civil service within a scope limited by statutes. The control involves passing judgments on the compliance of local government's resolutions with statutes.

Setting clear limits of administrative courts' material jurisdiction by the Constitution had a decisive impact on the way and scope of regulating this jurisdiction by statutes that introduced reform of administrative courts: the Administrative Courts Structure Act, 25<sup>th</sup> July 2002, the Proceedings Before Administrative Courts Act, 30<sup>th</sup> August 2002, and Introductory Provisions to: Administrative Courts Structure Act and the Proceedings Before Administrative Courts Act.