

Jacek Cheda, Aneta Kaźmierska-Patryczna*

Wpływ sądownictwa administracyjnego na funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce

Wstęp

Skala oddziaływania administracji publicznej na obywateli jest bardzo duża. Stosunki administracyjno-prawne, które powstają pomiędzy obywatelami a organami administracji publicznej, charakteryzują się nierównorzędnością. Obywatel, co do zasady, jest stroną słabszą, dlatego też koniecznym jest istnienie takiego systemu, który zapewni mu ochronę w relacjach z organami administracji publicznej. Podstawowym elementem tego systemu jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia sprawy administracyjnej. Jednak dopiero zapewnienie możliwości weryfikacji rozstrzygnięć przez niezawisły sąd daje obywatelom gwarancję, że rozstrzygnięcie podjęte przez organ administracji w jego sprawie będzie podlegało obiektywnej kontroli. Możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na powyższe rozstrzygnięcie jest czynnikiem obiektywizującym rozstrzygnięcie. Stosowanie sądowej ścieżki weryfikacji decyzji administracyjnych, z jednej strony zapewnia obywatelom możliwość dochodzenia swoich praw w sporze z organem administracji, z drugiej zaś stanowi silny bodziec zapobiegający wydawaniu przez organy administracji publicznej „niewłaściwych”, niezgodnych z prawem rozstrzygnięć. Jest swoistego rodzaju czynnikiem prewencyjnym. Podkreślić jednak należy, że sądy administracyjne zajmują się także sprawami, których rozstrzygnięcie bezpośrednio służy ochronie interesu organów administracji publicznej, w szczególności organów jednostek samorządu terytorialnego. Chodzi tu w szczególności o rozpatrywanie

* Dr Jacek Cheda, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Humanistycznym Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, dr Aneta Kaźmierska-Patryczna, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

spraw dotyczących rozstrzygnięcia sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spraw dotyczących stosowania wobec organów jednostek samorządu terytorialnego środków nadzoru.

Celem opracowania jest ukazanie istoty sądowej kontroli działania administracji, jej genezy, stanu aktualnego oraz organów, które ją obecnie realizują, a także wskazanie jak istotną rolę odgrywa ona w sprawnym funkcjonowaniu administracji publicznej w naszym kraju.

Istota sądowej kontroli administracji

Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki (podmiotów prawa) w stosunkach z administracją publiczną oraz budowanie i utrwalanie zasady państwa prawa i wyprowadzanych z niej standardów. Podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki. Przyjęcie tej funkcji wypływa z założeń systemu weryfikacji administracji publicznej w państwie prawa, co ma związek z realizacją zasady praworządności (Adamiak, 2003: 21–22). Sądowa kontrola administracji, stanowiąca jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawa, wywodzi się z tego systemu wartości, w którym jednostka zajmuje centralne miejsce (Przybysz 2000: 383). Odnosząc się do zasady państwa prawa, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony interesów przed niezawisłym sądem, kierującym się wyłącznie obowiązującym prawem, jest jednym z fundamentalnych założeń tego państwa. Trybunał wskazywał, że prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane prawa jednostki o charakterze administracyjnym i cywilnym, wynika z zasady państwa prawa (Wyrok TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 9/91 i z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91). Odnosząc się do zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, zwana dalej w skrócie Konstytucją RP), należy stwierdzić, że zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości ma doniosłe znaczenie dla gwarancji praworządności oraz ochrony praw i wolności obywateli Boć, 1998: 275).

Realizowanie przez sąd administracyjny prawa do sądu w sprawach administracyjnych należy postrzegać między innymi jako konsekwencję zasady podziału władz zastrzegającej sprawowanie administracji na rzecz organów władzy wykonawczej (Garlicki 2005: 7). Podstawową formą, w jakiej sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, jest wymierzanie sprawiedliwości przez wiążące rozstrzygnięcie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub podmiot podobny. Tym samym treść i zakres działalności sądów administracyjnych muszą być ukształtowane w sposób zapewniający prawidłowe wymierzanie sprawiedliwości, czyli także prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W tej perspektywie art. 184 dookreśla proceduralne

aspekty prawa do sądu, można więc mówić o funkcji gwarancyjnej tego przepisu (Garlicki 2005: 6).

Kształtowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce

Tradycje polskiego sądownictwa administracyjnego sięgają początków XIX wieku. W Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r. była zapowiedź powołania „sądownictwa sporów administracyjnych”, którą w późniejszych aktach prawnych zrealizowano ściśle według francuskiego wzoru, powołując rady prefekturalne jako organy pierwszej instancji oraz nadające Radzie Stanu kompetencje sądu administracyjnego drugiej instancji. Z wieloma zmianami i przerwami w działaniu ten model rozstrzygania sporów administracyjnych przetrwał w Królestwie Polskim aż do 1867 r., kiedy to w toku likwidacji odrębności ustrojowych zniesiono Radę Stanu (szerzej: Witkowski, 1984: 13–23).

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. podjęto prace nad stworzeniem sądownictwa administracyjnego na terenie naszego kraju. Zapowiedź utworzenia sądownictwa administracyjnego nastąpiła w Konstytucji z 1921 r. Art. 73 Konstytucji z 1921 r. stanowił, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej, osobna ustawa powoła sądownictwo administracyjne, oparte w swojej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele. Realizacja zapisu Konstytucji nastąpiła wraz z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (tekst jednolity Dz. U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400). Kompetencja NTA była określona klauzulą generalną, ograniczoną enumeracją negatywną. Do zaskarżenia aktu administracyjnego uprawniony był każdy, kto twierdził, że naruszono jego prawo lub że obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej (Duniewska i in., 2000: 375). Należy jednak zauważyć, że wprowadzone postępowanie sądowoadministracyjne było jednoinstancyjne, co stało w sprzeczności z treścią wspomnianego art. 73. Najwyższy Trybunał Administracyjny zasadniczo poddawał kontroli wszystkie sprawy administracyjne. Wyjątki od tej zasady określone były w ustawie. Trybunał posiadał kompetencje kassacyjne i dokonywał kontroli w oparciu o kryterium legalności.

Po drugiej wojnie światowej nie doszło do reaktywacji Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Wprawdzie w 1944 r. przepisy ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71), zwanej Małą Konstytucją, zostały uznane za podstawę działania organów państwowych, ale nie reaktywowano wielu instytucji ustanowionych w tej konstytucji, nie reaktywowano również Trybunału Administracyjnego (Adamiak, Borkowski, 2007: 79).

Sądownictwo administracyjne odtworzono w Polsce dopiero w roku 1980. Uchwalono wówczas ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Ad-

ministracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późniejszymi zmianami). Zakres działania NSA był jednak ograniczony do spraw wyraźnie wyliczonych w ustawie. Kolejnym ważnym wydarzeniem w procesie przebudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce było reaktywowanie samorządu terytorialnego oraz przemodelowanie administracji rządowej w terenie. Nastąpiło to na mocy przepisów: ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późniejszymi zmianami), ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 z późniejszymi zmianami), ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późniejszymi zmianami) oraz ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201 z późniejszymi zmianami). Wskutek zmiany systemu NSA poddawał kontroli wszystkie decyzje administracyjne (nieliczne wyjątki wymienione zostały w ustawie). Szczególnie znaczenie ustrojowe miało reaktywowanie na poziomie gmin samodzielnego, wyposażonego w osobowość prawną i własne dochody samorządu terytorialnego, co w znacznym stopniu przybliżyło administrację obywatelom. Wprowadzono jednak pewne instrumenty umożliwiające kontrolę działalności gmin. Ustanowiono sądową kontrolę na działalnością uchwałodawczą gmin oraz nadzór. W związku z powyższym NSA uzyskał prawo do rozpatrywania skarg na uchwały gminy, co wzmacniało ochronę interesów obywateli oraz skarg na rozstrzygnięcia organów nadzorczych nad samorządem, co z kolei wzmacniało pozycję organów gminy i ich związków. Sądowi powierzano również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej.

Kolejny etap przebudowy systemu sądownictwa administracyjnego w naszym kraju nastąpił wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późniejszymi zmianami). Ustawa określała organizację sądu, zakres jego działania oraz przebieg postępowania sądowniczoadministracyjnego. W dalszym ciągu postępowanie sądowniczoadministracyjne było jednoinstancyjne, chociaż w celu usprawnienia pracy sądu oraz jego większej dostępności powołano środki zamiejscowe.

Kluczowym momentem tworzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego było wejście w życie Konstytucji RP. W art. 175 ustawy ustawodawca wymienił sądy administracyjne obok Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów wojskowych, określając w ten sposób polski wymiar sprawiedliwości. W systemie tym można wyodrębnić dwa typy sądów szczególnych (sądy wojskowe i sądy administracyjne). Zapis ten oznacza zakaz tworzenia jakichkolwiek innych sądów szczególnych (Garlicki, 2007: 332–335). Wyodrębnione sądy administracyjne uzyskały swoją pozycję prawną oraz własne kompetencje.

Właściwość sądów administracyjnych i przebieg postępowania sądowniczoadministracyjnego

W myśl art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Obejmuje on również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Dlatego też kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez NSA oraz inne sądy administracyjne powinna obejmować wszystkie działania organów administracji publicznej, które bezpośrednio lub pośrednio wywołują skutki w sferze praw i wolności obywatela (Boć, 1998: 283). W ustawie zasadniczej zagwarantowano co najmniej dwuinstancyjne postępowanie sądowniczoadministracyjne (art. 175 ust. 1). W pierwszej instancji skargi rozstrzygają sądy wojewódzkie, w drugiej – NSA.

Warunkiem wstępnym realizacji konstytucyjnego prawa do sądu jest zapewnienie drogi sądowej przez ustawodawcę zwykłego. Realizacja postanowień Konstytucji RP nastąpiła wraz z wejściem w życie dwóch ustaw: ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: p.u.s.a.) oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: p.p.s.a.). Na mocy przepisów tych ustaw powołano wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrujące sprawy w pierwszej instancji. NSA stał się sądem drugiej instancji. Zatem w obowiązującym stanie prawnym sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają w pierwszej instancji wojewódzkie sądy administracyjne. Natomiast NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów, podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy innych ustaw. Odstępstwo od tej zasady przewiduje art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późniejszymi zmianami). W myśl zapisu tego artykułu, jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub NSA – właściwy do jej rozpoznania jest NSA. W tym zakresie NSA przysługują kompetencje charakterystyczne dla sądu pierwszej instancji. Należy zatem zauważyć, że obecnie obowiązujące przepisy w pełni odzwierciedlają strukturę sądownictwa administracyjnego określonego w art. 175 Konstytucji RP.

Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej może być spełnione jedynie przez badanie zgodności zaskarżonych decyzji z prawem (Józefowicz 2004: 28). Dlatego też, tak jak i w poprzednim stanie prawnym, sądy administracyjne nie badają sprawy merytorycznie. Należy takie rozwiązanie uznać za właściwe i zgodzić się z poglądem, że przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do meryto-

rycznego rozpoznania doprowadziłoby do wyręczenia administracji publicznej w realizacji powierzonych zadań (Woś, 2001: 31). W myśl art. 1 § 1 p.u.s.a. wynika, że sąd administracyjny został powołany do kontroli działalności organów administracji publicznej, a zatem kontroli działalności organów państwa (organów administracji rządowej, jak i innych organów państwa wykonujących administrację publiczną) oraz organów samorządowych wykonujących administrację publiczną. Przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest zatem kontrola władczych działań organów państwa oraz organów wspólnot samorządowych (Adamiak, 2006: 44). Dlatego też funkcja kontrolna działalności administracji publicznej jest decydująca dla określenia natury polskiego sądownictwa administracyjnego. Sądy administracyjne posiadają zasadniczo charakter sądów kasacyjnych. Są one uprawnione do badania wydanych przez organy administracji publicznej aktów oraz podjętych czynności.

W myśl art. 3 § 2. p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- decyzje administracyjne;
- postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- inne niż określone wyżej akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone punkt wyżej, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach.

Jak już była mowa, przepisy p.u.s.a. (art. 1 § 1) oraz p.p.s.a. (art. 4) obejmują również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między wskazanymi w tych przepisach organami administracji publicznej. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, o których mowa w art. 1 § 1 p.u.s.a., mieści się w zakresie konstytucyjnej regulacji właściwości sądów administracyjnych.

Sporem o właściwość (sporem kompetencyjnym) jest sytuacja, w której zachodzi rozbieżność poglądów między organami co do upoważnienia do rozpatrzenia

i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej, przy czym o tożsamości sprawy można mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z identycznością jej podmiotów, przedmiotu (czyli węzła praw i obowiązków) oraz podstawy prawnej i faktycznej (Woś i in., 2005: 94). W piśmiennictwie podkreśla się, że przez pojęcie sporu kompetencyjnego należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy jednocześnie uważają się za właściwe do konkretnej sprawy albo każdy z nich uważa się za niewłaściwy do załatwienia tej sprawy (Tarno, 2004: 34). Istota sporu kompetencyjnego polega na tym, że sprawa, w której powstał spór kompetencyjny, musi mieć charakter sprawy z zakresu administracji publicznej, musi być zindywidualizowana, należeć do spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, a wśród organów uczestniczących w postępowaniu przed sądem w sprawie o rozstrzygnięcie sporu musi brać udział organ właściwy do jej załatwienia. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że spór zachodzi w takiej sytuacji prawnej, kiedy istnieje materialno-prawna podstawa do załatwienia przez organ administracji publicznej określonej sprawy administracyjnej (Postanowienia NSA: z dnia 4 grudnia 2005 r., II OW 79/05, ONSA-iWSA z 2006 r., Nr 3, poz. 75; z dnia 27 kwietnia 2007 r., II OW 10/07, ONSA-iWSA 2008, Nr 2, poz. 30).

Sądy administracyjne są też właściwe do rozpatrywania skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Idea decentralizacji władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny stanowi istotną zasadę konstytucyjną. Jeśli stwierdzenie to połączy się z innymi normami Konstytucji RP, wskazującymi na rolę, jaką powinien odgrywać i jaką zaczyna odgrywać samorząd terytorialny w naszym kraju, potrzeba instytucji nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego powinna stać się oczywista (Izdebski, 2006: 290). Kwestie szczegółowe dotyczące nadzoru regulują ustawy ustrojowe odnoszące się do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego a mianowicie: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16 poz. 95 z późniejszymi zmianami, w skrócie – u.s.g.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami, w skrócie u.s.p.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. nr 142, poz. 1590 z późniejszymi zmianami, w skrócie: u.s.w.). W tym miejscu należy nadmienić, że przepisy o nadzorze nad powiatami i gminami stosuje się odpowiednio do związków i porozumień powiatów oraz związków i porozumień międzygminnych. Jednak należy tu zaznaczyć, iż w sprawach związków i porozumień międzygminnych, wykraczających poza granice województwa, organy nadzorcze działają w zakresie swojej właściwości miejscowej i za pośrednictwem organów nadzorczych właściwych ze względu na siedzibę władz związku lub porozumienia, chyba że statut związku lub porozumienie przekazuje uprawnienia nadzorcze Prezesowi Rady Ministrów (art. 99 ust. 2 u.s.g.). Natomiast art. 76 ust. 3 u.s.p. stanowi, iż nadzór nad związkiem powiatów sprawuje wojewoda właściwy dla siedziby związku. We wskazanych wyżej aktach prawnych zdefiniowane zostały nie tylko organy nadzoru nad samorządem, ale także środki nadzoru, jakie te organy mogą stosować w odniesieniu do wskazanych również w tych ustawach orga-

nów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcia (szerzej na temat środków nadzorczych: Cheda, 2009: 185–193) organów nadzorczych podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty ich doręczenia. Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych stanowi gwarancje prawnej samodzielności gminy (Nowacka, 1997: 90), powiatu i województwa samorządowego. Do złożenia skargi są uprawnione: województwo, powiat lub gmina, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Do postępowania w tych sprawach stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi, bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Postępowania sądowe, o których wyżej mowa, wolne są od opłat sądowych. Prawo do zaskarżania przez wspólnoty samorządowe aktów nadzoru do sądu administracyjnego nie jest obwarowane przesłanką wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Przesłankę tę wyłącza art. 102a u.s.g., art. 90a u.s.p., art. 88a u.s.w. Nie dotyczy to zaskarżenia do sądu administracyjnego uchylecia przez wojewodę uchwały i wydania w to miejsce zarządzenia. Przesłanką dopuszczalności skargi jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (Adamiak, Borkowski, 2007: 381).

Do rozstrzygania powyższych spraw właściwe są sądy wojewódzkie. Delegacja do rozstrzygania tych spraw wynika z art. 13. p.p.s.a. Na podstawie § 1. tego artykułu wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądowo-administracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość NSA. Do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona (art.13 § 2 p.p.s.a). Właściwość NSA określona została w art. 15 p.p.s.a. Sąd ten rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowo-administracyjnej, rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, rozpoznaje także inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw.

Rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pierwszej instancji odbywa się po przeprowadzeniu postępowania wszczętego przez sąd na podstawie skargi złożonej przez stronę (po wyczerpaniu środków zaskarżenia) lub przez prokuratora, Rzecznika Prawa Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka (art. 52. § 1 p.p.s.a.). Skargę, na podstawie art. 53. § 1 p.p.s.a. wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do NSA, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 173

§ 1 p.p.s.a.). Dotyczy to m.in. przypadków, w których NSA rozstrzyga sprawę tak, jak organ pierwszej instancji (badanie skargi na przewlekłość postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub NSA). Skargę kasacyjną może wnieść strona, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (art. 177 § 1 p.p.s.a.).

Orzeczenia sądu administracyjnego, w razie uwzględnienia skargi, rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązują organ administracji do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy. Warto wspomnieć, iż aby w postępowaniu umożliwić stronom wypracowanie kompromisu, ustawodawca wprowadził szczególnie etap postępowania sądowego, jakim jest postępowanie mediacyjne (Kmieciak, 2004: 150). Postępowanie to służy stronom do takiego wyjaśnienia sprawy, które umożliwi rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z ich oczekiwaniami, oczywiście w granicach obowiązującego prawa. Postępowanie to może być prowadzone na wniosek stron, ale także bez ich zgody, przed rozpoczęciem rozprawy. Brak dokonania ustaleń przez strony stanowi podstawę do przeprowadzenia rozprawy i rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji może złożyć skargę kasacyjną do sądu drugiej instancji. Należy pamiętać, że ustawodawca nie przewidział możliwości rozpoznawania skargi kasacyjnej bądź zażalenia od orzeczeń wydanych przez NSA. Zatem od wyroków i postanowień wydanych przez NSA nie przysługuje żaden środek odwoławczy (Postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2004 r., GSK 68/04, Lex nr 103141; Mon. Praw. z 2004 r., Nr 9, s. 391). Granice skargi kasacyjnej zostały bardzo ograniczone w stosunku do kasacji pierwszoinstancyjnej, co prowadzi do wniosku, że prawo do sądu administracyjnego jest realizowane głównie przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, postępowanie zaś przed NSA zostało potraktowane przez ustawodawcę jako niezbędna korekta poważniejszych błędów sądu pierwszej instancji. Jednak NSA może naprawiać tylko te błędy sądu pierwszej instancji, które zostaną wskazane w skardze kasacyjnej. Biorąc pod uwagę, że wojewódzki sąd administracyjny ocenia stosowanie prawa przez organ administracji i w tym zakresie podstawy kasacji ograniczono do wadliwej oceny stosowania prawa materialnego, można uznać, że podstawa kasacyjna obejmuje jedynie naruszenie przepisów postępowania przez wojewódzkie sądy administracyjne (Kmieciak, 2005: 11).

Organizacja sądownictwa administracyjnego w Polsce

Realizacja spoczywających na sądach administracyjnych zadań możliwa jest dzięki stworzonej strukturze organizacyjnej wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Struktura organizacyjna sądownictwa administracyjnego w Polsce jest po-

chodną zapisów Konstytucji RP oraz p.p.s.a. i p.u.s.a. Jak już była mowa, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności w pierwszej instancji rozstrzygają wojewódzkie sądy administracyjne, w drugiej NSA. Tak określony zakres właściwości tych sądów determinuje ich organizację. W obowiązującym stanie prawnym funkcjonuje 17 wojewódzkich sądów administracyjnych¹. Szesnaście obejmuje swoim działaniem obszary poszczególnych województw. Od dnia 1 stycznia 2007 r. działa dodatkowo Wydział Zamiejscowy w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, utworzony na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Dz. U. Nr 256, poz. 2144).

Wojewódzki sąd administracyjny dzieli się na wydziały orzecznicze. Liczba tych wydziałów zależy od wpływu spraw określonego rodzaju oraz liczby sędziów. Liczba sędziów w wydziale, łącznie z jego przewodniczącym, nie powinna być mniejsza niż sześciu. W oddziałach wojewódzkiego sądu administracyjnego, o obsadzie powyżej 40 sędziów, prezes sądu może tworzyć zespoły do załatwiania określonych rodzajów spraw. Utworzenie zespołu wymaga zgody Szefa Kancelarii Prezesa NSA. Sędziowie sądów administracyjnych w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Sędziów sądów administracyjnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Sędziowie sądów administracyjnych są powoływani na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego z wyznaczeniem miejsca służbowego sędziego albo na stanowisko sędziego NSA.

Sędzią sądu administracyjnego może być osoba, która:

- ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- jest nieskazitelnego charakteru,
- ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra lub ukończyła studia zagraniczne uznane w Polsce,

¹ Utworzono: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku – dla obszaru województwa podlaskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy – dla obszaru województwa kujawsko-pomorskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku – dla obszaru województwa pomorskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach – dla obszaru województwa śląskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim – dla województwa lubuskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach – dla województwa świętokrzyskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie – dla obszaru województwa małopolskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie – dla obszaru województwa lubelskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – dla obszaru województwa łódzkiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie – dla obszaru województwa warmińsko-mazurskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu – dla obszaru województwa opolskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu – dla obszaru województwa wielkopolskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie – dla obszaru województwa podkarpackiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie – dla obszaru województwa zachodniopomorskiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – dla obszaru województwa mazowieckiego; Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – dla obszaru województwa dolnośląskiego.

- jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego,
- ukończyła 35 lat życia,
- wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej,
- pozostawała co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, radcy w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa albo przynajmniej przez osiem lat wykonywała zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez dziesięć lat pozostawała w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego lub pracowała w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej dwa lata.

Wymagania, o których mowa wyżej, nie dotyczą osób z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych. W wyjątkowych przypadkach Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, może powołać kandydata na stanowisko sędziego mimo krótszych niż wskazane wyżej okresów pozostawania na wymienionych stanowiskach. Osoby te mogą być zatrudnione na stanowisku sędziego również w niepełnym wymiarze czasu pracy. Zwierzchni nadzór nad działalnością sądów administracyjnych ustawa powierza Prezesowi NSA. Szczegółowy tryb wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych osobiście przez Prezesa NSA określa rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 169, poz. 1645).

Siedzibą NSA jest Warszawa. W skład tego sądu wchodzi: Prezes NSA, wiceprezesi oraz sędziowie. Organami NSA są Prezes NSA, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA i Kolegium NSA. Liczbę stanowisk sędziowskich w NSA, w tym liczbę wiceprezesów ustala w drodze rozporządzenia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA. Na czele sądu stoi Prezes NSA, który kieruje jego pracami i reprezentuje na zewnątrz. Ponadto prezes wykonuje czynności administracji sądowej w stosunku do NSA. W przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego Prezes NSA może zwrócić na nie uwagę i żądać usunięcia skutków uchybienia. Czynności te jednak nie mogą naruszać niezawisłości sędziowskiej. NSA dzieli się na: Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą i Izbę Ogólnoadministracyjną.

Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że instytucja sądowej kontroli administracji publicznej odgrywa ważną rolę w demokratycznym państwie prawa. Jest istotnym czynnikiem wpływającym na podniesienie jakości indywidualnych rozstrzygnięć organów administracji publicznej oraz aktów prawa miejscowego tworzonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Obywatele mają gwarancję, że zgodnie z zapisami Konstytucji RP i ustaw szczegółowych (przede wszystkim p.u.s.a. i p.p.s.a.) ich sprawa po wyczerpaniu toku instancji rozpatrzone zostanie w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wprawdzie sądy te nie rozpatrują sprawy merytorycznie, a jedynie badają czy organ dokonał rozstrzygnięcia w sposób zgodny z prawem, to jednak sam fakt rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły sąd daje obywatelom możliwość skutecznego dochodzenia swoich praw. Dotyczy to także skarg na bezczynność organu, stanowiących gwarancję rozpatrzenia spraw, od rozstrzygnięcia których organ uchylał się.

Pamiętać jednak należy, że ustawodawca przekazał także sądom sprawy, których rozstrzygnięcie jest bardzo istotne z punktu widzenia sprawnego działania organów administracji publicznej, szczególnie organów jednostek samorządu terytorialnego. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, z jednej strony podnosi sprawność działania administracji publicznej, z drugiej zaś ma na celu ochronę samodzielności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, co jest ważnym czynnikiem gwarantującym realizację idei decentralizacji władzy w naszym kraju. Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego podlega szczególnej ochronie w związku ze stosowaniem wobec organów jednostek samorządu terytorialnego środków nadzorczych przez organy nadzorcze. Niewątpliwie, stosowanie środków nadzoru zgodnie z wolą ustawodawcy ma w praktyce prowadzić do usprawnienia procesu tworzenia prawa miejscowego, to jednak organy jednostek samorządu terytorialnego muszą mieć gwarancję ochrony swoich praw. Instytucją, która im to zapewnia, jest niewątpliwie sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych.

Należy uznać, że zawarta w Konstytucji RP koncepcja budowy dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w pełni została zrealizowana. Przepisy p.u.s.a. i p.p.s.a. czytelnie określają właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Przewidują także taką ich organizację, która zapewnia obywatelom swobodny do nich dostęp. Wprawdzie można mieć zastrzeżenia do długości postępowań przed sądami administracyjnymi, jednak przewlekłość postępowań to bolączka całego polskiego wymiaru sprawiedliwości. Sądy administracyjne, niestety, nie są tutaj wyjątkiem. Zmiany w tym zakresie powinny być przedmiotem głębokiej reformy całego systemu sądownictwa w naszym kraju.

Summary**The influence of administrative judiciary on the functioning of public administration in Poland**

The present study is devoted to the influence of administrative judiciary on the functioning of public administration in Poland. The authors present the principles of administrative judiciary. While describing the present system, the authors also allude to past developments by describing particularly the activity of Najwyższy Trybunał Administracyjny (Supreme Administrative Tribunal) in the pre-war period. The study offers a detailed analysis of the currently operating Supreme Administrative Court as well as voivodeship administrative courts. Moreover, their scope of responsibilities, their properties and organisational structure are discussed. The paper is concluded by an attempt of evaluating Poland's administrative courts. In addition, potential directions of change are referred to.

Keywords: public administration, court administration, control.

Bibliografia

- Adamiak B. (2003), *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin.
- Adamiak B. (2006), *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowym*, „Państwo i Prawo”, z. 11.
- Adamiak B., Borkowski J. (2007), *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa.
- Boć J. (red.) (1998), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław.
- Cheda J. (2009), *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Humanistyczny”, Szczecińska Szkoła Wyższa Collegium Balticum”, Nr 2.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (2000), *Prawo administracyjne, pojęcia instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa.
- Garlicki L. (2005), *Komentarz do art. 184 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa.
- Garlicki L. (2007), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa.
- Izdebski H. (2006), *Samorząd terytorialny – podstawy ustroju i działalności*, Warszawa.
- Józefowicz A. (2004), *Problem rozstrzygania sporów kompetencyjnych*, „Przegląd Legislacyjny”, Nr 4.

- Kmieciak Z. (2004), *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków.
- Kmieciak Z. (2005), *Dwuinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne a europejskie standardy sądowej kontroli aktów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 5.
- Nowacka E. J. (1997), *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa.
- Przybysz P. (2000), *Sądowa kontroli administracji a prawa człowieka (w:) Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia – Materiały Konferencji Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź.
- Tarno J. P. (2004), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa.
- Witkowski W. (1984), *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa.
- Woś T. (2001), *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, Państwo i Prawo z. 7.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M. (2005), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłok (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 142, poz. 1590 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123).
- Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201).
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej

- wej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16 poz. 95 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (tekst jednolity Dz. U. z 1926r. Nr 68, poz. 400).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Dz. U. Nr 256, poz. 2144).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1645).
- Wyrok TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 9/91 i z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91.
- Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2005r., II OW 79/05, ONSAiWSA z 2006 r., Nr 3, poz. 75).
- Postanowienie NSA z dnia z 27 kwietnia 2007r. (II OW 10/07, ONSAiWSA 2008, Nr 2, poz. 30).
- Postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2004r., GSK 68/04, Lex nr 103141 (Monitor Prawniczy z 2004 r., nr 9, s. 391).