

## Uzasadnienie

### I Założenia ogólne

Projekt niniejszej ustawy - o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - jest częścią pakietu ustaw związanych z reformą sądownictwa administracyjnego realizowaną na podstawie postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

Z unormowań zawartych w Konstytucji wynika wprost, że:

- ◆ Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości jako wyodrębniona część władzy sądowniczej (art. 10, art. 175 ust. 1, art. 177, art. 183 ust. 1, art. 184).
- ◆ Postępowanie sądowe, w tym przed sądami administracyjnymi jest (ma być) dwuinstancyjne (art. 176 ust. 1).
- ◆ Odrębny pion dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego tworzą: Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne (art. 184).
- ◆ Sądy administracyjne powołane są do kontroli działalności administracji publicznej, w tym do orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Zakres tej kontroli określają ustawy zwykłe (art. 184).
- ◆ Sądy administracyjne rozstrzygają także spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3).
- ◆ Ochroną sądową objęta jest również samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2).

Stosownie do art. 236 ust. 2 Konstytucji RP ustawy wprowadzające w życie dwuinstancyjność postępowania przed sądami administracyjnymi muszą zostać uchwalone do dnia 17 października 2002 r.

Wstępne projekty ustaw niezbędnych do zrealizowania tego zadania, jako materiały wyjściowe do podjęcia oficjalnych prac legislacyjnych przygotowane zostały, po konsultacjach w środowisku sędziów Naczelnego Sądu

Administracyjnego, przez zespół powołany w tym celu przez Prezesa tego Sądu, z udziałem sędziów orzekających. Są to projekty trzech ustaw: - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, omawiana ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawa - Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Niniejszy projekt ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oparty jest na kierunkach wytyczonych w Konstytucji oraz w postanowieniach Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, jak i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności - których Polska jest stroną - a które w zakresie podejmowanej regulacji są zbieżne z Konstytucją. Dlatego też w projekcie kreuje się europejskie standardy procedury w sprawach sądownoadministracyjnych wykorzystując zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy (m.in. zalecenia z dnia 17 września 1987 r. R (87) 16) oraz orzecznictwo organów międzynarodowych, tak aby przyszła ustawa zapewniała przede wszystkim ochronę szeroko rozumianych praw człowieka.

Zakładając, że struktura sądów administracyjnych ma być dwuszczeblowa i obejmować sądy administracyjne pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd drugiej instancji, wychodzi się z jednej strony z uwarunkowań ekonomicznych, a z drugiej jurydycznych. Sądy administracyjne pierwszej instancji zostaną bowiem utworzone na bazie istniejących ośrodków zamiejscowych NSA, a w miarę potrzeb i możliwości finansowych Państwa powstaną dodatkowo w tych województwach, w których nie ma ośrodków NSA. W ten sposób osiągnie się prostą strukturę zapewniającą rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji - kasacji i zażalenia - we wszystkich sprawach przed NSA, który będzie sprawował zwierzchni nadzór judykacyjny. Zwierzchni nadzór w zakresie administracji sądowej należeć będzie - tak jak obecnie - do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego; kwestie te uregulowane zostaną w ustawie - Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

Projekt ustawy w zasadzie reguluje postępowanie w sprawach sądownoadministracyjnych w sposób kompleksowy i pełny, bez odsyłania do Kodeksu postępowania administracyjnego i Kodeksu postępowania cywilnego - jak to przewiduje obecna ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), zwana dalej „ustawą o NSA”. Wiąże się to ze specyfiką postępowania w tych sprawach oraz jest wykorzystaniem wniosków z dotychczasowej praktyki orzeczniczej, w której powszechnie podnoszone są trudności „odpowiedniego” stosowania przepisów z różnych procedur. Poza tym odrębność postępowania w sprawach sądownoadministracyjnych wręcz rodzi konieczność unormowania wszystkich zagadnień dotyczących tego postępowania w jednym akcie prawnym. Nie

chodzi przy tym jedynie o uniknięcie i wyeliminowanie dotychczasowych wątpliwości interpretacyjnych, lecz przede wszystkim o stworzenie jednoznacznych zasad procesowych, którymi rządzi się postępowanie przed sądami administracyjnymi. O ile dotychczas, pomimo poważnych wątpliwości interpretacyjnych, możliwe było odpowiednie stosowanie przepisów K.p.c. i K.p.a., to po wprowadzeniu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego i pełnej odrębności tego sądownictwa odesłanie takie spowodowałoby dodatkowe trudności w ich stosowaniu, mimo podobieństwa niektórych instytucji procesowych. Nowa procedura ma zapewnić - jak to już podkreślono na wstępie - wysoki standard ochrony praw stron postępowania, a także sprawne i szybkie rozpoznawanie spraw, wobec czego szczegółowe rozwiązania zawarte w projekcie wykorzystują zarówno dotychczasowe instytucje procesowe, jak i dorobek orzecznictwa sądowego i doktryny.

## II Rozwiązania szczegółowe

1. Postanowienia ogólne, zawarte w dziale I w rozdziale 1 (art. 1-24), określają zakres przedmiotowy ustawy definiując pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej (art. 1), normują kognicję sądów administracyjnych (art. 3-5) oraz statuują ogólne zasady tego postępowania. Tak jak dotychczas, przedmiotem postępowania w sprawach sądownoadministracyjnych przed sądami administracyjnymi jest kontrola legalności (zgodności z prawem) aktów administracyjnych i innych czynności z zakresu administracji publicznej, a także bezczynność organów. Oznacza to, że sądy administracyjne nie zastępują organów administracji publicznej w załatwianiu spraw administracyjnych. Odstępstwo od tej zasady ma charakter wyjątku (np. art. 146 ust. 2, 155 ust. 2). Sądowa kontrola administracji wyłączona została w sprawach, o których mowa w art. 5.

Kontrola działalności administracji publicznej, sprawowana przez sądy administracyjne, według projektu, dopuszczalna jest również w sprawach, które dotychczas były wyłączone z właściwości NSA. Dotyczy to spraw dyscyplinarnych, ze stosunków służbowych, gdy wynika to z przepisów szczególnych, zwolnień ze służby funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa (bez względu na przyczynę zwolnienia) oraz wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa, zgody na ich wydalenie, zezwoleń dla cudzoziemców na zamieszkanie na czas oznaczony, azyłu i wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także spraw należących do właściwości Komisji Odwoławczej przy Urzędzie Patentowym RP, co pozostaje w związku z uchwaleniem ustawy - Prawo własności przemysłowej.

W projekcie przyjęto założenie, iż sądy administracyjne pierwszej instancji rozpoznają wszystkie sprawy sądownoadministracyjne (art. 13) z

wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla NSA (art. 15). Zasadą jest również, iż sąd administracyjny orzeka w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów, chyba że rozstrzygnięcia podejmowane są na posiedzeniu niejawnym (art. 16).

Unormowania dotyczące wyłączenia sędziego, zawarte w art. 18 –24 projektu, przejęte zostały z procedury cywilnej z uwzględnieniem specyfiki postępowania regulowanego projektowaną ustawą.

2. W postępowaniu w sprawach sądownoadministracyjnych zdolność sądową posiadają osoby fizyczne i prawne, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne (art. 25 ust. 1 i 2), inne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, lecz tylko w zakresie obowiązków wynikających z prawa materialnego, a także organizacje społeczne w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

3. Stroną w postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 32) jest skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Na prawach strony występuje uczestnik postępowania administracyjnego, którego dotyczy skarga, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jego interesu prawnego (art. 33 ust. 1). Oczywistym wydaje się również konieczność dopuszczenia do postępowania osoby, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik postępowania dotyczy jej interesu prawnego (art. 33 ust. 2), przy czym sąd wydaje w tym przedmiocie postanowienie, zaś na odmowę dopuszczenia do udziału w sprawie, będzie przysługiwało zażalenie.

4. Przepisy rozdziału 3 (art. 34-44), dotyczące pełnomocników, w zasadzie zostały oparte na przepisach K.p.c., z których dotychczas korzystano w postępowaniu przed NSA, a które w praktyce nie nastęrczały trudności. Jednakże ze względu na to, że w sprawach sądownoadministracyjnych z zakresu zobowiązań podatkowych – z mocy art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. Nr 102, poz. 475 ze zm.) - może brać udział również doradca podatkowy wprowadzono - w art. 35 ust. 1 - regulację, że pełnomocnikiem strony oprócz osób w tym przepisie wskazanych może być inna osoba, jeżeli przewidują to przepisy szczególne. Na tej podstawie doradca podatkowy będzie mógł być dopuszczony do zastępstwa strony.

5. W dziale III (art. 45-172) unormowane zostały istotne dla całej procedury przed sądami administracyjnymi czynności stron i sądu, sposób ich podejmowania, gwarancje procesowe oraz skutki prawne tych czynności.

Jakkolwiek z tytułu działu wynika, że normuje się w nim tylko postępowanie przed sądem pierwszej instancji, to jednakże ze względu na odesłanie zawarte w dziale IV (art. 193) przepisy tego działu stosuje się odpowiednio w postępowaniu przed NSA, jeżeli ustawa nie zawiera w tym względzie przepisów szczególnych. Takie rozwiązanie jest podyktowane sprawdzoną praktyką we wszystkich procedurach sądowych.

Również inne instytucje procesowe zawarte w tym dziale w większości przypadków zostały oparte na dotychczasowych i nie budzących wątpliwości regulacjach procesowych, niemniej w wielu rozwiązaniach szczegółowych wykorzystano wnioski wynikające z dotychczasowej praktyki sądowej.

6. W art. 49 - ze względu na ekonomię procesową przyjęto zasadę - że pismo, którego braków formalnych strona mimo wezwania nie uzupełni w określonym terminie pozostawia się bez rozpoznania. Na zarządzenie przewodniczącego, które w myśl przepisów o doręczaniu orzeczeń, mających odpowiednie zastosowanie do zarządzeń, podlega doręczeniu stronie, będzie przysługiwało zażalenie. Przepisy o zwrocie pisma nie będą jednak dotyczyć skargi, kasacji, zażalenia i wniosku o wznowienie postępowania. W takim przypadku następuje odrzucenie pisma (art. 58, 178, 197 ust. 2 oraz art. 276).

Pozostawienie pisma bez rozpoznania przewidziane jest ponadto w dziale IV - Koszty sądowe - gdy strona w określonym terminie nie uiszcza należnej opłaty (sądowej lub kancelaryjnej) od pisma, z wyjątkiem skargi, kasacji i zażalenia oraz wniosku o wznowienie postępowania, które podlegają wówczas odrzuceniu (art. 220 ust. 1 i ust. 3).

7. Istotne modyfikacje w stosunku do dotychczasowych uregulowań, zawiera rozdział 2 działu III (art. 50-62), dotyczący skargi, a w tym uprawnień do jej wnoszenia, sposobu, terminu i możliwości wstrzymania - z chwilą wniesienia skargi - wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności.

Utrzymana została zasada, według której skargę do sądu można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia (art. 52 ust. 1), a w innych przypadkach po wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 ust. 3 i 4). Projekt powraca natomiast do rozwiązania, obowiązującego przed wejściem w życie dotychczasowej ustawy o NSA, według której skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 ust. 1). Okazało się bowiem, że wniesienie skargi wprost do sądu administracyjnego wydłuża postępowanie, prowadzi do stanu niepewności (organ dowiaduje się o złożeniu skargi po upływie kilku tygodni - po doręczeniu przez sąd odpisu skargi) i prowadzi niejednokrotnie, w przypadku podjęcia przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej, do wydania nowej decyzji



przez organ administracji publicznej pierwszej instancji, mimo wniesienia skargi do sądu. Projekt realizuje zatem powszechnie podnoszony postulat wnoszenia skargi za pośrednictwem organu. Dopuszczono możliwość wniesienia skargi przez kilku uprawnionych (art. 51), zdefiniowano pojęcie wyczerpania środków zaskarżenia (art. 52 ust. 2), jako warunku wniesienia skargi. Aby uniknąć przewlekłości w postępowaniu organu w zakresie przekazania skargi wraz z aktami sądowi wprowadzono stosowne sankcje w tym względzie (możliwość nałożenia grzywny na organ, rozpoznanie sprawy na podstawie odpisu skargi - art. 55).

8. W postępowaniu w sprawach sądownoadministracyjnych ważną funkcję spełnia instytucja wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Postanowienia dotyczące tych kwestii - zawarte w art. 61 projektu - zostały tak ukształtowane, aby z jednej strony chronić skarżących, bądź inne osoby, przed powstaniem szkody jaka mogłaby wyniknąć z wykonania wadliwego aktu lub czynności, a z drugiej strony, aby to wstępne rozstrzygnięcie nie powodowało negatywnych skutków, a w szczególności nie podważało skuteczności działań administracyjnych. Dlatego też utrzymując zasadę, że samo wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, dopuszczono możliwość wstrzymania aktu już przez organ - po wniesieniu skargi - i to w całości lub w części. Określono przypadki, w jakich wstrzymanie aktu lub czynności jest niedopuszczalne. Jednoznacznie stwierdzono, że postanowienie w sprawie wstrzymania aktu lub czynności sąd może zmienić lub uchylić w każdym czasie w razie zmiany okoliczności, oraz że wstrzymanie upada w razie wydania przez sąd pierwszej instancji orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Proponowane unormowania są bardziej elastyczne i pozwalają na wybór rozstrzygnięcia, które w maksymalnym stopniu będzie uwzględniać realia konkretnej sprawy. Ma to szczególne znaczenie w sprawach, w których występują strony o sprzecznych interesach (np. w sprawach budowlanych).

9. Stosunkowo znaczna ilość przepisów regulujących doręczenia pism sądowych, zawiadomień i wezwań (rozdział 4 dział III art. 65-81) jest podyktowana koniecznością szczegółowego uregulowania wprost w ustawie całej tej problematyki. Jakikolwiek bowiem nieścistości w tym względzie mogą prowadzić do nieskuteczności doręczenia, a w konsekwencji do przewlekłości postępowania, niemożności jego zakończenia, a nawet pozbawienia strony prawa do obrony lub udziału w postępowaniu. Mogą to eliminować ściśle unormowania ustawowe. Służyć temu m.in. będą zawarte w omawianym rozdziale przepisy o możliwości ustanowienia kuratora dla doręczeń.

10. W rozdziale 5 -Terminy omawianego działu III - w art. 83 w ust. 1 - zachowano dotychczasową zasadę - wynikającą zarówno z K.p.a. jak i K.p.c., że terminy oblicza się według przepisów prawa cywilnego, jednakże z zastrzeżeniem ust. 2 - w którym na wzór rozwiązań zawartych w Ordynacji podatkowej (Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 ze zm.) - w art. 161 § 4 - przyjęto, że jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień wolny od pracy. Jest to rozwiązanie obecnie stosowane w postępowaniu przed NSA w sprawach dotyczących zobowiązań podatkowych i jest korzystniejsze dla stron niż przepisy dotychczasowe.

11. W unormowaniach dotyczących posiedzeń sądowych (art. 90 i następne) przyjęto sprawdzone instytucje tak z ustawy o NSA, jak i procedury cywilnej, a ponadto jednoznacznie określono zakres jawności posiedzeń, uściślono przypadki, w których strony zawiadamia się o posiedzeniu - co jest zasadą - oraz kiedy mogą być wezwane do złożenia wyjaśnień, tak aby nie narażać ich niepotrzebnie na stratę czasu i koszty postępowania. Uściślono też przypadki, w których rozprawa podlega odroczeniu, aby przeciwdziałać przewlekłości postępowania.

Wymaga podkreślenia, że w art. 106 ust. 3 przyjęto dotychczasową zasadę, iż w postępowaniu przed sądami administracyjnymi mogą być prowadzone jedynie dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Jest to konsekwencją wymienionej na wstępie istoty działalności sądów administracyjnych, które nadal mają sprawować kontrolę zgodności z prawem zaskarżonego działania organów administracji publicznej, a nie zastępować ich w załatwianiu spraw administracyjnych, w tym w prowadzeniu postępowania dowodowego w celu wyjaśnienia i załatwienia sprawy. Mając zaś na względzie taki ograniczony zakres postępowania dowodowego przed wymienionymi sądami uznano, aby w tym zakresie - w odniesieniu do dowodów z dokumentu - stosować odpowiednio przepisy procedury cywilnej. Uregulowanie wszystkich kwestii dotyczących tej problematyki spowodowałoby bowiem nadmierne rozbudowanie projektu przepisami na wyjątkowy użytek. Dlatego w tym względzie przewidziano w art. 106 ust. 5 odesłanie do przepisów K.p.c.

12. Powszechna dostępność do sądu jaką gwarantuje Konstytucja nie powinna jednakże powodować - ze względu na znaczną ilość spraw - przewlekłości postępowania sądowego. Dlatego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w rozdziale 8 działu III) proponuje się wprowadzenie

postępowania mediacyjnego i uproszczonego, zalecane również przez dyrektywy Komitetu Ministrów Rady Europy.

Istota postępowania mediacyjnego, które prowadziłyby sędzia lub referendarz sądowy, polegałaby na możliwości dodatkowego wyjaśnienia i rozważenia okoliczności sprawy wiążących się z zarzutami skargi, co z kolei stanowiłoby podstawę autokontroli dokonywanej przez organ. Organ więc, w granicach obowiązującego prawa mógłby, na podstawie dokonanych ustaleń z udziałem pozostałych stron, uchylić lub zmienić zaskarżony akt względnie wykonać albo podjąć inną czynność w zakresie swej właściwości i kompetencji (art. 117). Na akt, wydany w tym trybie, można byłoby wnieść skargę do sądu (art. 118). Należy zakładać, że postępowanie mediacyjne w znacznej liczbie spraw, doprowadzi w istocie do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych decyzji, szczególnie tych dotkniętych mniej istotnymi wadami, a także usunięcia uchybień, podniesionych w skardze, co w konsekwencji doprowadzić powinno do umorzenia postępowania w sprawie (art. 118 ust. 2). Inaczej rzecz ujmując organ po wniesieniu skargi, w wyniku postępowania mediacyjnego, będzie mógł skorygować własne uchybienia, uwzględnić zarzuty w oparciu o poczynione ustalenia i poprzez uchylenie lub zmianę zaskarżonego aktu orzec w sprawie na nowo. Leży to zatem zarówno w interesie skarżącego jak i organu, w sposób niewątpliwy przyspieszy załatwienie sprawy, zaś ingerencja sądu administracyjnego w tej sytuacji stanie się bezprzedmiotowa.

Temu samemu celowi, a w szczególności przyspieszaniu postępowania przed sądami administracyjnymi, ma służyć postępowanie uproszczone (art. 119-122). W odróżnieniu od postępowania mediacyjnego postępowanie uproszczone jest merytorycznym rozpoznawaniem skargi przez sąd w określonych sytuacjach, gdy zaskarżona decyzja lub postanowienie dotknięte są wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 K.p.a. lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem dającym podstawę do wznowienia postępowania, a także, gdy strona zgłosi wniosek o rozpoznanie skargi w tym trybie przy braku opozycji pozostałych stron postępowania. Należy oczekiwać, iż w wyniku rozpoznania skarg w trybie uproszczonym dojdzie po prostu do znacznie szybszego rozpoznania skargi.

13. Zaproponowane rozwiązania, dotyczące zawieszenia i podjęcia postępowania (art. 123-131), nie odbiegają od rozwiązań stosowanych w innych procedurach, natomiast uwzględniają specyfikę postępowania w sprawach sądownoadministracyjnych. Przewidziano również możliwość zawieszenia postępowania w razie wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 125 ust. 1 pkt 1). Potrzeba wprowadzenia tego rodzaju możliwości wynika z doświadczeń praktyki (tzw. zawieszenie prejudycjalne), zaś oczekiwanie na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wyłączy



konieczność późniejszego wznawiania postępowania sądowego i przyczyni się do ujednoczenia orzecznictwa.

14. W unormowaniach obejmujących orzeczenia sądowe wydawane przez sądy administracyjne pierwszej instancji (art. 132-168) istotnym *novum* jest propozycja odstąpienia od sporządzenia z urzędu uzasadnienia wyroku, którym skargę oddalono (art. 141 ust. 2). W tym przypadku uzasadnienie sporządza się jedynie na wniosek strony. Za takim rozwiązaniem przemawiają względy praktyczne. Oddalenie skargi oznacza w istocie zaakceptowanie przez sąd rozstrzygnięcia organu i podzielenie jego argumentacji. Stąd też, gdy strona nie zgłosi wniosku o sporządzenie uzasadnienia, jego sporządzenie z urzędu wydaje się bezprzedmiotowe, a ściślej zbędne.

15. Środkami odwoławczymi od orzeczeń sądu pierwszej instancji według projektu są kasacja i zażalenie - uregulowane w dziale IV projektu (art. 173-198).

Kasacja do NSA przysługuje od wydanych przez sąd pierwszej instancji wyroków i postanowień kończących postępowanie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej, zaś zażalenie na postanowienia sądu administracyjnego w przypadkach wskazanych w ustawie. Prawo do wniesienia kasacji dotyczy wszystkich sytuacji, gdy sąd w sprawie orzeka co do *meritum* w zakresie swojej właściwości. W ten sposób zagwarantowana zostanie przewidziana w Konstytucji dwuinstancyjność sądowej kontroli działalności administracji publicznej, tym bardziej że kontrolą instancyjną proponuje się objąć również tzw. postanowienia wpadkowe (np. podjęcie zawieszzonego postępowania w art. 191).

Środki odwoławcze mogą wносить strony postępowania sądowego, a więc skarżący, organ administracji oraz prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, i inni uczestnicy działający na prawach strony.

Podstawy kasacji są zbliżone do podstaw kasacji w postępowaniu cywilnym, z odrębnościami, które proponuje się przewidzieć w ustawie.

I tak projekt (w art. 183) stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach kasacji, jednakże bierze z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania (z przyczyn tam taksatywnie wymienionych).

Wprowadzenie obowiązku sporządzenia kasacji przez adwokata lub radcę prawnego (art. 175) wydaje się oczywistym. Nie chodzi przy tym o wnioski wynikające z badań porównawczych i przykładów z innych systemów prawnych, lecz przede wszystkim o wnioski wynikające z istoty dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Wszakże kontroli legalności ostatecznego aktu administracyjnego dokonał już sąd administracyjny pierwszej

instancji. Kasacja zatem musi się ograniczyć wyłącznie do badania zagadnień jurydycznych i zarzutów przygotowanych przez profesjonalistów. Nie zachodzi przy tym obawa utrudnienia dostępu do sądu zważywszy na przewidywaną możliwość uzyskania przez stronę prawa do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym, a w tym do prowadzenia jej sprawy przez adwokata lub radcę prawnego, których wynagrodzenie zostanie pokryte ze środków specjalnych sądu administracyjnego.

Istotnym *novum* w kasacji jest przyjęta regulacja (w art. 186), że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając kasację uchyla wyrok także w części niezaskarżonej, jeżeli zachodzi nieważność postępowania. Unormowania te podjęto ze względu na ważkość spraw, które niejednokrotnie mogą dotyczyć zasad funkcjonowania agend państwowych i samorządu terytorialnego.

Jak to stanowi art. 193 (i co już sygnalizowano w pkt 5 uzasadnienia), jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, z tym że Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wyroki i postanowienia w terminie trzydziestu dni.

Istotne znaczenie ma propozycja - zawarta ze względów systemowych w projekcie ustawy o ustroju sądów administracyjnych - aby Naczelny Sąd Administracyjny, na wniosek Prezesa tego Sądu mógł unieważniać prawomocne orzeczenie sądowe w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Obowiązek uzasadniania przez NSA wszystkich orzeczeń z urzędu przyjęto w celu upowszechniania wszystkich orzeczeń tej najwyższej instancji w sądownictwie administracyjnym w celu kształtowania właściwej interpretacji i jednolitości w stosowaniu prawa.

16. Rozwiązania w zakresie kosztów sądowych (w dziale V - w art. 199-263) są zróżnicowane. I tak:

- ◆ W postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji proponuje się utrzymać dotychczasową zasadę, że koszty te zasądza się jedynie w razie uwzględnienia skargi i tylko na rzecz skarżącego.
- ◆ W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ma być wprowadzona zasada, że koszty te podlegają zwrotowi „w obydwie strony” w zależności od wyniku sprawy przed tym Sądem.

- ◆ Proponuje się wprowadzić instytucję prawa pomocy. Strona ubiegająca się o przyznanie prawa pomocy musi wykazać w sposób szczegółowo określony w tych przepisach, że znajduje się w warunkach uzasadniających przyznanie jej tego prawa w zakresie całkowitym lub częściowym (art. 244, 246, 252, 256).
- ◆ Jeżeli przyznane prawo pomocy obejmuje ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, strona będzie mogła sama dokonać wyboru albo zwrócić się do właściwego organu samorządu zawodowego adwokatów lub radców prawnych o wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego.
- ◆ Wybrany lub wyznaczony adwokat albo radca prawny będzie otrzymywał wynagrodzenie według zasad ustalonych w przepisach o opłatach za czynności adwokatów i radców prawnych, na podstawie postanowienia sądu, ze środków specjalnych sądu administracyjnego, utworzonych na ten cel na podstawie przepisów o ustroju sądów administracyjnych.
- ◆ Przewidziano, że określone czynności w zakresie postępowania o przyznanie prawa pomocy mogą wykonywać referendarze sądowi (art. 258).
- ◆ Od zażaleń i postanowień referendarza sądowego dotyczących przyznawania prawa pomocy przysługiwać będzie zainteresowanemu sprzeciw do sądu, w którym czynności referendarza były wykonywane. W razie skutecznego wniesienia sprzeciwu, sprawę w odnośnym zakresie rozpozna sąd na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienia sądu pierwszej instancji w tym przedmiocie przysługuje zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 259-260).
- ◆ Ograniczono zakres zwolnienia od kosztów sądowych do spraw i stron wymienionych w art. 239 oraz ustawach szczególnych. Proponuje się odstąpić od zasady, że Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego nie ponoszą kosztów sądowych.

17. Działalność uchwałodawcza (dział VI - art. 264-269) została zastrzeżona dla Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Proponowane rozwiązania tylko częściowo pokrywają się z regulacją dotychczasową, bowiem wprowadzenie postępowania dwuinstancyjnego administracyjnego przed sądami administracyjnymi spowodowało konieczność innego ich ukształtowania.

Naczelny Sąd Administracyjny będzie mógł podejmować - w składzie siedmiu sędziów, całej izby lub w pełnym składzie - dwa rodzaje uchwał:

- ◆ uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmowane na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego;

- ◆ uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie, podejmowane z inicjatywy składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Uchwały NSA podejmowane na wniosek Prezesa NSA nie miałyby charakteru wiążącego i jedynie autorytetem sądu (w składzie powiększonym), który dokonuje wykładni przepisów prawa, powodowałyby ujednolicenie orzecznictwa. Uchwały NSA podejmowane z inicjatywy składu orzekającego NSA w konkretnej sprawie byłyby wiążące w tej sprawie.

Jeżeli jednak jakkolwiek skład sądu administracyjnego orzekający w konkretnej sprawie nie podziela stanowiska zajętego w uchwale, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do ponownego rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi powiększonemu NSA, a wówczas podjęta uchwała staje się wiążąca w danej sprawie.

Tak ukształtowana działalność uchwałodawcza nie narusza w niczym niezawisłości sędziowskiej, daje bowiem możliwość kształtowania jednolitości orzecznictwa sądowego wyłącznie przez sędziów i w sposób obwarowany demokratyczną procedurą.

Z tych też względów oraz z uwagi na dwuinstancyjność postępowania proponuje się zrezygnować z instytucji pytań prawnych kierowanych do NSA przez samorządowe kolegia odwoławcze.

**18.** Przepisy dotyczące wznowienia postępowania (art. 270-285) oparto na uregulowaniach dotychczasowych z K.p.c., przy czym możliwość wznowienia obejmowałaby wszystkie orzeczenia kończące postępowanie, a więc tak wyroki jak i postanowienia. Jest to uzasadnione dotychczasową praktyką przed NSA, która wykazała całkowitą przydatność takich rozwiązań w sprawach sądowoadministracyjnych.

**19.** W zakresie rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi (art. 286-290) proponuje się zmianę dotychczasowego trybu rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi.

W związku z tym przewiduje się odpowiednią zmianę art. 66 K.p.a. oraz skreślenie Działu V K.p.a. i uregulowanie tego zagadnienia w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz w Kodeksie postępowania cywilnego i Kodeksie postępowania administracyjnego.

Spór taki, jeśli powstał w postępowaniu administracyjnym po uprzednim uznaniu przez sąd powszechny, że nie jest właściwy, podlegać ma rozstrzygnięciu przez Naczelną Sąd Administracyjny w składzie pięciu sędziów, z tym że w

składzie orzekającym bierze udział dwóch sędziów Sądu Najwyższego wyznaczonych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Jeżeli spór taki powstał w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym po uprzednim orzeczeniu organu administracji o braku jego właściwości, będzie podlegał rozstrzygnięciu przez Sąd Najwyższy w składzie pięciu sędziów, przy czym w składzie orzekającym bierze udział dwóch sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyznaczonych przez Prezesa tego Sądu.

Takie same zasady będą miały zastosowanie w razie sporu o właściwość między sądem powszechnym a sądem administracyjnym.

**20.** Wykonywanie orzeczeń sądowych (art. 291-292) oparto na przepisach dotychczasowych, które nie budziły wątpliwości, z tym że w ustawie wprowadzającej przepisy dotyczące reformy sądownictwa administracyjnego podjęto zmianę przepisów Kodeksu postępowania cywilnego - części drugiej w zakresie tytułów egzekucyjnych i klauzuli wykonalności. Chodzi o jednoznaczne unormowanie, że klauzulę wykonalności wyrokom sądów administracyjnych nadaje sąd rejonowy, a egzekucję na ich podstawie prowadzi komornik sądowy według przepisów o egzekucji sądowej.

**21.** Postępowanie w sprawach sądowoadministracyjnych związanych z obrotem zagranicznym (art. 304- 305) będzie miało charakter wyjątkowy. Stąd też w projekcie uregulowano jedynie sposób doręczeń dla strony zamieszkałej za granicą, aby uniknąć w takim przypadku przewlekłości postępowania. Dlatego też postanowiono, że jeżeli umowy międzynarodowe, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, nie stanowią inaczej, a strona mieszka za granicą i mimo stosownego pouczenia nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy, przeznaczone dla niej pisma sądowe pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia.

W sprawach nie unormowanych w tym zakresie projekt odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

**22.** Skutki finansowe niniejszej regulacji zostały szczegółowo wykazane i uzasadnione w projekcie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

**23.** Projekt ustawy nie zawiera postanowień sprzecznych z prawem Unii Europejskiej.



**STANOWISKO  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 17 maja 2001 r.

do projektów ustaw:

- Prawo o ustroju sądów administracyjnych
- o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
- Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

**UWAGA OGÓLNA**

Przedstawione do opiniowania projekty mają z ustrojowego i społecznego punktu widzenia pierwszorzędne znaczenie, toteż powinny zostać poddane szerokiej publicznej dyskusji oraz głębokiej analizie prawniczej. Rozważenia wymaga w szczególności osnowa struktury sądownictwa administracyjnego, model środków odwoławczych (zaskarżenia), sposób rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz zagadnienia międzyczasowe. Wiele propozycji w tych dziedzinach budzi zasadnicze wątpliwości jurystyczne i systemowe.

**UWAGI DO USTAWY - PRAWO O USTROJU SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

**do art. 3.**

Niefortunne wydaje się nadanie sądom administracyjnym pierwszej instancji nazwy „sąd administracyjny pierwszej instancji”. Nazwa taka ma szereg wad, gdyż jest zbyt długa, nie ma jednoznacznej konotacji semantycznej, a także w codziennym używaniu może okazać się kłopotliwa i myląca. Przy naturalnej skłonności do tworzenia skrótów i skrótowców, nazwa „Sąd Administracyjny” będzie redukowana do liter „S.A.”, co doprowadzi do wieloznaczności, gdyż tym skrótem posługują się już sądy apelacyjne (np. w skrótach orzeczenie SA, sędzia SA itp.). Wydaje się, że dobrą nazwą sądów administracyjnych na pierwszym szczeblu instancji byłaby nazwa „okręgowy sąd administracyjny” (w ustawie o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi mówi się zresztą o „okręgach” sądów administracyjnych pierwszej instancji - art. 13 ust. 2, a pojęcie „okręg” w nomenklaturze ustrojowej oznacza obszar obejmujący jedno lub więcej województw, co z kolei odpowiada przepisowi art. 2 omawianej ustawy).

**do art. 6**

Ustęp 4 tego przepisu został ulokowany wadliwie, gdyż dotyczy nie statusu (stanowiska) sędziego, lecz kwestii pracowniczych (zatrudnienia). Tą samą wadą są zresztą obarczone przepisy art. 51 § 4 Prawa o u.s.p. oraz art. 12 ust. 4 ustawy o NSA, a projekt tę wadę powieła. Nadto wynika z niego, że zatrudnienie sędziego następuje na podstawie powołania (art. 68 i następne k.p.), podczas, gdy stosunek pracy sędziego w rzeczywistości nawiązuje się na podstawie mianowania, a powołanie dotyczy tylko stanowiska.

**do art. 9**

Wadą projektu jest pominięcie szczegółowej regulacji sądownictwa dyscyplinarnego.

W każdym razie, skoro w sprawach dyscyplinarnych orzeka Naczelny Sąd Administracyjny, to nie jest możliwy wybór tylko niektórych sędziów tego Sądu do orzekania w tych postępowaniach. Ustawa powinna więc określać jedynie sposób wyznaczenia poszczególnych sędziów do składów orzekających w sprawach dyscyplinarnych, spośród wszystkich sędziów Sądu.

**do art. 22**

Konieczne, zgodne ze współczesnymi tendencjami, wydaje się wprowadzenie kadencyjności prezesów sądów administracyjnych pierwszej instancji. Odmiennosc w stosunku do stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz stanowisk prezesów w sądach powszechnych nie jest uzasadniona.

**do art. 27**

W punkcie 3 należy dodać, że chodzi o wyższe studia prawnicze. Przy braku tego zastrzeżenia referendarzem sądowym mógłby zostać np. lekarz weterynarii albo geodeta, pełniący przez co najmniej pięć lat stanowiska w administracyjnej służbie weterynaryjnej lub geodezyjnej.

**do art. 32**

Ustalanie liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w tym liczby wiceprezesów, powinno następować na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. W każdym razie, ominięcie Krajowej Rady Sądownictwa w tym procesie jest ustrojowo wadliwe.

**do art. 43 ust. 2**

Unormowanie tego przepisu, ustalającego zwykłą większość głosów przy podejmowaniu uchwały o przedstawieniu kandydatów na Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 5, wymagającego do podejmowania uchwał większości bezwzględnej. W wypadku utrzymania rozwiązania ujętego w art. 43 ust. 2 należałoby zatem w zdaniu drugim art. 45 ust. 5 dodać zdanie: „jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej”.

**UWAGI DO USTAWY O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI**

Wątpliwości wywołuje idea uchwalenia odrębnej ustawy o postępowaniu sądowniczym, ale skoro projektodawca zdecydował się na to rozwiązanie, które ma także - oczywiście - swoje zalety, to nie ma pragmatycznych powodów, by tę ideę podważać. Już teraz trzeba jednak zwrócić uwagę, że około trzech czwartych tekstu projektowanej ustawy to niemal dosłowne powtórzenie Kodeksu postępowania cywilnego, co z punktu widzenia zasad legislacji nie jest zjawiskiem pożądanym, pomijając fakt, że identyczne przepisy umieszczone w różnych ustawach doprowadzą do swoistego zdezorientowania doktryny prawa procesowego oraz rozchwiania jednolitości praktyki sądowej.

**do art. 5**

Pożądanym jest wyraźne wyłączenie z kompetencji sądów administracyjnych wszelkich spraw z zakresu władzy sądowniczej nie będących działalnością administracji publicznej (aktów Krajowej Rady Sądownictwa oraz organów sądów), dotyczących statusu sędziów, zakresu jurysdykcji, powołań i odwołań ze stanowiska itd., zwłaszcza, że z art. 3 ust. 3 wynika swoiste domniemanie drogi sądowniczej, co budzi zasadnicze zastrzeżenia w aspekcie domniemania drogi sądownictwa powszechnego z art. 177 Konstytucji.

**do art. 17 ust. 2**

Niefortunne, niejasne i zbyt kolokwialne jest określenie „z przyczyn losowych”.

Od razu narzuca się śmierć, choroba sędziego lub członka jego rodziny, a przecież - jak się wydaje - nie o takie lub nie tylko o takie sytuacje tutaj chodzi. Język prawny posługuje się w podobnych sytuacjach sformułowaniem „z przyczyn wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych itp.” albo „w wyjątkowych wypadkach”.

**do art. 23 i 155 ust. 6**

Indeksowanie kary grzywny do przeciętnego wynagrodzenia, czy też tworzenie jakichkolwiek innych relacji, jest rozwiązaniem trudnym do zaaprobowania. W państwie praworządnym osoba podlegająca grzywnie musi znać jej rozmiar, jeśli nie kwotowy, to przynajmniej wyrażony innymi stałymi wartościami (np. art. 33 k.k.).

**do art. 45**

Nadanie pismom sporządzanym przez strony nazwy „pisma sądowe” jest nieuzasadnione i mylące. Przymiotnik „sądowy” oznacza „dotyczący sądu, pochodzący od sądu, związany z sądem”, a więc zwrot „pisma sądowe” musi oznaczać pisma sporządzane przez sąd, wychodzące z sądu, a nie pisma do sądu kierowane (przykładowo: „pisma urzędowe” to pisma sporządzane przez urząd, a nie kierowane do urzędu). Ponadto, sformułowanie „pisma sądowe” łatwo kojarzy się z pojęciem „czynności sądowe”, które są czynnościami sądu (sędziego), a nie uczestnika procesu. Zresztą w całym materiale normatywnym zwrot „pisma sądowe” oznacza pisma sądu, a nie pisma stron (np. art. 610<sup>3</sup> i 1135 § 2 k.p.c., rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym (Dz.U. Nr 62, poz. 696), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz.U. Nr 62, poz. 697) oraz wiele umów międzynarodowych i konwencji, np. Konwencja Lugańska).

**do art. 113**

Zastosowano tutaj kalkę z art. 224 k.p.c., tymczasem sformułowania tego przepisu „uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną” są mocno krytykowane. Powszechnie przyjmuje się, że ustawodawca, reformując Kodeks i odchodząc od dogmatu „prawdy obiektywnej” przez

przeoczenie pozostawił art. 224 k.p.c. w dawnym brzmieniu. W orzecznictwie i piśmiennictwie współczesnym mówi się raczej o „zdatności sprawy do wyrokowania”, a nie o jej „dostatecznym wyjaśnieniu”.

#### **do art. 144**

Na tle tego przepisu powstaje pytanie o chwilę związania wyrokiem wydanym na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu uproszczonym (art. 120 projektu).

#### **do art. 173 i nast.**

1. Model środków odwoławczych należy uznać za konstrukcyjnie wadliwy, gdyż - co w systemie sądowym dawno już wyjaśniono i „przećwiczone” - kasacja, w postaci, w jakiej ją ustanowiono w projekcie, jest uzasadniona ustrojowo tylko na trzecim szczeblu instancji, przy jednoczesnym istnieniu dwóch niższych sądowych instancji merytorycznych. Tymczasem w projektowanym modelu istnieje tylko jedna instancja niższa i na dodatek ona także jest instancją kasacyjną. W istocie stworzono zatem dwuszczeblową kasację (drugą kasację w toku instancji, metakasację).

2. Wątpliwości budzi także nadanie środkowi odwoławczemu przysługującemu od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji - niezależnie od jego procesowego kształtu - nazwy „kasacja”. Kasacja jest środkiem odwoławczym (zwyčajnym lub nadzwyczajnym) wnoszonym do Sądu Najwyższego, przysługującym od orzeczeń sądów powszechnych drugiej instancji, zakorzenionym w polskiej tradycji prawnej w tym kształcie od prawie dwu stuleci, toteż przenoszenie jej obecnie na grunt postępowania sądowniczoadministracyjnego, mimo podobieństwa instytucji, jest naruszeniem tej tradycji, przy jednoczesnym zapoznaniu tradycji sądownictwa administracyjnego, uformowanej w okresie II Rzeczypospolitej i współcześnie (skarga, a w innych krajach także rekurs, rekurs rewizyjny, itd.).

Należy zatem zaproponować, pozostawiwszy „skargę” jako czynność inicjującą postępowanie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, nadanie środkowi odwoławczemu przysługującemu do Naczelnego Sądu Administracyjnego np. nazwy „skarga odwoławcza”. Dodatkowym pozytykiem przyjęcia tej nazwy będzie zapobieżenie nieporozumieniom pojęciowym i chaosowi doktrynalnemu, jaki może powstać przez nadanie takiej samej nazwy - „kasacja,, - różnym środkom prawnym.



3. W związku z modelem środków odwoławczych pojawia się potrzeba wyposażania sądów pierwszej instancji oraz, ewentualnie, także Naczelnego Sądu Administracyjnego, w kompetencje rewizyjne (apelacyjne), celem przyspieszenia załatwienia sprawy, gdy nie ma sporu co do faktów, a prawo jasno dyktuje, jaka decyzja ma zapaść. Postulat ten, zgłaszany od dawna, jeszcze w okresie funkcjonowania Najwyższego Trybunału Administracyjnego (np. A. Chmurski lub B. Wasiutyński, por. też tezy Pierwszego Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych, Poznań, czerwiec, 1929 r.), zasługuje w pełni na poparcie.

Należy także rozważyć dopuszczenie możliwości - w wypadku uwzględnienia środka odwoławczego przez Naczelną Sąd Administracyjny - uchylecia nie tylko zaskarżonego orzeczenia, ale także poprzedzającej je decyzji administracyjnej, od której wniesiono skargę (art. 185 ust. 1).

4. Niejasny - na tle zaproponowanego systemu środków odwoławczych - jest model prawomocności orzeczeń sądów pierwszej instancji. Z jednej strony, w art. 169 stwierdza się, że orzeczenie staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje od niego środek odwoławczy, a z drugiej, w art. 186, że Naczelną Sąd Administracyjny, rozpoznając kasację, uchyla wyrok także w części niezaskarżonej (a więc prawomocnej, jeżeli upłynął termin z art. 177). Zachodzi więc tutaj wyraźna sprzeczność, którą potęguje unormowanie ujęte w art. 183 ust. 1.

W konsekwencji nie wiadomo także, czy kasacja jest środkiem odwoławczym od nieprawomocnych, czy także prawomocnych orzeczeń sądu pierwszej instancji.

#### **do art. 286 i nast.**

Zaproponowany model rozstrzygania sporów kompetencyjnych (art. 58 ust. 4 i 5; art. 286 i nast. oraz art. 199<sup>1</sup> k.p.c.) jest wadliwy i sprzeczny z Konstytucją (art. 184). Można przewidzieć, że stanie się on w przyszłości zarzewiem konfliktów, a przede wszystkim doprowadzi do niejednolitego orzecznictwa. Nie do przyjęcia są także proponowane składy „mieszane” - Naczelnego Sądu Administracyjnego z udziałem sędziów Sądu Najwyższego oraz Sądu Najwyższego - z udziałem sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (projektowany art. 199<sup>1</sup> k.p.c.). Jedynym organem rozpoznającym spory kompetencyjne powinien być Sąd Najwyższy, umocowany przez ustawę na podstawie art. 183 ust. 2 Konstytucji. Możliwe też byłoby rozważenie utworzenia specjalnego organu (kolegium kompetencyjnego) przy Sądzie Najwyższym (por. A. Wasilewski "Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym (de lege lata i de lege ferenda)" PiP 2000 r. nr 8, s. 3-16).

**UWAGI DO USTAWY - PRZEPISY WPROWADZAJĄCE USTAWĘ PRAWO O USTROJU  
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I USTAWĘ O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI AD-  
MINISTRACYJNYMI**

1. Krytycznie należy ocenić pozostawienie w kompetencji sądów administracyjnych spraw dotyczących stosunków cywilnych (pracy). W szczególności należy uznać, że wszystkie spory o roszczenia ze stosunków pracy, także powstałych na podstawie mianowania, powinny być poddane orzecznictwu sądów powszechnych (pracy). W szczególności dotyczy to mianowanych pracowników urzędów państwowych (art. 10).

2. Wśród zmian wprowadzanych do różnych ustaw (art. 4 - 57 projektu) budzi wątpliwości brak zmiany art. 5 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.); w art. 12 zaproponowano jedynie zmianę art. 16 i 36 tej ustawy. Należy zaznaczyć, że wprowadzenie dwustopniowego sądownictwa administracyjnego odejmię z kompetencji Sądu Najwyższego rozpoznawanie spraw skarg na decyzje administracyjne, a tym samym najpewniej odpadnie podstawa do używania nazwy „Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”. W związku z tym art. 5 ustawy o Sądzie Najwyższym wymaga zmiany, przy czym, ze względu na zachowanie we właściwości Sądu Najwyższego niektórych spraw z zakresu prawa publicznego (np. wyborczego), można zaproponować nadanie wymienionej Izbie nazwy „Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych oraz Spraw Publicznych”.



Przewodniczący  
Krajowej Rady Sądownictwa  
*[Signature]*  
sędzia Józef Iwulski

## **S t a n o w i s k o**

### **Sądu Najwyższego w sprawie projektów ustaw**

- **Prawo o ustroju sądów administracyjnych**
- **o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**
- **Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych**

Przedstawione projekty ustaw mają na celu dostosowanie funkcji, kompetencji i struktury sądownictwa administracyjnego do wymagań określonych w Konstytucji RP. Projektowane wyłączenie nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem administracyjnym i powierzenie w pełni kompetencji z zakresu administracji sądowej Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało poparte w uzasadnieniu projektu poważnymi argumentami. Jednakże niezależnie od akcentowanej odrębności sądownictwa administracyjnego, pożądane byłoby skonfrontowanie przyjętych założeń z regulacjami w Prawie o ustroju sądów powszechnych (z uwzględnieniem rozpatrywanego przez Sejm projektu). Może bowiem wywoływać wątpliwości ewentualna zasadnicza rozbieżność przyjętych rozwiązań i określenia funkcji Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądami.

W projekcie ustawy o ustroju sądów administracyjnych zastrzeżenia nasuwają następujące propozycje.

Możliwość delegowania sędziego sądu administracyjnego pierwszej instancji na podstawie art. 13 ust. 1 do pełnienia obowiązków sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym bez określenia czasowego (na czas nieokreślony) narusza zasadę wyrażoną w art. 5, według którego – jak należy rozumieć – sędziów sądu administracyjnego zarówno pierwszej jak i drugiej instancji powołuje Prezydent Rzeczypospolitej (art. 179 Konstytucji).

Na tle projektowanego art. 28 ust. 1 wydaje się celowe wydanie odrębnego aktu prawnego regulującego jednolicie wynagrodzenia pracowników administracyjnych i obsługi dla całego wymiaru sprawiedliwości i usunięcie tego przepisu z projektu tej ustawy.

Przepis art. 35 ust. 2 ma stanowić odpowiednik art. 36<sup>1</sup> Prawa o ustroju sądów powszechnych. Jednakże ten ostatni przepis odnosi się do sytuacji braku w ogóle jurysdykcji sądowej. Projektowany przepis stwarzałby podstawę do unieważnienia każdego prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego z powodu naruszenia właściwości, także np. w sytuacji gdy Sąd Najwyższy uznał właściwość tego sądu.

W projekcie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i przepisów wprowadzających Prawo o ustroju sądów administracyjnych zastrzeżenia natury konstytucyjnej budzą przepisy art. 58 ust. 4 i 5 oraz art. 286-290 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także art. 4 pkt 5 i art. 5 przepisów wprowadzających, bowiem przewidują one związanie sądu powszechnego orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym drogi sądowej. Jest to sprzeczne z art. 184 Konstytucji RP, który ogranicza właściwość NSA do kontroli działalności administracji publicznej i art. 183 ust. 1 Konstytucji przyznającym Sądowi Najwyższemu prawo sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych. Przyjąć należy, że spory kompetencyjne między sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi powinien rozpoznawać Sąd Najwyższy w ramach upoważnienia wynikającego z art. 183 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten upowaznia Sąd Najwyższy do wykonywania innych czynności (niż nadzór nad sądami powszechnymi i wojskowymi) określonych w Konstytucji i ustawach. Nadto projektowana regulacja nie rozstrzyga sytuacji, gdy uważają się za właściwe do rozstrzygnięcia sądy powszechne i sądy administracyjne (spór pozytywny).

Spory kompetencyjne między sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi powinien rozstrzygać Sąd Najwyższy. Wydaje się jednakże możliwe inne rozwiązanie tego zagadnienia, polegające na powołaniu odrębnego organu – Kolegium Kompetencyjnego – utworzonego specjalnie do rozstrzygania tych sporów. Członkami tego Kolegium mogliby być w równej liczbie sędziowie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Unormowanie to nawiązywałoby do ustawy z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. U. Nr 126, poz. 897). Miała ona jednakże umocowania konstytucyjne (art. 86 Konstytucji z 1921 r.), a Konstytucja z 1997 r. nie przewiduje utworzenia odrębnego organu do rozstrzygania sporów kompetencyjnych.

Przy pełnym wyodrębnieniu sądownictwa administracyjnego spory kompetencyjne będą mieć szczególne znaczenie dla zapewnienia porządku prawnego.

Z Uwaga! To jest uzasadnienie do tekstu pierwotnego projektu (Red INEP-LEX) punktu widzenia zakresu właściwości sądów administracyjnych, określonego w art. 184 Konstytucji, budzi wątpliwości utrzymanie kompetencji tych sądów w odniesieniu do rozpoznawania niektórych sporów ze stosunku pracy mianowanych pracowników urzędów państwowych i urzędników służby cywilnej (art. 10 i art. 49 przepisów wprowadzających ...). Zasadą jest rozstrzyganie sporów ze stosunku pracy tych dwóch grup pracowników przez sądy pracy. Jednakże w odniesieniu do wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy mianowanego urzędnika urzędu państwowego, a także przeniesienia lub zawieszenia w pełnieniu obowiązków, może on odwołać się do wyższego przełożonego, a następnie do sądu administracyjnego ( art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Natomiast urzędnik służby cywilnej może na drodze sądowoadministracyjnej dochodzić roszczeń związanych z przeniesieniem i udzieleniem urlopu bezpłatnego (art. 56 ustawy o służbie cywilnej). Wybór drogi dochodzenia roszczeń jest więc dość przypadkowy, co w szczególności widać w odniesieniu do spraw związanych z rozwiązaniem stosunku pracy. Dla mianowanego pracownika urzędu właściwa jest droga sądowoadministracyjna, a dla urzędnika służby cywilnej - sąd pracy.

Zastrzeżenie wywołuje art. 68 ust. 2 przepisów wprowadzających stwarzający możliwość przeniesienia sędziego w stan spoczynku z pełnym uposażeniem w sytuacji w nim określonej, zwłaszcza w kontekście uregulowania zawartego w art. 67 ust. 1 nie przewidującego takiej możliwości.

Ogólniejsze zastrzeżenie wywołuje art. 3 ust. 3 projektu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w myśl którego sądy orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę. W myśl art. 184 Konstytucji sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej (i to tylko w ramach wyznaczonych przez ustawę), co oznacza, że do ich kompetencji nie należą inne materie poza kontrolowaniem administracji publicznej. W art. 3 ust. 2 projektu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazano (skonkretyzowano) sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej. Z zestawienia tego przepisu z art. 3 ust. 3 projektu wynika wszakże wniosek, że ustawy szczególne mogą ustanowić kontrolę sądu administracyjnego w sprawach spoza tego zakresu (nie zastrzega się w nim bowiem, że idzie o sądową kontrolę działalności administracji publicznej), to zaś prowadzi do wniosku, iż projektuje się w tym wypadku rozwiązanie, które wykracza poza formułę art. 184 Konstytucji.

Prof. dr hab. Lech Gardocki

---

**Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Skierowano do druku 24 października 2001 r.

Cena - 4 zł + 22% VAT

