

Sądownictwo a administracja publiczna

Prawo administracyjne – ćwiczenia

dr Maciej M. Sokołowski

Wprowadzenie

- Sądowa kontrola administracji:
 - sądy powszechne;
 - sądy administracyjne.
- Odmienne zadania, odmienny zakres kontroli, inne skutki.
- Sądownictwo administracyjne w Polsce:

Konieczność funkcjonowania sądowej kontroli działania administracji wynika także z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ratyfikowanego przez Polskę 3 marca 1977 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 167), według którego "wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd (....)".

Historia polskiego sądownictwa administracyjnego

- Od okresu międzywojennego Polska należy do państw europejskich, w których wymiar sprawiedliwości w sprawach załatwianych przez organy administracji publicznej **powierzono sądownictwu administracyjnemu**.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. w art. 73 podkreślała, że do **orzekania o legalności aktów administracyjnych** w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z **Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele**.
- Wykonaniem przepisu konstytucyjnego była ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. Nr 67, poz. 600). Stosownie do treści przepisów tej ustawy można scharakteryzować NTA jako sąd niezawisły, podległy tylko ustawom, mający uprawnienia kasacyjne, **sprawujący kontrolę legalności decyzji administracyjnych** w granicach wyznaczonych ochroną indywidualnych praw publicznych podmiotowych na podstawie klauzuli generalnej ale z uwzględnieniem enumeratywnie wyliczonych wyjątków.

Historia polskiego sądownictwa administracyjnego

- Konstytucja Marcowa zapowiedziała sądownictwo administracyjne **co najmniej dwuinstancyjne**. Tych deklaracji nie urzeczywistniono (z zastrzeżeniem, iż na ziemiach byłego zaboru pruskiego funkcjonowały wojewódzkie sądy administracyjne).
- Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227), w art. 70 stanowiła, że powołuje się **Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych**.
- W nowym modelu, ukształtowanym Konstytucją Kwietniową znika sądownictwo administracyjne niższych instancji, brak też postanowień o udziale czynnika obywatelskiego w orzecznictwie sądowym.
- W związku z tym, że w stosunku do faktycznego układu organizacyjnego sądownictwa administracyjnego, ukształtowanego na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów prawnych, nie ma tu zasadniczych zmian, można powiedzieć, że **model obowiązujący w II Rzeczypospolitej pozostawał w zasadzie stabilny i niezmienny**.

Historia polskiego sądownictwa administracyjnego

- Po II wojnie światowej nie doszło do odtworzenia sądownictwa administracyjnego, choć zapowiadała to Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w art. 26, że osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej.
- Zamieszczenie tego przepisu mogłoby prowadzić do wniosku, że pierwotnie zamierzano powołać sądownictwo administracyjne czy też innego rodzaju organ quasi-sądowy organ kontrolujący administrację, odpowiedniej ustawy jednak nie wydano. Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. nawet nie deklarowała istnienia sądownictwa administracyjnego.

Historia polskiego sądownictwa administracyjnego

- **Naczelny Sąd Administracyjny** został powołany ustawą z 31 stycznia **1980 r.** o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).
- Obawy przed sądową kontrolą administracji sprawiły, że zarówno pozycja sądu, jego właściwość, jak i usytuowanie w systemie wymiaru sprawiedliwości odzwierciedlały możliwości tego okresu.
- Ustawa ta stanowiła, że **NSA jest sądem szczególnym, jednoinstancyjnym**, włączyła postępowanie sądowe do k.p.a. (dział VI), a nadzór judykacyjny przekazała Sądowi Najwyższemu. Kompetencje NSA, zawarte w k.p.a., wyliczone były enumeratywnie.

Historia polskiego sądownictwa administracyjnego

USTAWA

z dnia 31 stycznia 1980 r.

o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego.

Rozdział 1.

Naczelny Sąd Administracyjny.

Art. 1. 1. Tworzy się Naczelny Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie.

2. Naczelny Sąd Administracyjny działa w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych tworzonych dla jednego lub kilku województw.

3. Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia ustala siedziby i właściwość oraz organizację ośrodków zamiejscowych.

Art. 2. Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w sprawach skarg na decyzje administracyjne w zakresie i w trybie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w przepisach odrębnych.

Art. 5. Nadzór nad działalnością Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy poprzez:

- 1) rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń tego Sądu,
- 2) ustalanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej,
- 3) podejmowanie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne.

Art. 6. 1. Na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego może być powołany ten, kto:

- 1) daje gwarancję należytego wykonywania obowiązków sędziego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej,
- 2) posiada obywatelstwo polskie i korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich,

Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego

- Kolejne zmiany nastąpiły w 1995 r., kiedy to z dniem 1 października weszła w życie ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, która wyłączyła procedurę sądową z Kodeksu postępowania administracyjnego. **Ustawa ta przyjęła model sądownictwa administracyjnego jednoinstancyjnego.** W ramach Naczelnego Sądu Administracyjnego działało **11 ośrodków zamiejscowych.**
- Kolejne istotne zmiany wprowadziła **Konstytucja** Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), która poprzez przepis **art. 176 ust. 1** wskazała, iż **postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.**
- Stało się to podstawą do reformy sądownictwa administracyjnego i wydania ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271).

Konstytucja RP

Art. 45

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Art. 176.

1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.
2. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.

Konstytucja RP

Art. 184.

Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Model sądownictwa adm.

- Sąd adm. – **kontrola legalności** działania/braku działania (bezczynności) administracji: **MODEL KASACYJNY**
- **Sąd adm. nie zastępuje organów administracji publicznej** i nie przejmuje ich kompetencji do końcowego załatwienia sprawy i wydania rozstrzygnięcia.
- Sąd pow. – rozpatruje sprawę merytorycznie i orzeka co do jej istoty
- **Sąd adm. – brak kontroli celowości**

- **ROZSTRZYgniĘCIA:**
 - i. Oddalenie skargi – gdy nie zachodzi niezgodność z prawem zaskarżanego działania / aktu prawnego;
 - ii. Uwzględnienie skargi – działanie (akt) narusza prawo – działanie (akt) i jego skutki zostają obalone;
 - iii. Odrzucenie skargi – braki formalne – brak uruchomienia kontroli sądowej.

Model sądownictwa adm.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest właściwy do spraw z zakresu:

- ochrony konkurencji i konsumentów ;
 - regulacji energetyki;
 - telekomunikacji i poczty;
 - transportu kolejowego.
-
- **ROZSTRZYGNIĘCIA:**
 - i. Oddalenie odwołania – gdy jest bezzasadne;
 - ii. Uwzględnienie – uchylenie zaskarżonej decyzji;
 - iii. Zmiana w całości lub części – orzeczenie co do istoty.

Dwuinstancyjność

- Zmieniając ustrój sądownictwa administracyjnego brano pod uwagę kilka elementów. Najważniejszym był oczywiście konstytucyjny – wprowadzenie dwuinstancyjnego postępowania. **I to on miał podstawowe znaczenie, jeśli chodzi o standard ochrony praw i wolności obywatelskich.**
- Dotychczasowy środek służący w niektórych przypadkach do weryfikacji orzeczeń, a mianowicie **rewizja nadzwyczajna, była środkiem ułomnym.** To nie wybrane podmioty i tylko dlatego, że zarzucają rażące naruszenie prawa oraz interesu Rzeczypospolitej, powinny wnosić środek zaskarżenia, mogący doprowadzić do weryfikacji orzeczenia sądowego.
- **Możliwość uruchomienia postępowania weryfikacyjnego musi być prawem każdego, czyją sprawę rozstrzyga sąd.** To strony postępowania sądowego muszą mieć prawo do uruchomienia postępowania weryfikacyjnego.

Rewizja nadzwyczajna (brak od 1.01.2004)

Art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym:

Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich <, w sprawach z zakresu prawa podatkowego - minister właściwy do spraw finansów publicznych>, w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych - minister właściwy do spraw pracy i zabezpieczenia społecznego, a w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej - Prezes Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej mogą wnieść od orzeczenia Sądu rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego, jeżeli orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes Rzeczypospolitej Polskiej

obowiązywała do 31.12.2003 r.

Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych

Art. 4 ppsa

Sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych

§ 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

§ 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

1) decyzje administracyjne;

2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;

3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;

4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;

Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4a.

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

Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych

Art. 4 ppsa

Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach:

- 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej;
- 2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi;
- 3) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa;

Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych

Art. 4 ppsa

Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach:

- 4) wiz wydawanych przez konsulów, z wyjątkiem wiz wydanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 144, poz. 1043, z późn. zm.1));
- 5) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów.

Właściwość instancyjna i miejscowa sądów administracyjnych

Art. 13 ppsa

§ 1. Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądowoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego.

§ 2. Do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona.

WSA

- Białymstoku
- Bydgoszczy
- Gdańsku
- Gliwicach
- Gorzowie
Wielkopolskim
- Kielcach
- Krakowie
- Lublinie
- Łodzi
- Olsztynie
- Opolu
- Poznaniu
- Rzeszowie
- Szczecinie
- Warszawie
- + wydział zamiejscowy w
Radomiu
- Wrocławiu

Organy WSA

- Prezes WSA:

kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni czynności adm. sądowej i inne czynności przewidziane w ustawie. W zakresie adm. sądowej jest organem podległym Prezesowi NSA.

Prezesa sądu i wiceprezesa WSA powołuje i odwołuje Prezes NSA, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego tego sądu i Kolegium NSA.

- Zgromadzenie ogólne:

składa się z sędziów WSA. Przewodniczącym zgromadzenia ogólnego jest prezes WSA, który zwołuje zgromadzenie ogólne co najmniej raz w roku. Zgromadzenie ogólne m.in. rozpatruje informację prezesa WSA o rocznej działalności sądu, przedstawia KRS kandydatów na stanowiska sędziów WSA, ustala skład liczbowy kolegium sądu oraz wybiera jego członków i dokonuje zmian w jego składzie.

- Kolegium sądu:

ustala podział czynności w sądzie i określa szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom, przedstawia zgromadzeniu ogólnemu opinię o kandydatach na stanowiska sędziów, rozpatruje sprawy przedstawiane zgromadzeniu ogólnemu, rozpatruje inne sprawy przedstawione przez prezesa sądu lub z własnej inicjatywy. Kadencja kolegium sądu trwa 3 lata.

Właściwość rzeczowa NSA

Art. 15. ppsa

§ 1. Naczelny Sąd Administracyjny:

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

NSA

Prezes NSA: Roman Hauser

Izba Ogólnoadministracyjna

Prezes Izby: Włodzimierz Ryms

Izba Ogólnoadministracyjna NSA sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w pozostałych sprawach administracyjnych, w szczególności w sprawach z zakresu budownictwa i nadzoru budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, lecznictwa, zatrudnienia, ustroju samorządu terytorialnego, gospodarki nieruchomościami, prywatyzacji mienia, powszechnego obowiązku wojskowego, spraw wewnętrznych, a także cen, opłat i stawek taryfowych - związanych ze sprawami należącymi do właściwości tej Izby.

NSA

Izba Finansowa

Prezes Izby:

Marek Zirk-Sadowski

Izba Finansowa sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których stosują się przepisy podatkowe, oraz o egzekucji świadczeń pieniężnych.

Izba Gospodarcza

Prezes Izby:

Andrzej Kisielewicz

Izba Gospodarcza sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach działalności gospodarczej, ochrony własności przemysłowej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, bankowości, ubezpieczeniowych, ceł, cen, stawek taryfowych oraz opłat.

Organy NSA

- Prezes NSA

Powoływany przez Prezydent RP na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA. M.in. tworzy warunki do sprawnego funkcjonowania sądów (sprawy kadrowe, finansowe, techniczno-organizacyjne), ale także nadzoru nad sprawnością funkcjonowania sądów. Ma prawo wglądu w czynności NSA. Może wystąpić o podjęcie przez NSA uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych

- Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA:

tworzą sędziowie NSA. M.in. rozpatruje informację Prezesa NSA o rocznej działalności NSA, przedstawia KSR kandydatów na stanowiska sędziów, wybiera kandydatów na stanowisko Prezesa NSA, uchwała regulamin wewnętrznego urzędowania NSA , wyraża zgodę w sprawie powołania i odwołania wiceprezesów NSA.

- Kolegium NSA

wybijane przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA na trzy lata. M.in. ustala podział czynności w NSA, opiniuje kandydatury na prezesów i wiceprezesów NSA, przedstawia Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów NSA opinię o kandydatach na stanowiska sędziów.

Pytania i dyskusja



Dziękuję za uwagę



www.maciejsokolowski.com
mm.sokolowski@wpia.uw.edu.pl
mms@maciejsokolowski.com