



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 18
Warszawa, 22 października 2001 r.

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku.

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekty 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.

Wraz z projektami przedstawiam stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa oraz Sądu Najwyższego.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektami ustaw upoważniam Panią Jolantę Szymanek-Deresz Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z poważaniem

(-) Aleksander Kwaśniewski

U S T A W A

z dnia

Prawo o ustroju sądów administracyjnych**Rozdział 1****Przepisy ogólne**

Art. 1. 1. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

2. Kontrola, o której mowa w ust. 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Art. 2. Sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy administracyjne utworzone dla jednego lub większej liczby województw.

Art. 3. 1. Sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają sądy administracyjne pierwszej instancji.

2. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością sądów administracyjnych pierwszej instancji w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości tego Sądu na mocy innych ustaw.

Art. 4. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

Art. 5. Sędziów sądów administracyjnych powołuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.

Art. 6. 1. Na stanowisko sędziego sądu administracyjnego pierwszej instancji może być powołany ten, kto:

- 1/ ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych,
- 2/ jest nieskazitelnego charakteru,
- 3/ ukończył wyższe studia prawnicze i uzyskał tytuł magistra prawa,
- 4/ ukończył 35 lat życia,
- 5/ pozostawał co najmniej przez dziesięć lat na stanowisku sędziego bądź prokuratora albo przynajmniej przez dziesięć lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo w instytucjach publicznych pozostawał przez taki okres na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego,
- 6/ wykazuje się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej.

2. Wymaganie, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, nie dotyczy osób z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych.

3. W wyjątkowych przypadkach Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa może powołać kandydata na stanowisko sędziego mimo krótszych, niż określone w ust. 1 pkt 5, okresów pozostawania na stanowiskach wymienionych w tym punkcie lub wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza.

4. Osoby, o których mowa w ust. 2, mogą być zatrudnione na podstawie powołania na stanowisku sędziego również w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Art. 7. 1. Na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego może być powołany ten, kto spełnia wymagania określone w art. 6 ust. 1 pkt. 1, 2, 3, 5 i 6, jeżeli ukończył 40 lat życia. Wymaganie ukończenia 40 lat życia nie dotyczy sędziego, który zajmował co najmniej przez trzy lata stanowisko sędziego sądu administracyjnego pierwszej instancji.

2. Do powołania na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego

stosuje się także przepisy art. 6 ust. 2-4.

Art. 8. Oświadczenie o swoim stanie majątkowym sędziowie sądu administracyjnego pierwszej instancji składają właściwemu prezesowi sądu a prezes sądu administracyjnego pierwszej instancji i sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego Prezesowi tego Sądu. Analizy danych zawartych w oświadczeniu dokonuje prezes właściwego sądu.

Art. 9. 1. W postępowaniu dyscyplinarnym sędziów sądów administracyjnych orzeka Naczelny Sąd Administracyjny:

1/ w pierwszej instancji - w składzie trzech sędziów,

2/ w drugiej instancji - w składzie siedmiu sędziów.

2. Sędziów do orzekania w postępowaniu dyscyplinarnym, w tym przewodniczących składów orzekających, oraz rzecznika dyscyplinarnego wybiera Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych sędziów sądów administracyjnych pierwszej instancji.

Art. 10. W sądach administracyjnych są zatrudnieni referendarze sądowi, pracownicy administracyjni, pomocniczy i obsługi.

Art. 11. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego ustala zasady biurowości w sądach administracyjnych.

Art. 12. Zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych sprawuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art. 13. 1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może delegować sędziego sądu administracyjnego pierwszej instancji, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

2. Na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego sądu apelacyjnego lub okręgowego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym.

Art. 14. 1. Projekt dochodów i wydatków Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje także dochody i wydatki sądów administracyjnych pierwszej instancji. Projekt dochodów i wydatków w brzmieniu ustalonym przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Minister Finansów włącza do projektu budżetu państwa.

2. W zakresie wykonywania budżetu sądów administracyjnych Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługują uprawnienia Ministra Finansów.

Art. 15. 1. W sądach administracyjnych tworzy się środki specjalne przeznaczone na opłacenie wynagrodzeń adwokatów i radców prawnych ustanowionych w postępowaniu przed sądem administracyjnym na zasadach prawa pomocy.

2. Na środki specjalne, o których mowa w ust. 1, przeznaczają się:

- 1/ połowę dochodów z opłat sądowych, przekazywanych przez sądy administracyjne na wyodrębniony rachunek bankowy w terminach odprowadzania dochodów na rachunek dochodów budżetu państwa,
- 2/ wpłaty roczne w wysokości określonej i przekazanej przez Naczelną Radę Adwokacką i Krajową Radę Radców Prawnych, na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- 3/ dotacje z budżetu państwa, jeżeli jest to konieczne dla wykonania zobowiązań z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej.

3. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego sporządza zbiorczy roczny plan finansowy obejmujący przychody i wydatki środków specjalnych oraz jest dysponentem tych środków.

4. Środki specjalne nie wykorzystane w danym roku budżetowym przechodzą na rok następny.

Art. 16. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego informuje Prezydenta Rzeczypospolitej i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych oraz Prezesa Rady Ministrów o problemach funkcjonowania administracji publicznej wynikających ze spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne.

Rozdział 2

Sądy administracyjne pierwszej instancji

Art. 17. 1. Sąd administracyjny pierwszej instancji tworzy się dla jednego lub większej liczby województw.

2. Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w drodze rozporządzenia, tworzy i znosi sądy administracyjne pierwszej instancji oraz ustala ich siedziby i obszar

właściwości, a także może tworzyć, poza siedzibą sądu, i znosić wydziały zamiejscowe tych sądów.

Art. 18. 1. Sąd administracyjny pierwszej instancji dzieli się na wydziały, które tworzy i znosi Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. Wydziałem w sądzie administracyjnym pierwszej instancji kieruje prezes lub wiceprezes sądu albo wyznaczony sędzia.

Art. 19. 1. W skład sądu administracyjnego pierwszej instancji wchodzi prezes, wiceprezes lub wiceprezesi oraz sędziowie.

2. Liczbę sędziów i wiceprezesów w sądzie administracyjnym pierwszej instancji określa Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art. 20. Organami sądu administracyjnego pierwszej instancji są: prezes sądu, zgromadzenie ogólne sędziów oraz kolegium sądu.

Art. 21. 1. Prezes sądu administracyjnego kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni czynności administracji sądowej i inne czynności przewidziane w ustawie.

2. Prezes sądu administracyjnego w zakresie administracji sądowej jest organem podległym Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

3. Prezesa sądu administracyjnego zastępuje wiceprezes lub wyznaczony sędzia.

Art. 22. 1. Prezesa i wiceprezesa sądu administracyjnego pierwszej instancji powołuje spośród sędziów sądu administracyjnego pierwszej instancji bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego i odwołuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów sądu administracyjnego i Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może jednak powołać ani odwołać prezesa sądu administracyjnego pierwszej instancji, jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów wyraziło sprzeciw.

Art. 23. 1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezes sądu administracyjnego pierwszej instancji oraz inne osoby powołane do kierowania i nadzoru nad działalnością administracyjną mają prawo wglądu w czynności sądów, mogą być obecni na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności,

mogą żądać wyjaśnień oraz usunięcia uchybień. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz prezes sądu administracyjnego mogą uchylać zarządzenia administracyjne niezgodne z prawem.

2. W ramach czynności nadzoru nad działalnością administracyjną sądów pierwszej instancji Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może zarządzić przeprowadzenie wizytacji sądu lub lustracji w sądzie.

3. W razie stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz prezes sądu administracyjnego pierwszej instancji mogą zwrócić na nie uwagę i żądać usunięcia skutków uchybienia .

4. Czynności, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której w myśl Konstytucji i ustaw sędziowie są niezawisli.

5. Prezydent Rzeczypospolitej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych pierwszej instancji przez organy i osoby do tego wyznaczone. Określając szczegółowy tryb wykonywania nadzoru należy uwzględnić, że nadzór ma służyć sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań powierzonych sądowi.

Art. 24. Prezydent Rzeczypospolitej, w drodze rozporządzenia, ustala szczegółowy regulamin określający tryb wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych pierwszej instancji. W rozporządzeniu należy uwzględnić wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów oraz potrzebę sprawnego i szybkiego wykonywania czynności sądowych, a także określić tryb wyznaczania składów orzekających z uwzględnieniem wpływu spraw i orzeczniczej specjalizacji sędziów oraz przypadków, w których wyznaczenie składu orzekającego następuje w drodze losowania i sposób losowania.

Art. 25. 1. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu administracyjnego pierwszej instancji składa się z sędziów tego sądu.

2. Przewodniczącym zgromadzenia ogólnego jest prezes sądu administracyjnego. Zgromadzenie ogólne zwołuje prezes sądu administracyjnego co najmniej raz w roku.

3. Do podjęcia uchwał zgromadzenia ogólnego wymagana jest obecność przynajmniej połowy liczby jego członków. Uchwały zapadają bezwzględną większością głosów.

4. Zgromadzenie ogólne:

1/ rozpatruje informację prezesa sądu administracyjnego o rocznej działalności sądu,

- 2/ przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów sądu administracyjnego,
- 3/ wyraża opinię albo sprzeciw w sprawie powołania bądź odwołania prezesa sądu administracyjnego oraz opinię w sprawie powołania bądź odwołania wiceprezesa sądu administracyjnego,
- 4/ ustala skład liczbowy kolegium sądu administracyjnego oraz wybiera jego członków i dokonuje zmian w jego składzie,
- 5/ wybiera spośród członków zgromadzenia dwóch przedstawicieli, którzy uczestniczą w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wybierającym sędziów do orzekania w postępowaniu dyscyplinarnym i członków Krajowej Rady Sądownictwa,
- 6/ zgłasza kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa,
- 7/ rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez prezesa sądu administracyjnego lub zgłoszone przez członków zgromadzenia ogólnego.

Art. 26. 1. Kolegium sądu administracyjnego pierwszej instancji:

- 1/ ustala podział czynności w sądzie i określa szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom,
 - 2/ przedstawia zgromadzeniu ogólnemu sędziów opinię o kandydatach na stanowiska sędziów,
 - 3/ rozpatruje sprawy przedstawiane zgromadzeniu ogólnemu sędziów,
 - 4/ rozpatruje inne sprawy przedstawione przez prezesa sądu administracyjnego lub z własnej inicjatywy.
2. Kadencja kolegium sądu trwa trzy lata.
 3. Przewodniczącym Kolegium jest prezes sądu
 4. Do podejmowania uchwał przez kolegium sądu stosuje się art. 25 ust. 3.

Art. 27. Na stanowisko referendarza sądowego w sądzie administracyjnym pierwszej instancji, załatwiającego sprawy w postępowaniu mediacyjnym oraz wnioski o przyznanie prawa pomocy, może być mianowany ten kto:

- 1/ ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- 2/ jest nieskazitelnego charakteru,
- 3/ ukończył wyższe studia,
- 4/ pozostawał co najmniej przez pięć lat na stanowiskach związanych ze stosowaniem prawa administracyjnego.

Art. 28. 1. Prezydent Rzeczypospolitej, w drodze rozporządzenia, określa stanowiska i wymagane kwalifikacje pracowników administracyjnych, pomocniczych i obsługi w sądach administracyjnych pierwszej instancji, a także szczegółowe zasady wynagradzania i tabele wynagrodzenia zasadniczego oraz wysokość dodatku z tytułu zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji referendarzy sądowych, pracowników administracyjnych, pomocniczych i obsługi w sądach administracyjnych pierwszej instancji. Środki na wynagrodzenia zasadnicze ustala się przeciętnie w wysokości 50 % wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu administracyjnego pierwszej instancji, z tym że środki te podwyższa się o wartość składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

2. W sprawach nie uregulowanych w ustawie do sądów administracyjnych pierwszej instancji oraz sędziów i pracowników tych sądów stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych, z tym że do wynagrodzeń sędziów stosuje się przepisy dotyczące sędziów sądu apelacyjnego; określone w tych przepisach uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rozdział 3

Naczelny Sąd Administracyjny

Art. 29. W skład Naczelnego Sądu Administracyjnego wchodzi: Prezes, wiceprezesi oraz sędziowie.

Art. 30. Organami Naczelnego Sądu Administracyjnego są: Prezes, Zgromadzenie Ogólne Sędziów i Kolegium Sądu.

Art. 31. Naczelny Sąd Administracyjny ma siedzibę w Warszawie.

Art. 32. Liczbę stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w tym liczbę wiceprezesów tego Sądu, ustala Prezydent Rzeczypospolitej, w drodze rozporządzenia, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów.

Art. 33. 1. Na czele Naczelnego Sądu Administracyjnego stoi Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, który kieruje jego pracami i reprezentuje Sąd na zewnątrz.

2. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego pełni czynności przewidziane w niniejszej ustawie i w odrębnych przepisach, a także wykonuje czynności administracji sądowej w stosunku do Sądu.

Art. 34. 1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego ma prawo wglądu w czynności Sądu, może być obecny na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności, może żądać wyjaśnień i usunięcia uchybień. W razie stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może zwrócić na nie uwagę i żądać usunięcia skutków uchybienia.

2. Czynności, o których mowa w ust. 1, nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie w myśl Konstytucji i ustaw są niezawisli.

Art. 35. 1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może wystąpić o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

2. Naczelny Sąd Administracyjny unieważnia prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wydane w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania i odrzuca skargę, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Sąd orzeka na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

3. W sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Art. 36. Wiceprezesi Naczelnego Sądu Administracyjnego są zastępcami Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie określonym przez Prezesa.

Art. 37. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może zlecić poszczególne czynności z zakresu administracji sądowej sędziom oraz upoważnić ich do załatwiania określonych spraw w jego imieniu.

Art. 38. 1. Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na: Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą i Izbę Ogólnoadministracyjną.

2. Izba Finansowa sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem sądów administracyjnych pierwszej instancji w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy podatkowe oraz egzekucji świadczeń pieniężnych.

3. Izba Gospodarcza sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem sądów administracyjnych pierwszej instancji w sprawach z zakresu działalności gospodarczej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, bankowości, ubezpieczeniowych, ceł, cen, stawek taryfowych oraz opłat, z wyjątkiem opłat w sprawach, o których mowa w ust. 4.

4. Izba Ogólnoadministracyjna sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem sądów administracyjnych pierwszej instancji w sprawach nie wymienionych w ust. 2 i 3, a w szczególności w sprawach z zakresu budownictwa i nadzoru budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, zatrudnienia, ustroju samorządu terytorialnego, gospodarki nieruchomościami, prywatyzacji mienia, powszechnego obowiązku wojskowego, spraw wewnętrznych, a także cen, opłat i stawek taryfowych, jeżeli są związane ze sprawami należącymi do właściwości tej Izby.

5. Pracami każdej z Izb kieruje wiceprezes wyznaczony do pełnienia tej funkcji przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art. 39. 1. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym działa Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Biuro Orzecznictwa.

2. Do zakresu działania Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, a w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych. Na czele Kancelarii stoi Szef Kancelarii.

3. Do zakresu działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Biurem Orzecznictwa kieruje dyrektor, którym jest wiceprezes lub sędzia.

4. Szczegółowy zakres zadań Kancelarii oraz Biura Orzecznictwa określa regulamin, o którym mowa w art. 42.

Art. 40. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego tworzy i znosi wydziały w Izbach, Kancelarii i Biurze oraz powołuje i odwołuje przewodniczących wydziałów, Szefa Kancelarii i dyrektora Biura za zgodą Kolegium Sądu. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może także powoływać i odwoływać zastępców przewodniczących wydziałów w Izbach, zastępców Szefa Kancelarii i dyrektora Biura oraz naczelników wydziałów w Kancelarii i w Biurze.

Art. 41. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wydaje zbiór urzędowy orzeczeń Sądu.

Art. 42. Regulamin określający szczegółową organizację i tryb wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwała Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Regulamin podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Art. 43. 1. Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. Kandydatów na stanowisko Prezesa wybiera Zgromadzenie Ogólne spośród sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Wybór powinien być dokonany nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji urzędującego Prezesa. W przypadku opróżnienia stanowiska w trakcie kadencji wyboru kandydatów dokonuje się w terminie jednego miesiąca.

3. Obradom Zgromadzenia Ogólnego Sędziów w części dotyczącej wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa przewodniczy najstarszy wiekiem sędzia uczestniczący w Zgromadzeniu Ogólnym.

Art. 44. Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów.

Art. 45. 1. Zgromadzenie Ogólne Sędziów tworzą sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przewodniczącym Zgromadzenia Ogólnego jest Prezes Sądu.

2. Zgromadzenie Ogólne:

- 1/ rozpatruje informację Prezesa o rocznej działalności Sądu,
- 2/ przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów,
- 3/ wybiera kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu,
- 4/ wyraża zgodę w sprawie powołania i odwołania wiceprezesów Sądu,
- 5/ ustala skład liczbowy Kolegium Sądu oraz wybiera jego członków i dokonuje zmian w jego składzie,
- 6/ rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez Prezesa Sądu lub zgłoszone przez członków Zgromadzenia Ogólnego.

3. Zgromadzenie Ogólne Sędziów wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych sędziów sądów administracyjnych pierwszej instancji wybiera, na okres 3 lat, spośród kandydatów zgłoszonych przez zgromadzenia ogólne sędziów sądów administracyjnych pierwszej instancji i sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziów do orzekania w postępowaniu dyscyplinarnym i przewodniczących składów orzekających, rzecznika dyscyplinarnego oraz dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa.

4. Zgromadzenie Ogólne Sędziów zwołuje Prezes Sądu co najmniej raz w roku.

5. Do podjęcia uchwał Zgromadzenia Ogólnego Sędziów wymagana jest obecność co najmniej połowy liczby jego członków. Uchwały zapadają bezwzględną większością głosów.

Art. 46. 1. Kolegium Sądu:

- 1/ ustala podział czynności w Sądzie i określa szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom,
- 2/ przedstawia Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów opinię o kandydatach na stanowiska sędziów,
- 3/ wyraża zgodę w sprawie tworzenia i znoszenia wydziałów oraz powołania i odwołania przewodniczących wydziałów, Szefa Kancelarii i dyrektora Biura Orzecznictwa,
- 4/ rozpatruje sprawy przedstawiane Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów,
- 5/ rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez Prezesa Sądu lub z własnej inicjatywy.

2. Kadencja Kolegium Sądu trwa trzy lata.

3. Przewodniczącym Kolegium Sądu jest Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. Do podejmowania uchwał przez Kolegium Sądu stosuje się art. 45 ust. 5.

Art. 47. W sprawach nie uregulowanych w ustawie do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziów i pracowników tego Sądu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego; określone w tych przepisach uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przysługują Prezesowi Sądu Administracyjnego.

Rozdział 4

Przepis końcowy

Art. 48. Ustawa wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych w odrębnej ustawie.

Uzasadnienie

I. Projekt ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych wraz z projektem ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz projektem ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi jeden pakiet ustaw wprowadzających dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Chodzi tu o wykonanie postanowień art. 236 ust. 2 Konstytucji RP, które nakazują uchwalenie, przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji, ustaw wprowadzających w życie art. 176 ust. 1 Konstytucji w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi. Przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Oznacza to, że ustrój sądów administracyjnych oraz postępowanie w sprawach rozpoznawanych przez sądy administracyjne /procedura/ powinny być ukształtowane tak, aby zapewnić realizację zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Kierunek proponowanych unormowań wyznacza także art. 175 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości oraz art. 184 Konstytucji, który określa zadania sądów administracyjnych /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/.

Ze wskazanych unormowań Konstytucji wynika, że sądy administracyjne wraz z Naczelnym Sądem Administracyjnym tworzą całkowicie odrębny pion sądownictwa obok sądów powszechnych i sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Konstytucyjny model sądownictwa, zakładający całkowitą odrębność dwóch pionów sądownictwa, determinuje ustrój i właściwość sądów administracyjnych oraz konieczność wyraźnego rozgraniczenia zadań i właściwości sądów administracyjnych od zadań i właściwości sądów powszechnych. Określenie granic podziału zadań między sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi oraz konsekwentne ich przestrzeganie powinno zapobiegać powstawaniu sporów kompetencyjnych między tymi sądami.

Granice właściwości sądów administracyjnych zostały określone wprost w Konstytucji. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje także orzekanie o legalności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Oznacza to, że sprawy, w których sprawowanie wymiaru sprawiedliwości ma polegać na kontroli działalności

administracji publicznej są zastrzeżone do właściwości sądów administracyjnych. Nie jest to równoznaczne z tym, że sprawy wynikające z działalności administracji publicznej nie mogą być obejmowane właściwością sądów powszechnych. Rzecz jednak w tym, że przekazanie takiej sprawy sądowi powszechnemu polega na przekazaniu sprawy jako takiej do końcowego jej załatwienia, a nie powierzeniu sprawowania kontroli działalności organu administracji publicznej. O tym, czy w sprawach wynikających z działalności administracji publicznej właściwy jest sąd administracyjny, czy sąd powszechny decydujące znaczenie ma to, czy postępowanie sądowe ma polegać na kontroli działalności administracji, czy na rozpoznaniu sprawy przekazanej sądowi do końcowego załatwienia. Przykładowo, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wydawane są przez organy rentowe decyzje administracyjne, jednakże na etapie postępowania sądowego nie chodzi tylko o kontrolę działalności tych organów /ocenę legalności decyzji/, ale o rozpoznanie przez sąd sprawy jako takiej /sprawa „przechodzi” do właściwości sądu/, a więc z tego względu w tych sprawach właściwy jest sąd powszechny a nie sąd administracyjny. Można powiedzieć, że wyodrębnienie w Konstytucji sądów administracyjnych z NSA na czele jako odrębnego pionu sądownictwa, obok sądów powszechnych z Sądem Najwyższym na czele, ma swoje uzasadnienie właśnie w tym, że uwzględniona jest specyfika sądownictwa administracyjnego, która polega na tym, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej.

Różnica pomiędzy sprawowaniem kontroli działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny a załatwianiem sprawy wynikającej z działalności administracji publicznej przez sąd powszechny jest bardzo wyraźna i powinna być uwzględniana przy projektowaniu przepisów określających ustroj, właściwość oraz postępowanie przed sądami administracyjnymi. W przypadku kontroli działalności administracji przez sąd istotne jest to, że sprawa, której przedmiot związany jest z działalnością określonego organu administracji publicznej, nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy do tego organu. Zadanie sądu administracyjnego polega zaś na dokonaniu oceny /kontroli/ tej działalności. Oznacza to, że sąd administracyjny na skutek zaskarżenia działania /zaniechania/ organu nie przejmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego jej załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować /ocenić/ działanie tego organu. Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Z natury rzeczy więc 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 załatwienia sprawy przez organ administracji. Wyjątki od tego rodzaju rozstrzygnięć są nader ograniczone i muszą mieścić się w ogólnej formule sprawowania kontroli. Przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do

końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej. Słusznie podnosi się, że poddanie działalności administracji publicznej kontroli sądu administracyjnego oznacza, że w sprawach objętych tą kontrolą mamy nadal do czynienia ze sprawami administracyjnymi a organ administracji jako podmiot administrowany nie przestaje być odpowiedzialnym za administrowanie.

Kierując się tymi przesłankami sformułowano art. 1 projektu, który określa podstawowy zakres działania sądów administracyjnych, przyjmując, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, która jest równoznaczna z kontrolą wykonywania administracji publicznej. Kontrola ta, tak jak dotychczas, ma być sprawowana pod względem zgodności z prawem. W tym zakresie nie przewiduje się istotnych zmian w stosunku do obowiązującego dotychczas stanu prawnego. Zakresem orzekania sądów administracyjnych będą objęte rozstrzygnięcia administracyjne w sprawach indywidualnych, uchwały organów samorządu terytorialnego i akty normatywne terenowych organów administracji rządowej, akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej oraz inne sprawy wynikające z działalności administracji publicznej poddane właściwości sądów administracyjnych.

Kognicję sądów administracyjnych w poszczególnych grupach spraw szczegółowo określa projekt ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

II. Wprowadzenie dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi pociąga za sobą konieczność zasadniczych zmian w ustroju i organizacji tego sądownictwa, a także procedury.

Dotychczas kontrolę działalności administracji publicznej sprawuje w jednoinstancyjnym postępowaniu Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten został utworzony ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego /Dz. U. Nr 4, poz. 8/, która weszła w życie z dniem 1 września 1980 r. Zakres właściwości NSA, początkowo ograniczony do rozpoznawania tylko skarg na decyzje administracyjne w określonych rodzajach spraw, ulegał rozszerzeniu w drodze kolejnych nowelizacji. Obecnie urządzenie, właściwość i postępowanie przed Naczelnym Sądzie Administracyjnym określa ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym /Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm./. Kognicją NSA objęte są wszystkie prawne formy wykonywania administracji publicznej, w tym także uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz akty normatywne

terenowych organów administracji rządowej. Naczelny Sąd Administracyjny działa w Warszawie i 10 ośrodkach zamiejscowych /Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu/. W NSA zatrudnionych jest 224 sędziów oraz 405 pracowników administracyjnych i obsługi. W 1999 r. wpłynęły do Sądu 54.953 skargi, załatwiono 49.193 spraw. Orzeczenia NSA są prawomocne i nie podlegają zaskarżeniu /od prawomocnego orzeczenia NSA może być wniesiona przez uprawnione organy jedynie rewizja nadzwyczajna do Sądu Najwyższego/.

Przyjęta w projekcie /art. 2/ nowa struktura organizacyjna sądów administracyjnych obejmuje istniejący Naczelny Sąd Administracyjny oraz nowo tworzone sądy administracyjne pierwszej instancji. Naczelny Sąd Administracyjny będzie sprawował nadzór w zakresie orzekania nad działalnością sądów administracyjnych pierwszej instancji, a w szczególności rozpoznawał środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów oraz podejmował uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne. Sądy administracyjne pierwszej instancji będą rozpoznawały sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych. Sąd administracyjny pierwszej instancji będzie tworzony dla jednego lub większej liczby województw, w drodze rozporządzenia Prezydenta RP. Zakłada się, że docelowo w zasadzie dla każdego województwa powinien być utworzony sąd administracyjny. Projekt przewiduje tworzenie także wydziałów zamiejscowych sądów administracyjnych pierwszej instancji, co powinno być wykorzystane zwłaszcza w przypadku sądów w dużych województwach oraz sądów obejmujących swoją właściwością dwa województwa.

Analiza wpływu skarg do sądu administracyjnego w ostatnich latach pozwala szacować, że wpływ spraw do sądów pierwszej instancji będzie kształtował się na poziomie od 60.000 do 80.000 skarg rocznie. Przy uwzględnieniu takiego wpływu spraw oraz przy założeniu, że w pierwszym okresie po wdrożeniu reformy powstanie 12 lub 13 sądów administracyjnych pierwszej instancji, przeciętny skład sądu administracyjnego powinien liczyć od 25 do 33 sędziów oraz powinno być zatrudnionych w sądzie od 45 do 60 pracowników administracyjnych i obsługi /przyjmuje się, że statystycznie jeden sędzia załatwia 200 spraw rocznie /. Zakładając z kolei, że około 10% orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne pierwszej instancji może być zaskarżanych do drugiej instancji, w Naczelnym Sądzie Administracyjnym powinno orzekać od 50 do 60 sędziów oraz powinno być zatrudnionych od 100 do 120 pracowników administracyjnych i obsługi.

III. W projekcie przyjęto, że zwierzchnie uprawnienia nad sądami administracyjnymi w zakresie administracji sądowej zostaną powierzone Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uwzględniając zasadę podziału władz i niezależności sądów od władzy wykonawczej nie ma uzasadnienia powierzanie tych funkcji jednemu z ministrów, zwłaszcza w stosunku do sądów administracyjnych, które mają przecież sprawować kontrolę działalności organów administracji publicznej, w tym także ministrów. Funkcje, o których tu mowa, dotyczą przede wszystkim spraw związanych z tworzeniem warunków do sprawnego funkcjonowania sądów /sprawy kadrowe, finansowe, techniczno-organizacyjne/, ale także nadzoru nad sprawnością funkcjonowania sądów. Chodzi więc o takie funkcje, jakie obecnie wykonuje w stosunku do sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości.

Wydatki i dochody budżetowe sądów administracyjnych będą objęte jedną częścią budżetu państwa, której projekt, tak jak dotychczas w odniesieniu do NSA, będzie przedstawiał Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponosząc także odpowiedzialność za jego wykonanie /art. 14 projektu/. W art. 15 zaprojektowano przepisy dotyczące utworzenia środków specjalnych w rozumieniu art. 21 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych w związku z przyjętymi w projekcie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasadami korzystania przez strony zwolnione od kosztów sądowych z bezpłatnej pomocy prawnej adwokatów i radców prawnych. Unormowania te mają zapewnić stronom w sprawach sądowoadministracyjnych realną możliwość korzystania z pomocy adwokatów i radców prawnych, zwłaszcza z uwagi na wprowadzenie tzw. przymusu adwokackiego w postępowaniu kasacyjnym. Według unormowań przyjętych w projekcie ustawy procesowej, z uwagi na specyfikę spraw administracyjnych, strony, których nie stać na opłacenie zastępstwa procesowego, powinny mieć możliwość łatwego i szybkiego uzyskania takiego zastępstwa. Dotyczy to w szczególności postępowania kasacyjnego z uwagi na terminy procesowe. Chodzi także o to, ażeby zapewnić stronom prawo wyboru adwokata /radcy prawnego/ oraz stworzyć podstawy do wypłacenia adwokatowi /radcy prawnemu/ wynagrodzenia w tych sprawach, już z chwilą podjęcia się występowania w sprawie, a nie, tak jak obecnie, dopiero po zakończeniu postępowania. Takie rozwiązanie powinno odpowiadać zarówno interesom stron, jak i adwokatów /radców prawnych/. Środki specjalne, o których mowa w art. 15 projektu byłyby tworzone z opłat sądowych /połowa opłaty byłaby przekazywana jako dochód na rachunek dochodów budżetu państwa, a połowa byłaby gromadzona na wyodrębnionym rachunku bankowym środków specjalnych przeznaczonych na opłacenie kosztów zastępstwa wykonywanego na zasadach prawa pomocy/. Dodatkowym źródłem byłyby roczne wpłaty dokonywane przez korporacje adwokatów i radców prawnych na wniosek Prezesa NSA.

Prezesowi NSA przysługiwałyby także uprawnienia w zakresie powoływania na stanowiska funkcyjne w sądach administracyjnych oraz odwoływania z tych stanowisk. Uprawnienia Prezesa NSA w stosunku do sądów administracyjnych pierwszej instancji obejmowałyby również określanie liczby stanowisk sędziowskich oraz tworzenie i znoszenie wydziałów w tych sądach, jak również prawo wglądu w czynności sądów, żądania wyjaśnień i usunięcia uchybień oraz uchylania zarządzeń niezgodnych z prawem. Do uprawnień Prezesa NSA należałoby występowanie o podejmowanie uchwał wyjaśniających przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Prezes NSA mógłby również wystąpić z wnioskiem o unieważnienie orzeczenia sądu administracyjnego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone na podstawach określonych w ustawie procesowej /art. 35 ust. 2/. Przepis ten jest odpowiednikiem art. 36¹ Prawa o ustroju sądów powszechnych.

Omawiane funkcje Prezes NSA będzie wykonywał przy pomocy Biura Orzecznictwa oraz Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego /zamiast dotychczasowego Biura Prezydialnego/, na której czele stał będzie Szef Kancelarii. Uzyskanie sprawności organizacyjnej sądów i prawidłowego dysponowania środkami budżetowymi w celu stworzenia odpowiednich warunków dla funkcjonowania sądów wymaga profesjonalnego funkcjonowania służb pomocniczych w sądach /kadrowych, finansowych i administracyjno-gospodarczych/. Sprawne kierowanie tymi służbami wymaga z kolei kwalifikacji menedżerskich i wzmocnienia pozycji /zwiększonych uprawnień i obowiązków/ osoby sprawującej funkcje szefa tych służb. Zakres zadań Szefa Kancelarii Prezesa NSA zostanie określony szczegółowo w regulaminie ustalającym szczegółową organizację i tryb wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

IV. Przyjęty w projekcie ustrój sądów administracyjnych pierwszej instancji jest porównywalny z sądami apelacyjnymi. W każdym z tych sądów będzie działać zgromadzenie ogólne sędziów i kolegium sądu jako organy sądu wyposażone w ściśle określone kompetencje o charakterze stanowiącym oraz opiniodawczym. Do kompetencji stanowiących zgromadzenia ogólnego sędziów należałoby w szczególności przedstawianie Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów oraz wybór członków kolegium sądu. Podstawowym uprawnieniem stanowiącym kolegium sądu będzie ustalanie podziału czynności w sądzie oraz określanie szczegółowych zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom.

Proponowane zasady powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów administracyjnych pierwszej instancji są wynikiem wyważenia dwóch racji. Po pierwsze, chodzi o zapewnienie Prezesowi NSA, który przyjmuje odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie tych sądów, uprawnienia do decydowania o obsadzie tych stanowisk. Z drugiej jednak strony sędziowie tych sądów powinni mieć możliwość realnego wpływu na decyzje podejmowane w tych sprawach. W art. 22 projektu przyjęto rozwiązanie, że powołanie i odwołanie prezesa i wiceprezesa sądu administracyjnego wymaga uprzedniego uzyskania opinii zgromadzenia ogólnego sędziów sądu administracyjnego. Zgromadzenie ogólne sędziów może jednakże w tych sprawach wyrazić sprzeciw, który byłby wiążący dla Prezesa NSA. Na stanowisko prezesa i wiceprezesa sądu administracyjnego mógłby być powołany sędzia tego sądu lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Określając wymagania, które powinien spełniać kandydat na stanowisko sędziego sądu administracyjnego pierwszej instancji /art. 6 projektu/, przyjęto dotychczasowe unormowania odnoszące się do kandydatów na stanowisko sędziego NSA, w tym wymagania co do wieku i stażu zawodowego. Trzeba bowiem mieć na uwadze rangę tego sądu oraz rodzaj spraw rozpoznawanych przez te sądy. Sądy administracyjne pierwszej instancji przejmą rozpoznawanie spraw, które dotychczas były rozpoznawane przez NSA.

Projekt ustawy (art. 27) przewiduje zatrudnienie w sądach administracyjnych pierwszej instancji wysoko wykwalifikowanych pracowników sądowych - referendarzy sądowych, którzy będą wyposażeni w kompetencję do samodzielnego podejmowania czynności w postępowaniu mediacyjnym oraz w postępowaniu o przyznanie prawa pomocy (zwolnienia od kosztów sądowych i ustanowienia zastępstwa adwokata lub radcy prawnego). Rozwiązanie to pozostaje w ścisłym związku z przepisami projektu ustawy procesowej, która reguluje postępowanie mediacyjne oraz postępowanie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych i ustanowienia adwokata (radcy prawnego). Celem tych przepisów jest stworzenie warunków do szybkiego załatwiania spraw w tym przedmiocie przez wyspecjalizowanych pracowników sądowych i odciążenie sędziów, od wykonywania tych czynności. Do referendarzy sądowych w sądach administracyjnych pierwszej instancji będą miały zastosowanie przepisy art. 122 § 1 i art. 122¹ Prawa o ustroju sądów powszechnych.

W sprawach nie uregulowanych w projektowanej ustawie do sądów administracyjnych pierwszej instancji oraz sędziów i pracowników tych sądów będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych, jednakże określone w tych przepisach uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przysługiwałyby Prezesowi NSA /art. 28 projektu/. Pod względem wynagrodzenia projekt zrównuje sędziów sądów administracyjnych pierwszej instancji z sędziami sądów apelacyjnych.

V. Projektowane przepisy dotyczące Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowią w wielu zasadniczych kwestiach powtórzenie dotychczas obowiązujących przepisów ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Uznano jednak, że zmiana funkcji tego Sądu, a w szczególności zamiar objęcia ustroju sądów administracyjnych jedną ustawą, przemawiają za włączeniem przepisów określających ustrój NSA do projektowanej ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Sprawy dotyczące Naczelnego Sądu Administracyjnego, poza rozdziałem 1 zawierającym przepisy ogólne, zostały uregulowane w odrębnym rozdziale /art. 29 - 47/.

Całkowicie nowym rozwiązaniem, wzorowanym na ustawie o Sądzie Najwyższym, jest powierzenie Prezydentowi RP określania liczby stanowisk sędziów w NSA, na wniosek zgromadzenia ogólnego sędziów /art. 32 projektu/. Proponuje się również wyposażenie Prezesa NSA w uprawnienie do występowania o podjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny uchwał wyjaśniających przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych /art. 35 projektu/. Byłby to jeden z ważnych instrumentów służących ujednoczeniu orzecznictwa sądowego. Do rozpoznawania wniosków Prezesa NSA miałyby odpowiednie zastosowanie przepisy procedury regulujące wyjaśnianie wątpliwości prawnych w sprawach rozpoznawanych przez sąd.

W art. 43 projektu uregulowano powoływanie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie z unormowaniami art. 185 Konstytucji.

W sprawach nie uregulowanych w projektowanej ustawie do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziów i pracowników tego Sądu będą miały zastosowanie /tak jak dotychczas/ przepisy dotyczące Sądu Najwyższego /art. 47 projektu/.

VI. W sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych pierwszej instancji i Naczelnego Sądu Administracyjnego projekt ustawy nie zawiera odrębnych regulacji, odsyła w tym zakresie odpowiednio do Prawa o ustroju sądów powszechnych /art. 28/ i ustawy o Sądzie Najwyższym /art. 47/. Jedyna zmiana w tych sprawach polega na przekazaniu orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu /art. 9 projektu/, co oznacza wyłączenie tych spraw z właściwości Sądu Dyscyplinarnego i Wyższego Sądu Dyscyplinarnego powołanych na podstawie Prawa o ustroju sądów powszechnych. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia w szczególności to, że sądy administracyjne stanowią całkowicie odrębny pion sądownictwa. Z kolei nie jest celowe tworzenie sądów dyscyplinarnych jako takich dla spraw sędziów sądów administracyjnych, skoro funkcje te może wypełniać Naczelną Sąd Administracyjny. W projekcie przyjęto rozwiązanie, ażeby sędziów do orzekania w sprawach dyscyplinarnych wybierało Zgromadzenie Ogólne

Sędziów NSA wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych sędziów sądów administracyjnych pierwszej instancji /art. 9 ust. 2, art. 25 ust. 4 pkt 5 i art. 45 ust. 3 projektu/.

Utworzenie nowej struktury sądowej w postaci sądów administracyjnych pierwszej instancji przemawia także za tym, ażeby sędziowie sądów administracyjnych mieli odpowiednią reprezentację w Krajowej Radzie Sądownictwa /dotychczas sędziowie NSA wybierają jednego członka KRS/. Proponuje się, ażeby Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych sędziów sądów administracyjnych pierwszej instancji wybierało dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa /art. 45 ust. 3 projektu/. Przyjęcie tego rozwiązania oznacza konieczność nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

VII. Przepisy wprowadzające nową strukturę sądów administracyjnych oraz skutki finansowe określa projekt ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz uzasadnienie tego projektu.

VIII. 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 jurydyczne 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 powielił. 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 sądowoadministracyjnym, 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

Pożądane 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 sądowoadministracyjnej, 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 zaakceptowania. 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. 610³ 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, 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 (zwyczajnym 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 sądowoadministracyjnego, 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 pożytkiem 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 rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych (art. 58 ust. 4 i 5; art. 286 i nast. oraz art. 199¹ 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. 199¹ 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 ADMI-
NISTRACYJNYMI**

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
Józef Iwulski
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. 36¹ 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 upoważnia 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 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 rozstrzygnięcie 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 sądownoadministracyjnej 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 sądownoadministracyjna, 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 - 1,56 zł + 22% VAT

