

Bogumiła Zaleśka-Świątkiewicz

Sądownictwo administracyjne

1. Pakietem ustaw z lipca i sierpnia 2002 r.¹ uregulowano działalność sądownictwa administracyjnego w RP na nowych zasadach i w nowych strukturach. Sądy szczególne, jakimi są niewątpliwie **sądy administracyjne, działają od 1 stycznia 2004 r. w układzie dwuinstancyjnym**. Z tą datą traci moc dotychczas obowiązująca ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) **Sądami pierwszej instancji są wojewódzkie sądy administracyjne**, które rozpoznają sprawy należące do ich właściwości rzeczowej na obszarze jednego lub większej liczby województw (por. art. 3 § 1, art. 16 i 23 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r.). Wojewódzkie sądy administracyjne dzielą się na wydziały. Regulamin określający szczegółowo tryb wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych precyzuje rozporządzenie Prezydenta RP.

Jako sąd drugiej instancji działa Naczelny Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie, który rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje sprawy należące do jego właściwości na podstawie innych ustaw.

¹ 1) Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), 2) ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270), 3) ustawa 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 ze zm., Nr 240, poz. 252; z 2003 r. Nr 124, poz. 1153).

Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą i Izbę Ogólnoadministracyjną.

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

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

Izba Ogólnoadministracyjna sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych pierwszej instancji 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 Izby (por. art. 39 § 1-5 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r.).

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wydaje zbiór urzędowy orzeczeń sądów administracyjnych.

2. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta 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 wyżej określone akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) bezczynność organów w przypadkach określonych w punktach 1-4;

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

Nadto **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** (art. 3-5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Postępowanie sądowe wszczywa się na skutek skargi lub na wniosek (art. 50-52 oraz 63 i 64 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie (a jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa w terminie 30 dni od daty udzielenia odpowiedzi organu na wezwanie, a w braku odpowiedzi organu – w terminie 60 dni od daty wniesienia takiego wezwania).

Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi.

Terminy te nie dotyczą prokuratora czy Rzecznika Praw Obywatelskich, którzy mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi (por. art. 53 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Organ, który otrzymał skargę przekazuje ją sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie decyzji lub innego aktu, którego dotyczy,
- 2) oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności dotyczy,
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego (*vide* art. 57 i 58 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia służących w postępowaniu administracyjnym, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 52 ustawy jw.).

Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności, jednakże w przypadkach określonych ustawą organ, który wydał zaskarżoną decyzję, postanowienie lub inny akt, może **na wniosek skarżącego** lub z urzędu wstrzymać wykonanie w całości lub części.

Także po przekazaniu skargi sądowi, sąd może **na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania aktu administracyjnego lub czynności.**

Skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie wiąże sąd, o ile nie zmierza ono do obejścia prawa lub utrzymałoby w mocy akt czy czynność dotknięte wadą nieważności.

Przepisy przewidują możliwość rozpoznania przez sąd administracyjny spraw w postępowaniu mediacyjnym lub uproszczonym (por. art. 115-122 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.).

Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skargę kasacyjną może wnieść strona, prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

W stosunku do strony obowiązuje zastępstwo adwokackie lub radcy prawnego, o ile nie sporządza takiej skargi będący stroną sędzią, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk praw-

nych czy też w określonych sprawach doradca podatkowy i rzecznik patentowy (por. art. 175 § 1-3 oraz art. 176 i nast. ustawy).

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje nadto zażalenia na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie i określonych katalogiem zawartym w treści art. 194 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

Strony ponoszą koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie z zastrzeżeniem obowiązujących przepisów (art. 199-210 i nast. ustawy), a także koszty sądowe, na które składają się opłaty sądowe i wydatki (por. art. 211 i nast. ustawy).

Opłatę sądową należy uiścić przy wniesieniu do sądu pisma podlegającego opłacie.

Od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji, takich jak skarga, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania pobiera się wpis stosunkowy lub stały, w zależności od tego, czy przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne, czy też nie.

Za stwierdzenie prawomocności oraz wydanie odpisów, zaświadczeń, wyciągów i innych dokumentów na podstawie akt, pobiera się opłatę kancelaryjną, za wyjątkiem odpisu orzeczenia z uzasadnieniem podlegającym doręczeniu z urzędu (art. 234-236 ustawy).

Art. 239 omawianej ustawy określa szczególne przypadki zwolnienia od kosztów sądowych (por. również art. 240-242 ustawy).

Przepisy przewidują przypadki przyznania stronie na jej wniosek, prawa pomocy w zakresie całkowitym lub częściowym (ustanowienie pomocy prawnej, zwolnienie od kosztów czy opłat i wydatków sądowych – por. 246 i nast. ustawy).

W myśl ustawy, istnieje możliwość wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego. Postępowanie takie ze skargi o wznowienie postępowania prowadzi sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie (por. art. 275 i nast. ustawy oraz art. 277). Stosownie do treści art. 278 ustawy, po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana (również art. 279-285 ustawy).

3. Przepisy wprowadzające omawiane dwie ustawy w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.², wprowadzają też zmiany w przepisach obowiązujących. Zmiany te dotyczą treści 80 ustaw, w tym w szczególności: ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.), ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.), ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 123 poz. 1058 ze zm.), ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.), ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 101 poz. 924)³, ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 54, poz. 572), ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.), a także całego pakietu ustaw samorządowych, ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), prawa bankowego (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.), a także ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

W przepisach końcowych ustawy wprowadzającej, obok zniesienia z dniem 1.01.2004 r. Ósrodków Zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, ustanawia się prawo międzyczasowe w zakresie skarg wniesionych do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i organów właściwych do ich rozpatrzenia, a nadto przepisy organizacyjne.

Należy mieć nadzieję, że omawiane zmiany przyczynią się do usprawnienia działania całego istniejącego rozbudowanego aparatu administracji publicznej, a nie tylko do obciążenia podatników dodatkowymi kosztami działalności także rozbudowanych struktur sądów szczególnych.

² Dz.U. z 2002 r. Nr 153 poz. 1271 ze zm.

³ Po zmianach Sąd Najwyższy dzieli się na Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, Izbę Karną oraz Izbę Wojskową (*vide* też nowa ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052).