

WOJCIECH CHRÓŚCIELEWSKI¹

Modyfikacje zakresu właściwości sądów administracyjnych – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*²

Wpłynął: 5.11.2024. Akceptacja 5.11.202

Streszczenie

Sądowa kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje swym zasięgiem legalność aktów i czynności organów administracji publicznej. Wyłączona spod niej jest więc kontrola działalności organów innych władz. Pojawiają się jednak przypadki, w których sądy administracyjne, powołując się na tak zwaną wykładnię prokonstytucyjną, próbują objąć swą kognicją także akty, czynności czy bezczynność organów władzy ustawodawczej i sędziowskiej. Za to, mimo że zgodnie z Konstytucją RP władzę wykonawczą, utożsamianą przez doktrynę z wykonywaniem administracji publicznej, sprawują Prezydent RP oraz Rada Ministrów, w orzecznictwie dominuje linia, zgodnie z którą akty Prezydenta stanowiące realizację jego prerogatyw, nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. Autor polemizuje z tą linią orzecznictwa.

Przedmiotem rozważań są także zgłaszane w piśmiennictwie postulaty dotyczące powierzenia sądom administracyjnym kontroli decyzji wydawanych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a także powołania odrębnego sądownictwa w sprawach podatkowych czy szerzej finansowych. Także tym postulatam Autor mocno się im przeciwstawia.

Słowa kluczowe: zakres właściwości sądów administracyjnych, rozszerzanie kognicji sądownictwa administracyjnego, prokonstytucyjna wykładnia prawa, poddanie kontroli sądowej aktów Prezydenta RP.

¹ Prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki (Polska), sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku, e-mail: wchroscielewski@wpia.uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0003-1641-4921.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

WOJCIECH CHRÓŚCIELEWSKI

Changes to the Scope of Jurisdiction of Administrative Courts – Remarks *de lege lata and de lege ferenda*³

Abstract

The judicial review of administrative courts covers the legality of acts and actions of public administration bodies. The oversight over the activities of bodies of other authorities is, therefore, excluded from this review. However, there are cases in which administrative courts, invoking the so-called pro-constitutional interpretation, attempt to extend their jurisdiction also to be able to review the acts, actions or inactions of legislative and judicial authorities. Despite the fact that according to the Constitution of the Republic of Poland, the executive power (equated by legal scholars, commentators, and practitioners with the exercise of public administration) is exercised by the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers, the dominant judicial practice is that the acts of the President, which constitute the exercise of his prerogatives, are not subject to the jurisdiction of administrative courts. The author argues against this practice.

The discussion addresses also the demands and proposals made in the literature dealing with the subject for entrusting administrative courts with the review of decisions issued in social insurance cases, as well as the establishment of a separate judiciary in tax or – more broadly – financial cases. The author strongly opposes these demands and proposals as well.

Keywords: scope of jurisdiction of administrative courts, expanding the jurisdiction of administrative courts, pro-constitutional interpretation of law, subjecting the acts of the President of the Republic of Poland to judicial review.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

1. Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁴ stanowiła w art. 1, że Trybunał został powołany do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wydawanych w ostatniej instancji przez władze administracji rządowej i samorządowej⁵. W tym czasie uznawano, że termin „zarządzenie” obejmuje akty konstytutywne, natomiast w zakresie pojęcia „orzeczenie” mieściły akty deklaratoryjne⁶. W myśl art. 3 tej ustawy Trybunał nie był jednak właściwy w sprawach:

- ❑ należących do właściwości sądów zwyczajnych lub sądów szczególnych,
- ❑ w których władze administracyjne uprawnione były do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach pozostawionych temu uznaniu,
- ❑ mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie chodziło o pogwałcenie zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzania lub przedstawiania kandydatów,
- ❑ dotyczących reprezentacji Państwa i obywateli wobec państw i władz obcych, oraz spraw bezpośrednio z tym związanych,
- ❑ spraw dotyczących działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armii,
- ❑ spraw dyscyplinarnych.

Także rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁷, podobnie zakreślające zakres kognicji NTA jak ustawa o NTA, rozszerzyło jednak katalog wyłączeń spod właściwości Trybunału na: sprawy rozpoznawane przez ogólne zgromadzenia lub kolegia administracyjne wszelkich sądów; sprawy dotyczące odpowiedzialności służbowej; oraz inne sprawy, jeżeli przepisy szczególne tak stanowiły.

⁴ Dz.U. Nr 67, poz. 600 z późn. zm.

⁵ Dla uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości należy dodać, że art. 72 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341) stanowił: „W toku postępowania władza administracyjna wydaje decyzje (orzeczenia i zarządzenia) tak często, jak tego zajdzie potrzeba”; tak więc zakresem kognicji Trybunału były objęte wyłącznie decyzje administracyjne.

⁶ W. Supiński, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1934, s. 27.

⁷ Dz.U. Nr 94, poz. 806.

Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁸, która reaktywowała w Polsce sądownictwo administracyjne, w zupełnie odmienny sposób zakresiła właściwość przywracanego do życia sądu administracyjnego. Art. 196 § 1 k.p.a. stanowił co prawda, że decyzja administracyjna może być zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem, co można było uznać za klauzulę generalną określającą właściwość NSA. Jednak w § 2 tego samego artykułu w 20 punktach zostały wymienione – określone przedmiotowo – kategorie spraw, w których zapadające decyzje można było skarżyć do sądu administracyjnego. S. Zawadzki, jeden z głównych animatorów przywrócenia sądownictwa administracyjnego, uważał, że „powstał wówczas problem, czy powyższy wykaz ma charakter wyczerpujący, czy też przykładowy, czy wykaz ten zawiera większość spraw administracyjnych, czy też nieznaczną część, a wreszcie – co konkretnie oznaczają poszczególne kategorie spraw”⁹. Abstrahując od tej dość odosobnionej wypowiedzi, w doktrynie przyjęto, że zaskarżalność decyzji do NSA oparta była o zasadę enumeracji pozytywnej – do sądu można było zaskarżać jedynie decyzje mieszczące się w tym wykazie, a także takie, które poddane zostały kontroli sądowej na podstawie przepisów szczególnych¹⁰. Trzeba w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że, podobnie jak w odniesieniu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, do Naczelnego Sądu Administracyjnego można było zaskarżać jedynie decyzje administracyjne. W odróżnieniu jednak od postępowania przed NTA skardze do NSA podlegało także niewydanie tychże decyzji w określonym w przepisach terminie. Działanie organów administracji w innych formach prawnych czy faktycznych nie mieściło się w zakresie kontroli sprawowanej przez ten sąd. Jednocześnie przepis art. 12 ust. 3 ustawy o NSA wyraźnie potwierdzał, że unormowania tej ustawy nie naruszają wskazanych enumeratywnie siedmiu kategorii przepisów o rozpoznawaniu przez sądy powszechne oraz organy Państwowego Arbitrażu Gospodarczego spraw załatwianych w postępowaniu administracyjnym (np. spraw wskazanych w: art. 26 dekretu z dnia 8 czerwca 1955 r. Prawo o aktach stanu cywilnego¹¹; art. 112 i 113 ustawy z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości¹²; art. 38 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne¹³). Oznaczało to, że w tych sprawach

⁸ Dz.U. Nr 4, poz. 8; na temat mocno już zapomnianych kulis wskrzeszenia sądownictwa administracyjnego zob. *Mój życiowy sukces, Rozmowa z prof. Sylwestrem Zawadzkim [w:] XX lat Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 102 i n.

⁹ *Mój życiowy sukces...*, s. 108.

¹⁰ Por. np. A. Zieliński [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 282.

¹¹ Dz.U. Nr 25, poz. 151, ze zm.

¹² Dz.U. Nr 43, poz. 272.

¹³ Dz.U. Nr 38, poz. 230.

to nie NSA, a sądy powszechne w dalszym ciągu kontrolowały wydawane decyzje administracyjne. *Nota bene* to w odniesieniu do nich, zastosowanie posiadał art. 269 k.p.a. utrzymujący w obiegu prawnym pojęcie „decyzji prawomocnej”.

Zmiany ustrojowe zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. doprowadziły do znacznego rozszerzenia zakresu kognicji NSA. Najważniejsze z nich to¹⁴:

- 1) rezygnacja z enumeracji pozytywnej i zastąpienie jej klauzulą generalną określoną w ówczesnym art. 196 § 4 k.p.a., wyłączającą sądową kontrolę w sprawach:
 - wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej i służbowej w stosunkach między organami administracji państwowej oraz odmowy powołania (mianowania) na stanowiska kierownicze i do pełnienia funkcji w organach państwowych, chyba że obowiązek powołania lub mianowania wynika z przepisów prawa,
 - dyscyplinarnych,
 - udzielania wiz, przyznawania prawa azylu, uzyskiwania zezwolenia na pobyt stały i wydalania, chyba że cudzoziemiec przebywa legalnie w Polsce,
 - należących do właściwości Urzędu Patentowego i Komisji Odwoławczej przy tym Urzędzie,
 - należących do właściwości innych sądów;
- 2) poddanie sądowej kontroli niektórych kategorii postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym i egzekucyjnym (zastosowano przy tym w art. 196 § 3 k.p.a. konstrukcję enumeracji pozytywnej);
- 3) rozszerzenie sądowej kontroli także na uchwały organów gminy oraz rozstrzygnięcie nadzorcze organów sprawujących nadzór nad samorządem terytorialnym.

Tak więc już na początku lat 90. XX wieku zakres przedmiotowy sądowej kontroli administracji sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny był znacznie szerszy niż ten, który wykonywał Najwyższy Trybunał Administracyjny.

Ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁵ w art. 16–18 określała zakres kognicji tego sądu w sposób niewiele odbiegający od ukształtowanego w okresie poprzedzającym jej wejście w życie. Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania ważkie znaczenie miało jednak zamieszczenie w art. 20

¹⁴ Por. analizę przepisów obowiązujących po tej nowelizacji przeprowadzoną przez Z. Janowicza, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995, s. 454 i n.

¹⁵ Dz.U. Nr 74, poz. 368.

ust. 2 ustawy legalnej definicji pojęcia „organ administracji publicznej”¹⁶. Przepis ten stanowił: „Organami administracji publicznej w rozumieniu niniejszej ustawy są naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej”¹⁷.

2. Przypomnienie zamieszczonej w ustawie z 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym definicji organu administracji publicznej ma dość istotne znaczenie, gdyż obowiązująca obecnie ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸ takiej definicji nie zawiera. Jej brak doprowadził do tego, że w piśmiennictwie uznano, iż przy ustalaniu, czy dany podmiot można uznać za taki organ, trzeba posłużyć się kryterium przedmiotowym w postaci „wykonywania administracji publicznej”¹⁹. Jeżeli jakiś podmiot wykonuje zadania administracji publicznej w formach określonych w art. 3 p.p.s.a., oznaczać to będzie, że trzeba go, przynajmniej w zakresie realizacji tych zadań, traktować jako organ administracji publicznej, a jego działalność będzie podlegała kontroli sądów administracyjnych. Wydaje się jednak, że w kontekście obowiązywania zasady trójpodziału władzy trzeba uczynić dość istotne zastrzeżenie. Otóż, nie można przyjmować, że takim organem będzie organ władzy wykonawczej czy sędziowskiej, gdyż podważałoby to sens tej jednej z najważniejszych zasad ustrojowych ustanowionych w Konstytucji, na której jest oparty ustrój Państwa.

W aktualnym stanie prawnym kognicja sądów administracyjnych obejmuje badanie legalności aktów i czynności organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym mających na celu „zarządzanie, organizowanie życia społecznego, jego urządzanie, koordynowanie, kierowanie nim itd., a w tym dopiero wykonywanie prawa”²⁰. Muszą być to przy tym działania władcze, gdyż

¹⁶ Przed wejściem w życie tej ustawy definicja „organu administracji państwowej” zawarta była w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. lecz odrębne uregulowanie zagadnień sądowej kontroli administracji w ustawie z 1995 r. spowodowało konieczność zamieszczenia w niej takiej definicji.

¹⁷ Wprowadzając w 1999 r. samorząd terytorialny na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego, zmieniono tę definicję, zastępując określenie „organy samorządu terytorialnego” sformulowaniem „organy jednostek samorządu terytorialnego”, co nie miało poważniejszego znaczenia dla tej definicji.

¹⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, obecnie obowiązuje tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634.

¹⁹ Por. A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*, materiał na Konferencję sędziów NSA Popowo 20–22 października 2003, maszynopis powielony, s. 7; T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 18; zob. też W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej a sądowa kontrola jego działalności*, ZNSA 2023, Numer specjalny – *Granice właściwości sądów administracyjnych*, s. 88–89; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2017, s. 372.

²⁰ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 16.

działania niemające takiego charakteru podejmowane są w formach typowych dla prawa prywatnego, zakładających równorzędną pozycję stron czynności prawnej – podlegają kontroli sądów powszechnych²¹.

Tak więc kognicji sądów administracyjnych będą podlegały wyłącznie działania władcze organów administracji publicznej, przy tym będą to jedynie działania określone w art. 3 § 2, 2a i 3 p.p.s.a. Trzeba uwzględnić także fakt, że skarga na bezczynność lub przewlekle prowadzenie postępowania, co do zasady, dopuszczalna jest tylko w tych sprawach, w których akty lub czynności organów administracji publicznej podlegają kontroli sądów administracyjnych²². Można więc uznać, że skarga taka ma niejako charakter wtórny w stosunku do objęcia działalności danego podmiotu kontrolą sądów administracyjnych.

Rzeczowy (przedmiotowy) zakres kognicji sądów administracyjnych, został w sposób wyczerpujący poddany analizie w piśmiennictwie²³, judykatura też nie ma co do jego granic większych wątpliwości, nie istnieje więc potrzeba powielanie tych rozważań. Wypada jednak mocno podkreślić, że zakres ten, w porównaniu do obszaru właściwości rzeczowej Najwyższego Trybunału Administracyjnego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1990 r., gdzie kontrola legalności obejmowała wyłącznie decyzje administracyjne, uległ znacznemu rozszerzeniu. Od kwestii tej nie można abstrahować, zwłaszcza wtedy, gdy zwraca się uwagę na w dalszym ciągu długi czas trwania postępowania sądownoadministracyjnego. Jest rzeczą oczywistą, że jest ono w poważnym stopniu pokłosem liczby skarg wnoszonych do sądów administracyjnych – nie tylko na decyzje administracyjne – ale także inne akty i czynności wskazane w art. 3 p.p.s.a., jak również koniecznością rozstrzygnięcia sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych (4 p.p.s.a.).

Można się zastanawiać, nie rozwijając szerzej tego zagadnienia z uwagi na ramy opracowania, czy rzeczywiście tak szeroki, jak obecnie, zakres zaskarżania

²¹ Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje podstawowe*. Poznań 1946, s. 7; W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, PiP 1995, 6, s. 49; trzeba jednak odnotować, że w coraz mocniej prezentowanych postulatach wprowadzenia do polskiego porządku prawnego umowy administracyjnej zakłada się, iż kwestie nieważności tej umowy czy wykonania jej postanowień należałyby do właściwości sądów administracyjnych – por. np. A. Krawczyk, *Umowa administracyjna (art. 1 pkt. 1, art. 13, art. 35 § 5, art. 104 § 1 art. 113l–113 r, art. 156 § 1 pkt 3)*, [w:] Z. Kmieciak (red.), *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016, Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 132–133; por. też A. Krawczyk, *Umowa administracyjna w kodeksie postępowania administracyjnego (proponycja regulacji)*, PiP 2015, 2, s. 112.

²² Por. np. A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 84; T. Woś, *op. cit.*, s. 102; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 43; J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Komentarz*, Warszawa 2021, s. 93.

²³ Por. np.: A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op.cit.*, s. 38–90; J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 24–51.

postanowień wydawanych przez organy administracji publicznej jest niezbędny. W Centralnej Bazie Orzecznictwa Sądów Administracyjnych zamieszczono 91491 skarg na postanowienia, z czego 7246 z nich dotyczyło postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym²⁴. Wydaje mi się, że poza postanowieniami kończącymi postępowanie i rozstrzygającymi sprawę co do istoty, które w sposób oczywisty powinny być w dalszym ciągu przedmiotem zaskarżenia do sądu, zaskarżalność pozostałych postanowień jest co najmniej dyskusyjna. Można by rozważyć zasadność wprowadzenia do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przepisu wzorowanego na art. 142 k.p.a., który stanowi: „Postanowienia, na które nie służy zażalenie można zaskarżyć jedynie w odwołaniu od decyzji”. Tak więc postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym, co do zasady nie powinny być przedmiotem odrębnej skargi do sądu administracyjnego.

Dodać można, że ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje w 68 przypadkach możliwość wydawania postanowień, na które służy zażalenie. Można sobie wyobrazić dość kuriozalną sytuację, w której pieniacz będzie usiłował udaremnić czy utrudnić prowadzenie egzekucji, wykorzystując możliwość wnoszenia zażaleń na te postanowienia, a później skarg do sądu. Co prawda ani wniesienie zażalenia, ani wniesienie skargi do sądu, co do zasady, nie wstrzymują wykonania zaskarżonego postanowienia, ale faktem notoryjnym jest dość asekurancka praktyka działania organów administracji. Często wolą one poczekać na uzyskanie przez postanowienie przymiotu prawomocności niż kontynuować postępowanie egzekucyjne. Wypadałoby postulować, aby przy okazji wydawania nowej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym poważnie zredukowano ilość postanowień zaskarżalnych zażaleniem, bo to, że obecnie obowiązująca ustawa wymaga zastąpienia aktem nowym, jest dla mnie bezsporne²⁵.

Przepisy art. 5 p.p.s.a. wyłączają spod kognicji sądów administracyjnych pięć enumeratywnie wyliczonych kategorii spraw. W pewnym przybliżeniu można je podzielić na dwie grupy. Pierwszą z nich, obejmującą sprawy określone w punktach 1–3 tego artykułu stanowią te, które można zaklasyfikować do sfery wewnętrznej działania administracji (nadrzędność i podległość organizacyjna i służbowa oraz odmowa mianowania (powołania) na stanowisko (do pełnienia służby) – przy czym wyłączenie to nie dotyczy przypadków w których „obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa”. Druga kategoria wyłączeń dotyczy spraw wskazanych w punktach 4 i 5 tego artykułu odnoszących się do wiz (z wyjątkiem

²⁴ Dane na dzień 8 maja 2024 roku.

²⁵ Por. W. Chróścielewski, P. Dańczak [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 385–386.

tych wskazanych w art. 5 pkt 4 lit. a) i b)) oraz zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

Nie jestem w pełni przekonany, czy wszystkie te kategorie wyłączeń powinny nadal występować. Co prawda są one wzorowane na przepisach dotyczących Najwyższego Trybunału Administracyjnego, regulacjach działu VI Kodeksu postępowania administracyjnego, obowiązujących po zmianach ustrojowych w Polsce z 1989 r. oraz przepisach ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Jednak praktyka życia publicznego w naszym kraju w ostatnich latach stawia pod znakiem zapytania racjonalność wyłączenia spod właściwości sądów administracyjnych niektórych z wymienionych w art. 5 p.p.s.a. kategorii spraw.

Kwestii związanych z patologiami w zakresie wydawania w minionych latach wiz nie trzeba przypominać²⁶. W tym kontekście wyłączenie spraw w przedmiocie wydawania wiz spod kontroli sądów administracyjnych nie jest chyba najszcześliwszym rozwiązaniem. Trzeba wziąć pod uwagę także okoliczność, że reperkusją wspomnianych patologii może być zaostrzenie polityki wizowej prowadzące niekiedy do działań sprzecznych z obowiązującym prawem. Sądowa kontrola w tych sprawach byłaby pożądana z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wątpliwości dotyczyć mogą też art. 5 pkt 1 p.p.s.a. wyłączającego spod zakresu kognicji sądów administracyjnych „sprawy wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej”. W postanowieniu NSA z 7 września 2017 r., II OSK 1790/17²⁷, przyjęto, że niedopuszczalna jest skarga do WSA na zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury. Sąd uznał, że stosunek pomiędzy Muzeum a tworzącym je Ministrem należy do kategorii stosunków wewnętrznych. Świadczy o tym zależność organizacyjna tych podmiotów. W konsekwencji, zdaniem Sądu, prowadzi to do konieczności zakwalifikowania tych stosunków do wymienionych w art. 5 pkt 1 p.p.s.a. Dla pełnej jasności wywołów dodać trzeba, że zarządzeniem wspomnianego Ministra wydanym na podstawie art. 18 ust. 1 i 19 ust. 1–3 ustawy z 26 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁸ połączono Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny z 1939 roku. W wyniku tej konsolidacji powstało Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.

²⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/4A560923EA2A4DF6C1258ADD003C7E78/%24File/0001810.pdf>

²⁷ Lex nr 2348658; por. też postanowienia NSA; z 24 stycznia 2017 r., II OZ 1432/16 oraz z 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17 – CBOSA.

²⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 406, obecnie obowiązuje tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 87.

Na tle powyższego postanowienia można mieć obiekcje, czy do wskazanych wyżej stosunków rzeczywiście może mieć zastosowanie art. 5 pkt 1 p.p.s.a. Relacje łączące ministra z tworzonymi przez niego instytucjami kultury w sposób niewątpliwy należą do kategorii stosunków „wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej”. Jednak nie jestem przekonany co do tego, czy można instytucję kultury, jaką jest muzeum, zaliczyć do kategorii „organów administracji publicznej” – nawet w ujęciu funkcjonalnym²⁹. Kwestia ta wymagałaby szerokiej i dogłębnej analizy przepisów powołanej wcześniej ustawy z 26 października 1991 r., co jednak przekracza ramy niniejszego opracowania i nie jest dla jego wywodów niezbędne. Nawet bowiem, gdyby uznać trafność postanowienia NSA, że więzi łączące ministra z tworzonymi przez niego instytucjami kultury należą do kategorii stosunków „wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej” w rozumieniu art. 5 pkt 1 p.p.s.a., to rodzą się wątpliwości co do potrzeby stosowania tego przepisu do instytucji kultury. W warunkach ostrego konfliktu politycznego, z którym mamy do czynienia w Polsce, jego zastosowanie może prowadzić do tego, że aktualnie sprawujące władzę siły polityczne reprezentowane przez organy administracji publicznej będą likwidowały (zmieniały, poddawały reorganizacji) podległe instytucje, które ich zdaniem nie realizują aktualnej linii polityki państwa. W przypadku wspomnianych wyżej Muzeów – polityki historycznej prezentowanej przez władze polityczne. W uzasadnieniu postanowienia NSA z 7 września 2017 r. stwierdzono, że jak „podkreślił Rzecznik Praw Obywatelskich, przy przyjęciu koncepcji, że akt przekształcenia, czy też likwidacji instytucji kultury jest aktem kierownictwa wewnętrznego władza publiczna będzie mogła w tym trybie zamknąć każdy teatr wystawiający jej zdaniem niepoprawną politycznie sztukę, czy też zamknąć dla publiczności każdą wystawę muzealną nieodpowiadającą aktualnej polityce historycznej, a jej rozstrzygnięcia w tym zakresie nie będą podlegały żadnej zewnętrznej kontroli”. Wydaje mi się, że ten cytat powinien stanowić przesłankę do głębszej refleksji, czy aby na pewno należy stosować mocno rozszerzającą wykładnię pojęcia „organ administracji publicznej” w odniesieniu do art. 5 pkt 1 p.p.s.a.

3. Poza zakresem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne pozostają i muszą pozostawać akty, czynności i bezczynność organów władzy ustawodawczej i sądowniczej. Art. 1 § 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych³⁰ w sposób niebudzący wątpliwości powierza tym sądom kontrolę

²⁹ Por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 15 i n.

³⁰ Dz.U. z 2022 r., poz. 2492.

działalności administracji publicznej. Także art. 1 p.p.s.a. stanowi, że przepisy tej ustawy normują postępowanie w sprawach z „zakresu administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądownoadministracyjne)”. Tak więc do zakresu właściwości sądów administracyjnych należy wyłącznie kontrola działalności administracji publicznej. Kontrolę w innych sprawach sądy te mogą stosować wyłącznie na podstawie ustaw szczególnych. Jeżeli tych przepisów brak, to poza zakresem kognicji tych sądów pozostają i muszą pozostawać akty, czynności i bezczynność organów władzy ustawodawczej i sądowniczej.

Z powyższych względów nie można zaakceptować poglądu prawnego wyrażonego przez NSA w wyroku z 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21³¹, zgodnie z którym czynności Marszałka Sejmu związane z przekazaniem wniosku o pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnoprawnej są czynnościami z zakresu administracji publicznej, a w konsekwencji zwłoka tego organu w przekazaniu wniosku właściwej komisji sejmowej podlega kontroli sądów administracyjnych³².

Nie sposób także podzielić stanowiska zawartego w prawomocnym wyroku WSA w Gdańsku z 15 grudnia 2022 r., III SA/Gd 1173/21³³. Sąd przyjął w nim swoją właściwość do rozpoznania skargi na zarządzenie Prezesa Sądu Okręgowego w przedmiocie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego. WSA uznał to zarządzenie za akt o który mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Uważam, że całkowicie błędne jest uznawanie prezesa sądu okręgowego za organ administracji publicznej, a w konsekwencji poddanie jego działań kontroli sądów administracyjnych. Skoro mamy do czynienia z dwoma niezależnymi od siebie pionami sądownictwa, to objęcie kontrolą sądów administracyjnych aktów organów sądów powszechnych nie ma żadnego uzasadnienia³⁴.

4. Olbrzymie kontrowersje wywołuje kwestia poddania kontroli sądów administracyjnych aktów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z konstytucyjnej zasady podziału władz – art. 10 ust. 1 Konstytucji RP – wynika, iż pojęcia „władza wykonawcza” i „administracja publiczna” należy traktować jako synonimy³⁵.

³¹ OSP 2023, nr 10, poz. 83 z moją glosą opublikowaną w tym samym numerze OSP – s. 144–153.

³² Szerzej na ten temat W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej a sądowa kontrola...*, s. 90 i n.

³³ CBOSA.

³⁴ Por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej a sądowa kontrola...*, s. 92 i n.

³⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 17; por. też np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 1999, s. 19, który uznawał, że „administracją publiczną w ujęciu materialnym (przedmiotowym) jest taka działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej”.

Władzę wykonawczą wykonują Prezydent RP oraz Rada Ministrów, która kieruje administracją rządową (art. 146 ust. 3) oraz ministrowie, którzy, zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji, kierują określonymi działami administracji publicznej „lub wykonują zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”. Tak więc, skoro Prezydent RP określany jest jako organ władzy wykonawczej, to przynajmniej te uprawnienia, które można zakwalifikować do wykonywania administracji publicznej w ujęciu przedmiotowym powinny podlegać kontroli sądów administracyjnych, chyba że przepisy konstytucyjne albo przepisy ustaw zwykłych wyłączałyby kognicje sądów administracyjnych w tych sprawach. Zasadnicze rozbieżności poglądów wywołuje kwestia dopuszczalności kontroli przez sądy administracyjne aktów Prezydenta RP dotyczących powołania na stanowisko sędziego³⁶ czy też beczynności Prezydenta w przedmiocie stwierdzenia daty przejścia sędziego w stan spoczynku³⁷. Praźródłem tych kontrowersji jest niespójność terminologii, z którą mamy do czynienia na gruncie obowiązujących w Polsce regulacji prawnych. Prawo konstytucyjne i prawo administracyjne stosują różne nazewnictwo w stosunku do organów państwa niewykonujących funkcji ustawodawczej i sędownicznej. Konstytucja w art. 10 ust. 1 posługuje się określeniem „władza wykonawcza”, ustawy zaś z zakresu prawa administracyjnego (w tym i Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) stosują określenie „organ administracji publicznej”. Nie wchodząc w przyczyny tego stanu rzeczy, uważam, że z fundamentalnej dla ustroju Polski konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że wszelkie przejawy działalności organów państwa powinny podlegać kontroli niezawisłych sądów. W moim odczuciu koncepcja dyskrejonalnych, „całkowicie autonomicznych, osobistych, w pełni uznaniowych uprawnień Prezydenta RP, czyli do tzw. prerogatyw”³⁸, na której została oparta linia orzecznictwa sądów administracyjnych o niedopuszczalności sądowej kontroli aktów prezydenta dotyczących powołania na stanowisko sędziego, nie ma w XXI wieku racjonalnego uzasadnienia. Jest ona jednak faktem, od którego nie można abstrahować. Niestety dzieje się to ze szkodą dla zasady trójpodziału władz.

5. Dość nieśmiało, a przy tym nie wprost, pojawiają się w piśmiennictwie sugestie dotyczące możliwości utworzenia w Polsce odrębnych sądów zajmujących się sprawami podatkowymi. A. Krawczyk wskazuje na reformę sądownictwa admi-

³⁶ Por. np. postanowienia NSA: z 9 października 2012 r., I OSK 1872/12, I OSK 1873/12; I OSK 1874/12; czy z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, I OSK 858/17 – dostępne w Centralnej Bazie Orzecznictwa Sądów Administracyjnych (CBOŚA) – <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

³⁷ Por. wyrok NSA z 30 września 2020 r., II GSK 295/20.

³⁸ Por. uchwała NSA 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 6; por. też A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Warszawa 2004, s. 14.

nistracyjnego w Austrii z początków 2014 r.³⁹, która wyodrębniła pod względem organizacyjnym i proceduralnym sądownictwo finansowe. Jej zdaniem skłania to do przemyśleń „na temat funkcjonalności naszych w tym względzie rozwiązań zakładających jednolite zasady sądowej kontroli decyzji wydawanych w odmiennych reżimach proceduralnych”⁴⁰. Tendencja w kierunku wydzielenia prawa podatkowego z ram prawa administracyjnego, a w przyszłości, być może, sądownictwa finansowego ze struktury sądów administracyjnych⁴¹, została mocno wyartykułowana w uchwale NSA z 27 marca 2023 r., I FPS 2/22⁴².

Uważam, że nie istnieje obecnie żadna potrzeba powoływania w Polsce oddzielnego sądownictwa podatkowego czy finansowego. Odmienności pomiędzy postępowaniem podatkowym uregulowanym w Ordynacji podatkowej a postępowaniem administracyjnym ogólnym, których zresztą nie należy wyolbrzymiać, nie stanowią i nie mogą stanowić wystarczających przesłanek do wyodrębniania sądownictwa podatkowego. Nawet to, że w takim kraju jak Austria, której regulacje prawne zawarte zwłaszcza w ustawie z 1925 r.⁴³ stanowiły wzór dla polskich ustaw dotyczących procedury administracyjnej oraz sądowej kontroli administracji – samo przez się – nie uzasadnia wprowadzania rewolucyjnych rozwiązań w zakresie sądowej kontroli administracji, w tym przede wszystkim sądowej kontroli decyzji administracyjnych w Polsce. Nie dostrzegam potrzeby burzenia dotychczasowej, dość mimo wszystko, sprawnej struktury sądownictwa administracyjnego tylko dlatego, że w innych krajach dokonano tego. Trzeba zresztą wziąć pod uwagę, że sprawami podatkowymi zajmuje się jedna z trzech izb Naczelnego Sądu Administracyjnego – Izba Finansowa, a w wojewódzkich sądach administracyjnych powołane są wydziały zajmujące się tą kategorią spraw.

6. Postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych można określić mianem postępowania hybrydowego. Przed organem pierwszej instancji, którym najczęściej będą organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, postępowanie to toczy się na

³⁹ Verwaltungsgerichtsberkeits – Novelle 2012, BGBl. 2012 nr 5.

⁴⁰ A. Krawczyk, *Sądowa kontrola decyzji podatkowych sprawowana przez Federalny Sąd Finansowy w Austrii* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 165–166; por. też J. Małecki [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2013. Pozyskano z: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369301384/273/gomułowicz-andrzej-małecki-jerzy-podatki-i-prawo-podatkowe?keyword=%22odr%C4%99bne%20s%C4%85downictwo%20finansowe%22&cm=SREST> (dostęp: 6.05.2024).

⁴¹ *Expressis verbis* taki postulat w tej uchwale nie został jednak sformułowany.

⁴² ONSAiWSA 2024 nr 1, poz. 1; por. krytyczną głosę do tej uchwały, zwłaszcza w zakresie emancypacji prawa podatkowego, autorstwa A. Krawczyk, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2023 r., sygn. I FPS 2/22*, „Kwartalnik Prawa „Podatkowego” 2023, 3, s. 159–160.

⁴³ Das Bundesgesetz vom 21 Juli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren, Bundesgesetzblatt nr 274.

podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast postępowanie odwoławcze prowadzone jest w większości przypadków w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie bowiem z art. 181 k.p.a. organy odwoławcze w tych sprawach określają przepisy odrębne. Przepis art. 83 ust. 2 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁴, który jest właśnie takim „przepisem odrębnym”, stanowi: „Od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu [powszechnego – W.Ch.] w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego”. Wyłącznie od decyzji Prezesa ZUS w przedmiocie przyznania świadczenia w drodze wyjątku wydawanej na podstawie art. 83 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁵ oraz od decyzji Premiera wydawanej na podstawie art. 82 tej samej ustawy przyznającej tzw. świadczenie specjalne nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. W rezultacie decyzje te, z zastrzeżeniem art. 52 § 3 p.p.s.a., podlegają kognicji sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.

Sąd Najwyższy w wyroku z 9.02.2010 r., I UK 151/09⁴⁶, podkreślił, że postępowanie sądowe przed sądami powszechnymi w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych koncentruje się jedynie na wadach materialnoprawnych, zaś na wady proceduralne sąd zwraca uwagę wtedy, gdy „decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego, jako przedmiotu odwołania”. Podobny pogląd wyrażono w wyroku SN z 2.12.2009 r., I UK 189/09⁴⁷. Stanowisko takie można określić jako dyskryminujące procedurę administracyjną i traktującą ją jako coś drugo- bądź trzeciorzędnego.

W literaturze od lat zgłaszane są postulaty likwidacji wskazanego dualizmu przez przekazanie wszystkich spraw ubezpieczeniowych sądom administracyjnym⁴⁸. Podkreśla się, że sprawy ubezpieczeniowe są sprawami administracyjnymi, a nadano im status spraw cywilnych tylko w sensie formalnym – decyzją ustawodawcy⁴⁹. A. Góra-Błaszczkowska trafnie zwraca jednak uwagę na olbrzymie koszty finansowe i organizacyjne, które należałoby ponieść, aby przekazać te sprawy do rozpoznawania sądom administracyjnym. Podaje przy tym, że w roku 2017 wpłynęło

⁴⁴ Dz.U. z 2024 r., poz. 497.

⁴⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 1251.

⁴⁶ Lex nr 585708.

⁴⁷ OSNP 2011, nr 13–14, poz. 187.

⁴⁸ Por. E. Warzocha, *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach emerytalnych – w świetle wyników badań ankietowych*, Warszawa 2009, s. 20–21; A. Góra-Błaszczkowska, *O możliwości przekazania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do wyłącznego rozpoznawania sądom administracyjnym – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2021, 2, s. 1 i n.

⁴⁹ Por. W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2016, s. 40; E. Warzocha, *op. cit.*, s. 3.

do sądów powszechnych 130 tys. spraw z tego, zakresu, ale w roku 2002 tych spraw było 300 tysięcy. Jednocześnie w 2017 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 72426 skarg⁵⁰. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych zdominowałyby pozostałe kategorie spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne. Niezależnie od tego wypadałoby w takim przypadku umożliwić sądom administracyjnym prowadzenie postępowania dowodowego oraz orzekanie merytoryczne. Powołana autorka opowiada się za przekazaniem „w dłuższej perspektywie” spraw ubezpieczeniowych do właściwości sądów administracyjnych⁵¹. Uważam jednak, że rozwiązanie takie nie ma żadnych racjonalnych podstaw z kilku względów. Po pierwsze, sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych zmajoryzowałyby pozostałe sprawy rozpoznawane przez sądy administracyjne. Po drugie, zaistniałaby, podnoszona już konieczność prowadzenia w tych sprawach postępowania dowodowego, co jest sprzeczne z dotychczasowym modelem postępowania sądownoadministracyjnego. Po trzecie wreszcie, i najważniejsze, sądy ubezpieczeń społecznych wydają obecnie orzeczenia reformatoryjne. Rozwiązanie to ma na celu przyśpieszenie i uproszczenie postępowania. Jest jednak trudne do pogodzenia z zasadą trójpodziału władz. Z uwagi na doniosłość rozpoznawanych kwestii i rzeczywistą potrzebę jak najszybszego zakończenia postępowania ustawodawca uczynił tu pewne ustępstwo dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Adaptacja takiego rozwiązania do postępowania sądownoadministracyjnego i merytoryczne orzekanie, na szerszą skalę, przez sądy administracyjne stanowiłoby administrowanie – czyli wkroczenie w kompetencje władzy wykonawczej⁵². Dokonywanie tak poważnej reorganizacji wymiaru sprawiedliwości tylko po to aby spełnić wymogi „puryzmu prawniczego” – przekazać rozpoznawanie wszystkich spraw jednemu sądowi – nie wydaje się zasadne. Zresztą przeciwników takiego przekazania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych można łatwo znaleźć wśród poważnych przedstawicieli nauki prawa⁵³.

7. Jest oczywiste, że istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy zakresem właściwości sądów administracyjnych a czasem oczekiwania na rozpoznanie tak skargi, jak skargi kasacyjnej.

⁵⁰ A. Góra-Błaszczkowska, *op. cit.*, s. 7–9.

⁵¹ *Ibidem*, s. 14.

⁵² Por. A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, s. 34 oraz R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, 2, s. 25 i n.

⁵³ Por. np. W. Sanetra, *Właściwość sądów powszechnych (sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) i sądów administracyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 83.

W postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy wynosi niewiele ponad 4 miesiące. Jednak w postępowaniu drugoinstancyjnym sytuacja jest znacznie gorsza, gdyż w terminie do 12 miesięcy rozpoznawanych jest 43,06% spraw, natomiast w terminie do 24 miesięcy 58,37%⁵⁴. Należy odnotować dość optymistyczny fakt, że rok 2023 był pierwszym, w którym NSA rozpoznał więcej skarg kasacyjnych, niż ich wpłynęło do tego Sądu w tymże roku⁵⁵, co oznacza, że jest szansa na to, aby termin załatwiania spraw przez ten sąd stopniowo ulegał skróceniu.

Niezależnie od działań organizacyjnych wewnątrz sądów administracyjnych (zwiększenie liczby spraw w referacie sędziów, rezygnacja z rozwiązania, że wszyscy sędziowie funkcyjni, np. zastępcy przewodniczących wydziałów orzeczniczych czy członkowie Biura Orzecznictwa NSA, mają zmniejszona liczbę sesji, rozpoznawania części spraw na posiedzeniu niejawnym) na przyśpieszenie rozpoznawania spraw sądownoadministracyjnych mogłyby wpłynąć także jeszcze inne rozwiązania.

Pierwszym z nich jest kwestia podwyższenia wysokości wpisów od skarg. Przypomnieć trzeba, że na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z 1922 r. o NTA wysokość opłaty od skargi była uzależniona od wartości przedmiotu sporu, podobnie zresztą jak ma to miejsce obecnie. Jednak wysokość tej opłaty od „skarg o nieokreślonej wartości przedmiotu sporu” oznaczał Trybunał w kwocie od 40 zł do 200 zł. Średnie wynagrodzenie tygodniowe robotnika wynosiło w tym czasie około 30 zł⁵⁶. Na podstawie art. 92 rozporządzenia Prezydenta RP o NTA z 1932 r. opłaty wnoszono w identycznej jak poprzednio wysokości. Przeciętne wynagrodzenie w latach 30. XX wieku wynosiło w Polsce około 250 zł miesięcznie⁵⁷. Obecnie wpis stały uiszczony w sprawach nieobjętych wpisem stosunkowym wynosi, na podstawie § 2 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁸, w zależności od określonej przedmiotowo kategorii spraw od 200 do 1000 zł, przy czym wpis od skargi kasacyjnej wynosi połowę tej kwoty (§ 3 tego rozporządzenia). Nie ulega wątpliwości, że koszty ponoszone przez skarżącego

⁵⁴ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 r., s. 22. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2048514835387A98C1258AFB0032410F/%24File/302.pdf>

⁵⁵ Wystąpienie Prezesa NSA na dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA w dniu 15 kwietnia 2024 r., s. 4. Pozyskano z: <https://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/doroczne-zgromadzenie-ogolne-sedziow-nsa-informacja-o-dzialalnosci-sadow-administracyjnych-w-2023-roku,news,24,1052.php>

⁵⁶ <https://niepodlegla.gov.pl/o-niepodleglej-statystyka-w-ii-rzeczypospolitej/>

⁵⁷ https://historia.org.pl/2018/07/22/ile-zarabiano-i-co-mozna-bylo-za-to-kupic-w-przedwojennej-polsce-pensje-i-ceny-w-ii-rp/#google_vignette

⁵⁸ Dz.U. z 2021 r., poz. 535; w przemówieniu na Zgromadzeniu Ogólnym NSA z 15 kwietnia 2024 r. Prezes NSA poinformował, że wystąpił do Premiera z wnioskiem o podwyższenie tych wpisów.

związane ze wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego są obecnie relatywnie o wiele niższe niż w II Rzeczypospolitej.

Dodatkowo należy mieć na względzie, że przed NTA obowiązywało zastępstwo stron przez adwokatów (art. 20 zd. 1 ustawy o NTA i art. 54 ust. 1 rozporządzenia o NTA). Moim zdaniem należałoby rozważyć powrót do tego rozwiązania, mając na względzie, że sądowa kontrola administracji nie jest kontrolą celowości jej działania, a wyłącznie kontrolą jej legalności. Tak więc przed sądami administracyjnymi toczy się spór prawny dotyczący zgodności z prawem aktów, czynności i bezczynności (przewlekłości) działania administracji publicznej. W sporze tym uczestnicy postępowania powinni być, co do zasady, zastępowani przez profesjonalistów. Takie samo rozwiązanie powinno być wprowadzone w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej dotkniętej wadami kwalifikowanymi. Mogłoby to spowodować zmianę panującego obecnie wśród stron, całkowicie błędnego przekonania, że tryby te stanowią *sui generis* dodatkowe rodzaje odwołania od decyzji.

Po drugie na przyspieszenie rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne pewien wpływ mogłoby mieć ograniczenie rozmiarów obecnie sporządzanych uzasadnień orzeczeń sądowych. Aktualnie nawet w sprawach o nie „największym ciężarze gatunkowym” liczą one po kilkanaście stron. Niejednokrotnie sędziowie sprawozdawcy próbują pisać je na kształt opracowań naukowych. Można zauważyć, że czasopisma prawnicze potrafiły narzucić autorom maksymalne ramy opracowań naukowych. Wydaje się, że Kolegium NSA mogłoby poczynić w tym kierunku pewne próby⁵⁹.

8. W demokratycznym państwie prawnym wszelkie przejawy działalności organów władzy publicznej powinny podlegać sądowej kontroli. Jednak art. 177 Konstytucji RP stanowi, że „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Tak więc rozszerzanie zakresu sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne odbywać musi się kosztem ograniczania zakresu kognicji sądów powszechnych. Konstatacja ta dotyczy zarówno zwiększania zakresu właściwości sądów administracyjnych w drodze ustawowej, jak i prób obejmowania przez orzecznictwo sądowe właściwością tych sądów – aktów, czynności czy bezczynności organów innych władz – np. ustawodawczej (bezczynność Marszałka Sejmu) czy też sądowniczej (zarządzenie prezesa sądu powszechnego). Trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że zwiększenie zakresu właściwości sądów administracyjnych

⁵⁹ Przy okazji można by zasugerować, że nie należy zaznaczać w charakterze tez poglądów prawnych, które już wcześniej prezentowały inne składy sądu, co stosunkowo często ma miejsce.

przekłada się, o czym była już mowa, na wzrost liczby skarg wpływających do nich, a w konsekwencji – na długość czasu oczekiwania na ich rozpoznanie przez sądy. Działania organizacyjne administracji sądowej zmierzające do zwiększenia liczby spraw załatwianych przez sądy posiadają swoje naturalne ograniczenia, np. w postaci liczby etatów sędziowskich i pracowników administracji sądowej, a także sal rozpraw. Tak więc nieuchronną konsekwencją rozszerzania właściwości sądów administracyjnych bez istotnego zwiększania nakładów finansowych musi być przedłużenie czasu oczekiwania na rozpoznanie przez te sądy spraw. Zgodnie zaś z art. 7 p.p.s.a. sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy.

Rozszerzanie zakresu właściwości sądów administracyjnych bez znacznego zwiększenia nakładów finansowych na ich funkcjonowanie nieuchronnie musi prowadzić do wydłużania postępowania sądowego.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017.
- Broniewicz W., Marciniak A., Kunicki I., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2016.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej a sądowa kontrola jego działalności*, ZNSA 2023, Numer specjalny – *Granice właściwości sądów administracyjnych*.
- W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, PiP 1995, 6.
- Chróścielewski W., Dańczak P. [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Drachal J., Jagielski J., Gołaszewski P. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Komentarz*, Warszawa 2021.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Warszawa 2004.
- Góra-Błaszczkowska A., *O możliwości przekazania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do wyłącznego rozpoznawania sądom administracyjnym – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2021, 2. doi: 10.5604/01.3001.0015.0592.
- Hauser R., Kabat A., *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, 2.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995.
- Kabat A., *Właściwość sądów administracyjnych*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*, materiał na Konferencję sędziów NSA Popowo 20–22 października 2003, maszynopis powielony.

- Kabat A. [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje podstawowe*. Poznań 1946.
- Krawczyk A., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2023 r., sygn. I FPS 2/22, „Kwartalnik Prawa „Podatkowego” 2023, 3. doi: 10.18778/1509-877 X.2023.03.07.*
- Krawczyk A., *Umowa administracyjna (art. 1 pkt. 1, art. 13, art. 35 § 5, art. 104 § 1 art. 113l – 113 r, art. 156 § 1 pkt 3)*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016, Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Krawczyk A., *Umowa administracyjna w kodeksie postępowania administracyjnego (propozycja regulacji)*, PiP 2015, 2.
- Krawczyk A., *Sądowa kontrola decyzji podatkowych sprawowana przez Federalny Sąd Finansowy w Austrii*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.
- Małecki J. [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2013. Pozyskano z: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369301384/273/gomulowicz-andrzej-malecki-jerzy-podatki-i-prawo-podatkowe?keyword=%22odr%C4%99bne%20s%C4%85downictwo%20finansowe%22&cm=SREST> (dostęp: 6.05.2024).
- Mój życiowy sukces, Rozmowa z prof. Sylwestrem Zawadzkim* [w:] *XX lat Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 1999.
- Sanetra W., *Właściwość sądów powszechnych (sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) i sądów administracyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011.
- Supiński W., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1934.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Warzocha E., *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach emerytalnych – w świetle wyników badań ankietowych*, Warszawa 2009.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Zieliński A. [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.