

SĄD NAD AKTEM ADMINISTRACYJNYM

Obywatel żąda praworządności, tzn. domaga się poszanowania swoich praw nie tylko ze strony drugiego obywatela jako jednostki, lecz również przez ogół obywateli, a także przez państwo. Różne mogą być punkty styczności obywatela z państwem i różne okazje do realizacji tego postulat. Najczęściej jednakże tym czynnikiem państwowym, który ma do czynienia z obywatelem, jest organ władzy administracyjnej, a formą, w jakiej się ten organ wypowiada, jest rozporządzenie, zarządzenie, decyzja, orzeczenie, krótko mówiąc jakiś akt administracyjny. Zdarza się często, że ten akt jest niezgodny z obowiązującym prawem i krzywdzi obywatela. Nie należy oczywiście rozumieć tego zjawiska w ten sposób, jakoby istniał jakiś metafizyczny determinizm, na mocy którego władza administracyjna jest powołana i przeznaczona do gnębienia obywateli. Również treści i sensu np. polityki nie trzeba ujmować a priori jako niemoralne zabiegi i machinacje. Wszak polityka, jako sztuka najlepszego urządzenia stosunków wewnątrzpaństwowych i międzynarodowych, jest z natury swojej zjawiskiem etycznie dodatnim, ewentualnie obojętnym, w żadnym jednak razie negatywnym. A jednak w rzeczywistości, tj. w praktycznym stosowaniu i wykonaniu tzw. efektywna polityka obfituje w tyle karkołomnych zygzaków, ma na sobie tyle czarnych plam, sprawia tyle kłopotów rzetelnemu sumieniu ludzkiemu, iż trudno powstrzymać się od rozgoryczenia i wyrażenia poglądu, że polityka i etyka to chyba dwa najbardziej sprzeczne ze sobą światy.

Coś podobnego można zaobserwować w związku z działalnością władzy administracyjnej. Zasadniczo istnieje ona w tym

celu aby, jako organ wewnętrznej polityki państwowej, służyć obywatelowi zgodnie z jego prawami. Nie wątpię, że chyba regułą jest legalna działalność władzy administracyjnej. Z drugiej jednak strony jest tyle wyjątków od tej reguły, tzn. tyle bezprawnych aktów administracyjnych, że powstaje pytanie natury etiologicznej: jaka jest tego zjawiska przyczyna? Abstrahując od złej woli i nieudolności osób występujących w charakterze organu władzy administracyjnej można wyrazić pogląd, że źródłem rozdzwieniu między prawem obywatela i aktem administracyjnym jest integralne zrośnięcie się władzy administracyjnej z całym organizmem państwowym, cechująca każdy organ tej władzy chęć personifikacji i reprezentowania państwa jako całości, oraz nade wszystko swoisty zawodowy sposób pojmowania dobra publicznego (nie chodzi tu aż o tzw. rację stanu). Tam, gdzie stoją naprzeciwko siebie państwo i obywatel, dochodzi bardzo łatwo do naruszenia praw jednostki (jednostek) w imię tzw. dobra publicznego. U organów władzy administracyjnej wytwarza się swoisty *esprit de corps*, pozbawiający je trzeźwego i ostrego widzenia praw indywidualnych obywatela, a zarazem znieczulający wrażliwość na nielegalność wydanych przez nie aktów administracyjnych.

Skądkolwiek płynęłaby bezprawność aktu administracyjnego, obywatel broni się przed nią i żąda od państwa wprowadzenia takich urządzeń, któreby jej przeciwdziałały bądź profilaktycznie, bądź anulowały ją, jeżeli nie udało się jej uniknąć, tzn., jeżeli nielegalny akt administracyjny został przez władzę wydany. Z braku lepszych środków uważa się, że urządzeniem uchylającym bezprawność aktu administracyjnego jest kontrola sądowa nad orzecznictwem władz administracyjnych. W celu uniknięcia ewentualnych nieporozumień należy jak najdobitniej podkreślić, że chodzi o kontrolę z punktu widzenia *legalności*, a nie z punktu widzenia *celowości* aktu administracyjnego. Kontrola sądowa powinna dotyczyć tylko zgodności tego aktu z prawem, nie może natomiast iść aż tak daleko, aby ingerować w swobodną ocenę okoliczności faktycznych, stanowiących podstawę decyzji władzy administracyj-

nej. Innymi słowy ma to być kontrola formalna, a nie merytoryczna.

Zjawisko kontroli sądowej nad legalnością aktów administracyjnych nie jest koncepcją dnia dzisiejszego. Nie sposób jednak w krótkim artykule mówić o tym jak to wyglądało w różnych czasach i w różnych miejscach. Jeśli chodzi o nasze obecne stosunki, tocząca się na ten temat dyskusja wysuwa dwa typy tej kontroli, czyli dwie formy sądownictwa administracyjnego. Mianowicie zdaniem jednych kontrola sądów nad orzecznictwem władz administracyjnych powinna być uruchomiona w postaci utworzenia w łonie sądów powszechnych wydziału (izby) administracyjnego. Inni znowu uważają, że należałoby powołać w tym celu do życia specjalne sądy administracyjne. Zarząd Główny Zrzeszenia Prawników Polskich ogłosił pierwszy wariant projektu co do kontroli sądowej nad legalnością orzeczeń administracyjnych („Prawo i Życie” Nr 2/57). W myśl tego projektu sądami czuwającymi nad zgodnością z prawem orzeczeń władz administracyjnych miałyby być istniejące już sądy powszechne, a mianowicie: Sąd Najwyższy i sądy wojewódzkie. W sądach wojewódzkich miałyby w tym celu być utworzone wydziały sądownictwa administracyjnego, a w Sądzie Najwyższym Izba Sądownictwa Administracyjnego. Przedmiotem orzekania sądów miałyby być decyzje administracyjne ostateczne w toku instancji na terenie postępowania administracyjnego. Ponieważ ogłoszony projekt został nazwany „pierwszym wariantem” („Prawo i Życie” Nr 4/57), przeto należy spodziewać się, że zostanie ogłoszony również drugi (a może i dalsze) wariant tego projektu, odnoszący się prawdopodobnie do drugiego zasadniczego typu kontroli sądowej nad orzecznictwem administracyjnym, tj. sądownictwa administracyjnego sensu stricto.

Niezależnie od tego czy i jaki będzie ten drugi wariant projektu, opowiadam się za realizacją kontroli sądowej nad legalnością orzecznictwa władz administracyjnych w postaci właściwych sądów administracyjnych, tzn. specjalnej i w stosunku do sądownictwa powszechnego oddzielnej magistratury sądowej. Rzecz jasna, że poświęcone temu problemowi krótkie

uwagi nie mogą być ani artykułowanym projektem ustawy o ustroju i kompetencji sądów administracyjnych, ani wyczerpującym omówieniem tego zagadnienia, lecz tylko ogólnym szkicem uwypuklającym wyższość tej postaci kontroli sądowej nad administracją od kontroli ze strony sądów powszechnych.

Jest rzeczą zrozumiałą, że nawet najlepsi pod względem fachowym i najdzielniejsi sędziowie wydziałów karnych i cywilnych w łonie sądów powszechnych nie posiadają potrzebnych kwalifikacyj, o ile chodzi o znajomość niezwykle rozległego ustawodawstwa administracyjnego. Wprawdzie wykształcony na poziomie uniwersyteckim prawnik da sobie radę z każdym działem prawa, niemniej jednak specjalistyczne przygotowanie ma doniosłe znaczenie. Trzeba więc dążyć do tego aby sędziami orzekającymi w sprawie legalności aktów administracyjnych były osoby posiadające ogólne kwalifikacje sędziowskie, uzupełnione gruntownym wykształceniem z dziedziny nauki administracji i prawa administracyjnego. Nie należałoby promować urzędników administracyjnych na sędziów sądów administracyjnych. Gdzież bowiem gwarancja, że taki urzędnik stanie na wysokości zadania i wzniesie się na poziom bezstronnego czynnika sędziowskiego, mającego właśnie kontrolować urzędnika administracyjnego w zakresie prawności jego poczynań urzędowych?

Znamiennym symptomem potrzeby tworzenia właściwego sądownictwa administracyjnego jest istnienie specjalnych sądów ubezpieczeń społecznych z Trybunałem Ubezpieczeń Społecznych na czele. Jakkolwiek i w tych sprawach można było oddać kontrolę jakimś specjalnym wydziałom sądów powszechnych, to jednak stało się bardzo dobrze, iż powstało oddzielne sądownictwo w zakresie ubezpieczeń społecznych. Z chwilą uruchomienia postulowanych sądów administracyjnych należałoby zlikwidować sądy ubezpieczeń społecznych i włączyć orzecznictwo w tych sprawach do kompetencji ogólnych sądów administracyjnych. To samo należałoby zrobić z orzecznictwem karno-administracyjnym w zakresie zastrzeżonym obecnie wydziałom karnym sądów powszechnych, oraz

w stosunku do kolegium orzekającego przy Prezydium Rady Narodowej.

Jeśli chodzi o sieć sądów administracyjnych, mogłaby ona pokrywać się z instancjami władzy administracyjnej. Naczelną magistraturę możnaby nazwać np. Najwyższym Trybunałem Administracyjnym. Co do prawa zaskarżania aktów administracyjnych obywatel powinien mieć prawo wyboru między drogą polegającą na wyczerpaniu toku instancyj władz administracyjnych i ewentualnej skardze do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a drogą prowadzącą do bezpośredniego zwrócenia się ze skargą do terenowego sądu administracyjnego, zależnie od instancji władzy administracyjnej, której decyzja ulega zaskarżeniu (np. od decyzji powiatowej, względnie wojewódzkiej władzy administracyjnej do powiatowego, względnie wojewódzkiego sądu administracyjnego, od decyzji centralnej władzy administracyjnej do Najwyższego Trybunału Administracyjnego). *

Sędziowie sądów administracyjnych powinni być niezawisli i nieusuwalni. Usunięcie ze stanowiska sędziego mogłoby nastąpić jedynie w przypadkach przewidzianych ustawą. Tryb powoływania na stanowiska sędziowskie powinien być taki sam jak w sądach powszechnych. W świetle obowiązującej konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powoływanie sędziów ma się odbywać w drodze wyborów powszechnych (a nie wyborów ze strony Rady Państwa, czy innych tego rodzaju kolegiów wyborczych). Ten przepis konstytucji powinien ulec zmianie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że powoływanie na stanowiska sędziowskie w drodze wyborów jest

* Ze względów praktycznych odpowiedniejszą wydaje się droga wskazana na drugim miejscu. Zwłaszcza — co do wykroczeń karno-administracyjnych możnaby zezwolić na odwołanie się do sądu — już od orzeczenia I instancji administracyjnej.

Ponieważ omawiana kontrola sądowa ma dotyczyć legalności aktu administracyjnego, przeto odwołanie się do sądu i kontrolne orzeczenie sądowe powinno posiadać charakter *kasacyjny*, tzn. uchylający zaskarżony akt administracyjny i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania przez władzę administracyjną.

drogą jak najbardziej niewłaściwą i że powinno się ono odbywać na podstawie nominacji ze strony naczelnej władzy państwowej przy uwzględnianiu wniosków pochodzących z grona zainteresowanych tą nominacją sędziów. Wprawdzie konstytucji nie wypada zmieniać ani zbyt wcześnie, ani zbyt często, niemniej jednak należy to zrobić, jeżeli wymaga tego interes ważniejszy aniżeli wzgląd polegający na przeświadczeniu, iż wypada aby konstytucja obowiązywała możliwie najdłużej w swym pierwotnym brzmieniu. Zresztą, w związku z ostatnimi wydarzeniami natury politycznej, społecznej i narodowej należałoby się zastanowić nad sprawą ogólniejszą co do konstytucji, a mianowicie czy nie wymaga ona reformy jako akt ustawodawczy wzorowany na stalinowskiej konstytucji z 1936 roku.