

Robert K. Adamczewski

Uniwersytet Łódzki

Ustrojowe uwarunkowania funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i Republice Czeskiej – zagadnienia wybrane

Sądownictwo administracyjne stanowi obecnie jeden z zasadniczych elementów gwarancji instytucjonalnych demokratycznego państwa prawa, tworząc zarazem podstawowy środek zapewnienia skutecznej ochrony jednostek w przypadkach naruszania ich praw przez administrację publiczną¹. Istotą działania sądów administracyjnych jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej², w głównej mierze w zakresie respektowania reguł wynikających z zasady podziału władz przez organy administracji i podmioty wykonujące funkcje publiczne³. Sądownictwo administracyjne stanowi zatem wyodrębnioną konstytucyjnie część władzy sądowniczej, specjalnie powołaną do rozstrzygania sporów o prawo zaistniałych na tle poddania jednostki władztwu administracji publicznej. Podstawową natomiast jego funkcją jest ochrona wolności i praw podmiotowych jednostki i innych

359

¹ Por. m.in.: R. Hauser, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, z. 1, s. 9 i n.; A. Puczek, *Komentarz do ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, [w:] eadem, *Ustrój Naczelnego Sądu Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013; J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006; M. Wiącek, *Komentarz do art. 184*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 1088.

² W polskiej doktrynie można się spotkać z odmiennym poglądem podającym w wątpliwość, że sposób sprawowania przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę administracji publicznej można uznać *stricte* za wymiar sprawiedliwości, zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 380.

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 58.

podmiotów prawa w stosunkach z administracją publiczną oraz utrwalenie zasady państwa prawa⁴.

Sądownictwo administracyjne funkcjonuje w praktyce ustrojowej poszczególnych państw w niejednolitej formie, mając także zróżnicowany zakres kompetencji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Rekomendacja Rady Europy nr 20/2004 w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych ustaliła minimalne standardy dla sądownictwa administracyjnego, wskazując m.in. na: „rozpoznawanie spraw przez bezstronny i niezawisły sąd, kontradiktoryjność postępowania sądowego i równość stron, obowiązek szczegółowego uzasadniania orzeczeń, prawo strony do wniesienia środka odwoławczego od wyroku sądowego przynajmniej w sprawach ważniejszych”⁵. Istotne jest przy tym uwzględnienie różnic występujących w systemach strukturalnych wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw. W konsekwencji uznaje się za sądy administracyjne zarówno sądy specjalnie do tego typu działalności powołane (przykład sądów administracyjnych w Polsce), jak i sądy powszechne, o ile przewidziano dla nich właściwość w tej materii (przykład sądów administracyjnych pierwszej instancji w Republice Czeskiej).

360

W dalszej części niniejszego opracowania odniosę się do zagadnień związanych z ustrojowym usytuowaniem i zakresem relacji łączących sądy administracyjne z innymi organami władzy – przede wszystkim władzy wykonawczej, odnosząc to do przykładu Polski i Republiki Czeskiej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zarówno polski, jak i czeski ustrojodawca regulację dotyczącą sądów administracyjnych wprowadził do porządku konstytucyjnego. W tym zakresie daje się zauważyć wiele podobieństw, ale także istotne różnice. Przede wszystkim w obydwu systemach mamy do czynienia z przekazaniem ogólnej kompetencji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości sądom powszechnym. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁶ w art. 177 stanowi: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Z kolei w art. 184 w odniesieniu do sądów administracyjnych stanowi, że sprawują one, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Konstytucja Republiki Czeskiej – choć nie w sposób

⁴ T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 13; E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 1, nota 1.

⁵ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies).

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

tak jednoznaczny, ale również – zastrzega generalną właściwość sądów powszechnych. Odnosny przepis czeskiej ustawy zasadniczej⁷ (art. 92) stanowi: „Sąd Najwyższy jest zwierzchnim organem sądowym w sprawach należących do właściwości sądów z wyjątkiem spraw, o których rozstrzyga Sąd Konstytucyjny lub Najwyższy Sąd Administracyjny”. Jak widać z powyższego, w obydwu systemach mamy do czynienia z konstytucjonalizacją „odwoławczych” sądów administracyjnych – Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) w Polsce i Najwyższego Sądu Administracyjnego (*Nejvyšší správní soud* – NSS) w Czechach. Wprowadzenie takiego rozwiązania do polskiej i czeskiej ustawy zasadniczej, przy jednoczesnym określeniu tych sądów przymiotami „Najwyższy” (w przypadku Czech) i „Naczelný” (w przypadku Polski), oznacza zarazem ich pełne wyodrębnienie i niepodleganie jakimkolwiek innym organom sądowym. Orzeczenia tych sądów będą więc każdorazowo miały status niepodważalnych, nie będą kontrolowane przez inne organy wymiaru sprawiedliwości. Zasadnicza różnica między rozwiązaniami polskimi i czeskimi dotyczy natomiast braku wskazania – jako odrębnej struktury – w konstytucji czeskiej regulacji dotyczącej sądów administracyjnych podstawowego szczebla (pierwszej instancji sądowej). Konieczność istnienia dwuinstancyjnego sądownictwa nie budzi przy tym żadnych wątpliwości i należy do podstawowych kanonów demokratycznego państwa prawnego.

361

Konstytucja czeska stanowi jedynie w art. 91, że „System sądów tworzą: Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Administracyjny, sądy główne, wojewódzkie i powiatowe”. W praktyce zadanie orzekania w sprawach administracyjnych, w pierwszej instancji, przypadło w regulacji czeskiej wyspecjalizowanym izbom sądów wojewódzkich (*krajské soudy*) oraz Sądowi Grodzkiemu w Pradze (*Městny soud v Praze*), funkcjonującym w strukturze sądownictwa powszechnego. Brak jest zatem konstytucyjnego odniesienia i bezpośredniego wskazania w tym akcie prawnym na sądy administracyjne pierwszej instancji. W strukturze wymiaru sprawiedliwości pozostały one częścią sądów powszechnych. Stosowny przepis czeskiej ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (§ 3) stanowi: „Sądy wojewódzkie i Najwyższy Sąd Administracyjny działają i orzekają w wymiarze sprawiedliwości administracyjnej. W sądach wojewódzkich sądownictwo sprawują wyspecjalizowane izby i wyspecjalizowani sędziowie”⁸.

⁷ Ustawa Konstytucyjna Czeskiej Rady Narodowej z 16.12.1992 r., „Sbírka Zákonů České Republiky” 1993, nr 1 z 28.12.1992 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html>

⁸ Ustawa z 21.03.2002 r. nr 150/2002 Sb. – Prawo (kodeks) o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Soudní řád správní*) – (cz.) <https://www.zakonyprolidi.cz/> (dostęp: 29.08.2019), dalej: ustawa 150/2002 Sb. *Soudní řád správní*.

Inaczej wygląda to w polskim porządku prawnym. Co prawda polski ustrojodawca wprost z nazwy wymienia jedynie NSA, lecz w art. 175 ustawy zasadniczej jednoznacznie wskazuje na konieczność istnienia samodzielnej, odrębnej struktury sądów administracyjnych, statuując, że „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Sądy administracyjne zatem zostały wprost wskazane jako odrębna, niezależna od pozostałych struktura sądownicza⁹ – jako pierwszoinstancyjne sądy orzekające w zakresie kontroli działalności administracji publicznej. W polskiej doktrynie przyjmuje się, że sądy powszechne nie mogą się stać częścią sądów administracyjnych i odwrotnie, sądy administracyjne nie mogą zostać włączone w struktury sądownictwa powszechnego¹⁰. W systemie czeskim mamy natomiast – jak już wskazałem – tylko konstytucyjne wskazanie NSS jako sądu drugiej instancji, a sądy administracyjne pierwszej instancji są elementem struktury sądów powszechnych.

362

W mojej ocenie korzystniejsze, gwarantujące sądownictwu administracyjnemu pełne wyodrębnienie w ramach struktury wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie, tworzące całkowicie niezależny pion sądownictwa pod nadzorem judykacyjnym sądu administracyjnego drugiej instancji (NSA), jest rozwiązanie przyjęte przez polską konstytucję¹¹. Jako argument za nim można również wskazać specyfikę wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne. Sądy te zajmują się kontrolą legalności działania organów administracji. Specyficzną dziedziną, całkowicie odrębną i inną od spraw cywilnych czy karnych – pozostających w gestii sądów powszechnych. Regulacja czeska, wyodrębniająca jedynie NSS i pozostawiająca orzekanie w sprawach administracyjnych w pierwszej instancji w gestii sądów powszechnych, nawet w sytuacji wyodrębnienia w ich strukturach specjalnych wydziałów orzecznich, nie rozwiązuje – jak stwierdził J. Baxa – wszystkich dotychczas zauważalnych problemów sądownictwa administracyjnego w Czechach¹². Innym argumentem jest także kwestia zachowania całkowitej niezależności od organów państwa podlegających tej kontroli, co w świetle rozwiązań czeskich dotyczących nadzoru nad sądami powszechnymi ze strony ministra sprawiedliwości wydaje się nie gwarantować pełnej niezależności tych sądów od organów władzy wykonawczej, której to władzy rozstrzygnięcia administracyjne kontrolują.

⁹ R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12, s. 22.

¹⁰ P. Karlik, P. Wiliński, *Komentarz do art. 175*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, s. 971.

¹¹ R. Hauser, *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11, s. 30.

¹² J. Baxa, *Sądownictwo administracyjne w Czechach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, z. 2, s. 149–150.

Analizując systemowe usytuowanie sądów administracyjnych, nie sposób nie odnieść się do kwestii przyjętego w Polsce i Czechach modelu orzekania przez sądy administracyjne. W tym zakresie należy uprzednio wyjaśnić, że w państwach europejskich istnieją dwa modele sądownictwa administracyjnego: (1) model reformatoryjny – zakładający, że sąd ma kompetencje do wydawania orzeczeń zmieniających (zastępujących) rozstrzygnięcia organów administracji, i (2) model weryfikacyjny (kasatoryjny) – przyznający sądom jedynie uprawnienie do zbadania zgodności aktu z prawem i wydania orzeczenia kasacyjnego.

W analizowanych porządkach prawnych mamy do czynienia z modelem kasatoryjnym. Polska ustawa zasadnicza, posługując się pojęciem „kontrola” dla określenia kompetencji sądów administracyjnych, przesądziła, że nie mają one możliwości przejmowania spraw prowadzonych przed organem administracji do końcowego rozstrzygnięcia, a co za tym idzie, pozbawiła sądy administracyjne kompetencji do „zastępowania” organu w merytorycznym orzekaniu¹³. Ustawodawca polski nie będzie mógł więc, bez zmiany ustawy zasadniczej, wprowadzić alternatywnej metody orzekania przez sądy administracyjne, czyli upoważnienia tych sądów do orzekania reformatoryjnego¹⁴. Rozwiązania konstytucji czeskiej, o czym była już mowa, wskazują jedynie na fakt istnienia NSS. Ustawa zasadnicza nie wypowiada się co do zakresu kompetencji sądów administracyjnych, pozostawiając to ustawie zwykłej. Z tej wynika natomiast, że czeskie sądy administracyjne, podobnie jak polskie, nie uzyskały bezpośredniej kompetencji w zakresie orzekania reformatoryjnego. Sąd może zatem skargę oddalić, tym samym utrzymując w mocy rozstrzygnięcie organu administracji, lub – w przypadku uwzględnienia skargi – uchylić taki akt, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ administracji. Warto jednak zwrócić uwagę, że w regulacji czeskiej przewidziano wyjątek od tej zasady, albowiem w przypadku zaskarżenia kary za wykroczenie administracyjne sąd może tę karę złagodzić lub ją uchylić (§ 78 ust. 2 ustawy 150/2002 Sb. Soudni řád správní).

Biorąc pod uwagę, że obecnie, także w Polsce¹⁵, zauważalna jest tendencja do przesuwania kompetencji sądów administracyjnych w stronę zwiększenia ich uprawnień o charakterze reformatoryjnym, należy uznać,

¹³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 918; R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 26; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7.07.2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.

¹⁴ J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 5, s. 3.

¹⁵ Zob. R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2, s. 19.

że regulacje czeskie – jako bardziej elastyczne i w pewien sposób już ukierunkowane na możliwość wprowadzenia reformatoryjnego modelu orzekania – bardziej odpowiadają obecnym trendom w sądownictwie administracyjnym krajów Europy Zachodniej.

Na plus regulacji i praktyki czeskiej można przypisać również procedurę przeprowadzania w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego postępowania dowodowego. Jej wprowadzenie i faktyczne szerokie wykorzystanie zmierza niewątpliwie do łączenia kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego (zaczepniętego jeszcze z modelu sądownictwa austro-węgierskiego) z reformatoryjnością właściwą dla modelu niemieckiego¹⁶. Jak słusznie zauważa E. Wójcicka, w pewnym stopniu zapobiega to rozpatrywaniu tej samej sprawy na przemian przez organ administracji i sąd administracyjny, ograniczając zarazem, w pewnym stopniu, liczbę wyroków uchylających zaskarżone decyzje organów administracji z przyczyn czysto proceduralnych.

364

Odnosząc się natomiast do samego zakresu kompetencji polskich i czeskich sądów administracyjnych, należy zauważyć, że obok klasycznego katalogu spraw, w których orzekają sądy administracyjne (skargi na decyzje, postanowienia i inne akty władcze administracji publicznej, bezczynność organów administracji oraz kwestie klasycznych sporów kompetencyjnych między organami administracji), w przypadku czeskich sądów administracyjnych uzyskały one dodatkowe, dość specyficzne kompetencje. Sądy te mają bowiem uprawnienia w zakresie rozstrzygania m.in.: spraw dotyczących wyborów i referendum lokalnych oraz regionalnych, spraw dotyczących partii politycznych i ruchów politycznych oraz spraw z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, prokuratorów i komorników sądowych. Wymienione kategorie spraw nie mieszczą się *stricte* w pojęciu kontroli sądowej administracji publicznej. Uzasadnieniem dla ich powierzenia sądom administracyjnym był fakt, że kwestie te zalicza się do zagadnień publicznoprawnych¹⁷. W mojej ocenie jest to bardzo praktyczne rozwiązanie, przede wszystkim z punktu widzenia charakteru tego typu rozstrzygnięć. Zasadne jest bowiem powierzenie, jak uczyniono to właśnie w regulacjach czeskich, kwestii ważności wyborów, referendum czy spraw z kategorii odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących różnorakie zawody prawnicze właśnie sądom administracyjnym, jako organom władzy sądowniczej właściwym w szeroko pojętych sprawach kontroli administracji publicznej.

¹⁶ Zob. H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Europie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, z. 4, s. 137.

¹⁷ J. Baxa, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 155.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem, wartym uwagi polskiego ustawodawcy, jest także koncepcja powołania specjalnego organu odpowiedzialnego za rozwiązywanie sporów kompetencyjnych w przypadkach pozytywnego lub negatywnego zbiegu kompetencji sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Ustawodawca czeski ustanowił specjalną izbę sądową, w której skład wchodzi trzech sędziów powoływanych przez prezesa Sądu Najwyższego i trzech sędziów powoływanych przez prezydenta NSS¹⁸. Rozstrzygnięcia tej izby mają wiążący charakter zarówno dla sądów administracyjnych, jak i powszechnych, a w praktyce mają charakter precedensowy, co wynika z dużego autorytetu, jakim cieszy się ten organ.

W Polsce w okresie II RP funkcjonował – ustanowiony przez art. 86 Konstytucji marcowej¹⁹ – organ o podobnych kompetencjach. Trybunał Kompetencyjny był sądem szczególnym, rozstrzygającym spory o właściwość między sądami. Składał się z dwóch Prezesów, wybieranych spośród sędziów ówczesnego Sądu Najwyższego (SN) i Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA), oraz czternastu członków – czterech spośród sędziów SN, czterech spośród sędziów NTA i sześciu „spośród osób, odznaczających się szczególną znajomością prawa, które jednak nie piastują żadnego urzędu ani w sądownictwie, ani nie są urzędnikami administracyjnymi”. Członkowie Trybunału mianowani byli przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów²⁰. Po 1945 r. Trybunał Kompetencyjny nie został ponownie powołany. Obecnie jego funkcję pełni Naczelny Sąd Administracyjny, lecz wyłącznie w odniesieniu do sporów między organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Brak jest zatem organu zajmującego się rozstrzyganiem *stricte* sporów kompetencyjnych pomiędzy sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi. Warto byłoby wrócić do tej koncepcji, wykorzystując też współczesne doświadczenia czeskie w tej materii. Należy także wskazać na regulacje czeskiej ustawy o postępowaniu sądowo-administracyjnym w zakresie, w jakim regulują postępowanie dotyczące partii politycznych²¹. Jak wynika z odnośnych przepisów tej ustawy, przed sądami okręgowymi może dojść do kontroli postępowania przeprowadzanego przez ministra spraw wewnętrznych w sprawie wniosków o rejestrację partii politycznych (lub rejestrację zmiany statutu). Z kolei NSS pozostaje właściwy w sprawach zawieszenia działalności, wznowienia działalności lub zlikwidowania partii politycznej.

¹⁸ Ustawa z 15.03.2002 r. nr 131/2002 Sb. o rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych (Zákon ze dne 15.03.2002 o rozhodování některých kompetenčních sporů).

¹⁹ Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

²⁰ Ustawa z 25.11.1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz.U. Nr 126, poz. 897).

²¹ Zob. art. 94 i n., dział 5: „Postępowanie szczególne w sprawach partii politycznych i ruchów politycznych” rozdziału II ustawy 150/2002.

W polskich rozwiązaniach ustrojowych z kolei zwraca uwagę fakt zamieszczenia w ustawie zasadniczej osobnego przepisu poświęconego Prezesowi NSA. Regulacji takich nie zawiera natomiast konstytucja czeska.

Niewątpliwie „konstytucjonalizacja” Prezesa NSA umacnia pozycję tego organu w strukturze władzy sądowniczej, ale również szerzej – w relacjach z innymi organami władz. Biorąc pod uwagę, że regulacja trybu powoływania Prezesa NSA i jego kadencji znalazła miejsce w ustawie zasadniczej oraz że wyposażono go w określone kompetencje związane z innymi konstytucyjnymi organami (legitymacja do złożenia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o kontrolę abstrakcyjną aktu normatywnego – art. 191 ust. 1 pkt 1, o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa – art. 192), a także fakt, że jest on członkiem Krajowej Rady Sądownictwa, pozwala uznać Prezesa NSA za konstytucyjny organ państwa²². Regulacje czeskie dotyczące pozycji Prezesa NSS (*Předseda Nejvyššího správního soudu*) zamieszczone zostały w akcie rangi ustawowej, ustawie – Prawo o postępowaniu administracyjnym. Nie umniejsza to roli i wagi tego organu, niemniej jednak – w powiązaniu z trybem powoływania Prezesa NSS – nie gwarantuje tak dalece idącej samodzielności i niezależności jak w przypadku rozwiązań polskich.

366

Odnosząc się do kwestii powoływania prezesów NSA i NSS, należy zauważyć, że mimo powierzchownego podobieństwa trybu ich powoływania, zauważalne są także poważne różnice. Polska regulacja – w art. 185 Konstytucji RP – stanowi, że Prezesa NSA powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA. Podobnie rzecz ma się w regulacji czeskiej. Tutaj również Prezesa NSS powołuje Prezydent, przy czym stosowna regulacja zawarta została w ustawie zwykłej (§ 13 ust. 2 ustawy – Prawo o postępowaniu administracyjnym). Zasadnicza różnica dotyczy jednak samego trybu wyboru i charakteru uprawnień w tym zakresie organu powołującego – Prezydenta.

W przypadku polskiej regulacji powoływanie Prezesa NSA – podobnie jak wiceprezesów NSA – jest samodzielną prerogatywą Prezydenta, czyli aktem urzędowym wyłączonym – co istotne z punktu widzenia zasady podziału władz w aspekcie niezależności sądownictwa administracyjnego – spod obowiązku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 22 i 23 Konstytucji RP). Pewne ograniczenie stanowi tu jedynie związanie kandydaturami przedstawionymi przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA²³ oraz niemożność odrzucenia zgłoszonych kandy-

²² M. Wiącek, *Komentarz do art. 185, [w:] Konstytucja RP*, t. 2, s. 1110.

²³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 246.

datów i zażądania przedstawienia nowych²⁴, a także zakaz występowania z kontrpropozycją i wskazywania własnego kandydata. Ogranicza to swobodę decyzyjną organu powołującego.

W przypadku natomiast regulacji czeskiej nie można mówić o samodzielnej prerogatywie Prezydenta w zakresie powołania Prezesa NSS. Należy w tym przedmiocie wyjaśnić, że kompetencja do powołania Prezesa NSS przez Prezydenta Republiki wynika z powoływanego już wcześniej § 13 ust. 2 ustawy – Prawo o postępowaniu administracyjnym. Stanowi on jedynie, że Prezesa NSS mianuje Prezydent Republiki spośród sędziów tego Sądu. W kwestii samej procedury powołania przepis ten odsyła zaś do ustawy o sędziach i sędziach. Skoro zatem ustawa w części traktującej o powołaniu Prezesa NSS odsyła do przepisów ogólnych dotyczących mianowania sędziów, to przepisy te mają zastosowanie także do mianowania Prezesa NSS. Istotne dla dalszych analiz jest sformułowanie Konstytucji Republiki Czeskiej, która przyznaje Prezydentowi Republiki uprawnienie do powoływania sędziów (art. 63 ust. 1 lit. i), w szczególności jednak obowiązek uzyskania w tym zakresie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionego przez niego członka rządu (ust. 3 art. 61 czeskiej ustawy zasadniczej). W praktyce mamy więc do czynienia z koniecznością współpracy Prezydenta z rządem, albowiem każdorazowe powołanie na urząd sędziego – dla swej ważności – wymaga kontrasygnaty członka rządu²⁵.

367

Uważam, że rozwiązanie polskie gwarantujące głowie państwa samodzielną prerogatywę w zakresie powoływania sędziów, a w szczególności Prezesa NSA, bez konieczności uzyskania aprobaty ze strony członka rządu ma znaczenie dla uznania samodzielności i niezależności powoływanych sędziów, w tym Prezesa NSA. Należy bowiem pamiętać, że sądy administracyjne zajmują się kontrolą działalności administracji publicznej. W tej sytuacji wszelki wpływ organów władzy wykonawczej na procedurę powoływania sędziów zagraża niezawisłości sędziów i niezależności samego sądownictwa. Jest to tym bardziej widoczne, gdy prześledzi się całą procedurę nominacyjną.

Polskie regulacje w tym zakresie przewidują, że podstawową kompetencję Prezydenta stanowi prawo powoływania – na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – sędziów do pełnienia urzędu sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (z jednoczesnym wyznaczeniem miejsca służbowego) lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz

²⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 185, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. M. Zubik, L. Garlicki, Warszawa 2016, nota 3.

²⁵ Zob. J.M. Passer, M.J. Nowakowski, *Prezydent Republiki jako organ administracji publicznej – z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego Republiki Czeskiej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2013, nr 4, s. 18–19.

odpowiednio asesorów. Istotne jest przy tym, że Prezydent może powołać na stanowisko sędziego jedynie osobę rekomendowaną przez KRS. Nie ma zatem możliwości powołania osoby nieobjętej wnioskiem. Powoływanie sędziów jest prerogatywą Prezydenta, nie wymaga więc kontrasygnaty.

Dzięki temu uniknięto sytuacji, w której Prezes Rady Ministrów miałby faktyczny wpływ na obsadę stanowisk sędziowskich, to zaś uzależniałoby wymiar sprawiedliwości od rządu, a co za tym idzie, ograniczyłoby jego samodzielność. Prezydent nie ma natomiast, co istotne z punktu widzenia niezależności sądownictwa i odseparowania władz, możliwości samodzielnego dobierania i mianowania na urząd sędziego. W tym zakresie ograniczoną jest konkretnie zgłoszoną kandydaturą.

Rozwiązania czeskie dotyczące powoływania sędziów zawarte zostały w szczegółach w Ustawie z dnia 30 listopada 2001 r. o sądach, sędziach, asesorach i administracji państwowej sądów oraz zmianie niektórych innych ustaw²⁶. Postępowanie w przedmiocie powołania sędziego obejmuje kilka zasadniczych etapów: stadium administracyjno-sądowe, stadium wewnątrzrządowe i stadium prezydenckie. Na ministra sprawiedliwości nałożony został obowiązek corocznego ustalania dla każdego sądu liczby stanowisk sędziowskich w porozumieniu z prezesami właściwych sądów. W praktyce jednak rola prezesów sądów jest tu szczególnie istotna. Wskazane przepisy w zasadzie wyczerpują regulacje normatywne dotyczące pierwszego etapu powoływania sędziów, a w pozostałym zakresie procedura oparta jest na normach zwyczajowych i przyjętej praktyce.

Drugi etap to postępowanie wewnątrzrządowe. Dość skromna regulacja w tym zakresie zakłada, że to minister sprawiedliwości występuje do rządu o wystąpienie do prezydenta z wnioskiem nominacyjnym. Rola ministra nie jest jednak w tym procesie aż tak ważka, albowiem jest on zobligowany do uwzględnienia zdania prezesów sądów, zobowiązanych do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sądów. Nader ogólny charakter regulacji na tym etapie procedury nominacyjnej potwierdza teza wyroku NSS, który stwierdza: „Powoływanie sędziów [...] dla swej ważności wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W rzeczywistości nie chodzi tu jednak o proces, który mógłby zostać zapoczątkowany jedynie przez rząd. Dopuszczalna jest i taka sytuacja, w której procedura nominacyjna zostanie zapoczątkowana przez Prezydenta. Może on zaproponować premierowi powołanie na sędziego określonego kandydata i w razie spełnienia wszystkich ustawowych warunków prosić o kontrasygnowanie aktu nominacyjnego”²⁷. Ostatni etap procedury nominacyj-

²⁶ Zbiór Ustaw Republiki Czeskiej 2002, nr 6.

²⁷ Wyrok NSS z 21.05.2008 r. (4 Ans 9/2007-197), <https://iudictum.cz/1683/4-ans-9-2007-197> (dostęp: 10.01.2021).

nej w Republice Czeskiej to powołanie kandydata przez prezydenta Republiki. Podobnie jak w poprzedzającym etapie, nie ma tu szczegółowej regulacji, a opiera się on na normach zwyczajowych.

W konkluzji należy stwierdzić, że czeska ustawa zasadnicza w sposób dorozumiany pozostawia zainicjowanie procedury nominacyjnej przed prezydentem rządowi. Przy tym uprawnienia prezydenta nie mają w tym zakresie samodzielnego, autonomicznego charakteru, albowiem jego działania uzależnione są od kontrasygnaty premiera lub upoważnionego członka rządu. W konsekwencji, z czym zgadza się NSS, powoływanie sędziów nie należy do osobistych prerogatyw Prezydenta Republiki Czeskiej, a co za tym idzie, mogą one podlegać badaniu pod względem legalności przez sądownictwo administracyjne²⁸.

Przeprowadzona analiza wybranych, podstawowych elementów pozycji ustrojowej sądów administracyjnych w Polsce i Republice Czeskiej pozwala na stwierdzenie, że przyjęte w obydwu systemach rozwiązania prawne gwarantują pełną odrębność i niezależność sądów administracyjnych od innych władz, zwłaszcza władzy wykonawczej. Rzecz jasna, należy przy tym pamiętać, że odrębność i niezależność nie oznaczają całkowitego zerwania jakichkolwiek relacji między władzą sądowniczą a innymi władzami, w szczególności właśnie władzą wykonawczą. Ewentualna ingerencja innych podmiotów jest jednak dopuszczalna wyłącznie w sferę pozaorzeczniczą i w ściśle określonym w ustawie zakresie. Dotyczy to w głównej mierze ograniczonego wpływu w sferze kreacyjnej.

Dzięki takiemu usytuowaniu w ramach struktur państwa polskie i czeskie sądy administracyjne mogą, z jednej strony, wprowadzać mechanizmy zapewniające równowagę się władz, a z drugiej – być gwarantem przestrzegania zasady praworządności, utrwalając zasadę państwa prawa, oraz współuczestniczyć w ochronie wolności i praw podmiotowych jednostki i innych podmiotów prawa w stosunkach z administracją publiczną. Do obydwu systemów sądownictwa administracyjnego można w pełni odnieść stwierdzenie J. Drachala i R. Hausera, że usytuowanie sądów administracyjnych zapewnia im wpływ na kontrolę państwa i wywieranie istotnego wpływu na jego funkcjonowanie²⁹.

W podsumowaniu przeprowadzonych rozważań warto także wskazać, że polskie i czeskie regulacje sądownictwa administracyjnego zawierają wiele podobieństw, zwłaszcza w zakresie regulacji ustrojowej.

²⁸ Wyrok NSS z 27.04.2006 r. (4 Aps 3/2005), <https://iudictum.cz/2286/4-aps-3-2005> (dostęp: 10.01.2021).

²⁹ *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. J. Drachal, R. Hauser, Warszawa 2018, s. 13.

Z drugiej strony dostrzegalne są też różnice. Dokonana powyżej w podstawowym zakresie analiza daje asumpt do wskazania tych różniących obydwie systemy elementów, które z powodzeniem można byłoby zamiennie zastosować w regulacjach poszczególnych krajów. W pierwszej kolejności należałoby wskazać na zasadność konstytucjonalizacji czeskich sądów administracyjnych szczebla podstawowego – sądów pierwszej instancji oraz kwestię wyodrębnienia ich z sądów powszechnych jako osobnej struktury w systemie wymiaru sprawiedliwości. Z kolei w regulacji polskiej na tle istniejących regulacji czeskich na plan pierwszy wysuwa się kwestia procedury przeprowadzania w trakcie postępowania sądowno-administracyjnego postępowania dowodowego. Raz jeszcze należy podkreślić, że czeska regulacja zmierza do łączenia kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego z klasyczną reformatoryjnością, przyspieszając niekiedy postępowanie administracyjne poprzez likwidację wyroków uchylających zaskarżone decyzje organów administracji z przyczyn czysto proceduralnych³⁰. Innymi słowy, regulacje czeskie mają bardziej elastyczny charakter i w pewien sposób są już ukierunkowane na możliwość wprowadzenia reformatoryjnego modelu orzekania.

370

Warto także bliżej przyjrzeć się i zastanowić nad racjonalnością wprowadzenia do polskiego systemu regulacji rozszerzającej kompetencje sądów administracyjnych w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących wyborów i referendum lokalnych bądź też partii politycznych i ruchów politycznych oraz spraw z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej przedstawicieli zawodów prawniczych. W aspekcie zmian zakresu uprawnień sądów administracyjnych jako bardzo ciekawe rozwiązanie, godne uwagi polskiego ustawodawcy, należy postrzegać powołanie specjalnego organu odpowiedzialnego za rozwiązywanie sporów kompetencyjnych w przypadkach pozytywnego lub negatywnego zbiegu kompetencji sądów powszechnych i sądów administracyjnych.

Jak widać z powyższego, krótkiego zestawienia najważniejszych regulacji ustrojowych dotyczących sądownictwa administracyjnego w Polsce i Republice Czeskiej, systemy te są bardzo do siebie podobne, a zarazem dają się między nimi zauważyć konkretne różnice. W każdym dostrzec można wady i zalety. Mogłyby one jednak z powodzeniem służyć sobie nawzajem jako punkt wyjścia do podjęcia rozważań nad ewentualnymi zmianami w odpowiednich regulacjach, dając podstawy odniesienia praktycznego i sprawdzonego już w realiach orzeczniczych innego państwa.

³⁰ W tym kierunku poszła, obowiązująca już od 2017 r., zmiana wprowadzająca instytucję sprzeciwu od decyzji administracyjnej.