



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Przemówienie okolicznościowe
z okazji Zgromadzenia Ogólnego
Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
w dniu 22 kwietnia 2015 r.**

Moją dzisiejszą obecność na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA zwołanym w celu rozpatrzenia informacji o działalności sądów administracyjnych w roku 2014 traktuję jako wyróżnienie i przyjemność. Moja satysfakcja z możliwości uczestniczenia w tak ważnym wydarzeniu jest zaś tym większa, że jako Sędzia Sądu Najwyższego reprezentuję Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, którą – jak wszyscy doskonale wiemy – łączą z sądownictwem administracyjnym szczególnie bliskie więzi historyczne oraz merytoryczne. Niech mi zatem będzie wolno przez krótką chwilę skupić Państwa uwagę na kwestiach wzajemnych stosunków dwóch sądów najwyższych – tego, którego przedstawicielem ja jestem, oraz NSA.

Punktem wyjścia chciałabym uczynić art. 184 Konstytucji. W zdaniu pierwszym przewiduje on sprawowanie przez Naczelnny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne, w zakresie określonym w ustawie, kontroli działalności administracji publicznej. Na tej sali znajduje się tak wielu wybitnych prawników, że wręcz nieprzyzwoitością z mojej strony byłaby próba wyjaśnienia owych pojęć. Przepis, który przytoczyłam, potraktuję jako zachętę do refleksji nad misją sądów – i nie tylko administracyjnych. Otóż nie ulega wątpliwości, że formy działalności szeroko pojętego państwa oraz skomplikowane związki norm prawnych coraz bardziej utrudniają rozgraniczenie sfery kompetencji sądownictwa administracyjnego z jednej

strony oraz sądów powszechnych i Sądu Najwyższego z drugiej strony. Organy administracji publicznej działają bowiem coraz częściej za pomocą instrumentarium genetycznie prywatnoprawnego, umowa staje się więc narzędziem realizacji celów publicznoprawnych. Zjawisko to występowało od dawna, ale współcześnie nasila się, chociażby ze względu na swoistą „eksplozję” wykorzystania instytucji prawnej dotacji. Pole potencjalnych kolizji i interferencji jurysdykcji sądowo-administracyjnej oraz sądowo-cywilnej obejmuje przypadki szeroko pojętej prywatyzacji usług publicznych, ona zaś wkracza w najważniejsze dziedziny naszego życia, włącznie z transportem publicznym, oświatą, a nawet poborem danin publicznych.

Jako teoretyk prawa oraz sędzia, dostrzegam co najmniej dwie konsekwencje opisanego tutaj pokrótce zjawiska, które wydają się szczególnie ważne w kontekście relacji sądownictwa administracyjnego oraz sądownictwa powszechnego z Sądem Najwyższym na czele.

Pierwszą z nich jest zacieranie się granic pomiędzy prawem publicznym i prywatnym. Następuje swoiste wypieranie prawa administracyjnego przez prawo prywatne, które jest jak gdyby skutkiem ubocznym zjawisk prywatyzacji usług publicznych, outsourcingu itp. itd. Z tym, o czym wspomniałam, wiąże się zaś dalsza konsekwencja, w postaci narastania niepewności co do właściwej drogi ochrony sądowej praw jednostek. Sprawa podlegająca kognicji sądów administracyjnych zaczyna się od wydania aktu lub podjęcia innej czynności z zakresu prawa publicznego przez organ, który występuje z pozycji zwierzchniej. O kognicji sądu administracyjnego decyduje zatem zwłaszcza brak równorzędnej pozycji stron stosunku. Czy jednak jednostronny wpływ aparatu administracji publicznej na kształt stosunków prawnych rzeczywiście jest mniejszy wtedy, gdy instrumentem realizacji celu publicznego staje się umowa? I czy wobec tego sama forma nawiązania stosunku prawnego ma decydować o kwalifikacji sprawy i drodze sądowej?

Właśnie podany przeze mnie przykład prawa dotacyjnego pokazuje, jak ulotne są wszelkie kryteria podziału prawa na prywatne i publiczne oraz jak niepewny jest podział kompetencji pomiędzy sądy administracyjne a powszechne. Wystarczy bowiem zaledwie zakwalifikowanie czynności prawnej stanowiącej podstawę spornego stosunku prawnego jako umowy, aby sprawa „przepełnęła” ze sfery kompetencji sądu administracyjnego do domeny właściwości sądów cywilnych. Nie

zapominajmy zaś o swoistym domniemaniu kompetencji tych ostatnich, powszechnie odczytywanym z treści art. 177 Konstytucji.

Podsumowując moje uwagi uważam, że nierówny status stron przestał spełniać rolę adekwatnego kryterium rozgraniczenia spraw cywilnych i administracyjnych. Prywatyzacja zadań publicznych stawia nas w zupełnie nowym położeniu i obliguje do podjęcia na nowo dyskusji na temat wzajemnych relacji w ramach władzy sądowniczej.

Za wielki niedostatek, a może nawet błąd, wypada uznać brak we współczesnym ustawodawstwie drogi rozstrzygania konfliktów kompetencji sądów administracyjnych oraz powszechnych – zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Zauważmy, że funkcjonowanie systemu lustrzanych norm art. 199¹ k.p.c., art. 66 § 4 k.p.a. i art. 58 § 4 p.u.s.p. rozwiązuje jedynie kolizje negatywne, i to w sposób dość ułomny. Zmusza bowiem zainteresowanego uzyskaniem ochrony prawnej do „testowania” organów władzy publicznej w celu uzyskania stwierdzenia braku właściwości jednego z nich. Niepotrzebnie wydłuża to czas oczekiwania na ostateczne i prawomocne rozstrzygnięcie spraw. Kolizji pozytywnych – nakładania się na siebie kompetencji obu pionów sądownictwa – w ten sposób w ogóle nie rozwiązujemy. Tymczasem, jak to trafnie przedstawił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu jednej ze swoich uchwał o sygn. III CZP 44/08, przewidywalność trybu ochrony praw jednostek jest elementem koncepcji państwa opartego na prawie, a nie samowoli władz (art. 2 Konstytucji). Nie podzielam stanowiska, iż w obecnym, zdecentralizowanym systemie brakuje miejsca dla jakiegoś funkcjonalnego odpowiednika dawnego Kolegium Kompetencyjnego. Do pomysłu byłyby przecież np. uchwały połączonych składów NSA i SN, podejmowane na wniosek Prezesów obu sądów, o wyznaczenie właściwej drogi prawnej w określonej kategorii spraw, które budzą uzasadnione wątpliwości lub stały się już źródłem rozbieżnych orzeczeń. Stworzenie odpowiednich instrumentów w ustawodawstwie zwykłym nie wydaje się ani niezgodne z Konstytucją, ani niecelowe.

Innym, ważnym pytaniem, które prowokuje do dyskusji, jest wzrastająca w obrocie liczba dwustronnych czynności prawnych o dominującym charakterze publicznoprawnym. Zdaję sobie oczywiście sprawę z tego, że teoria „kontraktów administracyjnych” jest niezwykle skomplikowana i uważana za sporną w polskich warunkach prawno-ustrojowych. Czy jednak nie byłoby merytorycznie zasadne

ulokowanie części spraw wynikających z umów – np. o dotacje, o przekazanie szkół publicznych lub koncesyjnych – w sferze kompetencji sądów administracyjnych? Są to przecież czynności zawierane w celu realizacji zadań publicznych, a więc ściśle związane z typowymi funkcjami administracji. Element publicznoprawny zdecydowanie w nich dominuje, zaś sądy powszechne i Sąd Najwyższy nie są, w mojej ocenie, najlepiej przygotowane do ich oceny.

Sądownictwo administracyjne przeżywa niewątpliwie okres niebywałego rozkwitu. Jest ono wielkim osiągnięciem niepodległej Rzeczypospolitej, przyczyniając się do umocnienia praworządności oraz broniąc interesów jednostek w sporach z organami władzy publicznej. Tym ważniejsza staje się efektywność ochrony prawnej. W dniu 9 kwietnia 2015 r. Sejm z inicjatywy Pana Prezydenta uchwalił ważną nowelizację Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przewiduje ona, że art. 145a ustawy w szczególnych okolicznościach daje sądom administracyjnym możliwość orzekania merytorycznie, a nie jedynie kasacyjnie. Uważam to za symboliczny początek nowej epoki w historii polskiego sądownictwa administracyjnego, które zacznie uzyskiwać nowe, coraz dalej idące uprawnienia orzecznicze. W tych okolicznościach konstytucyjne pojęcie „kontroli administracji publicznej” nabierze zapewne nowego sensu, co jako przedstawiciel siostrzanego pionu trzeciej władzy witam z dużą radością i nadzieją.

Dziękuję Państwu za uwagę!