

**Irena Kleniewska, Krystyna
Krzekotowska**

**Opinie o Naczelnym Sądzie
Administracyjnym**

Palestra 29/7-8(331-332), 25-29

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

OPINIE O NACZELNYM SĄDZIE ADMINISTRACYJNYM

Konieczność prowadzenia badań koncentrujących się wokół faktycznego funkcjonowania nowych instytucji prawnych nie budzi wątpliwości. Znaczenie badań postlegislacyjnych jest niezbędne dla uchwycenia recepcji prawa oraz postulatów pod adresem prawodawcy, ocena zaś skuteczności norm prawnych jest istotnym wskaźnikiem trafności przyjętych rozwiązań. Szczególnie ważne jest uchwycenie pierwszego okresu działania takich nowych norm czy instytucji.

Instytucją prawną ostatnich lat, wzbudzającą szerokie zainteresowanie społeczne, jest Naczelny Sąd Administracyjny, powołany ustawą z dnia 31.I.1980 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 8). Dyskusje, które się toczyły w środowiskach naukowych w toku prac nad wprowadzeniem sądowej kontroli działalności administracyjnej,¹ nie zostały zakończone z chwilą wejścia w życie powyższej ustawy. Niektóre kwestie nadal są przedmiotem wymiany poglądów i naukowych analiz, jak np. kwestia zakresu przedmiotowego kompetencji NSA.²

Spośród prowadzonych badań nad funkcjonowaniem NSA na uwagę zasługują badania przeprowadzone przez Zakład Socjologii Prawa UJ pod kierunkiem prof. dr M. Boruckiej-Arctowej. Raport z tych badań, opracowany przez prof. M. Borucką-Arctową, mgr J. Czapską, dra W. Zablockiego i doc. K. Pałecznego, przedstawiono na konferencji naukowej w Krakowie w dniu 19 listopada 1984 r., w której uczestniczyli — poza organizatorami — sędziowie NSA, przedstawiciele terenowych organów administracji państwowej oraz pracownicy naukowcy z ośrodków uniwersyteckich, IPiP PAN i IBPS.

Badania przeprowadzono w latach 1981—1983 na terenie Ośrodka Zamiejscowego NSA w Krakowie, stosując następujące techniki badawcze: analiza akt sądowych, obserwacja uczestnicząca rozpraw, wywiady i ankiety. Celem tych badań było nie tylko zebranie informacji pozwalających scharakteryzować faktyczną działalność NSA, ale także uzyskanie próby odpowiedzi na pytania, w jakim stopniu NSA spełnia oczekiwania stron wnoszących skargę do tego sądu, a w jakim pracowników administracji, czy działalność NSA wpływa na polepszenie pracy organów administracji i wreszcie czy ulega wzmocnieniu pozycja obywatela w relacjach z „urzędem”. Interesujące wyniki tych badań uzyskano także z tego względu, że korzystano także z doświadczeń sędziów NSA oraz prokuratorów uczestniczących

¹ Zob. np.: S. Zawadzki: Teoretyczne i legislacyjne aspekty projektu nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1979, nr 11; J. Wróblewski: Aksjologiczne problemy sądowej kontroli administracji, „Państwo i Prawo” 1980, nr 1.

² Zob. np.: J. Świątkiewicz: Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych (w:) Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji, Warszawa 1980; J. Borkowski: Zakres przedmiotowy k.p.a. w świetle nowelizacji, „Państwo i Prawo” 1980, nr 5; W. Dawidowicz: Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1980, nr 10; J. Łętowski: W sprawie zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1981, nr 5; A. Zieliński: Zakres przedmiotowy kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, „Nowe Prawo” 1984, nr 4; Z. Janowicz: Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa—Poznań 1982.

w postępowaniu przed NSA. Spośród 402 spraw poddanych badaniom 97 dotyczyło zagadnień lokalowych, 84 — budowlanych i aż 117 rolnych. Liczby te odzwierciedlają udział poszczególnych kategorii spraw w ogólnym ich wpływie do NSA,³ chociaż, jak to stwierdzono w czasie dyskusji na konferencji, proporcje te ulegają zmianie w sensie zmniejszonego wpływu spraw rolnych przy zwiększeniu spraw związanych z egzekwowaniem obowiązków podatkowych. Przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać z jednej strony w zwiększeniu wysokości niektórych podatków i występujących na tym tle sporów, a z drugiej — w zmianach polityki rolnej, wiążących się w poważnym stopniu ze zmianą ustawodawstwa rolnego. Jak bowiem słusznie zauważa A. Zieliński, „barometr sądowy” działa z opóźnieniem w stosunku do faktycznego rozkładu kategorii spraw, gdyż kontrola sądowa jest uruchamiana po przeprowadzeniu dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego.⁴

Badania Zakładu Socjologii Prawa wykazały nie najwyższy stopień wiedzy o samym NSA, o zakresie spraw poddanych sądowej kontroli oraz o przebiegu postępowania przed NSA. Wśród objętych badaniami obywateli panuje przeświadczenie, że wszystkie decyzje administracyjne mogą być zaskarżone do NSA. Trudno jest im przy tym zrozumieć kasacyjny charakter orzeczeń NSA oraz odmienne niż w sądach powszechnych postępowanie dowodowe. Tylko 1/3 badanych osób odpowiedziała poprawnie na pytanie o charakter orzeczenia NSA. Autorzy opracowania są zdania, że w dużej mierze jest to rezultat myślenia w kategoriach postulatycznych. Bardziej niepokojący jest stan wiedzy o NSA wśród pracowników administracji: udzielone odpowiedzi charakteryzują się wysokim stopniem ogólnikowości, małą precyzją i jako źródło informacji wskazują różnego rodzaju instrukcje oraz materiały dostępne w miejscu pracy. Jednocześnie warto jest podkreślić przytoczenie opinii sędziów NSA oraz prokuratorów, którzy dostrzegają pozytywne zmiany w sposobie funkcjonowania terenowych organów administracji, przypisując NSA znaczny udział w tym postępie. Wskazują oni na takie zmiany, jak starsze przygotowanie decyzji, lepsze uzasadnienie decyzji, częstsza korektura decyzji I instancji przez II instancję, a także spadek liczby zaskarżonych decyzji.⁵ Jednakże sami pracownicy administracji nie dostrzegają tak daleko idących pozytywnych zmian w ich własnej działalności. Tak więc, 48,8% badanych pracowników administracji uważa, że w I instancji żadne zmiany nie nastąpiły. Lepiej oceniają oni działanie II instancji (tak: 64,4%) natomiast krytycznie oceniają działalność NSA, gdyż 64,4% pracowników administracji II instancji uważa, że „NSA nie spełnia pokładanych w nim oczekiwań”, widzi w nim bowiem element kontroli, często zwiększający ich obowiązki. W dyskusji podniesiono, że taki wynik nie tylko nie podważa wagi działalności NSA, ale przeciwnie — jest dowodem skuteczności tego czynnika kontroli, która musi uwierać i rzeczywiście uwiera administrację.

W zakresie toku postępowania przed NSA i jego styku z organami administracji badania wykazały, że administracja stopnią wojewódzkiego przeciąga okres wysłania skargi do NSA czasem nawet do 10 miesięcy. Podobnie dzieje się z uchylono-

³ Zob. dane powołane przez A. Zielińskiego. op. cit., s. 15.

⁴ Tamże, s. 15.

⁵ Chociaż — jak to podniesiono w dyskusji (I. Kleniewska) — ten ostatni efekt wymagałby bliższego zbadania z uwzględnieniem zmieniającego się prawa materialnego. Okres, w którym prowadzono badania, w tym zwłaszcza w latach 1982 i 1983, odznacza się istotnymi zmianami w rozwiązaniach prawnych, stąd też spadek liczby zaskarżonych decyzji może się wiązać z nowymi, bardziej przejrzystymi regulacjami (np. w zakresie spraw rolnych, których procentowy udział w ogólnej liczbie spraw napływających do NSA był znaczny).

nymi decyzjami, które wracają z NSA. Postępowanie administracji jest wówczas zazwyczaj opieszałe. Analiza akt spraw lokalowych w Krakowie wykazała, że w ok. 80% tych spraw, pomimo znacznego upływu czasu od daty orzeczenia uchylającego decyzję, nie wszczęto ponownie postępowania i nie podjęto żadnych działań.

Interesujących wyników dostarczyły także badania dotyczące stanowiska sędziów NSA, prokuratorów oraz obywateli w odniesieniu do zakresu kognicji oraz zakresu spraw rozpatrywanych w NSA. O ile w początkowym okresie funkcjonowania NSA sędziowie i prokuratorzy wypowiadali się w przeważającej mierze za stanowiskiem przyjętym przez ustawodawcę, tj. za postępowaniem kasacyjnym, o tyle po 2 latach zarysowała się w tej kwestii rozbieżność stanowisk i obecnie zaczyna przeważać pogląd o potrzebie merytorycznego wnikania w rozpatrywane sprawy. Od samego początku natomiast zdecydowanie rozmiągają się oczekiwania obywateli w tym względzie ze stanowiskiem ustawodawcy, gdyż 72,8% spośród nich opowiada się za merytorycznym rozstrzygnięciem przez NSA. Ciekawe, że spośród pracowników administracji II instancji aż 62,2% jest za kasacyjnością.

W kwestii przedmiotowego zakresu orzekania NSA stanowiska badanych są wyraźnie spolaryzowane: większość sędziów NSA, prokuratorów oraz obywateli opowiada się za rozszerzeniem rodzaju spraw poddanych sądowej kontroli (przy całej świadomości — zwłaszcza po stronie sędziów — kłopotliwych dla nich następstw realizacji w praktyce tego postulatu), podczas gdy 42,2% pracowników administracji II instancji uważa, że zakres wyznaczony obecnie przez ustawodawcę jest wystarczający i tylko 20% spośród nich jest za rozszerzeniem zakresu orzekania przez NSA. Wspomniany wynik jest zresztą konsekwencją dolegliwości tego ogniwa kontroli, w której — jak zaznaczono wyżej — można upatrywać wskaźnik skuteczności.

Kwestie te znalazły się także w głównym nurcie dyskusji nad wynikami badań. Większość dyskutantów wypowiadała się za klauzulą generalną w określaniu spraw poddanych kontroli sądowej. Jednakże, jak podkreślono, niezbędne jest uwzględnienie okresu i warunków, w jakich powstawała ustawa o NSA (J. Świątkiewicz). Z tego punktu widzenia zakres przedmiotowy kompetencji NSA jest bardzo szeroki, trzeba bowiem spojrzeć na to zagadnienie także przez pryzmat spraw, które pozostają poza kontrolą sądową. Poddania bezwzględnie kontroli NSA obywatele oczekują najczęściej w sprawach paszportowych, celnych oraz z zakresu prawa o zgromadzeniach. Jak słusznie podniósł J. Łętowski, pozornie widzi się w tych kategoriach spraw społeczne napięcia, gdy tymczasem społecznie najdonioślejsze problemy są zawarte np. w sprawach lokalowych, tamte zaś stanowią w zasadzie margines, wzbudzając jedynie emocje.

Dyskutanci podnosili także kwestie zakresu kognicji NSA, uzasadniając potrzebę merytorycznego rozstrzygnięcia spraw społeczną szkodliwością przyjęcia rozwiązania, iż możliwe jest wydanie niesprawiedliwej decyzji nie naruszającej prawa (K. Pałeczki). Kasacyjny charakter orzeczenia NSA często jest także elementem powstrzymującym obywateli przed wnoszeniem skarg na decyzje administracyjne, którzy obawiają się wydania przez urząd decyzji takiej samej treści jak poprzednia — z jednoczesnym pogorszeniem stosunków z tym urzędem.

Ważnym elementem funkcjonowania administracji jest system szkolenia jej pracowników. Stan kadr, zwłaszcza w organach I instancji, tj. w urzędach gminy, jest powszechnie znany i w najbliższej przyszłości nie należy oczekiwać gwałtownego postępu w tym zakresie. Tym większego zatem znaczenia nabiera dostęp do orzecznictwa NSA, który w obecnym zakresie jest niewystarczający (T. Barnat). Zwró-

cono też uwagę na to, że istotnym czynnikiem poprawy sytuacji w tej dziedzinie byłoby właściwe ukształtowanie statusu prawnego urzędnika państwowego i pełne wdrożenie do praktyki nowych rozstrzygnięć ustawodawczych w tym zakresie.

Z zainteresowaniem odnotowali uczestnicy dyskusji wyniki badań odnoszące się do udziału w postępowaniu przed NSA prokuratorów. Zarówno bowiem skarżący jak i pracownicy administracji I instancji podzielają pogląd o konieczności udziału prokuratora w tym postępowaniu (przy odmiennym tutaj stanowisku pracowników administracji II instancji), widząc w nim ważne ogniwo postępowania. W dyskusji wskazano, że jest to ponadto ważny czynnik kształtowania w świadomości społecznej nowego modelu prokuratury. Za konieczny uznano aktywny udział także radców prawnych, wyposażonych w nowy status zawodowy (K. Krzekotowska).

Zaobserwowane zjawisko dużego zaskoczenia postawami prokuratora — jako rzecznika interesów obywatela — świadczy o tym, że w świadomości społecznej pokutuje stereotyp nie uwzględniający tej ważnej roli prokuratora, realizowanej w ramach prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. Doświadczenia w postępowaniu przed NSA umożliwiają zatem odejście od wspomnianego stereotypu i dostrzeżenie w prokuratorze również strażnika prawa w sferze stosunków zachodzących między obywatelem a administracją. Wzmacniać to będzie zasadniczo także skuteczność innych rozwiązań prawnych, możliwych do zastosowania w ramach środków tzw. nadzoru ogólnego.

Zwrócono też uwagę na potrzebę rozważenia celowości powołania większej liczby ośrodków zamiejscowych NSA, by w ten sposób łatwiej było obywatelom dotrzeć do nich. Usprawniłoby to również pracę w tym sensie, żeby możliwie niezwłocznie rozstrzygnięcia NSA były przekazywane do organów administracji państwowej. W przeciwnym razie organy te dostają się pod presję zniecierpliwionych stron, które tuż po zapadnięciu rozstrzygnięcia domagają się natychmiastowego podejmowania działań, ale jest to niemożliwe do chwili otrzymania tego rozstrzygnięcia przez dany organ. Rozważenie tej ewentualności jest tym bardziej niezbędne, że szczyt liczby spraw w NSA jest ciągle dopiero przed nami, jeśli się uwzględni normalny proces wdrażania aktów prawnych do właściwego stosowania w praktyce, który na ogół jest długotrwały, zwłaszcza ze względu na konieczność dotarcia nowych rozwiązań prawnych do świadomości zainteresowanych. Na tym tle pojawił się też postulat przyspieszenia tego procesu przez szersze uwzględnianie problematyki NSA w całokształcie przedsięwzięć podejmowanych w zakresie edukacji prawnej społeczeństwa. Wyrażono niepokój z powodu braku inicjatyw dla upowszechnienia wiedzy w tej ważnej dziedzinie stosunków społecznych (E. Wronkowska, K. Krzekotowska, J. Czapska). Zwrócono też uwagę, że zastrzeżenia obywateli tylko pozornie dotyczą sądu, gdyż w gruncie rzeczy odnoszą się do rozwiązań prawa materialnego, które jest niestabilne i niespójne. Zaakcentowano również fakt, że obecnie następuje przesunięcie ciężaru zagadnienia sprawowania władzy wobec obywateli, gdyż głównym kanałem staje się tu nie organ administracyjny, lecz przedsiębiorstwo, zwłaszcza w warunkach reformy gospodarczej. Podkreślono wreszcie, że już w obecnym swym kształcie NSA, którego doskonalenie zawsze powinno być sprawą otwartą, ma ewidentne osiągnięcia w wielu dziedzinach — nie mniejsze od tych, jakie mają tego rodzaju sądy funkcjonujące w innych państwach o wiele dłużej — dzięki czemu w szybkim tempie nadrabiamy opóźnienia w tym zakresie (J. Łętowski).

Podsumowując obrady konferencji, M. Borucka-Arctowa podkreśliła, że szczególnie ciekawe było spojrzenie na problem funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego z wielu punktów widzenia dzięki zderzeniu się poglądów przedstawi-

cieli nauki i praktyki oraz osób występujących w różnych rolach społecznych. Zaakcentowała też rolę badań postlegislacyjnych, zwłaszcza w stosunku do tak ważnej instytucji, jaką jest NSA. Uwypuklona też została zgodność opinii dotyczących roli prokuratora w postępowaniu przed NSA. Z punktu widzenia obywateli zasługiwałyby na uwagę zwłaszcza ich odczucia co do odsyłania — w wyniku uchylecia decyzji administracyjnej — do tej samej osoby, której postępowanie zostało odebrane jako krzywdzące. Za ważną kwestię uznano także to, by wysokie koszty (przy niskim statucie finansowym stron) nie utrudniały dostępu do drogi sądowej. Zgodność opinii dotyczyła także szerszego udostępniania orzecznictwa NSA, gdyż ich publikacje w dotychczasowym zakresie (w szczególności w ONSA) są daleko niewystarczające. Powszechna też była opinia o potrzebie przeprowadzania tego rodzaju badań obejmujących już pierwszy etap funkcjonowania NSA, dostarcza to bowiem wielu danych do ocen w kwestii trafności przyjętych założeń.⁶

Za szczególnie istotną rzecz, wypływającą z całą wyrazistością z badań nad świadomością prawną społeczeństwa na interesującym nas tu odcinku, uznano wniosek dotyczący szerszego spopularyzowania prawa administracyjnego w społeczeństwie. Wniosek ten, aktualny także w odniesieniu do innych działów prawa, zasługuje ze wszech miar na uwagę wielu adresatów, spośród których powinien jednak być wyłoniony ten, któremu przypadnie w tym zakresie rola wiodąca i koordynująca dla uruchomienia prowadzonej na potrzebną skalę edukacji prawnej społeczeństwa. Nawet bowiem najbardziej optymalnie dostosowane do potrzeb ochrony praw obywateli środki prawne nie będą mogły być — odpowiednio do swego przeznaczenia — wykorzystywane do rzeczywistej ich ochrony, jeżeli się nie stworzy szansy nauczania się posługiwania owymi środkami.

Badania spocjologiczno-prawne, w których kwestia świadomości prawnej zajmuje zawsze poczesne miejsce, stanowią w tej trudnej dziedzinie dążeń do uruchomienia prowadzonej systemowo edukacji prawnej społeczeństwa czynnik, którego znaczenia nie sposób przecenić. Uświadamiają bowiem, że obok doskonalenia praktyki tworzenia prawa i praktyki jego stosowania jest to niezwykle ważny element umacniania praworządności.

Nic więc dziwnego, że w tych warunkach powszechny był postulat kontynuowania tego rodzaju badań także w odniesieniu do problematyki NSA z uwzględnieniem przy tym innych zamiejscowych ośrodków tego Sądu, co pozwoliłoby wychwycić ewentualne różnice regionalne.

⁶ Por. K. Krzekotowska: Ogólnokrajowa konferencja naukowa — Kontrola decyzji administracyjnych w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, „Zeszyty Naukowe IBPS” 1981, nr 14, s. 3.

ZOFIA SIENKIEWICZ

ŚRODKI LECZNICZO-WYCHOWAWCZE WEDŁUG USTAWY O POSTĘPOWANIU W SPRAWACH NIELETNICH

Ustawa z dn. 25.X.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, dążąc do zwiększenia efektywności działania w zakresie zwalczania i zapobiegania demoralizacji i przestępczości nieletnich, wśród wielu interesujących rozwiązań wprowadziła