

## **KSZTAŁTOWANIE SIĘ STRUKTURY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE**

Historia sądownictwa administracyjnego w Polsce sięga epoki napoleońskiej i wiąże się ze staraniami o niepodległość Polski, a co za tym idzie – z powstaniem Księstwa Warszawskiego. W tamtym czasie kwestia polska stanowiła jeden z najbardziej złożonych problemów dla ówczesnych przemian polityczno-społecznych, a zwłaszcza dla europejskiej polityki międzynarodowej. Społeczeństwo polskie zostało podzielone i poddane obcemu panowaniu. W styczniu 1797 roku w Petersburgu został podpisany antypolski Traktat Trzech Orłów, którego głównym celem było zwalczanie wszystkich niepodległościowych poczynań Polaków. Granice rozbiorowe były całkowicie zamknięte dla polskich mieszkańców poszczególnych dzielnic.

W styczniu 1807 r. została powołana przez Napoleona Komisja Rządząca<sup>1</sup>, której przewodził Stanisław Małachowski. Składała się ona z 7 członków, którym podlegało 5 dyrektorów: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, skarbu, policji i wojska. Jej zadaniem w czasie wojny było dostarczanie żywności dla armii francuskiej. W tym samym roku doszło do zawarcia pokoju w Tylży, w wyniku czego francuski cesarz i rosyjski car Aleksander I powołali do życia małe, pozbawione pełnej suwerenności państewko zwane Księstwem Warszawskim. Składało się ono z ziem drugiego i trzeciego zaboru pruskiego.

W dniu 22 lipca 1807 r. w Dreźnie została nadana przez Napoleona Konstytucja Księstwa Warszawskiego, która tylko w niewielu punktach nawiązywała do dawnych tradycji polskich. Jej tekst powstał w języku francuskim, dopiero później przełożono go na język polski i opublikowano w pierwszym numerze Dziennika Praw. Według Konstytucji, Księstwo Warszawskie było połączone unią personalną z Królestwem

---

<sup>1</sup> *Prawo administracyjne*, red. M. Chmaj, Warszawa 2003, s. 207.

Saksonii, co oznaczało, że władca Saksonii otrzymywał równocześnie dziedziczny tytuł księcia warszawskiego. To właśnie w rękach księcia skupiona była władza wykonawcza. Władza króla określona została mianem rządu. Królowi saskiemu przysługiwało „Praw początkowanie”, czyli inicjatywa ustawodawcza.

W 1808 roku został wprowadzony Kodeks Cywilny Napoleona, a w roku 1813, w wyniku bitwy pod Lipskiem, sześćoletni okres trwania namiastki państwa polskiego zakończył się.

W Księstwie Warszawskim preferowano zasady francuskiego sądownictwa administracyjnego. Było ono dwuinstancyjne i połączone organami administracyjnymi. W pierwszej instancji sądownictwo administracyjne sprawowały rady prefekturalne, a drugą instancję stanowiła Rada Stanu.

Do właściwości rad prefekturalnych należały spory między administracją a dzierżawcami dóbr narodowych, wykonawcami robót publicznych, dostawcami i osobami prywatnymi o uznanie zatwierdzonego kontraktu i jego wykonanie, a także rozstrzyganie próśb osób prywatnych dotyczących ulg w podatkach i ciężarach publicznych, wynikających z przyczyn nadzwyczajnych<sup>2</sup>.

Rada Stanu rozpatrywała odwołania od decyzji rad prefekturalnych. W pierwszej instancji występowała jedynie w sprawach umów zawieranych przez ministrów, dotyczących potrzeb państwa. Tryb postępowania administracyjnego został określony tylko w odniesieniu do Rady Stanu. Termin wniesienia apelacji wynosił 3 miesiące od chwili dostarczenia stronie decyzji. Rozprawa była niejawną, a strony obowiązywał przymus adwokacki.

Dalszy rozwój sądownictwa administracyjnego w Polsce wiąże się z powstaniem, na mocy ustawy z dnia 22 sierpnia 1922 r., Najwyższego Trybunału Administracyjnego<sup>3</sup>. Był to pierwszy w dziejach niepodległego państwa polskiego powołany przez polskiego ustawodawcę sąd administracyjny o ogólnokrajowym zasięgu działania. Naczelnym Trybunałem Administracyjnym miał stać na czele sądownictwa administracyjnego, powołanego do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji rządowej i samorządowej<sup>4</sup>.

Ustawa o NTA traktowana była jako rozwiązanie przejściowe do czasu powołania sądów administracyjnych niższego szczebla. Utrzymana została organizacja sądownictwa administracyjnego na ziemiach dawnego zaboru pruskiego. Składały się na nią wydziały powiatowe, a w miastach wydzielonych z powiatu – wydziały miejskie oraz Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Toruniu, Poznaniu i Katowicach. W efekcie, w Polsce funkcjonowały dwa odmienne systemy sądownictwa administracyjnego, które były ze sobą powiązane tylko na szczeblu NTA. Pierwszy z nich to system jednoinstancyjny o wyłącznie kasacyjnych uprawnieniach, określonych klauzulą generalną dla ziem dawniej dzielnic rosyjskiej i austriackiej. Drugi

<sup>2</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 210.

<sup>3</sup> Dalej jako ustawa o NTA.

<sup>4</sup> <<http://pl.wikipedia.org/wiki/NajwyzszyTrybunalAdministracyjny>>, 16.03.2009.

system to system trójstopniowy i trójinstancyjny, obowiązujący na terenach dawnego zaboru pruskiego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny składał się z pierwszego prezesa, którym został Jan Kanty Pięta<sup>5</sup>, prezesów izb oraz sędziów. Wszystkich mianował prezydent<sup>6</sup>. Każdy z nich musiał posiadać wykształcenie prawnicze, a połowa – kwalifikacje sędziowskie. W pierwszym składzie Trybunału znalazło się 14 osób, w tym 10 sędziów. Obsadę stanowisk zmieniło rozporządzenie z 1932 roku, reformując wymogi kwalifikacyjne oraz zmniejszając liczbę członków NTA do 1/3.

Działalność NTA została przerwana przez II wojnę światową. W siedzibie Trybunału, przy ul. Miodowej, we wrześniu 1939 r. umieszczono mieszkańców z okolicznych domów, zniszczonych podczas nalotów. Następnie budynek zajęły na stałe oddziały wojsk niemieckich. Akta i materiały NTA zostały częściowo zniszczone. W latach 1940-1942 istniejące dotąd akta zostały przewiezione, na polecenie władz niemieckich, do Archiwum Akt Nowych. Akta te liczyły około 100 000 teczek. Cały materiał jednak uległ zniszczeniu wraz ze spalaniem przez Niemców Archiwum Akt Nowych w listopadzie 1944 r.

Tak jak w Księstwie Warszawskim sądownictwo administracyjne było dwuinstancyjne (organem pierwszej instancji były rady prefekturalne, a drugą instancję stanowiła Rada Stanu), tak, również obecnie, od dnia 1 stycznia 2004 roku, działają wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd drugiej instancji. Wojewódzkie sądy administracyjne zostały utworzone dla jednego lub większej liczby województw. Obecnie mają swoje siedziby w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu.

W skład wojewódzkiego sądu administracyjnego wchodzi: prezes sądu, wiceprezesi sądu i sędziowie. Liczba prezesów i wiceprezesów jest określana przez Prezesa NSA. Wojewódzki sąd administracyjny dzieli się na wydziały tworzone i znoszone przez Prezesa NSA. Wydziałem kieruje prezes lub wiceprezes sądu albo wyznaczony sędzia<sup>7</sup>. Organami wojewódzkiego sądu administracyjnego są: prezes sądu, zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz kolegium wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni czynności administracji sądowej i inne czynności ustawowo zastrzeżone na jego rzecz. W tym zakresie podlega on Prezesowi NSA. Prezes sądu jest powoływany spośród sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego lub NSA i odwoływany przez Prezesa NSA, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego tego sądu i Kolegium NSA<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Jan Kanty Pięta – ówczesny szef Biura Prawnego Prezesa Rady Ministrów, autor projektu.

<sup>6</sup> T. Maciejewski, op. cit., s. 277.

<sup>7</sup> *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 291.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Zgromadzenie ogólne składa się z sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego, a przewodniczy mu prezes tego sądu. Zgromadzenie ogólne zwoływane jest przez prezesa sądu co najmniej raz w roku. Zgromadzenie ogólne rozpatruje informację prezesa o rocznej działalności sądu, przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego, wyraża opinię w sprawie powołania lub odwołania prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego, ustala skład liczbowy kolegium sądu oraz wybiera jej członków i dokonuje zmian w jego składzie, zgłasza kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez prezesa tego sądu lub zgłoszone przez członków zgromadzenia.

Kolegium sądu ustala podział czynności w sądzie i określa szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom, przedstawia opinie o kandydatach na stanowiska sędziów, rozpatruje sprawy przedstawiane zgromadzeniu ogólnemu oraz inne sprawy przedstawione przez prezesa sądu.

Naczelny Sąd Administracyjny został powołany ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Prace rozpoczął we wrześniu 1980 r.

NSA dzieli się na: Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą i Izbę Ogólnoadministracyjną (art. 39 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>9</sup>). Izba Finansowa sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których stosuje się przepisy podatkowe oraz o egzekucji świadczeń pieniężnych. Izba Gospodarcza sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach działalności gospodarczej, ochrony własności przemysłowej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, bankowości, ubezpieczeniowych, ceł, cen, stawek taryfowych oraz opłat. Izba Ogólnoadministracyjna sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w pozostałych sprawach administracyjnych, a w szczególności w sprawach z zakresu budownictwa i nadzoru budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, zatrudnienia, ustroju samorządu terytorialnego, gospodarki nieruchomościami, prywatyzacji mienia (art. 39 § 2-4 u.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny ma siedzibę w Warszawie (art. 30 u.s.a.). Zakres kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego począwszy od 1980 roku stale się rozszerzał. Obecnie, w zakresie kompetencji NSA, oprócz rozpoznawania środków odwoławczych od orzeczeń wydawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne, należy:

1. Rozpoznawanie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, jeżeli odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej.

---

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.; dalej jako u.s.a.

2. Podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.
3. Podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej.
4. Rozpoznawanie innych spraw należących do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw, w tym skarg na przewlekłość postępowań sądowoadministracyjnych, w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>10</sup>. W tym zakresie NSA przysługują kompetencje sądu I instancji.

NSA jest także sądem dyscyplinarnym w stosunku do sędziów sądów administracyjnych, zaś rzecznikiem dyscyplinarnym w tych sprawach jest Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W skład NSA wchodzi: prezes, wiceprezesa oraz sędziowie. Sędziów NSA powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Prezesa i wiceprezesów NSA powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prezes NSA kieruje pracami NSA (art. 34 § 1 u.s.a.). Wykonuje on czynności administracji sądowej w stosunku do NSA. Ma prawo wglądu w czynności NSA, może żądać wyjaśnień i usunięcia uchybień, może być obecny na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności. Prezes NSA tworzy i znosi wydziały w Izbach, w Kancelarii Prezesa i Biurze Orzecznictwa<sup>11</sup>.

Wiceprezesa są zastępcami Prezesa NSA w zakresie przez niego określonym. Wyznaczeni przez Prezesa NSA, kierują pracą każdej z Izb. Wiceprezesa NSA powołuje i odwołuje Prezydent RP na wniosek Prezesa NSA, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA.

Organami NSA są: Prezes NSA, Zgromadzenie Ogólne Sędziów i Kolegium NSA. Zgromadzenie Ogólne Sędziów tworzą sędziowie NSA. Rozpatruje ono informację Prezesa NSA o rocznej działalności tego Sądu, przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów, wyraża opinię w sprawie powołania lub odwołania wiceprezesów NSA, ustala skład liczbowy Kolegium NSA oraz wybiera jego członków i dokonuje zmian w jego składzie. Kolegium sądu ustala podział czynności w NSA i określa szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom, przedstawia opinie o kandydatach na stanowiska sędziów, wyraża zgodę w sprawie tworzenia i znoszenia wydziałów oraz powołania i odwołania przewodniczących wydziałów, Szefa Kancelarii Prezesa NSA i Dyrektora Biura Orzecznictwa, rozpatruje sprawy przedstawione Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów NSA, rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez Prezesa NSA lub z własnej inicjatywy.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 179, poz. 1843.

<sup>11</sup> M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 293.

Maciej Politowski

## **Kształtowanie się struktury sądownictwa administracyjnego w Polsce**

**Słowa kluczowe:** historia sądownictwa administracyjnego, struktura sądownictwa, Naczelny Sąd Administracyjny

**Streszczenie:** Historia sądownictwa administracyjnego w Polsce sięga epoki napoleońskiej i wiąże się ze staraniami o niepodległość Polski, a co za tym idzie – z powstaniem Księstwa Warszawskiego. W Księstwie Warszawskim preferowano zasady francuskiego sądownictwa administracyjnego. Było ono dwuinstancyjne i połączone organami administracyjnymi. Dalszy rozwój sądownictwa administracyjnego w Polsce wiąże się z powstaniem, na mocy ustawy z dnia 22 sierpnia 1922 r., Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Działalność NTA została przerwana przez II wojnę światową, obecnie od dnia 1 stycznia 2004 roku, działają wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd drugiej instancji.

## **Structural development of administrative judiciary in Poland**

**Key words:** administrative judiciary history, judiciary structure, Supreme Administrative Court

**Summary:** The history of administrative judiciary in Poland dates back to Napoleon's times and its establishment was driven by the struggle for Poland's independence and the rise of Duchy of Warsaw, for which the French administrative judiciary framework was adopted. It comprised two instances with interfacing administrative authorities. Subsequent development of administrative judiciary in Poland followed after the establishment of the Supreme Administrative Court under the Act of 22 August 1922. SAC's operations were disrupted by World War 2. Since 1 January 2004, the system comprises provincial administrative courts of the first instance and the Supreme Administrative Court as the second instance court.