Potrzeba sądowej kontroli administracji. Zawsze i wszędzie.

Opinia prof. Romana Hausera opublikowana w Dzienniku Gazecie Prawnej z dnia 12 września 2014 r.

Nie sądzę, by współcześnie ktokolwiek kwestionował zasadę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Warto jednak zwrócić uwagę, jak bardzo potrzebna jest sądowa kontrola administracji. U schyłku lat 70., gdy władza fundowała społeczeństwu kolejne kryzysy, a plany gospodarcze nie przynosiły oczekiwanych skutków, ożywiły się dyskusje o utworzeniu niezależnego sądownictwa administracyjnego. Czyż to nie swoisty paradoks historyczny, że tak podstawowe dla ustroju demokratycznego instytucje jak Trybunał Konstytucyjny, rzecznik praw obywatelskich czy sądownictwo administracyjne, powstały w czasach, gdy droga do demokracji była jeszcze kręta, wyboista, ale już nie tak daleka?

W 1980 r. utworzono Naczelny Sąd Administracyjny, który miał rozpatrywać skargi na decyzje organów władzy. Jak przekonywali ojcowie założyciele, powstanie pionu sądownictwa administracyjnego nie będzie dla władzy ludowej groźne i niepożądane – ot, sprawdzenie, czy data odpowiednia, czy właściwy urzędnik dobrej pieczątki użył, podpisując decyzję.

We wrześniu 1980 r. dziewięciu pierwszych sędziów NSA rozpoczęło urzędowanie. Po wydaniu pierwszego wyroku w gazetach królował tytuł „Góral wygrał z wojewodą" (przedmiotem rozstrzygnięcia była sprawa z zakresu prawa budowlanego). Wreszcie po latach stało się możliwe nie tylko rozpatrzenie sporu między obywatelem a państwem przez niezależny sąd, ale i postępowanie zakończyło się sukcesem jednostki. O tym, jak ważną rolę w świadomości ludzi pełniły sądy administracyjne, świadczy to, że w porozumieniach sierpniowych (a więc jeszcze przed upływem pierwszego roku działania NSA) znalazł się postulat zwiększenia kognicji NSA o sprawy z zakresu cenzury. Sądownictwo administracyjne utrzymywało wysoki poziom orzeczniczy i było traktowane nieomal jako jutrzenka wolności.

Warto tu także przypomnieć sprawę, z której wynikła teza aktualna do dziś. Przed NSA toczył się spór o odmowę nadania dziecku imienia Aramis. Podstawą odmowy był urzędowy wykaz imion, ustalony aktem wewnętrznym ministra. NSA, uchylając odmowną decyzję, wskazał, że podstawą rozstrzygnięcia organu administracji państwowej może być wyłącznie przepis prawa powszechnie obowiązującego. Ten kierunek orzecznictwa rozwijał też w późniejszych latach Trybunał Konstytucyjny. Teza, że prawo podmiotowe musi wynikać z ustawy, a nie prawa wewnętrznego, swe miejsce znalazła ostatecznie w konstytucji.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dowodzi dziś, że z procesem legislacyjnym jest źle. Czasem proces stanowienia prawa przypomina radosną i niefrasobliwą zabawę ustawodawcy z ludźmi w kotka i myszkę albo grę w reformy. Kto będzie pierwszy? Czy uda się przemycić taką czy inną normę? Zdążymy z publikacją? Zaskarżą do trybunału? A jeśli tak, to w jakim zakresie? Dość kosztowna to zabawa fundowana z pieniędzy podatników. Minister nie powinien publicznie wyrażać swojego stosunku do prawa, deklarując, że literę prawa ma w nosie. I może zlikwidować sądy, także te świetnie pracujące. Skutki tych działań mają bowiem doniosłe konsekwencje – zawsze przecież są jakieś prawa nabyte, sprawy w toku.

W mniejszym stopniu interesujemy się tym, co dzieje się w organach terenowych. A tam proces stanowienia prawa nie przebiega lepiej niż na poziomie prawa powszechnego. Skutki tych działań są niestety podobne. Na poziomie przepisów gminnych przede wszystkim należy wskazać na nader częste stanowienie prawa z przekroczeniem upoważnienia ustawowego czy też bez upoważnienia. Można tu wskazać uchwały rad gmin zwalniające od płacenia podatków mimo ustanowienia przez ustawę obowiązku podatkowego (podatek od posiadania psów czy od nieruchomości) lub wprowadzanie instytucji nieprzewidzianych przez ustawę (gminny rzecznik praw obywatelskich, konwent sołtysów). Ba, zdarzył się przypadek uchwały świadczący o działaniu ponad prawem: jedna z rad zmieniła granice miasta, chociaż wiadomo, że należy to do właściwości Rady Ministrów. Akty terenowe tworzone są przypadkowo, brakuje planowania legislacji, występuje akcyjność i powielanie

rozwiązań wprowadzonych w innej jednostce podziału terytorialnego, pojawiają się wręcz mody legislacyjne (np. zakaz spożywania alkoholu w określonych miejscach, zakaz wyprowadzania psów i obowiązek usuwania zanieczyszczeń). Pojawiają się także przepisy, które nie zawierają żadnych norm, np. pies domowy canis familiaris jest przyjacielem człowieka. Przepis ten ma wartość edukacyjną, ale ona nie może wynikać z aktu prawnego, podlegającego kontroli sądu administracyjnego. Na szczęście sfera uczuć pozostaje poza kontrolą sądu, trudno sobie przecież wyobrazić, na jakiej podstawie sąd orzekałby o przyjaźni.

Inny przykład przepisu zawartego w gminnym programie ochrony zwierząt to norma: psy agresywne i niebezpieczne dla otoczenia powinny mieć nałożony kaganiec. Kto i według jakich reguł ma ocenić, czy pies jest agresywny i niebezpieczny, czy pieski ras karłowatych muszą być prowadzone na uwięzi? Zawsze należy zwrócić uwagę na poprawność jurydyczną i językową, zrozumiałość sformułowań i uniknięcie śmieszności. Często brakuje zwykłej staranności, przepisy są nieczytelne, a niektóre obowiązki niemożliwe do wykonania. Istotne jest również to, że naruszenie przepisów tej uchwały podlega karze wymierzanej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Zapowiadają się ciekawe postępowania. Cytowana uchwała została wydana przez radę gminy dużego miasta, gdzie nie ma problemów ze znalezieniem odpowiednio przygotowanej kadry prawniczej. Można sobie wyobrażać, jak wygląda proces legislacyjny w mniejszych gminach. Dla eliminowania z obrotu prawnego podobnych aktów potrzebna jest sądowa kontrola administracji.

Od 1980 r. możemy kontrolować legalność działań administracji. To niewątpliwie wielki sukces i ważne uprawnienie służące każdemu obywatelowi. Niech ta kontrola ma zawsze przymiot ważności i zasadności, ale oby też nigdy nie doprowadzała do nadużywania drogi sądowej. Czy na pewno zawsze sądowa kontrola administracji jest niezbędna i zasadna? Czy czasami nie jest tak, że obywatele i organy administracji zbyt pochopnie skarżą się do sądu? Bo kontrola sądowa to nie kaprys, zabawa czy pieniactwo. Wszak wyrok w tej sprawie zapadnie w imieniu Rzeczypospolitej. Niech zatem w Rzeczypospolitej żadne prawo obywatelskie nie będzie nadużywane. Przez nikogo.