

ANDRZEJ NOWAKOWSKI

## TENDENCJE ROZWOJOWE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE

Historia oraz przeobrażenia instytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce są nieodłączną częścią historii państwa i prawa polskiego. Współczesne unormowania w tej dziedzinie pozostają przedmiotem rozważań specjalistów dwóch dyscyplin prawnych tradycyjnie zaliczanych do prawa publicznego — konstytucjonalistów i administratywistów. Zagadnieniami sądownictwa administracyjnego interesują się również teoretycy państwa i prawa oraz autorzy opracowań z zakresu organizacji wymiaru sprawiedliwości i procedury sądowej w Polsce. W szkicu tym z pogranicza historii prawa oraz prawa administracyjnego przedstawimy instytucje prawne związane z funkcjonowaniem sądowej kontroli legalności rozstrzygnięć organów administracji państwowej zarówno w okresie II Rzeczypospolitej, jak też w okresie powojennym. Jest to droga prowadząca od przedwojennego Najwyższego Trybunału Administracyjnego do obecnie istniejącego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Między tymi organami sądowymi, licząc od czasu zakończenia II wojny światowej, trwała 35-letnia „luka“ w polskim systemie prawnym. Jednak utworzenie NSA nie zakończyło sporów i dyskusji nad ostatecznym kształtem sądownictwa administracyjnego w polskiej rzeczywistości. Szkic ten jest też małym przyczynkiem do rozważań, trwających w kręгах prawniczych nad dalszym udoskonaleniem sądowej kontroli administracji w Polsce.

### 1. SĄDOWA KONTROLA ADMINISTRACJI W POLSCE MIĘDZYWOJENNEJ

Odrodzona w r. 1918 Rzeczypospolita Polska przeprowadziła w trudnych warunkach unifikację systemów prawnych odziedziczonych po trzech zaborcach. Szczególnie istotną rolę odegrało tu scalenie prawa i procedury administracyjnej. W okresie odzyskania niepodległości sądownictwo administracyjne wchodziło w skład aparatu państw, które uprzednio władały polskim terytorium. Nie była to instytucja całkowicie nieznana na ziemiach polskich. Już Rada Stanu Królestwa Polskiego za pośrednictwem tzw. Delegacji Administracyjnej na mocy postanowienia Aleksandra I z 11 IV

1817 r. posiadała kompetencje w zakresie sądownictwa administracyjnego<sup>1</sup>. Najbardziej jednak rozwinęło się w XIX w. sądownictwo administracyjne w krajach niemieckojęzycznych, wywodząc się z doktryny liberalnego państwa prawnego (Rechtsstaat)<sup>2</sup>. W Galicji spory administracyjnoprawne rozstrzygał austriacki Trybunał Administracyjny utworzony 22 X 1875 r. Był to jednoinstancyjny sąd kasacyjny, nie rozstrzygający jednak o legalności decyzji wydanych na podstawie tzw. swobodnego uznania administracji<sup>3</sup>. Austriacki Trybunał Administracyjny powołany do rozstrzygania sporów o naruszenie praw podmiotowych obywateli przez działalność organów administracyjnych, zarówno rządowych, jak też samorządowych stał się wzorem polskich rozwiązań ustawodawczych w tej materii<sup>4</sup>. Na terenie zaboru pruskiego na mocy ustawy z 3 VII 1875 r. oprócz centralnego Trybunału Administracyjnego funkcjonował Obwodowy Sąd Administracyjny, a od r. 1883 niższe sądy administracyjne na szczeblu powiatu i rejencji. W Prusach, w odróżnieniu od Austrii, postępowanie sędowoadministracyjne nie było jednoinstancyjne, lecz skarga petenta mogła przejść kolejno przez 3 instancje. Ponadto w Prusach w postępowaniu przed sądami administracyjnymi obowiązywała procedura cywilna, podczas gdy w Austrii nie było skodyfikowanej w szerokim zakresie procedury przed Trybunałem Administracyjnym<sup>5</sup>.

Ważnym krokiem na drodze ujednoczenia prawa polskiego było uchwalenie konstytucji przez Sejm Ustawodawczy 17 III 1921 r. Konstytucja marcowa z r. 1921 w szerokim zakresie recypowała klasyczną koncepcję trójpodziału władz, a w myśl monteskiuszowskich założeń władza sądownicza miała ograniczać sferę aktywności administracji, rozumianej jako władza wykonawcza<sup>6</sup>. Toteż „Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej powołała osobna ustawa sądownictwo administracyjne oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele“ (art. 73)<sup>7</sup>. Zapowiedź powołania sądów administracyjnych niższych instancji z udziałem czynnika obywatelskiego nigdy nie została wprowadzona w życie. Wprawdzie konstytucja zaliczyła NTA do organów władzy wykonawczej, jest jednak rzeczą niewątpliwą, że NTA jest sądem wraz ze wszystkimi atrybutami przysługującymi sądom. Również konstytucja z 23 IV 1935 r. w art. 70 ust. 1 pkt b utrzymywała instytucję NTA jako powołaną do badania legalności aktów administracyjnych, z tym że w systematyce organów państwowych NTA został zaliczony do organów wymiaru sprawiedliwości<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> *Historia państwa i prawa Polski*. Pod red. J. Bardacha i in. T.3: *Od rozbiorów do uwłaszczenia*. Warszawa 1981 s. 310.

<sup>2</sup> J. Baszkiewicz, F. Ryszka. *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa 1970 s. 394.

<sup>3</sup> K. Grzybowski. *Galicia 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*. Kraków—Wrocław—Warszawa 1959 s. 182.

<sup>4</sup> J. Służewski. *Postępowanie administracyjne*. Warszawa 1982 s. 180.

<sup>5</sup> *Historia państwa i prawa Polski*. T. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*. Warszawa 1982 s. 492 n. Sądy administracyjne w Prusach posiadały daleko idące uprawnienia także w sferze porządku publicznego, np. badały legalność decyzji o rozwiązaniu zgromadzeń publicznych. W przeciwieństwie do Austrii mogły nawet rozstrzygać o legalności decyzji uznaniowych, z wyłączeniem decyzji określanych jako „policyjne“.

<sup>6</sup> Montesquieu. *O duchu praw*. T. 1. Warszawa 1957 s. 234 n.

<sup>7</sup> Dz.U.R.P. nr 44, poz. 267.

<sup>8</sup> Dz.U.R.P. nr 30, poz. 227.

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w konstytucji marcowej z r. 1921 NTA został utworzony na mocy ustawy z 3 VIII 1922 r.<sup>9</sup> Warto zwrócić uwagę na fakt, iż NTA rozpoczął działalność w okresie, w którym brak było jednolitych reguł postępowania przed organami administracyjnymi, a przepisy prawa administracyjnego materialnego nierzadko były niespójne bądź przestarzałe. Równolegle z NTA, będącym jednoinstancyjnym sądem kasacyjnym pozostającym poza strukturą sądownictwa powszechnego, na terenach byłego zaboru pruskiego funkcjonowały dwuinstancyjne sądy administracyjne na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Dopiero po rozpoznaniu spraw przez te sądy petent mógł wnieść skargę do NTA<sup>10</sup>. W art. 1 ustawy o NTA stwierdzono, że do uprawnień trybunału należało rozstrzygnięcie o legalności ostatecznych decyzji administracyjnych, rozumianych jako zarządzenia lub orzeczenia wydawane przez organy administracji rządowej albo samorządu terytorialnego, co było zgodne z ówczesną koncepcją dualistycznej administracji zdecentralizowanej. Zakres uprawnień Trybunału był stosunkowo szeroki. Wprawdzie art. 3 wyłączał spod jego jurysdykcji decyzje wydane na zasadzie swobodnego uznania organu „w granicach pozostawionych temu uznaniu“, lecz oprócz tego stwierdzenia poza kompetencją Trybunału pozostawały jedynie zagadnienia z zakresu wojskowości, spraw dyplomatycznych, mianowania w służbie publicznej, „o ile nie nastąpiło naruszenie prawa“ oraz odpowiedzialności służbowej pracowników. NTA nie był władny uchylać orzeczeń karnoadministracyjnych. NTA nie naruszał ustalonej właściwości sądów powszechnych. Trybunał mógł ponadto wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji, jeśli nie uczynił tego organ administracyjny ostatniej instancji. W art. 5 ustawy podkreślano zasadę, że wyrok NTA w danej sprawie wiąże prawnie organ, który wydał wadliwą decyzję.

Podkreślając konstytucyjność NTA, należy równocześnie stwierdzić, że trybunał nie posiadał prerogatyw do badania zgodności ustaw z ustawą zasadniczą, tj. konstytucją. Mimo mylących nieco pojęć, a zwłaszcza kategorii zarządzeń, NTA nie był władny do rozpoznawania skarg dotyczących aktów administracyjnych o charakterze ogólnym<sup>11</sup>. Podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi była strona. Wyjątkowo uprawnienie to przysługiwało organowi fiskalnemu, jakim była Prokuratoria Generalna RP na mocy art. 61 ustawy z 5 II 1924 r. o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych<sup>12</sup>. Kontrola Trybunału nie rozciągała się ponadto na przypadki tzw. milczenia władzy, czyli sytuacji, w których organ zobowiązany jest z mocy prawa do wydania stosownego rozstrzygnięcia, lecz tego nie czyni. Projekty legislacyjne idące w kierunku rozciągnięcia uprawnień NTA na tę sferę zachowań administracji nie zdobyły uznania ówczesnej teorii i praktyki. Argumentowano, że w każdej sytuacji petent musi wyczerpać pełny tok instancji przed wniesieniem skargi do Trybunału<sup>13</sup>.

Ustawa z 25 II 1932 r. zmieniająca ustawę o NTA z r. 1922 znacznie sformali-

<sup>9</sup> Dz.U.R.P. nr 67, poz. 600.

<sup>10</sup> *Historia państwa i prawa Polski*. T.5: 1918-1939. Cz. 1. Pod red. F. Ryszki. Warszawa 1962 s. 262.

<sup>11</sup> T. Hilarowicz. *Naczelny Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*. Warszawa 1925 s. 37 n.

<sup>12</sup> Dz.U.R.P. nr 31, poz. 306.

<sup>13</sup> J. S. Langrod. *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawn-administracyjne*. Warszawa—Kraków 1939 s. 77-78.

zwała i skomplikowała procedurę przed Trybunałem<sup>14</sup>. Wreszcie rozporządzenie prezydenta RP z mocą ustawy, wydane 27 X 1932 r., uchyliło w całości poprzednie regulacje prawne dotyczące NTA, sankcjonując w art. 54 ust. 1 przymus adwokacki, a opłaty sądowe ustanowiono dość wysokie<sup>15</sup>. Charakter aktu normatywnego wynikał z postanowień art. 5 noweli konstytucyjnej z 2 VIII 1926 r.<sup>16</sup> oraz z art. 1 ustawy, pochodzącej z tego samego dnia, upoważniającej prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w tym także dotyczących materii prawoadministracyjnych<sup>17</sup>.

Dopiero w r. 1928 ukazał się polski Kodeks postępowania administracyjnego, opublikowany w formie rozporządzenia prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>18</sup>. Można bliżej przeanalizować te przepisy kodeksu, które miały oczywisty związek z działalnością NTA. Otóż w art. 1 p.a. precyzującym zasięg przedmiotowy jego obowiązywania stwierdzono, że kodeks miał zastosowanie we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego załatwianych przez organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, o ile przepisy szczególne nie postanawiały inaczej. Według art. 73 ust. 2 p.a. pod pojęciem prawomocności decyzji rozumiano jej niezaskarżalność do NTA, natomiast art. 75 ust. 3 p.a. stwierdzał, że decyzja pozostawiona całkowicie swobodnej ocenie władzy, a więc nie podlegająca rozpoznaniu przez NTA, nie wymagała uzasadnienia. Oczywiście w każdym przypadku dopuszczalności skargi do Trybunału organ wydający decyzję ostateczną w toku instancji był obowiązany pouczyć stronę o tym uprawnieniu. Było to istotne, ponieważ rozporządzenie z r. 1928 utrwaliło zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Po wejściu w życie kodeksu oraz pod wpływem judykatury NTA, powołującej się jedynie na „ogólne zasady prawne“, wysuwano w nauce polskiej ciekawe hipotezy o możliwości tworzenia w prawie administracyjnym konstrukcji, zbliżonych do pojęć występujących w Kodeksie Prawa Kanonicznego z r. 1917. Chodziło tu ogólnie o pojęcia związane z działalnością korporacji prawa publicznego. Jako możliwe przykłady recepcji pojęć prawnych podawano pojęcia władzy zwyczajnej i delegowanej czy też wad oświadczeń woli w podejmowaniu decyzji i ich skutków<sup>19</sup>.

W latach 1922-1939 wśród wyroków NTA przeważały wyroki dotyczące decyzji organów fiskalnych, przeważnie w zakresie wymiaru podatków. Sporo wyroków dotyczyło decyzji emerytalno-rentowych oraz rozstrzygnięć podejmowanych przez organy samorządu zawodowego (izby lekarskie, aptekarskie itp). Postępowanie przed NTA było wysoce sformalizowane, a nawet rygorystyczne (przymus adwokacki). Obowiązywał zawity termin dwumiesięczny do złożenia skargi kierowanej bezpośrednio do Trybunału. Ponieważ z wyjątkiem terenów byłej dzielnicy pruskiej NTA nie miał odpowiednika na niższych szczeblach, postępowanie było przewlekłe, a kilkuletnie zaległości w rozpoznawaniu spraw nie należały do rzadkości. Tym niemniej nie sposób nie docenić znaczenia NTA dla ugruntowania praworządnego działania organów administracyjnych.

<sup>14</sup> Dz.U.R.P. nr 24, poz. 186.

<sup>15</sup> Dz.U.R.P. nr 94, poz. 806.

<sup>16</sup> Dz.U.R.P. nr 78, poz. 442.

<sup>17</sup> Dz.U.R.P. nr 78, poz. 443.

<sup>18</sup> Dz.U.R.P. nr 36, poz. 341.

<sup>19</sup> T. Hilarowicz. *Znaczenie pewnych przepisów kodeksu prawa kanonicznego dla ogólnej teorii prawa administracyjnego*. Lwów [1936] s. 1-10.



## 2. ZAWĘŻENIE SĄDOWEJ KONTROLI W LATACH 1945-1980

W deklaracji PKWN z 22 VII 1944 r. postanowiono, iż do czasu uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy nowej konstytucji uznaje się za wiążące normy prawne konstytucji marcowej z r. 1921<sup>20</sup>, co powodowało także uznanie całości instytucji sądownictwa administracyjnego. Tym niemniej w odróżnieniu od Trybunału Ubezpieczeń Społecznych nie doszło w powojennej Polsce do reaktywowania NTA. Ustawa konstytucyjna z 19 II 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, często nazywana „małą konstytucją”<sup>21</sup>, w art. 26 przewidywała powołanie w drodze ustawy organów (a więc niekoniecznie sądów) władnych do orzekania o legalności rozstrzygnięć organów administracyjnych. Po r. 1947 nie wznawiano przez dłuższy czas dyskusji w sprawie sądownictwa administracyjnego. W pierwszym okresie powojennym projekty restytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce nie miały szans powodzenia. Odrzucając klasyczną doktrynę trójpodziału władz i zastępując ją scentralizowanym modelem aparatu państwowego, posługującego się niepodzielną metodą nakazową, szczególną rolę przyznano administracji, upatrując w niej stymulatora wszelkich możliwych dziedzin życia społecznego. W panującej w latach czterdziestych i pięćdziesiątych doktrynie uważano, iż byłoby rzeczą niecelową powstrzymywać aktywność administracji na drodze sądowej, gdyż wówczas nie byłaby zdolna osiągnąć stawianych przed nią celów. Ponadto uważano, że brak jest zasadniczych przeciwieństw pomiędzy poszczególnymi członami aparatu państwowego, zbudowanego na zasadzie homogenicznej<sup>22</sup>. Chociaż poglądy te zostały dawno zweryfikowane i oddalone, a spór ten ma dzisiaj charakter historyczny, to jednak reminiscencje tego sporu pozostały w postaci ponawianego pytania o granice kompetencji sądu administracyjnego.

Konstytucja PRL z 22 VII 1952 r. nie zawiera żadnych wzmianek odnoszących się bezpośrednio do sfery kontroli legalności działań administracji. Jednak z normy ogólnej zawartej w art. 8 ust. 2<sup>23</sup> definiującej, że praworzadność, czyli przestrzeganie prawa, jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwowego i każdego obywatela, a także z normy szczegółowej zawartej w art. 56 ust. 1 wynika, że ustawa zasadnicza nie wyklucza ustanowienia instytucji sądu administracyjnego w drodze ustawy zwykłej. Prawodawca nieprzypadkowo kładzie w pierwszej kolejności akcent na poszanowanie prawa przez organy państwa, a następnie przez obywateli<sup>24</sup>. Tenże prawodawca wyraża zasadę, że domniemanie kompetencji przemawia na rzecz sądo-

<sup>20</sup> Zał. do Dz.U. nr 1 z r. 1944 zamieszczony w zbiorze pt. *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze PRL*. Warszawa 1971 s. 11.

<sup>21</sup> Dz.U.R.P. nr 18, poz. 71.

<sup>22</sup> Służewski. *Postępowanie* s. 182-183.

<sup>23</sup> Numeracja artykułów konstytucji wedle tekstu jednolitego opublikowanego w Dz.U. z r. 1976 nr 7, poz. 36, zm: Dz.U. z r. 1980 nr 22, poz. 81, Dz.U. z r. 1982 nr 11, poz. 83 i Dz.U. z r. 1983 nr 39, poz. 175.

<sup>24</sup> „W pełni słuszny jest pogląd, że w określeniu pojęcia praworzadności akcent powinien spoczywać na przestrzeganiu prawa przez aparat państwowy” (A. Burda. *Polskie prawo państwowe*. Warszawa 1977 s. 198-199).

wego wymiaru sprawiedliwości. Warto zaznaczyć, że już w okresie uchwalenia konstytucji z r. 1952 działały sądy szczególne w rozumieniu art. 56 ust. 1 ustawy zasadniczej, jak np. Trybunał Ubezpieczeń Społecznych, a ustawodawca konstytucyjny jedynie zarejestrował ten fakt. Sformułowanie o możliwości istnienia w Polsce sądów szczególnych stało się punktem wyjścia do przyszłych konstytucji modelu sądownictwa administracyjnego w ramach poszukiwań instytucjonalnych gwarancji zabezpieczenia praworządności<sup>25</sup>.

Projekty ustawowego uregulowania w Polsce kwestii sądownictwa administracyjnego z lat 1958 i 1972 nie weszły w stadium procedury legislacyjnej. Zaważył tutaj negatywny stosunek ogniw decyzyjnych do wszelkich innowacji nie mających zaplecza empirycznego w okresie powojennym<sup>26</sup>. Sądy powszechne, działając na podstawie prawa o ustroju sądów powszechnych oraz kodeksu postępowania cywilnego, nie posiadały prerogatyw do dokonywania oceny legalności aktów administracyjnych, choć często zachodzi prejudycjalność, tj. wpływ postępowania administracyjnego na sądowe. Na przykład decyzja o przydziale lokalu wydana w trybie administracyjnym może być następnie przedmiotem czynności cywilnoprawnej, podlegając właściwości sądu powszechnego. Dlatego Sąd Najwyższy dokonując wykładni norm proceduralnych, orzekł, że: „Przed sądem można powołać się na nieważność aktu administracyjnego tylko wówczas, gdy zachodzi tzw. nieważność bezwzględna, tj. gdy akt lub orzeczenie administracyjne wydane zostały przez władzę całkowicie niepowołaną do wydawania aktów lub orzeczeń tego rodzaju, albo gdy wydane zostały z całkowitym pominięciem jakiegokolwiek procedury”<sup>27</sup>. W ten sposób Sąd Najwyższy częściowo wypełnił istniejącą w powojennym ustawodawstwie „lukę”, spowodowaną brakiem sądowej kontroli nad administracją, przy czym trzeba stwierdzić, że „luka ta posiadała charakter rzeczywisty, a nie pozorny czy ocenny”<sup>28</sup>.

Zarówno przed wejściem w życie nowego Kodeksu postępowania administracyjnego z 14 VI 1960 r.<sup>29</sup>, jak również po jego wejściu w życie sądowa kontrola legalności rozstrzygnięć organów administracyjnych była sprawowana tylko w zakresie procedur szczególnych, nie objętych przepisami tego kodeksu<sup>30</sup>. Postanowił o tym art. 192 k.p.a., przy czym w wymienionych przez prawo przypadkach skarga bądź pozew strony od rozstrzygnięcia wydanego w trybie administracyjnym był rozpoznawany przez sąd powszechny w postępowaniu cywilnym<sup>31</sup>. Były to sprawy z zakresu ustalenia bądź unieważnienia aktu stanu cywilnego określone w art. 23 i 26 dekretu z 8 VI 1955 r. — Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>32</sup>, kwestionowanie przez absolwenta

<sup>25</sup> A. Burda (tamże s. 201) do najważniejszych formalnych gwarancji praworządności w państwie zalicza kontrolę legalności decyzji administracyjnych.

<sup>26</sup> A. Burda. *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*. PiP 8-9: 1971 s. 223-225.

<sup>27</sup> *Orzeczenie SN z 29 VI 1957 r.* „Orzecznictwo Sądów Polskich” 5:1958 s. 297.

<sup>28</sup> K. Opałek, J. Wróblewski. *Zagadnienie teorii prawa*. Warszawa 1969 s. 108 n.

<sup>29</sup> Dz.U. nr 30, poz. 168.

<sup>30</sup> J. Starościak. *Prawo administracyjne*. Warszawa 1969 s. 301 n.

<sup>31</sup> E. Iserzon, J. Starościak. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1961 s. 237 n.

<sup>32</sup> Dz.U. nr 25, poz. 151, zm: Dz.U. z r. 1958 nr 72, poz. 358. Zob. też J. Litwin. *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*. Warszawa 1961 s. 184 n., 237 n.

szkoły wyższej należności za wykształcenie na zasadzie art. 7 ust. 4 ustawy z 25 II 1964 r. o zatrudnieniu absolwentów szkół wyższych<sup>33</sup>, wyłączenie rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji w trybie art. 37 § 2 ustawy z 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>34</sup>. W trybie sądowym rozstrzygano odwołania od decyzji organu administracji terenowej o odszkodowaniu w myśl przepisów zawartych w art. 38 ustawy z 24 X 1974 r. — Prawo wodne<sup>35</sup>. Droga sądowa była przewidziana w przypadku roszczeń odszkodowawczych, wynikających z przepisów wykonawczych do ustawy o prawie łowieckim<sup>36</sup>. Także w postępowaniu przed organem administracji państwowej *sui generis*, jakim jest PZU, strona niezadowolona z decyzji odszkodowawczej na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z 2 XII 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych mogła wnieść powództwo do sądu z tym, że środek ten ma charakter alternatywny obok złożenia odwołania w trybie instancyjnym<sup>37</sup>. Ponadto ordynacja wyborcza do Sejmu i rad narodowych z 17 I 1976 r. w art. 37 ust. 2, podobnie jak to czyniły poprzednie ordynacje wyborcze z lat 1956 i 1957, przewiduje możliwość wniesienia przez wyborcę skargi do sądu rejonowego z powodu pominięcia go w spisie wyborców, sporządzonym przez administrację. Postanowienie sądu rejonowego w tym przedmiocie jest ostateczne<sup>38</sup>. Podobne rozwiązanie prawne przewiduje aktualna ordynacja wyborcza do rad narodowych, uchwalona przez Sejm w dniu 13 II 1984 r.

Część spraw dotyczących działalności organów administracji państwowej sądy powszechne rozpoznawały i rozpoznają w trybie postępowania nieprocesowego (niespornego), część natomiast, gdy przedmiotem sporu jest rzecz lub prawo o charakterze majątkowym — w trybie postępowania procesowego, stosując przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Skarga bądź pozew przeciwko organowi administracji państwowej, a w postępowaniu nieprocesowym wnioszek, winny czynić zadość ogólnym wymogom pism procesowych w postępowaniu cywilnym.

Skargi na decyzje organów administracji państwowej mogły być także kierowane do organów kolegialnych o charakterze quasi-sądowym. Takie unormowanie spotykamy w art. 110 ustawy z 19 X 1972 r. o wynalazczości<sup>39</sup>, przy czym od orzeczeń Komisji Odwoławczej przy Urzędzie Patentowym przysługuje rewizja nadzwyczajna do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Również ustawa z 26 XI 1977 r. o zmianie dekretu o prawie górniczym w art. 56 i następnym postanawia, że roszczenia o naprawę szkód górniczych rozpoznają w obu instancjach komisje do spraw szkód górniczych<sup>40</sup>. Organy te nie mają charakteru sądów, gdyż nie są niezależne i nie wykonują jurysdykcji w imieniu PRL<sup>41</sup>.

<sup>33</sup> Dz.U. nr 8, poz. 48. Ustawa ta została z dniem 1 I 1983 r. uchylona przez ustawę z 14 XII 1982 r. o zatrudnieniu absolwentów (Dz.U. nr 40, poz. 270), która zniósła obowiązek zwrotu kosztów wykształcenia przez absolwenta szkoły wyższej w razie niepodjęcia pracy po studiach.

<sup>34</sup> Dz.U. nr 24, poz. 151, zm: Dz.U. z r. 1975 nr 16, poz. 91. Zob. też W. Kubiak. *Postępowanie egzekucyjne w administracji*. Warszawa 1968 s. 78.

<sup>35</sup> Dz.U. nr 38, poz. 230. Wyłączną właściwość sądów powszechnych w tym zakresie potwierdził NSA w Warszawie postanowieniem z 19 II 1981 r. (SA 490/81). „Orzecznictwo NSA“ 1:1981, poz. 11 s. 84-86.

<sup>36</sup> § 40 rozp. RM, Dz.U. z r. 1973 nr 30, poz. 177.

<sup>37</sup> Dz.U. nr 72, poz. 357.

<sup>38</sup> Dz.U. nr 2, poz. 15.

<sup>39</sup> Dz.U. nr 43, poz. 272.

<sup>40</sup> Dz.U. nr 35, poz. 151.

<sup>41</sup> S. Włodyka. *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*. Warszawa 1963 s. 16 n.



Zagadnienie to jest o tyle istotne, że na mocy art. 12 ust. 3 ustawy z 31 I 1980 r. powołującej do życia Naczelny Sąd Administracyjny oraz zmieniającej Kodeks postępowania administracyjnego pozostawiono dotychczasową drogę sądową od decyzji administracyjnych przed innymi organami niż NSA, sankcjonując w stosunkowo wąskim zakresie dotychczasowy stan prawny<sup>42</sup>. Poza tymi przypadkami pod rządami pierwotnego tekstu kodeksu z r. 1960 sądowa kontrola legalności rozstrzygnięć administracyjnych wykonywana była jedynie w sposób incydentalny.

Istniała natomiast możliwość zaskarżenia do sądu decyzji organów ubezpieczeń społecznych, tj. ZUS, z tym że procedura stosowana przez te organy była odmienna niż w Kodeksie postępowania administracyjnego. Były to decyzje administracyjne szczególnego rodzaju, a organami właściwymi do rozpoznawania skarg były okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych działające w I instancji oraz Trybunał Ubezpieczeń Społecznych jako instancja odwoławcza. Sądy te zostały powołane jeszcze na mocy ustawy z 28 VII 1939 r. (Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych), która nie została wprowadzona w życie wskutek wybuchu II wojny światowej<sup>43</sup>. W latach 1922-1939, a więc do czasu powołania TUS, skargi na decyzje organów emerytalnych rozpatrywał NTA. W rzeczywistości sądy ubezpieczeń społecznych funkcjonujące w latach 1945-1974 były wyodrębnionymi sądami administracyjnymi, zbudowanymi w odróżnieniu od NTA na podstawie zasady dwuinstancyjności, stanowiącej cechę konstytutywną sądownictwa powszechnego<sup>44</sup>. Ponadto w TUS występował rzecznik interesu społecznego, a w okręgowych sądach ubezpieczeń społecznych zasiadali ławnicy, co było instytucjami nie znanymi w NTA. Sądy te oprócz badania legalności, badały także zasadność (celowość) zaskarżanych decyzji. Działały one z powodu ratyfikowania w r. 1949 przez Polskę konwencji nr 36-40 MOP dotyczących obowiązkowych ubezpieczeń określonych grup pracowników najemnych na wypadek inwalidztwa, starości i śmierci. Konwencje te przewidują wyłączność drogi sądowej w sprawach związanych z systemem ubezpieczeń społecznych<sup>45</sup>.

Na podstawie ustawy z 15 II 1962 r. o Sądzie Najwyższym orzecznictwo TUS zostało poddane nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego<sup>46</sup>. W ten sposób do orzecznictwa SN zostały po raz pierwszy w okresie powojennym wprowadzone wyraźne elementy sądownictwa administracyjnego. TUS oraz okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych zostały na mocy ustawy z 24 X 1974 r. zastąpione przez okręgowe sądy pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>47</sup>, natomiast postępowanie przed organami ZUS

<sup>42</sup> Dz.U. nr 4, poz. 8.

<sup>43</sup> Pierwotny tekst ustawy został promulgowany w Dz.U.R.P. z r. 1939 nr 71, poz. 476, natomiast tekst jednolity ogłoszono w Dz.U. z r. 1961 nr 41, poz. 215. Zob. też *Historia państwa* t. 5 cz. 2 (Warszawa 1968) s. 288-289.

<sup>44</sup> Włodyka. *Organizacja* s. 129-132.

<sup>45</sup> Przepisy konwencji nr 36-40 MOP zawierają wspólne sformułowanie odnośnie do rozstrzygnięcia spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych: „Spory te będą rozstrzygane przez sądy specjalne złożone z sędziów zawodowych lub niezawodowych, obecnanych szczególnie z celem ubezpieczenia i potrzebami ubezpieczonych i orzekających ewentualnie z udziałem asesorów, powołanych spośród ubezpieczonych i pracodawców” (Dz.U. z r. 1949 nr 31, poz. 219-232).

<sup>46</sup> Dz.U. nr 11, poz. 54.

<sup>47</sup> Dz.U. nr 39, poz. 231. Na mocy art. 84 § 2 cyt. ustawy okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych



zostało scalone (z pewnymi wyjątkami) z ogólną procedurą administracyjną, zgodnie z dyspozycją art. 180 znowelizowanego k.p.a.<sup>48</sup>

### 3. SĄDOWA KONTROLA W ŚWIETLE NOWELI KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO Z R. 1980

Jeszcze w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych negowano potrzebę utworzenia oddzielnego pionu sądownictwa administracyjnego w Polsce. Uważano, że wystarczałyby jedynie rozszerzyć zakres kontroli sądów powszechnych nad administracją<sup>49</sup>. Argumentowano również, że rozbudowane w konstytucji oraz w ustawodawstwie zwykłym instytucje prokuratorskiego nadzoru oraz skarg i wniosków stworzyły surogat sądownictwa administracyjnego<sup>50</sup>.

Impulsem do dyskusji nad przywróceniem instytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce stała się przeprowadzona 3 III 1977 r. ratyfikacja, a następnie promulgacja Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ<sup>51</sup>. Art. 2 ust. 3 lit. b. Paktu in fine stwierdza konieczność rozwijania przez państwa — sygnatariuszy ochrony praw jednostki na drodze sądowej, jako najbardziej skutecznej i historycznie sprawdzonej<sup>52</sup>. Termin „rozwijanie” należy interpretować jako metodę ewolucyjną przez stopniowe wprowadzenie określonych instytucji kontroli sądowej w systemie prawnym państwa. W rozważaniach na ten temat, nasilających się od r. 1977, pogląd o konieczności restytucji wyodrębnionego sądownictwa administracyjnego nie był początkowo poglądem dominującym. Nawet w sejmowej Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska wysuwano wówczas projekt utworzenia na szczeblu wojewódzkim mieszanego ciała obywatelsko-urzędniczego (na wzór rad nadzorczych ZUS), posiadającego uprawnienia do uchylania niezgodnych z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych<sup>53</sup>. Propozycja usytuowania tego organu na szczeblu wojewódzkim wiązała się z faktem, że po reformach administracji terytorialnej z lat 1972-1975 blisko 90% uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych przeszło w ręce organów stopnia podstawowego. Ponadto w art. 57 ust. 2 znowelizowanej ustawy z 9 XII 1973 r. o radach narodowych<sup>54</sup>, podwa-

---

zostały zniesione z dn. 1 I 1975 r., natomiast zgodnie z § 3 tegoż artykułu TUS przestał istnieć z dn. 30 VI 1975 r.

<sup>48</sup> Numeracja artykułów k.p.a. według tekstu jednolitego opublikowanego w Dz.U. z r. 1980 nr 9, poz. 26.

<sup>49</sup> J. Łętowski. *Sądy powszechne i praworządność w administracji*. Wrocław—Warszawa—Kraków 1967 s. 49.

<sup>50</sup> Włodyka. *Organizacja* s. 263.

<sup>51</sup> Promulgacja Paktu nastąpiła w Dz.U. nr 38, poz. 167 z 29 XII 1977 r.

<sup>52</sup> Przepis ten głosi: „Każde z Państw Stron niniejszego Paktu zobowiązuje się: [...] rozwijać możliwości ochrony praw na drodze sądowej”.

<sup>53</sup> B. Bogomilski. *O kodeksie postępowania administracyjnego na tle reformy administracji terenowej*. PiP 11:1977 s. 51.

<sup>54</sup> Dz.U. z r. 1975 nr 26, poz. 139.

zając zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ustanowiono, że decyzje wydawane w sprawach indywidualnych w I instancji przez wojewodów albo prezydentów miast stopnia wojewódzkiego są ostateczne, a jedynym środkiem prawnym mogło być uchylenie decyzji w trybie nadzoru przez naczelny (centralny) organ administracji państwowej. Przepis ten, jako *lex specialis* w stosunku do obowiązującego Kodeksu postępowania administracyjnego, znacznie ograniczył uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym<sup>55</sup>.

W obowiązującym wówczas stanie prawnym stało się oczywiste, że luki w procedurze administracyjnej winny być wypełnione przez instytucję sądownictwa administracyjnego w połączeniu z pełnym przywróceniem zasady dwuinstancyjności postępowania, gdyż to ograniczenie kolidowało również z dyspozycją art. 2 ust. 3 Paku. Toteż w tym kierunku poszły prace ustawodawcze w r. 1979. Wówczas uznano już powszechnie konieczność przywrócenia w Polsce sądowej kontroli nad administracją. Jednak w dalszym ciągu trwał spór o to, czy będzie ona sprawowana przez wydzielony sąd szczególny czy też zostanie powierzona sądom powszechnym. Dyskutowano nad ostatecznym zasięgiem i formą sądowej kontroli legalności rozstrzygnięć administracyjnych oraz nad tym, czy w ramach projektowanej reformy wprowadzić nowy kodeks. W tej kwestii postanowiono, że należy poprzestać na nowelizacji kodeksu z r. 1960, uznając, że generalnie instytucje tego kodeksu sprawdziły się w praktyce, wymagając jedynie uzupełnień<sup>56</sup>. Zrezygnowano też z usytuowania sądownictwa administracyjnego w systemie sądownictwa powszechnego. W nawiązaniu do tradycji okresu międzywojennego ustawa z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego — powołała do życia z dniem 1 IX 1980 r. Naczelny Sąd Administracyjny<sup>57</sup>.

W odróżnieniu od swego poprzednika NSA został powiązany judykacyjnie z Sądem Najwyższym przez równoczesne utworzenie w SN Izby Cywilnej i Administracyjnej. SN sprawuje nadzór judykacyjny nad NSA, podejmując wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej dotyczące orzecznictwa administracyjnego, wydając uchwały zawierające odpowiedzi na pytania prawne oraz rozpoznaje rewizje nadzwyczajne od wyroków NSA<sup>58</sup>. Przyjęto tę konstrukcję prawną, ponieważ art. 61 Konstytucji wyposażył SN w szczególnie prerogatywy w zakresie wymiaru sprawiedliwości, będący „naczelnym organem sądowym“ i sprawujący nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania. W tym sensie pozycja prawnoustrojowa NSA jest kompromisem między pełną integracją w ramach struktur sądownictwa powszechnego a całkowitym wyodrębnieniem<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> J. Borkowski. *Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*. PiP 1:1978 s. 67-68.

<sup>56</sup> R. Orzechowski. *Przestanki i kierunki aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*. PiP 8-9:1979 s. 3-24.

<sup>57</sup> Dz.U. nr 4, poz. 8.

<sup>58</sup> Rewizja nadzwyczajna od orzeczeń NSA jest zjawiskiem dość rzadkim w związku z usytuowaniem NSA w systemie wymiaru sprawiedliwości. W nauce kwestionuje się dopuszczalność tego środka prawnego. M. Piekarski. *Rewizja nadzwyczajna od orzeczenia sądu administracyjnego*. PiP 3:1981 s. 59.

<sup>59</sup> M. Wyrzykowski. *Pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*. PiP 10:1980 s. 62. Podobne rozwiązanie przyjęto również ustanawiając od 1 I 1975 r. okręgowe sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, powiązane judykacyjnie z Izłą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN.

Na mocy art. 14 cyt. ustawy z 31 I 1980 r. przepisy o możliwości zaskarżenia do NSA wadliwych decyzji administracyjnych stosuje się do decyzji, w których postępowanie w I instancji zostało wszczęte po dniu 1 IX 1980 r., tj. po wejściu w życie noweli do Kodeksu postępowania administracyjnego. Tryb postępowania przed NSA został uregulowany przepisami art. 196-216 k.p.a. oraz przepisami k.p.c. Zakres przedmiotowy kompetencji NSA został uregulowany odmiennie niż w przepisach dotyczących NTA. W miejsce klauzuli generalnej ustawodawca umieścił w przepisie art. 196 § 2 k.p.a. enumeratywny wykaz 20 rodzajów decyzji, które mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego po wyczerpaniu toku instancji. Uprawnienie strony do zaskarżenia wadliwej decyzji musi wynikać wyraźnie *ex lege*. Z drugiej strony pojęcia zawarte w art. 196 § 2 k.p.a. dopuszczające skargę są zbyt ogólnikowe, toteż w razie wątpliwości skarga winna być dopuszczalna (*in dubio pro actione*)<sup>60</sup>. Poza kompetencją NSA pozostaje mniej niż 10% decyzji administracyjnych, opierających się o klauzulę „porządku publicznego“, co jest pozostałością doktryny głoszącej, iż decyzje uznaniowe w tej materii nie podlegają kontroli sądowej<sup>61</sup>. Poglądy te znalazły swe odbicie w debacie sejmowej z 5 XII 1983 r. podczas dyskusji nad nowelizacją ustawy paszportowej. Podnoszono tezę, że zbyt szerokie określenie kompetencji NSA mogłoby obniżyć skuteczność działania i autorytet organów administracji państwowej<sup>62</sup>. W latach 1981-1986 kontrolą sądową objęto decyzje dotyczące kontroli publikacji i widowisk, przywozu i wywozu przedmiotów oraz publikacji za granicę, ochrony radiologicznej, zakładania firm polonijnych, stosunku służbowego mianowanych funkcjonariuszy państwowych w służbie cywilnej oraz rejestracji mężczyzn uporczywie uchylających się od pracy. Rozciągnięto ponadto kontrolę sądową na niektóre decyzje z zakresu prawa dewizowego oraz na wszystkie rozstrzygnięcia administracyjne z zakresu prawa prasowego. Tę możliwość zapowiadał przepis art. 196 § 3 k.p.a. przewidując, iż późniejsze ustawy szczególne mogą rozszerzyć właściwość NSA, niezależnie od konkretyzacji pojęć zawartych w art. 196 § 2 pkt 1-20 k.p.a. Przepisem szczególnym w rozumieniu art. 196 § 3 k.p.a. winien być akt normatywny rangi ustawy. Wyjątkowo jednak prawodawca dopuścił możliwość wniesienia skargi do NSA na podstawie przepisu niższej rangi niż ustawa, jak to ma miejsce w przypadku § 45 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 24 X 1983 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników NBP<sup>63</sup>. Przepuszczalnie chodziło tutaj o wyjaśnienie, że decyzje administracyjne dotyczące mianowanych funkcjonariuszy bankowych są decyzjami w sprawach zatrudnienia, które podlegają kompetencji NSA.

Ponieważ znowelizowany Kodeks postępowania administracyjnego wprowadził kategorię ugody administracyjnej mającej moc prawną równą decyzji, toteż postano-

<sup>60</sup> A. Zieliński. *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*. PiP 4:1980 s. 37.

<sup>61</sup> S. Zawadzki, J. Świątkiewicz. *Z doświadczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*. PiP 6:1981 s. 7. Około 4% skarg dotyczy decyzji nie będących przedmiotem rozstrzygnięć NSA. Według stanu prawnego na dzień 1 IX 1986 r. z ważniejszych zagadnień spod kompetencji NSA wyjęte są decyzje paszportowe, stowarzyszeń, zbiorów i zgromadzeń publicznych.

<sup>62</sup> Zob. wypowiedzi posła sprawozdawcy W. Gadowskiego oraz W. Drapicha. „Diariusz Sejmowy” 12:1983 s. 23 n.

<sup>63</sup> Dz.U. nr 64, poz. 290.



wienie zatwierdzające ugodę albo odmawiające jej zatwierdzenia również powinno być przedmiotem kontroli NSA<sup>64</sup>.

Obecnie przepisy znacznie szerzej niż pod rządami ustawy z r. 1922 o NTA określają zakres podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi. Skarga szczególnie przysługuje stronie, organizacji społecznej na prawach strony oraz prokuratorowi<sup>65</sup>. Strona może wnieść skargę dopiero po wyczerpaniu toku instancyjnego w terminie do 30 dni od zapoznania się z treścią decyzji, z tym że sąd administracyjny może przywrócić zaniedbany termin<sup>66</sup>. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Organ ten po wpłynięciu skargi może we własnym zakresie zmienić albo uchylić zaskarżoną decyzję, nie przekazując jej do NSA (art. 200 § 2 k.p.a.). Ten przepis jest przejawem ekonomii procesowej, mającej na celu obciążenie NSA, biorąc pod uwagę nieliczną kadre i warunki materialne tego sądu.

Po wstępnej kwalifikacji prawnej skargi, jeśli jest ona z mocy prawa dopuszczalna i nie zawiera uchybień formalnych, sąd administracyjny wyznacza rozprawę<sup>67</sup>. Równocześnie zawiadania się prokuratora o terminie rozprawy, jeśli prokurator wniósł skargę, brał udział w postępowaniu administracyjnym albo zgłosił swój udział w postępowaniu przed NSA (art. 203 § 1 i 2 k.p.a.). Sąd administracyjny skargę oddala, jeśli jest ona bezzasadna. Jeśli natomiast skarga jest zasadna, NSA ma większe możliwości orzekania niż NTA. Wówczas NSA jest władny nie tylko uchylić zaskarżoną decyzję w całości albo w części w myśl przesłanek art. 207 § 2 pkt 1-3 k.p.a. Może również stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji (art. 207 § 3 k.p.a. w związku z art. 156 § 1 k.p.a.). Wreszcie z powodu prekluzji sąd administracyjny może ograniczyć się do stwierdzenia niezgodności decyzji z prawem, nie orzekając o jej nieważności (art. 207 § 4 k.p.a.). NSA orzeka merytorycznie w formie wyroku, któremu przysługuje powaga rzeczy osądzonej *res iudicata*, natomiast w kwestiach formalnych wydaje postanowienia. W razie uwzględnienia skargi sąd administracyjny orzeka od organu zwrot kosztów postępowania na rzecz skarżącego. Ocena prawna NSA zawarta w uzasadnieniu orzeczenia wiąże sąd i dany organ administracyjny (art. 209 k.p.a.).

Sąd administracyjny zgodnie z przepisem art. 206 k.p.a. nie jest związany granicami skargi. W przeciwnieństwie do NTA petent zaskarżający np. decyzję o wyłączeniu nieruchomości w części dotyczącej wysokości odszkodowania może uzyskać uchylenie bądź unieważnienie całej decyzji, o ile została ona wydana z naruszeniem prawa. Dochodzi tu do głosu przewaga interesu publicznego. Stąd przełamanie rzymskiej maksymy *ne eat iudex ultra petitia partium*, doznającej również wyjątków w polskim procesie cywilnym<sup>68</sup>. Ponadto zgodnie z regułą zawartą w art. 211 k.p.a. do

<sup>64</sup> J. Świątkiewicz. *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnej*. PiP 3:1980 s. 16.

<sup>65</sup> Prokuratorowi przysługuje legitymacja w szerszym zakresie niż stronie, ponieważ może on nawet zaskarżyć decyzję organu I instancji do 6 miesięcy od jej ogłoszenia lub doręczenia stronie (art. 199 § 2 k.p.a.).

<sup>66</sup> Decyzja może nosić pozwolenia, rozstrzygnięcia itp. (Służewski. *Postępowanie* s. 104). Chodzi tu zawsze o merytoryczne rozstrzygnięcie kończące daną sprawę w trybie administracyjnym (art. 104 § 2 k.p.a.).

<sup>67</sup> Jeśli skarga jest niedopuszczalna, NSA wydaje postanowienie o odrzuceniu skargi. Por. postanowienie NSA w Warszawie z 3 XI 1980 r. (SA 382/80). »Orzecznictwo NSA« 1:1981, poz. 1 s. 50-51.

<sup>68</sup> W. Siedlecki. *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*. Warszawa 1977 s. 303-304.

postępowania przed NSA stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. o postępowaniu przed sądem rewizyjnym<sup>69</sup>. W postępowaniu przed NSA skargi i inne pisma muszą czynić zadość ogólnym wymogom pism procesowych w rozumieniu Kodeksu postępowania cywilnego. Organ administracji państwowej jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na skargę w myśl art. 207 § 1 k.p.c. w związku z art. 14 k.p.c.

NSA — jak wiadomo — bada legalność, tj. zgodność z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej. Pojęcie zgodności z prawem można rozumieć *sensu stricto*, czyli w tradycyjnym ujęciu prezentowanym przez orzecznictwo NTA oraz *sensu largo*, w szerokim kontekście uwarunkowań prawnych. Ustawodawca w niektórych przypadkach upoważnił NSA do badania legalności decyzji *sensu largo*, co potwierdził przepis art. 15 ust. 2 ustawy z 31 VII 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk<sup>70</sup>. Podobne poglądy co do rozszerzenia sfery kompetencji NSA wyrażono również w debacie sejmowej nad projektem tej ustawy<sup>71</sup>. Panuje natomiast pogląd w doktrynie, że NSA nie powinien badać celowości, tj. różnych możliwych dróg działania organu, a ograniczać się jedynie do stwierdzenia, czy organ nie przekroczył kompetencji nadanej przez ustawę<sup>72</sup>. Temu stanowisku przeczy orzecznictwo NSA, zwłaszcza w dziedzinie orzekania o zwolnieniach od należności celnych oraz wyrażania zgody na stały pobyt w Warszawie<sup>73</sup>. W tych sprawach NSA rozstrzygając o legalności zaskarżonej decyzji, dokonał jednocześnie konkretyzacji tzw. norm nieostrych typu „...organ może...”, a wyroki noszą wyraźnie znamiona orzekania na zasadzie słuszności *aequitas, equity*.

Ponieważ akty normatywne dotyczące ceł oraz formalności meldunkowych zawierają liczne elementy swobodnego uznania, NSA stanął na stanowisku — odmiennie niż NTA — że swobodne uznanie utraciło swój dotychczasowy charakter. „Zakres swobody [...] jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach k.p.a.”<sup>74</sup>

NSA, jak również sądy powszechne nie mają uprawnień do zawieszania mocy obowiązującej przepisów niższego rzędu, jeśli są one sprzeczne z normami wyższego rzędu, a zwłaszcza z ustawami. Ustawodawca jednak wyposażył NSA w uprawnienie do tzw. sygnalizacji (art. 214 k.p.a.). Uprawnienia takiego nie miał NTA. W razie stwierdzenia takiej niezgodności przy rozpoznawaniu konkretnej sprawy sąd administracyjny powiadamia o tym fakcie nie tylko organ wydający decyzję, ale także organ,

<sup>69</sup> W. Siedlecki. *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*. PiP 2:1981 s. 52-64.

<sup>70</sup> „Naczelny Sąd Administracyjny bada zgodność zaskarżonej decyzji z treścią niniejszej ustawy oraz zgodność z innymi przepisami prawa w zakresie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego” (Dz.U. nr 20, poz. 99 z późniejszą zm.). Cyt. ustawa przewiduje krótszy w porównaniu z k.p.a. (siedmiodniowy) termin do zaskarżenia decyzji, a ponadto w postępowaniu przed NSA znacznie rozszerza uprawnienia procesowe organizacji społecznych, zainteresowanych rozstrzygnięciem sądu.

<sup>71</sup> Por. wypowiedź posła Z. Czeszejko-Sochackiego zawartą w Biuletynie nr 136/VIII kad. Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości. Wydział Prasowy Kancelarii Sejmu. Warszawa 27 XI 1980 r.

<sup>72</sup> Służewski. *Postępowanie* s. 192-193.

<sup>73</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z 26 V 1981 r. w sprawie zwolnienia od należności celnej (SA 810/81). „Orzecznictwo NSA” 1:1981, poz. 45 s. 182-187 oraz wyrok NSA w Warszawie z 26 V 1981 r. w sprawie zameldowania na pobyt stały w Warszawie (SA 955/81). Tamże poz. 48 s. 205-208.

<sup>74</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 11 VI 1981 r. (SA 820/81). Tamże poz. 57 s. 226-230.

który wydał przepis wykonawczy sprzeczny z ustawą. NSA poprzez instytucję sygnalizacji bada pośrednio legalność aktów normatywnych, wchodząc w sferę uprawnień właściwą dla sądownictwa konstytucyjnego<sup>75</sup>. Poprzez sygnalizację oraz w wyniku judykatury NSA w przedmiocie oceny prawnej decyzji o odmowie zameldowania na pobyt stały w Warszawie ustawodawca zdecydował się na zmianę dotychczasowego stanowiska. Nowela do ustawy o ewidencji ludności z 1984 r. znosi wszelkie ograniczenia w zakazie pobytu osób na terenie stolicy.

Wreszcie NSA jest władny rozpoznawać skargi na tzw. milczenie władzy, tj. brak decyzji ze strony uprawnionego organu, o ile decyzja mieści się w grupie decyzji zaskarżonych do NSA, a strona bezskutecznie dochodziła swoich uprawnień w trybie instancyjnym określonym w art. 37 k.p.a. (art. 216 k.p.a.). Jeśli skarga na bezczynność organu jest zasadna, NSA zobowiązuje w wyroku organ do wydania decyzji w określonym terminie, nie zastępując jednak organu w jego merytorycznej działalności.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25 II 1981 r. określiło strukturę organizacyjną NSA<sup>76</sup>. Obok centrali NSA w Warszawie, której właściwość rzeczowa dotyczy rozpoznawania skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (§ 2 rozporządzenia), funkcjonują także ośrodki zamiejscowe NSA, czego nie było w działalności NTA. Ośrodki te zapoznają się ze skargami dotyczącymi decyzji organów administracji państwowej, położonych na danym terenie, przy czym taka struktura nie koliduje z zasadą jednoinstancyjności NSA. Natomiast wzorem innych sądów zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 26 II 1982 r. NSA otrzymał regulamin czynności urzędowych<sup>77</sup>. Tak więc NSA jest mniej sformalizowanym sądem w porównaniu z NTA, natomiast o znacznie szerszych możliwościach działania.

Pozostaje do omówienia zagadnienie zakresu przedmiotowego kompetencji NSA od strony prawnej regulacji stosunków między Państwem a Kościołem. Zdecydowana większość spraw „mieszanych“, a więc takich, w których obok elementów prawno-wyznaniowych występują inne, podlega rozpoznaniu przez NSA. Przykładem mogą być tutaj zagadnienia obejmujące reglamentację nieruchomości stanowiących własność kościelnych osób prawnych i fizycznych, jeśli jest ona dokonywana w trybie administracyjnym, np. w drodze wywłaszczenia. Podobna sytuacja może dotyczyć działalności oświatowej prowadzonej przez instytucje kościelne oraz statusu prawnego wyższych uczelni katolickich<sup>78</sup>. Nie podlegają natomiast kontroli NSA samoistne decyzje z zakresu spraw wyznaniowych, m.in. wydawane na podstawie przepisów dekretu z 31 XII 1956 r. o obsadzaniu stanowisk kościelnych<sup>79</sup>, jak również sprawy związane z

<sup>75</sup> Świątkiewicz. *Przedmiotowy zakres* s. 13. Tzw. samoistny akt normatywny czy też instrukcja nie może być podstawą prawną decyzji. Por. wyrok NSA w Warszawie z 6 II 1981 r. (SA 819/80). „Orzecznictwo NSA“ 1:1981, por. 6 s. 65-72.

<sup>76</sup> Dz.U. nr 5, poz. 21, zm: Dz.U. z r. 1982 nr 45, poz. 301.

<sup>77</sup> M.P. nr 9, poz. 63.

<sup>78</sup> Art. 25 ust. 3 ustawy z 4 V 1982 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 14, poz. 113, z późn. zm.) przewidywał kompetencję NSA w razie sporu między szkołą wyższą a ministrem (kierownikiem urzędu centralnego) nadzorującym szkołę. Zob. też: E. Ochendowski. *Organizacja szkół wyższych w świetle nowej ustawy o szkolnictwie wyższym*. PiP 10:1982 s. 26 n.

<sup>79</sup> Dz.U. z r. 1957 nr 1, poz. 6. W tych kwestiach surogatem NSA jest do pewnego stopnia Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu i Episkopatu, reaktywowana we wrześniu 1980 r.



działalnością stowarzyszeń wyznaniowych oraz publicznych zgromadzeń religijnych, odbywających się poza miejscem kultu, gdyż zagadnienia te nie zostały ujęte w przepisach art. 196 § 2 pkt 1-20 k.p.a. ani też w ustawach szczególnych, określających granice uprawnień sądu administracyjnego<sup>80</sup>.

#### 4. DYSKUSJA NAD PRZYSZŁOŚCIĄ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE

Problem wyboru optymalnego modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce jest ciągle kwestią otwartą. Ogólnie rzecz biorąc — w rozważaniach na ten temat dziś nikt nie podważa celowości tego typu instytucji we współczesnym prawodawstwie polskim. Pytanie nie dotyczy problemu, czy utrzymać sądową kontrolę nad administracją, lecz jak ją zreformować. W istocie pytanie sprowadza się do rozważenia następujących dylematów:

1. Utrzymać czy też rozszerzyć zasięg kontroli sądowej nad administracją. Praktyka wielu państw europejskich, w tym także Polski dowodzi, że w okresach, gdy przeważały tendencje ku demokratyzacji stosunków społecznych, zasięg kompetencji sądu ulega rozszerzeniu. W okresach, gdy do głosu dochodziły tendencje autokratyczne, zakres kontroli sądu nad działalnością administracji ulegał uszczupleniu. Jest pożądané, aby ustawodawca zrezygnował z obecnej redakcji art. 196 § 2 k.p.a. na rzecz sformułowania klauzuli generalnej, tak jak to zostało ujęte w ustawie z r. 1922 o NTA. Klauzula taka uniemożliwiłaby stosowanie wykładni rozszerzającej na niekorzyść drogi sądowej w myśl reguły *exceptiones non sunt extendae*. Ewentualne wyłączenia spod kontroli sądowej nie powinny być szersze niż pod rządami ustawy z r. 1922. We wstępnej fazie prac nad redakcją projektu ustawy o samorządzie terytorialnym w latach 1980-1983 rozprawiano na temat celowości poddania sądowej kontroli również rozstrzygnięć o charakterze generalnym, czyli uchwał organów przedstawicielskich oraz zarządzeń terenowych organów wykonawczych. W uchwalonej przez Sejm 20 VII 1983 r. ustawie o systemie rad narodowych samorządu terytorialnego<sup>81</sup> w rozdziale 12 ustawy, zatytułowanym: „Nadzór nad radami narodowymi i ich organami“ (art. 142-149 cyt. ustawy), przyjęto jednak założenie, że niezgodne z konstytucją, ustawami oraz polityką Państwa rozstrzygnięcia o charakterze generalnym rad narodowych oraz ich organów wykonawczych mogą być uchylone jedynie w drodze nadzoru sprawowanego przez organy nadrzędne. Nie mogą być natomiast uchylone na drodze sądowej, np. w przypadku wydania przez właściwy organ administracji terytorialnej, zarządzenia o wyznaczeniu w danej miejscowości terenów budowlanych<sup>82</sup>. Pojęcie nadzoru w systemie rad narodowych oraz ich organów ma jednak szerszy

<sup>80</sup> Kategorie decyzji administracyjnych z zakresu spraw wyznaniowych, mogące być przedmiotem skargi do NSA wymienia M. Pietrzak. *Prawo wyznaniowe*. Warszawa 1982 s. 253.

<sup>81</sup> Dz.U. nr 41, poz. 185.

<sup>82</sup> NSA bada jedynie, podobnie jak NTA, legalność decyzji, a nie aktów normatywnych. Por. wyrok NSA w Warszawie z 20 III 1981 r. (SA 317/81). „Orzecznictwo NSA“ 1:1981, poz. 25 s. 121-124.

zakres niż kontrola sprawowana przez NSA, obejmując oprócz podstawowego kryterium praworządności także kryterium zasadności działania, opierające się na przesłankach pozaprawnych.

2. Sądowa kontrola legalności większości decyzji administracyjnych, podejmowanych w sprawach indywidualnych, istnieje w Polsce w drodze zapisu dokonanego w ustawie zwykłej, czyli noweli do Kodeksu postępowania administracyjnego z r. 1980. Brak natomiast jednoznacznego zapisu w tej kwestii w ustawie zasadniczej poza możliwością tworzenia w drodze ustaw zwykłych sądów szczególnych, jakim jest NSA. Podczas pierwszego czytania w Komisji Prac Ustawodawczych Sejmu poprawek do konstytucji z marca r. 1982 zaproponowano dodatkowy art. 56, który wyodrębnił Naczelny Sąd Administracyjny spośród innych sądów szczególnych oraz podkreślał jego działalność kontrolną wobec rozstrzygnięć organów administracji. Jednak projektowany przepis nie znalazł się w ostatecznej wersji projektu. Dla ugruntowania zasady powszechności sądowej kontroli legalności działań organów administracji państwowej należałoby stworzyć prawne przesłanki, działające na rzecz domniemania kompetencji sądu administracyjnego. W tym celu przy najbliższej nowelizacji ustawy zasadniczej warto zrehabilitować przepis nawiązujący do tradycji wywodzącej się z postanowień art. 73 konstytucji marcowej z r. 1921. Również przepis art. 16 § 2 k.p.a., mówiący o możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, winien znaleźć swój odpowiednik w konstytucji.

3. Rozważania o prawnoustrojowej pozycji i roli sądownictwa administracyjnego nie mogą pomijać sprawy ewentualnej integracji NSA z systemem sądów powszechnych. W większości krajów sąsiadujących z Polską, np. na Węgrzech, sądową kontrolę legalności decyzji administracyjnych sprawują sądy powszechne<sup>83</sup>. W Jugosławii oraz w państwach Europy Zachodniej (RFN, Austria) kontrolę tę sprawują odrębne sądy (izby sądowe). We Francji trybunał administracyjny, czyli Rada Państwa (Conseil d'Etat), pełni nawet funkcję organu doradczego rządu w dziedzinie zagadnień prawnych. Inaczej w Anglii, gdzie wiekowa tradycja ukształtowała zasadę, iż kontrolę nad administracją sprawują sądy powszechne w systemie *common law*<sup>84</sup>.

W Polsce obie koncepcje mają swoich zwolenników i przeciwników. Wstępne założenia projektu nowej ustawy o ustroju sądów powszechnych szły w kierunku rozwiązań węgierskich, tj. scalenia sądownictwa administracyjnego w jednolitym systemie sądów powszechnych<sup>85</sup>. Te same zamierzenia dotyczyły istniejących sądów pracy i ubezpieczeń społecznych. Według tego projektu, zachowując Izbę Cywilną i Administracyjną w SN, utworzono by równocześnie wydziały administracyjne w sądach okręgowych (jeden sąd na kilka województw). Wydziały administracyjne byłyby władne rozpoznawać skargi dotyczące decyzji wydanych przez organy administracji państwowej stopnia podstawowego i wojewódzkiego, natomiast SN zachowałby to prawo w stosunku do decyzji pochodzących od naczelnych i centralnych

<sup>83</sup> Łętowski. *Sądy powszechne* s. 25 n.

<sup>84</sup> Szerzej o zagadnieniu kontroli sądowej w Anglii pisze L. Bar. *Sądowa kontrola administracji w Anglii*. Warszawa 1962 s. 105 n.

<sup>85</sup> J. Bról. *Kierunki reformy sądownictwa. Propozycje rozwiązań prawnooorganizacyjnych*. PiP 9-12: 1981 s. 18-33.

organów administracji państwowej. Osobiście jestem zwolennikiem opcji polegającej na pozostawieniu dotychczasowego usytuowania NSA ze względu na tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce, szczególnie doniosłą rolę tego sądu w regulacji prawidłowych stosunków społecznych oraz specyficzną metodologię działania, nie spotykaną w sądownictwie powszechnym.

4. Immanentną cechą postępowania sądowego jest jego dwuinstancyjność. Obecna procedura stosowana w postępowaniu przed NSA jest wyjątkiem od tej reguły. Mając na uwadze ujednoczenie procedur sądowych w Polsce, można zastanowić się nad ustawowym dopuszczeniem rewizji od orzeczeń sądu administracyjnego na analogicznej zasadzie, jak w art. 367 k.p.c. Dotychczasowa praktyka orzecznictwa NSA wskazuje, że korygowanie orzeczeń tego sądu na drodze rewizji nadzwyczajnej przed Izbą Cywilną i Administracyjną SN jest zjawiskiem dość rzadkim. Świadczy to jednak o wysokim poziomie i stabilności dotychczasowej judykatury NSA<sup>86</sup>.

5. Jedynie decyzje oparte na zasadzie przewidzianej w art. 107 k.p.a. mogą być przedmiotem rozstrzygnięć NSA. Wiele rozstrzygnięć dotyczących zwłaszcza reglamentacji dóbr deficytowych nie ma formy decyzji. Wydaje się rzeczą celową wyodrębnić uproszczonego postępowania administracyjnego wzorem procedury cywilnej i karnej oraz poddanie rozstrzygnięć zapadłych w takim postępowaniu kontroli sądowej<sup>87</sup>.

6. Prawo administracyjne jest tą specyficzną gałęzią nowożytnego prawa, które posiada zwartą i wyodrębnioną część proceduralną (formalną), natomiast część materialna prawa administracyjnego rozpada się na niezliczone przepisy szczególne, posiadające różną rangę w hierarchii źródeł prawa. Podobna sytuacja na tym odcinku panuje także w Polsce. Jeszcze w XIX w. oraz z początkiem XX w. teoretycy administratywiści (W. Jellinek, H. Kelsen) wyodrębnili tzw. ogólne zasady prawa administracyjnego, które nie zostały jednak skodyfikowane. Wiele pojęć tego typu można znaleźć w orzeczeniach NTA. Próby ujęcia tych reguł w tzw. część ogólną prawa administracyjnego i przełożenia na język norm prawnych ponawiane w okresie powojennym nie dały pozytywnych rezultatów. Chodzi tu o takie zagadnienia, jak struktura organu administracyjnego, samo pojęcie i cechy organu, czy też zasadnicze pojęcia z zakresu administracji. Nadanie tym pojęciom rangi aktu normatywnego z pewnością ujednoczył orzecznictwo administracyjne, jak również usprawni działalność sądu administracyjnego, władnego do dokonywania wykładni przepisów przy rozpoznawaniu konkretnych spraw.

Uwagi te świadczą o znaczeniu instytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce, która na przestrzeni 60 lat od jej ustanowienia zdobyła trwałe miejsce w systemie polskiego wymiaru sprawiedliwości. Poziom orzecznictwa polskich sądów

<sup>86</sup> Od 1 IX 1980 r. do 30 IX 1982 r. na 11503 orzeczeń NSA strony zakwestionowały 264 orzeczenia. Podmioty uprawnione do wniesienia rewizji nadzwyczajnej uwzględniły 18 podań stron, natomiast SN rozpoznał 8 rewizji nadzwyczajnych i uchylił 6 orzeczeń NSA. H. Starczewski. *Naczelny Sąd Administracyjny. Zbiór przepisów*. Warszawa 1983 s. 20.

<sup>87</sup> J. Łętowski. *W sprawie zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego*. PiP 5:1981 s. 38-41.



administracyjnych w tym okresie dorównał poziomowi tych państw europejskich, gdzie sądownictwo to ma najdłuższą historię, sięgającą jeszcze ubiegłego stulecia. Korzystając z bogatych doświadczeń przeszłości, dalszy rozwój sądownictwa administracyjnego w naszym kraju z pewnością przyczyni się do ustabilizowania praworządności i zwiększenia ochrony prawnej obywateli w ich stosunkach z administracją państwową.

## ENTWICKLUNGSTENDENZEN DES VERWALTUNGSGERICHTSWESENS IN POLEN

### Zusammenfassung

Unbemerkt ging der 60. Jahrestag der Eröffnung des ersten polnischen Verwaltungsgerichts, des „Obersten Verwaltungstribunals“, vorüber. Als Eininstanzkassationsgericht, das ausserhalb der Struktur des allgemeinen Gerichtswesens stand und sich auf österreichische Vorbilder stützte, war es ununterbrochen von 1922-1939 tätig. Trotz zahlreicher Unvollkommenheiten trug es zur Vereinheitlichung der Grundbegriffe auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsprozedur bei.

In den Jahren von 1945-1980 gab es in Polen praktisch kein Verwaltungsgerichtswesen, abgesehen von der Tätigkeit eines besonderen Sozialversicherungstribunals. Die allgemeinen Gerichte kontrollierten die Legalität der Verwaltungsentscheidungen auf sehr engem Gebiet.

Das am 1.9.1980 eröffnete Oberste Verwaltungsgericht knüpft teilweise an die Funktionen an, die das Oberste Verwaltungstribunal ausgeübt hatte. In seinem Wirken überschreitet es die den klassischen Verwaltungsgerichten zugeschriebenen Rahmen. Judikativ mit dem Höchsten Gericht verbunden, urteilt es nicht nur über die Legalität von Verwaltungsentscheidungen, sondern entscheidet auch im Falle des sog. Schweigens der Behörden und signalisiert Unkorrektheiten bei der Arbeit der staatlichen Verwaltungsorgane. Das Oberste Verwaltungsgericht verweist darüber hinaus auf mangelnde Übereinstimmung von Exekutivakten mit dem Gesetz. In der Urteilsprechung lassen sich Elemente des Urteilens nach dem Billigkeitsprinzip erkennen.

Die Traditionen und Errungenschaften des Verwaltungsgerichtswesens in Polen sind nicht gering. Gegenwärtig dauert die Diskussion über das Zukunftsmodell dieses Gerichtswesens an. Es wäre angebracht, das Verwaltungsgerichtswesen — nach dem Vorbild der Verfassung von 1921 — zu verankern in der Verfassung.