

ANDRZEJ NOWAKOWSKI

UWAGI O PRZEDMIOTOWYM ZAKRESIE JURYSDYKCJI
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO.
PROPOZYCJE DE LEGE FERENDA

Ustanowienie, w wyniku noweli styczniowej do k.p.a. z 1980 r., instytucji sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych, po ponad 40-letniej nieobecności sądownictwa administracyjnego w Polsce, było niewątpliwie przełomowym posunięciem, zmierzającym w kierunku umocnienia praworządności i ochrony praw obywatelskich. NSA zyskał szerokie uznanie nie tylko ze strony sfer prawniczych, lecz także szerokich kręgów opinii publicznej. Te oczekiwania i nadzieje — niekiedy nadmierne — znalazły wyraz w treści umów społecznych, zawartych w latach 1980 - 1981 przez przedstawicieli władz państwowych z reprezentantami poszczególnych środowisk. Porozumienia gdańskie z 31 VIII 1980 r. oraz łódzkie z 15 II 1981 r. zawierały sformułowania idące w kierunku rozszerzenia zakresu kompetencji NSA. O ile porozumienie gdańskie doczekało się realizacji w postaci zapisu art. 15 ustawy z 31 VII 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk¹, o tyle porozumienie łódzkie w przedmiocie rozciągnięcia jurysdykcji NSA na odmowne decyzje paszportowe wciąż czeka na realizację².

Pięcioletni okres funkcjonowania NSA oraz obecna dyspozycja art. 196 § 2 k.p.a. skłaniają do kilku refleksji. Niewątpliwie wprowadzenie dekretu o stanie wojennym, a następnie ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu osłabiło tendencje zmierzające do rozszerzenia zakresu kognicji NSA. Z kolei w okresie lat 1980 - 1985 można zaobserwować niekonsekwencje ustawodawcy oraz judykatury co do obejmowania kompetencją NSA poszczególnych dziedzin życia społecznego³.

¹ Dz. U. nr 20, poz. 99, zmiany: Dz. U. 1983 nr 44, poz. 204, 1984 nr 5, poz. 24.

² Poselski projekt ustawy o paszportach, złożony w Prezydium Sejmu 18 VI 1982 r., przewidywał właściwość NSA w sprawach paszportowych. Nowela do ustawy paszportowej uchwalona przez Sejm 5 XII 1983 r. z inicjatywy Rady Ministrów (Dz. U. nr 66, poz. 298) nie przewiduje tej możliwości.

³ Art. 19 ustawy z 6 XII 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne w brzmieniu wprowadzonym ustawą z 31 I 1985 r. (tekst jednolity: Dz. U. 1985 nr 13, poz. 58) ograniczył kompetencje NSA w porównaniu z pierwotnym tekstem ustawy do przypadków, gdy decyzje odmowne nie dotyczą bezpieczeństwa Państwa lub ochrony tajemnicy państwowej.

Na tle dyskusji wokół pozycji prawnej NSA spróbuję naszkicować propozycje de lege ferenda. Chodzi tu o przeprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązującym ustawodawstwie dotyczącym sądownictwa administracyjnego w PRL.

I

W ustawie z 31 I 1980 r.⁴ ustawodawca określił generalne zasady działania sądownictwa administracyjnego w Polsce, wytyczając zarazem granice jego kompetencji. Niewątpliwie obecne rozwiązanie prawne, choć stanowi poważny krok naprzód w porównaniu ze stanem prawnym sprzed 1980 r., jest rozwiązaniem kompromisowym i tymczasowym⁵. Ponadto nie sposób zapomnieć, że w samym aparacie administracyjnym nie dostrzega się jeszcze w pełni walorów sądownictwa administracyjnego. Ten punkt widzenia dominował w debacie sejmowej nad nowelą do ustawy paszportowej, kiedy to odezwały się głosy kwestionujące dalszą celowość istnienia NSA⁶. Jest to zjawisko symptomatyczne, którego nie należy lekceważyć⁷. Historia okresu powojennego ukazuje w sposób dobitny, że wszelkie odchodzenie od instytucjonalnych gwarancji praworządności, np. po wydarzeniach lat 1956 i 1970, prowadziło nieuchronnie do narastania zjawisk kryzysowych. Szeroki zakres jurysdykcji sądownictwa administracyjnego, świadczący o zaufaniu pomiędzy władzą państwową a obywatelami, był zawsze skutecznym hamulcem przeciw autokratycznym metodom rządzenia. Natomiast uszczuplanie zakresu jurysdykcji sądu administracyjnego było z reguły zapowiedzią narastania antydemokratycznych praktyk w życiu publicznym. Ta prawidłowość występuje w różnych państwach i w różnych systemach prawnych, a w Polsce przedwojennej dała się zauważyć po 1926 r., kiedy wprowadzono liczne rygory proceduralne w postępowaniu przed ówczesnym NTA, co poważnie utrudniało stronom możliwość zaskarżenia niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych do sądu⁸.

Stanowisko doktryny w tej materii posiada doniosłe znaczenie praktyczne. Jedną z istotnych cech dyskusji nad projektem nowelizacji k.p.a.

⁴ Dz. U. nr 4, poz. 8.

⁵ M. Mincer, *Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Nowe Prawo 1981, nr 5, s. 4.

⁶ Diariusz Sejmowy 1983, nr 12, s. 23 i n.

⁷ A. Zieliński, *Zakres przedmiotowy kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Nowe Prawo 1984, nr 4, s. 6 i n. Autor uważa, że wypowiedzi kwestionujące istnienie NSA mają charakter incydentalny.

⁸ Tekst jednolity ustawy z 3 VIII 1922 r. o NTA: Dz. U. R. P. 1926, nr 68, poz. 400. Porównaj także: E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 203.

był spór o zakres wyłączeń spod kontroli sądowej i jego uzasadnienie⁹. Przeważył wówczas pogląd, że decyzje o dużej ostrości politycznej winny, przynajmniej w pierwszym okresie, pozostawać poza sądową kontrolą¹⁰. Ustawodawca przewidział jednak możliwość objęcia w przyszłości niektórych typów decyzji wyłączonych spod kompetencji sądu administracyjnego, kontrolą tego sądu w miarę umocnienia pozycji prawnoustrojowej NSA (art. 196 § 3 k.p.a.). Nadal jednak zakres kognicji NSA jest ograniczony, ponieważ blisko 10% różnych typów decyzji administracyjnych nie podlega sądowej kontroli¹¹. Natomiast do istotnych zadań sądu administracyjnego należy wyjaśnianie tzw. norm nieostrych, zwanych również niedokreślonymi. Są one często stosowane w przepisach prawa administracyjnego materialnego (ważny interes Państwa, interes społeczny, itp.)¹². W praktyce jednak zdarzają się przypadki wkraczania NSA na płaszczyznę ocen polityczno-aksjologicznych, oprócz konkretyzacji i obiektywizacji norm nieostrych. Te działania sądu administracyjnego wprowadzają elementy właściwe sądownictwu konstytucyjnemu. Wobec niejasnego stanu prawnego NSA — przynajmniej do czasu uruchomienia Trybunału Konstytucyjnego — nadaje aktom normatywnym interpretację zgodną z Konstytucją. Wzmacnia to rolę NSA jako gwaranta praworządności¹³.

II

Omawiane poglądy nie pozostały bez wpływu na redakcję przepisów, określających granice dopuszczalności skargi do NSA. Zamiast zastosować klauzulę generalną, o której dyskutowano jeszcze w 1979 r., zdecydowano się na metodę enumeracji pozytywnej. Była to zresztą cena, którą należało zapłacić za wprowadzenie sądowej kontroli w ówczesnych warunkach. Metoda klauzuli generalnej przy określaniu kompetencji sądu administracyjnego ma najbardziej uniwersalne zalety¹⁴. Zastosowana we Francji i w

⁹ S. Zawadzki, R. Orzechowski, *Przestanki i kierunki aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1979, nr 8-9, s. 20.

¹⁰ S. Zawadzki, *Pokłosie konsultacji społecznej i debaty poselskiej w sprawie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1980, nr 2, s. 9.

¹¹ M. Mincer, *Zakres*, s. 8 i n.

¹² A. Nowakowski, *Konieczność rozszerzenia zakresu kontroli sądowej nad administracją TNOiK* Rzeszów 1981, s. 9.

¹³ Świadek Jehowy nie jest osobą uporczywie uchylającą się od pracy w myśl przepisu art. 7 ustawy z 26 X 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy (Dz. U. nr 35, poz. 229), co orzekł NSA — Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu w wyroku z 13 I 1984 r. (SA/Wr. 701/83). OSPiKA 1984, nr 7-8, poz. 143 z aprobującą glosą M. Pietrzaka. Porównaj także: M. Mincer, *Pojęcia niedokreślone w orzecznictwie NSA*, Nowe Prawo 1984, nr 7-8, s. 104.

¹⁴ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1980, s. 43.

Austrii zdała również egzamin pod rządami ustawy z 3 VIII 1922 r. o NTA¹⁵. Współcześnie posiada zastosowanie także w niektórych europejskich państwach socjalistycznych (Bułgaria, Jugosławia, Rumunia). Natomiast enumerację pozytywną przyjęto — poza Polską — w CSRS, na Węgrzech i w ZSRR.¹⁶

Jeśli zestawimy treść art. 16 § 2 k.p.a. oraz art. 196 § 1 k.p.a., co sugerowałoby powszechność drogi administracyjnosądowej z treścią art. 196 § 2 pkt 1-20 k.p.a., to można dojść do wniosku, że norma szczegółowa zawarta w art. 196 § 2 k.p.a. ogranicza stosowanie zasady ogólnej, tj. zaskarżalności niezgodnych z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych do NSA. W ten sposób instytucja sądowej kontroli legalności rozstrzygnięć administracyjnych w sprawach indywidualnych jest wprowadzanie „zasadą”, lecz nie regułą o charakterze powszechnym. Trudno bowiem zgodzić się z trafnością poglądu, że zapis art. 196 §1 k.p.a. ma charakter klauzuli generalnej, natomiast zapis § 2 jedynie precyzuje ogólne sformułowanie, stanowiąc katalog 20 rodzajów spraw, czyli w praktyce około 90% wszystkich rodzajów decyzji administracyjnych¹⁷. Z poglądem tym koresponduje opinia, że szeroka enumeracja pozytywna daje w rezultacie efekt zbliżony do klauzuli generalnej z pewnymi wyłączeniami¹⁸. Ponadto poszczególne sformułowania zawarte w art. 196 § 2 pkt 1-20 k.p.a. są zbyt ogólnikowe, a ich interpretacja często zależy od oceny poszczególnych składów orzekających NSA. Dla zilustrowania wagi problemu posłużę się jednym przykładem. Oto przepis art. 196, § 2, pkt 14 k.p.a. głosi, że jurysdykcji NSA podlegają sprawy "z zakresu szkolnictwa wyższego" sformułowanie dodane w wyniku prac komisji sejmowych. Sprawa nie nastroczałaby wątpliwości, gdyby nie późniejszy przepis szczególny rangi ustawy w rozumieniu art. 196 § 3 k.p.a., tj. art. 25 ust. 3 ustawy z 4 V 1982 r. o szkolnictwie wyższym¹⁹. Powstaje uzasadnione pytanie, czy wspomniany przepis zawęża stosowanie art. 196 § 2 pkt 14 k.p.a. jedynie do sytuacji sporu pomiędzy ministrem, jako organem nadzoru a szkołą wyższą. Uważam, że jest to raczej rozróżnienie gatunkowe (per differentiam specificam) ogólnego zapisu zawartego w art. 196 § 2 pkt 14 k.p.a. W tym też kierunku zmierza judykatura NSA²⁰. Problem pojawia się

¹⁵ Zob. przypis 8.

¹⁶ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 142.

¹⁷ S. Zawadzki, *Pokłosie*, s. 9.

¹⁸ A. Zieliński, *Zakres*, s. 6-7.

¹⁹ Dz. U. nr 14, poz. 113, zmiana: Dz. U. 1983, nr 39, poz. 176. Jest to jedyny, jak dotąd, przypadek w prawie administracyjnym PRL, że NSA jest władny rozstrzygać spór między państwowym organem nadzorczym (ministrem albo kierownikiem urzędu centralnego), a samorządną korporacją (uczelnia). Pod rządami orzecznictwa NTA były to nader częste przypadki.

²⁰ Zob. wyrok NSA z 29 VI 1982 r. (II SA 532/82) uznający, że odmowa przyjęcia kandydata na I rok studiów jest decyzją w rozumieniu k.p.a. OSPiKA 1983,

ponownie w przypadku stosowania procedury kwalifikacyjnej odnośnie do nadawania stopni naukowych. Nie ma tu racjonalnych przesłanek, aby stosować odmienny tok postępowania, niż to przewiduje k.p.a. Jednak ustawodawca nie użył sformułowania „z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki”, co implikowałoby pogląd, iż rozstrzygnięcia z zakresu nadawania stopni naukowych (nie wymienione w art. 196 § 2 k.p.a.) podejmowane zarówno w systemie szkolnictwa wyższego, jak również poza szkolnictwem wyższym (w PAN oraz w resortowych instytutach naukowo-badawczych) są wyłączone spod kontroli NSA. Takie zawężenie zakresu sądowej kontroli kolidowałoby z konstytucyjnym prawem obywatela do korzystania z dóbr nauki²¹.

W nauce prawa administracyjnego podnoszono zarzuty, że sam przepis art. 196 § 2 pkt 1-20 k.p.a. jest wprawdzie warunkiem koniecznym, lecz nie wystarczającym do skierowania skargi do NSA. Uprawnienie do złożenia skargi zależy również od pozycji prawnej organu rozstrzygającego daną sprawę. Tak np. przepis art. 196 § 2 pkt 5 k.p.a. dopuszcza możliwość wniesienia skarg na ostateczne rozstrzygnięcia z zakresu prawa o aktach stanu cywilnego oraz obywatelstwa polskiego. Jeśli np. stosowne rozstrzygnięcie z zakresu obywatelstwa podjął organ administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego skarga jest dopuszczalna, natomiast jeśli takie rozstrzygnięcie podjął polski urząd konsularny skarga nie przysługuje (art. 3 § 2 k.p.a.)²². To samo dotyczy podjęcia przez Radę Państwa uchwały w przedmiocie pozbawienia obywatelstwa polskiego. Jest to uchwała w sprawie jednostkowej, zbliżona w swej istocie do aktu administracyjnego, jednak Rada Państwa nie jest organem administracji państwowej i dlatego skarga nie przysługuje (art. 1 k.p.a.). W tym miejscu należy wspomnieć o przepisie, umieszczonym w art. 12 ust. 3 noweli styczniowej do k.p.a. z 1980 r., pozwalającym w określonych przypadkach na kierowanie skarg na decyzje organów administracyjnych do sądów powszechnych albo do organów quasi-sądowych, zamiast do NSA. Doty-

nr 1, poz. 20 z aprobującą glosą J. Homplewicza oraz wyrok NSA — Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z 16 XII 1983 r. (SA/Lu. 265/83) z krytyczną glosą A. Filipowicza co do wyroku, a nie co do właściwości NSA (Państwo i Prawo 1985, nr 2, s. 150 - 155).

²¹ J. Pruszyński, *Stopnie naukowe. Studium z prawa administracyjnego*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1983, s. 200 i n. Porównaj także: Postanowienie NSA z 21 II 1983 r. (II SA 1644/83) odrzucające skargę na decyzję o odmowie zatwierdzania stopnia naukowego doktora habilitowanego. Projekt nowej ustawy o instytutach naukowo-badawczych przewiduje kompetencję NSA w sprawach rozstrzygnięć związanych z działalnością tych instytutów.

²² Ustawa z 13 II 1984 r. o funkcjach konsulów PRL (Dz. U. nr 9, poz. 34) nie przewiduje możliwości zaskarżenia do NSA decyzji administracyjnych wydawanych przez polskie urzędy konsularne za granicą, nawet jeśli skarga byłaby dopuszczalna na mocy art. 196 § 2 pkt 1-20 k.p.a. albo „ustaw szczególnych” w rozumieniu art. 196 § 3 k.p.a. Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia konsula może jedynie wnieść do MSZ skargę w rozumieniu przepisów działu VIII k.p.a.

czy to tych zagadnień, które mają bardziej charakter cywilnoprawny niż administracyjnoprawny (np. odszkodowania w postępowaniu w zakresie Prawa wodnego)²³.

Reasumując, pod wpływem postulatów opinii publicznej, począwszy od 1981 r. pojawiły się wypowiedzi na rzecz zastąpienia obecnej wersji art. 196 § 2 k.p.a. klauzulą generalną z nielicznymi wyjątkami, określonymi w formie enumeracji negatywnej²⁴. Usunęłyby to wątpliwości co do zakresu kompetencji NSA²⁵. Uważam, że zakres ewentualnych wyłączeń w żadnym wypadku nie powinien być szerszy, niż zostało to określone w art. 3 ustawy z 3 VIII 1922 r. o NTA²⁶. Enumeracja negatywna winna obejmować jedynie takie zagadnienia, jak: zwalczanie klęsk żywiołowych, sprawy ochrony przeciwpożarowej, pozwolenia na broń, amunicję, materiały wybuchowe i toksyczne. Poza zasięgiem jurysdykcji NSA pozostaną z pewnością sprawy bezpośrednio dotyczące obronności Państwa. Lecz pomimo tych obwarowań w zasięgu kompetencji NSA powinny pozostawać sprawy z zakresie rozstrzygnięć komisji poborowych, zakwaterowania Sił Zbrojnych oraz świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz wojska. Sprawy te dotyczą bezpośrednio statusu prawnego osób fizycznych i ich podstawowych obowiązków wobec Państwa, a ponadto pozostają w zasięgu sądowej kontroli w niektórych systemach prawnych²⁷.

Zakres sądowej kontroli powinien w przyszłości ulec rozszerzeniu, jeśli Rada Ministrów zechce skorzystać z uprawnienia zawartego w art. 3 § 5 k.p.a., rozciągając przepisy kodeksu na niektóre kategorie spraw, wyłączone dotychczas spod zakresu przedmiotowego k.p.a.²⁸

III

Ustawodawca, nie decydując się w noweli styczniowej do k.p.a. z 1980 r. na poddanie niektórych kategorii spraw kontroli NSA, przewidział jednak taką możliwość w przyszłości. W ten sposób w k.p.a. zna-

²³ Porównaj także: Postanowienie NSA z 19 II 1981 r. (SA 490/81) odrzucające skargę, ponieważ spory określone w art. 38 ustawy z 24 X 1974 r. — Prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230) rozpoznają wyłącznie sądy powszechne. ONSA 1981, nr 1, poz. 11.

²⁴ S. Zawadzki, J. Świątkiewicz, *Z doświadczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Państwo i Prawo 1981, nr 6, s. 13.

²⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*. Warszawa—Poznań 1982, s. 76.

²⁶ Wyrok NSA z 11 VI 1981 r. (SA 820/81) potwierdził regułę, że tzw. decyzje uznaniowe — w przeciwieństwie do NTA — nie są obecnie wyłączone spod kompetencji sądu administracyjnego. ONSA 1981, z. 1, poz. 57.

²⁷ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola*, s. 159. Niektóre decyzje z zakresu wojskowości m.in. związane z poborem są zaskarżalne do sądu w Bułgarii.

²⁸ K. Korzan, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych i charakter postępowania przed NSA*, Palestra 1980, nr 11 - 12, s. 50.

łaż się przepis art. 196 § 3 otwierający drogę „ustawom szczególnym”, rozciągającym zakres jurysdykcji NSA. Nawet gdyby w k.p.a. nie umieszczono tego przepisu, względy doktrynalne przemawiałyby na rzecz rozszerzenia kognicji NSA w drodze aktów normatywnych najwyższej rangi (ustaw, dekretów) jako ważnego prawa podmiotowego obywateli. Te same względy przemawiają za niedopuszczalnością ograniczania drogi postępowania przed NSA, jeśli została ona ustanowiona dla określonego rodzaju decyzji administracyjnych w myśl znanej reguły „ciągłości praw nabytych”. Zresztą ustanawiając przepis art. 196 § 3 k.p.a. ustawodawca miał na myśli rozszerzanie zakresu sądowej kontroli stopniowo, a więc w drodze ewolucyjnej, zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 3 lit. b Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych ONZ, ratyfikowanego przez PRL 3 III 1977 r.²⁹ W świetle doświadczeń legislacyjnych lat 1981 - - 1985 stopniowe rozszerzanie zakresu kompetencji NSA wydaje się tendencją dominującą³⁰.

Według stanu prawnego na dzień 15 IV 1985 r., można mówić o rzeczywistym rozszerzeniu zakresu kompetencji NSA w porównaniu ze stanem obowiązującym w dniu 1 IX 1980 r. w następujących przypadkach:

1. Art. 15 ustawy z 31 VII 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk (odmowne decyzje cenzorskie)³¹.

2. Art. 13 ust. 5 ustawy z 26 III 1975 r. Prawo celne w brzmieniu nadanym ustawą z 31 VII 1981 r. (przepadek określonych informacji i materiałów szkodliwych dla interesów PRL)³²,

3. Art. 52 ustawy z 26 II 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (decyzje podatkowe dotyczące tych jednostek), modyfikując zarazem treść art. 196 § 2 pkt 11 k.p.a.³³

4. Art. 42 ustawy z 22 XI 1983 r. Prawo dewizowe (niektóre decyzje z zakresu obrotu dewizowego)³⁴.

5. Art. 4 ust. 4 oraz art. 51 ustawy z 26 I 1984 r. Prawo prasowe (odmowa udzielenia prasie informacji oraz decyzje z zakresu reglamentacji działalności prasowej). Przepis art. 4 ust. 4 cytowanej ustawy jest znamienym wyjątkiem w postępowaniu przed sądem administracyjnym,

²⁹ Dz. U. nr 38, poz. 167, załącznik.

³⁰ A. Zieliński, *Zakres*, s. 16.

³¹ Zob. przypis 1.

³² Dz. U. nr 10, poz. 56, zmiana: Dz. U. 1981, nr 20, poz. 99.

³³ Dz. U. nr 7, poz. 55.

³⁴ Dz. U. nr 63, poz. 288. Sprawy dewizowe były początkowo wyłączone spod kontroli NSA. Porównaj także: Postanowienie NSA z 21 IV 1982 r. (II SA 551/82); A. Zieliński, *Zakres*, s. 13. Pierwotna wersja projektu Prawa dewizowego wniesiona do Sejmu przez Radę Ministrów nie przewidywała kompetencji NSA. Wprowadzono ją w wyniku prac sejmowych komisji: Prac Ustawodawczych oraz Planu Gospodarczego, Budżetu i Finansów.

gdyż skarga dotyczy tu odmowy wykonania określonej czynności (tj. przekazania wiadomości), a nie decyzji administracyjnej³⁵.

6. Art. 20 ustawy z 6 IV 1984 r. o funduszach (decyzje ministrów właściwych ze względu na przedmiot fundacji)³⁶.

7. Art. 2 ustawy z 3 VII 1984 r. o zmianie ustawy Prawo celne (decyzje dotyczące należności celnych, przypadających od państwowych jednostek organizacyjnych), korygując równocześnie treść art. 196 § 2 pkt 11 k.p.a.³⁷

Brak jednoznacznych przepisów rangi ustawy w tych przypadkach wyłączał dotychczas kompetencję NSA. Wszystkie inne określenia ustawowe, np. dotyczące wpisu do rejestru osób uporczywie uchylających się od pracy czy rozstrzygania kwestii spornych, wynikających ze stosunku pracy mianowanych urzędników państwowych, są jedynie konkretyzacją normy ogólnej (w tym przypadku art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a. — „zatrudnienie i sprawy socjalne”). Gdyby nawet w tej materii nie było ustaw szczególnych, wtedy tak sprawy dotyczące zatrudnienia podlegają ex lege orzecznictwu NSA, o ile są one rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych³⁸. Należy zauważyć, że o ile rzeczywiste rozszerzenie zakresu kompetencji NSA odbywa się wyłącznie w drodze ustawy, o tyle „wyjaśnianie” pojęć zawartych w art. 196 § 2 pkt 1-20 k.p.a. może odbywać się także za pomocą aktów normatywnych niższej rangi niż ustawa³⁹. Uważam, że dalsze rozszerzanie w ustawach szczególnych uprawnień NSA przesądzi na rzecz określenia kompetencji tego sądu w formie klauzuli generalnej. Wypada tu nadmienić, że dyskusja nad objęciem zasięgiem kompetencji NSA zagadnień budzących najwięcej kontrowersji (paszportów, stowarzyszeń, itp.) toczy się przynajmniej od 1981 r., lecz sprawa ta nie wykracza dotąd poza sferę postulatyczną⁴⁰.

³⁵ Dz. U. nr 5, poz. 24. Porównaj także: M. Flasiński, *Prawo do informacji*, Gazeta Prawnicza 1984, nr 12, s. 7.

³⁶ Dz. U. nr 21, poz. 97.

³⁷ Dz. U. nr 34, poz. 183. Ta poprawka jest związana z zamierzoną ratyfikacją przez PRL konwencji, przewidującej zaskarżalność orzeczeń organów celnych do sądu.

³⁸ Natomiast NSA stanął na stanowisku, że przepis art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a. nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do wniesienia skargi, o ile nie ma on rozwinięcia w przepisie szczególnym w rozumieniu art. 196 § 3 k.p.a. Taki pogląd wyraża uchwała połączonych Izb: Cywilnej i Administracyjnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 1 III 1983 r. (III AZP 11/82). OSPiKA 1984, z. 1, poz. 1 z krytyczną glosą E. i J. Łętowskich. Porównaj także: Z. Sypniewski, *Sytuacja prawna urzędników państwowych w świetle ustawy z 16 X 1982*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1983, z. 3, s. 61 i n.

³⁹ Przepis § 45 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 24 X 1983 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników NBP (Dz. U. nr 64, poz. 290) konkretyzuje przepis art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a. wyjaśniając, że mianowanemu pracownikowi NBP w razie rozwiązania stosunku pracy przysługuje skarga do NSA.

⁴⁰ S. Zawadzki, J. Świątkiewicz, *Z doświadczeń* s. 13.

IV

Warto również dokonać tutaj krótkiej analizy stopnia ochrony udzielanej przez NSA podstawowym prawom i wolnościom obywatelskim, zawartym w Konstytucji PRL oraz w Paktach praw człowieka ONZ w zakresie będącym przedmiotem rozstrzygnięć administracyjnych. Chodzi o to, w jakim zakresie podstawowe prawa i wolności obywateli oraz „prawa człowieka” (w rozumieniu dokumentów ONZ) są objęte jurysdykcją NSA. Zadanie efektywnej ochrony praw obywateli wynika, nie tylko dla NSA, lecz także dla wszystkich sądów w PRL, *expressis verbis* z art. 58 Konstytucji. Wciąż jednak istnieje pewien katalog decyzji administracyjnych nie podlegających jurysdykcji NSA.

1. Tak więc w zakresie spraw wyznaniowych nie podlegają w ogóle sądowej kontroli te decyzje, które podejmują samodzielnie wydziały do spraw wyznań urzędów wojewódzkich, jako organy administracji terytorialnej o właściwości szczególnej. Natomiast inne decyzje administracyjne dotyczące zagadnień wyznaniowych (np. z zakresu budownictwa sakralnego), podejmowane przez organy administracji terytorialnej o właściwości ogólnej albo szczególnej, uzgadniane w trybie art. 106 k.p.a. z wydziałami do spraw wyznań podlegają kontroli NSA, o ile mieszczą się w katalogu spraw, dopuszczających możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego⁴¹. Biorąc pod uwagę szczególne, uwarunkowane historyczną tradycją, uwrażliwienie społeczeństwa polskiego na odcinku praworządności w sprawach wyznaniowych, należałoby dopuścić tu możliwość skargi, zwłaszcza że chodzi często o ustalenie w trybie spornym praw i obowiązków niepaństwowych osób prawnych. Z historyczno-porównawczego punktu widzenia sprawy te zaliczono do tzw. *materiae status*, które zazwyczaj podlegały jurysdykcji najwyższych sądów w państwie.

2. Wydaje się rzeczą uzasadnioną objęcie właściwością NSA problematyki związanej z wykonywaniem przepisów ustawy z 29 III 1962 r., o zgromadzeniach⁴². W latach 1980-1981 były (sądzę, że mogą pojawić się w przyszłości) spory związane z wykładnią przepisów tej ustawy: „spór o prawo”. Chodzi tu zwłaszcza tak o zakres wyłączeń od obowiązku uzyskania zezwoleń na odbycie zgromadzeń, jak też o zakaz odbywania zgromadzeń publicznych. Ponieważ szczególny reżim prawny tej ustawy dotyczy osób fizycznych i związków wyznaniowych, dlatego postulat

⁴¹ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1982, s. 253. Obowiązek uzgadniania stanowisk przed wydaniem decyzji dotyczących materii wyznaniowych wynika z przepisów art. 4 ust. 2 ustawy z 19 IV 1950 r. o zmianie organizacji naczelnich władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej (Dz. U. R. P. nr 19, poz. 156).

⁴² Dz. U. nr 20, poz. 89, zmiany: Dz. U. 1971, nr 12, poz. 115; 1972, nr 49, poz. 317.

objęcia decyzji dotyczących zgromadzeń kognicją NSA jest aktualny. Ze względu na charakter zgromadzeń można tu proponować krótsze terminy do wnoszenia i rozpoznawania skarg, podobnie jak w przypadku skarg na decyzje cenzorskie.

3. Natomiast prawo obywateli do zrzeszania się, tzw. prawo koalicji, zagwarantowane w art. 84 ust. 1 Konstytucji PRL w ogóle nie podlega, ocenie NSA ani sądów powszechnych. Wyjątek stanowi tutaj przypadek przewidziany w art. 126 ust. 1 ustawy z 4 V 1982 r. o szkolnictwie wyższym (rozwiązanie organizacji studenckiej z powodu jej działalności niezgodnej z prawem), lecz organem orzekającym co do istoty sprawy jest tutaj nie NSA, lecz sąd powszechny wojewódzki⁴³. Objęcie jurysdykcją NSA spraw stowarzyszeniowych, tj. z zakresu nadzoru Państwa nad działalnością stowarzyszeń, zapobiegłoby nadmiernemu stosowaniu przez administrację najbardziej drastycznego środka, jakim było, zwłaszcza w latach 1982 - 1984 rozwiązywanie stowarzyszeń (często z przyczyn pozaprawnych), co winno być ultima ratio. Zapowiedziane opracowanie nowego Prawa o stowarzyszeniach, zastępującego obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie (z mocą ustawy) Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 X 1932 r.⁴⁴ powinno służyć do wyeliminowania pojęć typu „względny pożytek społeczny”, jako prawnie niezdefiniowanych⁴⁵. Współczesne ustawodawstwa niektórych państw, w tym także socjalistycznych, dopuszczają skargę do sądu na decyzje dotyczące stowarzyszeń⁴⁶.

V

W katalogu dóbr podlegających w europejskiej kulturze prawnej szczególnej ochronie poczesne miejsce zajmują takie wartości, jak: życie, zdrowie i wolność (nietykalność osobista) jednostki. Ta ochrona wywodzi się jeszcze z kręgu pojęć Wielkiej karty wolności (1215 r.), a w Polsce z kręgu tradycji *neminem captivabimus* (1430 r.). Z zestawienia treści przepisów art. 2 ust. 3 lit. b oraz art. 8 ust. 4 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych ONZ wynika niedwuznacznie, iż każdy przypadek pozbawienia albo ograniczenia wolności osobistej jednostki, do-

⁴³ Jest to korzystniejsza regulacja prawna niż zawarta w Prawie o stowarzyszeniach z 1932 r. Porównaj także: wystąpienia posła-sprawozdawcy J. Janowskiego oraz posłanki G. Rejman, *Diariusz Sejmowy* 1982, 3 - 4V, s. 16 i n.

⁴⁴ Tekst pierwotny: Dz. U. R. P. nr 94, poz. 808. Rozporządzenie to było wielokrotnie nowelizowane, lecz nie sporządzono tekstu jednolitego.

⁴⁵ NSA stanął na stanowisku, że pojęcia niezdefiniowane ograniczają wymierność kontroli legalności decyzji, wydanych na podstawie takich przepisów. Porównaj także: *Uzasadnienie do wyroku NSA z 26 V 1981 r. (SA 974/81)*. *OSP i KA* 1982, nr 5-6, poz. 58.

⁴⁶ Skarga do sądu w sprawach stowarzyszeń przysługuje np. w CSRS. M. Wyrzykowski, *Sądownictwo*, s. 86-87.

konany w trybie orzeczenia organu pozasadowego (w tym organu administracyjnego) powinien obligatoryjnie podlegać kontroli ze strony niezawisłego sądu. Prawo to jest również, chociaż pośrednio, w odróżnieniu od art. 101 konstytucji marcowej z 1921 r., umieszczone w art. 87 ust. 1 Konstytucji PRL, na co wskazują wypowiedzi doktryny⁴⁷. Zagadnienia te wchodzą ponadto do pakietu zagadnień związanych z tzw. podstawowym statusem prawnym osób fizycznych. Tutaj dostrzegamy niekonsekwencje ustawodawcy: część zagadnień z tego zakresu (domicyl, akta stanu cywilnego, imiona i nazwiska, obywatelstwo) podlega na mocy przepisu art. 196 § 2 pkt 5 k.p.a. kognicji NSA, inne natomiast nie podlegają. W tym kontekście należałoby postulować objęcie właściwością NSA pokrewnych zagadnień, a mianowicie decyzji wydanych na podstawie przepisów dekretu z 23 III 1956 r. o ochronie granic państwowych⁴⁸ oraz ustawy z 29 III 1963 r. o cudzoziemcach⁴⁹. W tym wachlarzu zagadnień mieści się również wysuwany przez różne środowiska społeczne i naukowe postulat objęcia kognicją sądu administracyjnego odmownych decyzji paszportowych, wynikających z przepisów ustawy z 17 VI 1959 r. o paszportach⁵⁰. Nietrafny jest wysuwany czasem argument, że decyzje tego typu zawierają tak wielki ładunek „ważnego interesu Państwa”, że ich rozpoznanie przez sąd administracyjny jest niemożliwe⁵¹. Wszystkie wyszczególnione tu kategorie decyzji administracyjnych podlegały w latach 1922 - 1939 kognicji NTA, na co wskazują konkretne wyroki, publikowane w zbiorach orzecznictwa tego trybunału. Ostatnio jednak NSA rozpoznał skargę na decyzję organów administracji morskiej o unieważnienie książeczki żeglarskiej, będącej quasi-paszportem w świetle obowiązujących przepisów⁵². Ogólna dyrektywa o ochronie interesów Państwa w postępowaniu sądowym znajduje także swój wyraz w postępowaniu przed NSA. W tym świetle niepoprawne jest także twierdzenie, że zagadnienia wyłączone spod kompetencji NSA nie podlegają zwykle kontroli sądowej

⁴⁷ T. Nowak, *Nietykalność osobista*, w: *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1968, s. 164 i n.

⁴⁸ Dz. U. nr 9, poz. 51, zmiany: Dz. U. 1959, nr 27, poz. 168; 1969, nr 13, poz. 95; i 977, nr 37, poz. 162.

⁴⁹ Dz. U. nr 15, poz. 77, zmiany: Dz. U. 1974, nr 14, poz. 85; 1977 nr 11, poz. 45.

⁵⁰ Dz. U. nr 36, poz. 224, zmiany: Dz. U. 1962, nr 39, poz. 172; 1967, nr 6, poz. 21 (tekst jednolity: Dz. U. nr 17, poz 81); 1971 nr 28, poz 261; 1983 nr 66, poz. 298. Porównaj także: W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 123.

⁵¹ Takie poglądy wyrażano w czasie posiedzenia sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości, odbytego 17 XI 1983 r. (Trybuna Ludu z 19 XI 1983 r.).

⁵² Wyrok NSA z 16 III 1983 r. (I SA 1654/82). NSA doszedł do wniosku, że książeczka żeglarska jest przede wszystkim dokumentem przyznającym szczególnie uprawnienia zawodowe (art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a.). *Gazeta Prawnicza* 1984, nr 3, s. 9.

w innych państwach. Przykład NTA oraz przykłady innych państw — w tym państw socjalistycznych — wskazują, że nie jest to regułą.

Niniejsze rozważania nie wyczerpują złożoności problemu. Można tu jedynie zasygnalizować potrzebę zastąpienia obecnej enumeracji pozytywnej klauzulą generalną przy określeniu właściwości rzeczowej sądu administracyjnego. Należałoby równoległe rozważyć postulat umieszczenia w Konstytucji PRL zasady sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych wraz z odpowiednim przepisem dotyczącym NSA⁵³. Chodzi przecież o to, aby NSA odegrała należną rolę ustrojową w dziele umacniania praworządności.

DE LEGE FERENDA REMARKS ON THE SUBJECTIVE RANGE OF JURISDICTION OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Summary

Establishing in Poland the judicial review of individual administrative acts by constituting the Supreme Administrative Court, through amending the Code of Administrative Cour, through amending the Code of Administrative proceedings on 31 Jan. 1980 became a breakthrough in the actions aiming at strengthening the rule of law. The subject matter concerning the extension of the SAC jurisdiction became a part of social agreements concluded at the break of the years 1980/81 by the representatives of state authorities and social groups. According to the legal position as of 15 Apr. 1985 there are 20 types of administrative decisions falling within the scope of the SAC jurisdiction, mentioned specifically in the art. 196 § 2 sub sec. 1-20 c.a.p. and 7 types of the decisions contained in the specific statutes within the meaning of art. 196 § 3 c.a.p.

It can be justifiably advocated to replace the affirmative enumeration of art. 196 § 2 c.a.p. by the general clause, the way it was done in other states including the socialist ones. The clause would point at the presumption of the SAC competence. Regulation of a right of citizen to lodge a complaint in the SAC for the illegal decisions of administrative organs should find its place in the Polish constitution along the regulation of the legal status of SAC.

⁵³ A. Nowakowski. *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego w Polsce*. Państwo i Prawo 1985, nr 4, s. 65 i n.