

Mieczysław Baumgart

adwokat

Legitymacja do skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego; obecny stan rzeczy i potrzeba reformy

Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, normująca jedynie, jak dotąd obowiązujące w całym Państwie postępowanie sądowo-administracyjne, trzyma się wiernie wzorów dawnej monarchji austriackiej i daje prawo do skargi do tego Trybunału jedynie w wypadkach naruszenia praw skarżącego (art. 9). Gdy pogwałcenie prawa, którego dotyczy skarga, nie jest naruszeniem praw skarżącego, a tylko naruszeniem obowiązującego porządku prawnego (kwestję obciążenia obowiązkiem bez podstawy prawnej pomijam, jako stosunkowo podrzędną), skarga sądowo-administracyjna jest zasadniczo niedopuszczalna i winna być pozostawiona bez rozpoznania (art. 14 ust. 1). Gdyby brak legitymacji do skargi nie był oczywisty, lecz wymagał bliższego rozpatrzenia, z konieczności zarządzić należy rozprawę, ale w wyniku rozprawy, o ile brak legitymacji skarżącego zostanie ustalony, skargę pozostawia się bez uwzględnienia z tego właśnie tytułu.

Przystępując do rozpatrzenia tej kwestji, przedewszystkiem podnieść należy, że coraz bardziej upowszechnia się i w Polsce zasadniczy pogląd, że zadanie sądownictwa administracyjnego nie może być wogóle ujmowane jako ochrona praw podmiotowych osób, podlegających administracji publicznej, wobec władz administracyjnych, gdyż właściwem zadaniem jest tu kontrola praworządności w administracji i nie jest wcale istotne, czy pewien przepis prawa stanowi źródło uprawnień osób, których dotyczą decyzje administracji, czy też jest on li tylko regułą porządku prawnego, z któ-

rej określone uprawnienia obywateli lub zrzeczeń, podlegających administracji publicznej, nie wynikają ¹⁾). Niezależnie wszakże od tego zagadnienia natury teoretycznej, pragnę wykazać na tem miejscu, że rozwój sądownictwa administracyjnego typu austriacko-polskiego prowadzi nieuchronnie do porzucenia przyjętej u nas obecnie legitymacji do skargi, polegającej na naruszeniu praw skarżącego i do zastąpienia jej przez interes osobisty skarżącego, jak w sądownictwie administracyjnym francuskim. W tym samym kierunku ustalić należy, że judykatura Najwyższego Trybunału Administracyjnego, stosując obowiązujące obecnie kryterjum legitymacji do skargi, szczególnie trudne do ustalenia w wielu wypadkach, popada w liczne niejasności i sprzeczności. Powołuje się ona na brak legitymacji do skargi tam, gdzie skarga ulega oddaleniu z innych zupełnie, materialno-prawnych względów; przedewszystkiem zaś judykatura ta pod naciskiem wymogów życia odstępuje od naruszenia praw skarżącego jako warunku dopuszczalności skargi i, nie wdając się wcale w ocenę legitymacji skarżącego, dopuszcza w wielu wypadkach skargę tam, gdzie z naszego prawa pozytywnego żadne indywidualne uprawnienia skarżących nie wynikają, a gdzie mówićby można co najwyżej o ich interesach.

Dla stwierdzenia, dokąd zmierza naturalny rozwój stosunków w tej dziedzinie, należy zwrócić się w pierwszym rzędzie do rozporządzenia Prezydenta z dn. 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Postępowanie administracyjne jest bowiem co do zakresu uczestników postępowania najściślej związane z postępowaniem sądowno-administracyjnym. Kto nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, i to według ustawy o N. T. A. we wszystkich instancjach administracyjnych, nie ma prawa skargi sądowno-administracyjnej. Kto zaś w postępowaniu administracyjnym uczestniczył, winien z natury rzeczy być dopuszczony również do udziału w sporze sądowno-administracyjnym czy to w postaci skarżącego, czy też osoby trzeciej. Prawo o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. wprowadza wszakże (art. 9) 2 kategorie uczestników postępowania: strony i osoby interesowane, idąc wiernie za § 8 austriackiej ustawy związkowej o ogólnem postępowaniu administracyjnym z dn. 21 lipca 1925 r., Dz. Ust.

¹⁾ Jaworski: Nauka prawa administracyjnego, Zagadnienia ogólne, str. 17, 66 i inne, Langrod: Kontrola administracji, str. 58—61, 67—74.

Zw. Nr. 274 i określając stronę, jako tego, kto ma roszczenie prawne, czyli prawo do uwzględnienia przez władze pewnych jego materialno-prawnych żądań, lub kto ma prawnie chroniony interes, t. j. wyraźnie ustalone prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym czy do wszczęcia na jego żądanie takiego postępowania³). Tylko tak rozumiana strona, mająca na podstawie prawa pisanego bądź materialne bądź formalne uprawnienia w danej dziedzinie, jest w myśl prawa z 1928 r. pełnoprawnym uczestnikiem postępowania administracyjnego z prawem przeglądań akt (art. 14 ust. 2 i 3), udziału w rozprawie ustnej i obecności przy czynnościach dowodowych (art. 46 ust. 1 i 66), a przede wszystkim z prawem odwołania się do wyższej instancji (art. 76 ust. 1, 77, 82 i 85 ust. 1). Jednak każda osoba interesowana (art. 9 ust. 1), t. j. każdy, kogo czynność władzy w jakikolwiek sposób dotyczy, jakkolwiek nie ma on w danej dziedzinie żadnych ani materialnych ani formalnych uprawnień, posiada również pewne bardziej ograniczone prawo udziału w postępowaniu administracyjnym. Może on mianowicie informować się o biegu sprawy (art. 14 ust. 1), ma prawo uczestnictwa w rozprawie ustnej, o której należy wszystkich interesowanych zawiadomić przez publiczne ogłoszenia (art. 46 i 47 ust. 1), a wszystkie zgłoszone przez interesowanych czy to w związku z rozprawą ustną (art. 46 ust. 2 punkt b), czy niezależnie od tej rozprawy żądania i wnioski, mające istotne znaczenie dla sprawy, winny być załatwione decyzją główną (art. 78 ust. 1). Z powyższego widać, że rozp. Prezydenta z dn. 22. III. 1928 dopuszcza udział w postępowaniu administracyjnym najszerzych kół osób interesowanych, jednak wszyscy ci, którym przepisy prawne nie nadają w danej dziedzinie prawa podmiotowego materialnego lub formalnego (prawa do uczestnictwa w postępowaniu), winni być tylko wysłuchani przez władzę publiczną, do której należy rozstrzygnięcie sprawy i wnioski ich winny być rozpoznane („załatwione”). Nie mają zaś oni wszystkich dalszych praw stron, a przede wszystkim podstawowego prawa odwołania się do wyższej instancji. Czy tego rodzaju ograniczony udział osób interesowanych w postępowaniu da się utrzymać na dłuższą

Vide L. Adamovich: Oesterreichisches Verwaltungsverfahren, 1926, str. 32—36 i podane tam przykłady.

metę, należy poważnie wątpić³). Kto ma bowiem określone, poważne uprawnienia w postępowaniu urzędowym, kto musi być w niem wysłuchany i czyje żądania winny być przedmiotem decyzji, ten z natury rzeczy musi uzyskać również możliwość przedstawienia swych wniosków i wpływania na dalszy bieg postępowania w całkowitym toku sprawy, a zatem i prawo odwoływania się do wyższych instancji ze wszystkimi jego konsekwencjami. W tym właśnie kierunku poszedł rozwój legitymacji do skargi do Trybunału Administracyjnego w Republice Austrjackiej, która, odziedziczywszy po dawnej Austrii stan rzeczy, zupełnie ten sam, jaki u nas obowiązuje, artykułem 129 ust. 2 Konstytucji Związkowej w brzmieniu ustawy z dn. 30 lipca 1925 r. Dz. Ust. Zw, Nr. 268 wprowadziła legitymację do skargi osób tylko interesowanych (Beteiligte, nie Parteien), o ile uczestniczyły one w postępowaniu administracyjnym (punkt 1), lub o ile zachodzi ustawowo przewidziana nieważność decyzji administracyjnej albo nawet tylko naruszenie norm stanowczych (punkt 2), przy czem w 2 ostatnich wypadkach nie jest nawet wymagane, aby pogwałcenie prawa dotyczyło interesów skarżącego⁴). Sądzić przeto należy, że i polskie postępowanie sądowno-administracyjne przed N. T. A. i przed niższymi instancjami sądowno-administracyjnymi, które utworzone zostaną dla całej Rzeczypospolitej, pójdzie w tym samym kierunku i usunie obecne ograniczenie legitymacji do skargi do tych tylko wypadków, w których miało być naruszone podmiotowe prawo skarżącego.

Przy rozpatrywaniu orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego w przedmiocie legitymacji do skargi uderza przede wszystkim nienaturalny przerost tego zagadnienia, szczególnie jakby nastawienie judykatury N. T. A. na kwestję legitymacji. Uznać należy, że w bardzo licznych

³) Według ustalonej praktyki sądowej na podstawie rosyjskiej ustawy postępowania cywilnego, t. j. w całym byłym zaborze rosyjskim, t. zw. interwenjent uboczny w procesie cywilnym, który jest tylko osobą interesowaną na korzyść jednej ze stron, ma całkowite i od strony, na rzecz której interwenjuje, niezależne, prawo odwoływania się do wyższej instancji sądowej (vide judykaturę do art. 663 ros. U. P. C.).

⁴) Adamovich, loc. cit., str. 207: „Es genügt somit tatsächlich in diesen Fällen der Nachweis der objektiven Rechtswidrigkeit des materiellen Inhaltes des Bescheides”.

wypadkach zamiast powoływania się, jak to czyni się w omawianych wyrokach, na nieistnienie takich praw skarżącego, które mogłyby być naruszone zaskarżoną decyzją, możnaby daleko prościej skargę odrzucić z innych zupełnie zasad. Trybunał opiera się np. na braku legitymacji skarżącego wtedy, gdy skarga dotyczy kwestji, przesądzonej dawniejszą prawomocną decyzją administracyjną (nabywca nieruchomości, zakwalifikowanej prawomocnie już poprzednio do likwidacji przez zatrzymanie na rzecz Państwa, zaskarża orzeczenie Komitetu Likwidacyjnego, odmawiające zatwierdzenia jego późniejszego kontraktu kupna, wyrok N. T. A. L. rej. 498/28, Puch prawniczy 1928, str. 779). Innym razem mówi się znów o braku legitymacji skarżącego, gdy nie ma wogóle żadnego przepisu prawnego, który mógłby być zaskarżoną decyzją naruszony, gdyż żadnej wadliwości postępowania ani pośredniej choćby obrazy określonej normy prawnej skarga nie podaje, a zarzuca tylko zaskarżonej decyzji naruszenie pewnych interesów (rejestracja administracyjna zmian statutu stowarzyszenia, rzekomo godzących w interesy Skarbu i niektórych członków — Zbiór wyroków N. T. A., rocznik III, wyrok 655). Podobnie chodzi raczej o brak normy prawnej, która mogłaby być naruszona, niż o brak legitymacji skarżącego, przy skargach, dotyczących wykonania prawa nadzoru poza tokiem instancji administracyjnych. Tu jednak N. T. A. w jednych wypadkach powołuje się na brak legitymacji do skargi z uwagi na to, że niewykonanie prawa władz do wkroczenia w drodze nadzoru nie może naruszać praw skarżącego (Zbiór, rocz. III, 703), a w innych, zupełnie analogicznych pod względem prawnym, sytuacjach N. T. A. przeciwnie stwierdza pozytywnie istnienie legitymacji skarżącego, a skargę oddala merytorycznie z powodu braku obrazy jakiegokolwiek normy prawnej (Zbiór, rocz. II, 307). Podobnież opierają się na braku legitymacji do skargi wyroki N. T. A. w sprawach, gdzie naruszenie norm prawnych nie mogło nastąpić, gdyż władza administracyjna uprawniona jest do działania kilku różnemi sposobami lub po wygaśnięciu skutków jednego jej zarządzenia ma prawo do wydawania dalszych analogicznych zarządzeń i z tej swojej ustawowej swobody działania władza w konkretnym wypadku skorzystała (Zbiór, rocz. II, 472, 350). Wreszcie o braku legitymacji do skargi mówi się i w takich wypadkach, gdy zaskarżone są decyzje incydentalne, które nie kończą postępo-

wania w danej instancji administracyjnej, ani nawet nie kończą pewnej określonej fazy postępowania, stanowiącej w myśl obowiązujących przepisów prawnych odrębną całość i przesądzającej kierunek załatwienia sprawy w fazie następnej, a zatem gdy zaskarżone decyzje ze względu na istotę swą nie posiadają cech decyzji ostatecznych, podlegających zaskarżeniu do N. T. A. (Zbiór, rocz. IV, 1053 — zarządzenie rewizji klasyfikacji gruntów do podatku gruntowego). Napotykamy również wyroki i to nawet z lat ostatnich, ustalające brak naruszenia zaskarżoną decyzją praw skarżącego i wadliwą legitymację do skargi z tego tylko względu, że zaskarżona decyzja została cofnięta przez władzę w toku postępowania przed N. T. A., jakkolwiek skarżący złożył oświadczenie, że skargi swej pomimo tego stanowiska władzy pozwanej nie cofa i jakkolwiek z art. 21 ust. 2 ustawy o N. T. A. wynika przeciwnie, że skarga w takim wypadku podlega rozpoznaniu (Zbiór, rocz. V, 1092). Przykłady powyższe uzasadniają twierdzenie, że przyjęte obecnie kryterium legitymacji do skargi do N. T. A., oparte na posiadaniu przez skarżącego w zakresie swej skargi uprawnień publiczno-prawnych materialnej lub formalnej natury, jako nadzwyczaj trudno uchwytnie i nastroczające sposobność do licznych nieporozumień nawet dla doświadczonych prawników, nie powinno być utrzymane choćby tylko ze względów czysto praktycznej natury⁵⁾.

Najważniejszą wszakże wskazówką, iż obecne ujęcie legitymacji do skargi musi ustąpić innemu, łatwiejszemu do zastosowania w praktyce i nie pozbawiającemu w tak znacznym stopniu osób interesowanych dostępu do sądownictwa administracyjnego, jest ta okoliczność, iż N. T. A. w wielu wypadkach już obecnie uznaje legitymację do skargi tam, gdzie niema naruszenia uprawnień skarżącego. Zarówno na podstawie własnego orzecznictwa N. T. A., jak i na podstawie zupełnie niezależnej oceny zachodzącej w tych wypadkach sytuacji prawnej, wypada uznać, że zaskarżoną decyzją naruszono

⁵⁾ W razie uznania, że do skargi sądowno-administracyjnej wystarcza jako legitymacja naruszenie interesów osobistych skarżącego decyzją władzy publicznej, którą skarżący uważa za bezprawną, odpadłyby między innymi także trudności, dotyczące kwestji, czy Skarb Państwa jako podmiot praw cywilnych ma legitymację do skargi sądowno-administracyjnej, co teoretycy nasi (Jaworski, Hilarowicz i in. naogół uznają, a czego N. T. A. zaprzecza) (Zbiór, IV, 1080).

ne zostały tylko interesy, a nie prawa skarżącego, tern niemniej legitymacja do skargi nie została bynajmniej zakwestjonowana i skarga została rozpoznana co do swej istoty. Bardzo znamienity wypadek tego rodzaju zawiera wyrok z 23. III. 26 r. (Zbiór, rocz. IV. 914) w sprawie zezwolenia na założenie cmentarza w Wołominie. W sprawie tej wnieśli skargę właściciele nieruchomości, położonych w bliskości projektowanego cmentarza, a władza pozwana zakwestjonowała ich legitymację do skargi na tej zasadzie, że przepisy, zakazujące urządzania cmentarzy w pewnej odległości od osiedli ludzkich (rozporządzenie Rady Administracyjnej Królestwa z 31. V., 12. VI, 1846, Dz. Praw. t. 38), mają na celu zabezpieczenie interesów publicznych, a nie prywatnych. Władza pozwana powołała się na stanowisko N. T. A. w pokrewnej sprawie skargi właściciela sąsiedniej nieruchomości na pozwolenie budowlane, wydane z przekroczeniem przepisów o najwyższej dozwolonej wysokości budowli (Zbiór, rocz. III, 840). W tej ostatniej sprawie Trybunał uznał brak legitymacji do skargi właściciela nieruchomości, sąsiadującej z tą, której dotyczyło udzielone pozwolenie budowlane, wychodząc z założenia, że norma, którą rzekomo naruszono, wydana jest w interesie publicznym, wobec czego przekroczenie jej nie może naruszać praw właścicieli sąsiednich nieruchomości⁶⁾, a nadto, że przepisy budowlane nie uprawniają sąsiadów do występowania w charakterze strony przy rozpoznaniu projektów budowlanych na sąsiedniej nieruchomości. Obydwie te przesłanki miały zastosowanie i w sprawie cmentarza w Wołominie, gdyż i tu N. T. A. ustalił, że zakaz urządzania cmentarzy w pewnych określonych warunkach ma przedewszystkiem na celu zabezpieczenie interesów publicznych, a nadto nie ustalił, aby w myśl przepisów z r. 1846 sąsiedzi projektowanego cmentarza mieli jakiegokolwiek roszczenia prawne co do warunków jego założenia, lub by przynajmniej mieli oni prawo udziału w postępowaniu, poprzedzającym udzielenie zezwolenia na założenie cmentarza (uprawnienie materialne lub for-

⁶⁾ Norma, którą w tym wypadku naruszono, zawarta była w rozporządzeniu Min. Robót Publicznych z 3. III. 1922 r. Dz. Ust. Nr. 22, poz. 141, wydanem na podstawie art. 1 punkt 8 ustawy z 29. IV. 1919 r. o organizacji i zakresie działania Ministerstwa Robót Publicznych, Dz. Praw Nr. 39, poz. 283, w myśl którego to przepisu do rzeczzonego Ministerstwa należy „wydawanie przepisów budowlanych w interesie dobra i bezpieczeństwa publicznego”.

malne w sprawie)⁷⁾. Tem niemniej N. T. A. uznał tu legitymację skarżących. Nie powinna nas wprowadzać w błąd ta okoliczność, iż N. T. A. powołał się w tym ostatnim wypadku na naruszenie nie tylko interesu, ale i prawa skarżących, gdyż dwa wymienione wyroki nie ustalają ani jednej istotnej okoliczności odmiennej, która uzasadniałaby różne wnioski, do jakich doszedł Trybunał, a nadto najwyższe instancje sądowe dla uniknięcia zarzutu sprzeczności w ich orzecznictwie często powołują się na odmienną okoliczność poszczególnych spraw tam, gdzie postronne wprawne oko nie może dopatrzeć się tej odmienności.

Podobne stanowisko zajął Trybunał w sprawie legitymacji do skargi właścicieli nieruchomości, objętych zmianą granic gminy miejskiej. Ustawa z 20. II. 1920, Dz. Ust. 19 poz. 92 w sprawie zaliczania osad wiejskich w poczet miast i zmiany granic miast na obszarze b. zaboru rosyjskiego przewiduje, że sprawy zmiany granic miast rozstrzyga Rada Ministrów po „wysłuchaniu wniosków zainteresowanych ciał samorządowych”, a zatem tylko związki komunalne mają tu pewne uprawnienia (oczywiście tylko formalne, procesowe, gdyż wnioski ich nie są dla właściwej władzy wiążące). Natomiast właściciele nieruchomości, położonych na obszarach wcielanych do miast, żadnych uprawnień w tym względzie nie mają. Ich położenie prawne pod względem obciążenia podatkowego, przepisów sanitarnych, budowlanych itp. zmienia się, ale jest to tylko pośredni skutek, refleks wcielenia ich gruntów do gminy miejskiej, nie wpływający na tą okoliczność, iż postępowanie, dotyczące zmiany granic miast, żadnego wogóle udziału tej kategorii interesowanych nie przewiduje, a zatem w żadnym kierunku ich nie uprawnia. Tem niemniej N. T. A., uznał legitymację tej kategorii osób interesowanych (Zbiór, II. 375). Analogicznie wreszcie rozstrzygnął N. T. A. (Zbiór, IV. 1079) w sprawie legitymacji do skargi osoby, obciążonej samoistną daniną komunalną, a zaskarżającej decyzję pań-

⁷⁾ Brak jakichkolwiek uprawnień sąsiadów w powyższym względzie, niezależnie od treści omawianego wyroku, wynika bezspornie z przytoczonych w wyroku Przepisów o grzebaniu zmarłych, stanowiących załącznik do rozporządzenia Rady Administracyjnej z 12. VI. 1846, a zamieszczonych w zbiorze „Przepisy, odnoszące się do czynności rządów gubernjalnych i naczelników powiatowych, Wydział spraw wewnętrznych” 1866, część II tom III, rozdział „O urządzeniu cmentarzy” (rozdział III części II Przepisów).

stwowej władzy nadzorczej, zatwierdzającej uchwałę podatkową gminy miejskiej, wprowadzającą tę daninę. Tu również odpowiednie przepisy (ustawa z 11. VIII. 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz. Ust. 94 poz. 747, art. 38 ust. 1) nadają prawo wnoszenia odwołania tylko związkom komunalnym (płatnicy podatków mają prawo odwołania się tylko od wymiaru samoistnych danin komunalnych, art. 48 ust. 1, nie zaś od decyzji, dotyczących ustanowienia tych danin). Tem niemniej N. T. A., jakkolwiek sam podniósł w uzasadnieniu wyroku wątpliwość, czy obciążona w danym wypadku miejskim podatkiem tramwajowym Łódzka Kolej Elektryczna jest uprawniona do zaskarżenia decyzji ministerjalnej, zatwierdzającej wprowadzenie tego podatku, jednak legitymację tę przyznał mimo braku uprawnienia tej kategorii osób do odwoływania się w toku instancji administracyjnych, a zatem mimo braku ich uprawnień formalnych w tego rodzaju sprawach.

Z przytoczonych tu orzeczeń należy przyjść do wniosku, że N. T. A. już obecnie uznaje naruszenie interesów osobistych skarżącego za dostateczną legitymację do skargi w tych wypadkach, gdy odmienne stanowisko obrażałoby jego poczucie słuszności. Zmiana ta dokonywa się wszakże w sposób osłonięty nazewnątrż bądź przez nadawanie zwykłym interesom miana praw, przysługujących skarżącym, bądź przez nieporuszanie wcale kwestji legitymacji do skargi lub przez uznawanie istnienia jej bez bliższego uzasadnienia w tych wypadkach, gdy istnienie to jest zgóry wątpliwe, a po bliższem rozpatrzeniu kwestji należałoby istnieniu temu zaprzeczyć. Wyrażne stwierdzenie, że obecny stan rzeczy ulega zmianie w zaznaczonym powyżej kierunku należy już do drogi ustawodawczej.