

MIECZYŚLAW BAUMGART

adwokat w Warszawie

JESZCZE W SPRAWIE LEGITYMACJI DO SKARGI DO NAJ- WYŻSZEGO TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO

Legitymację do skargi do N. T. A. — naruszenie praw skarżącego — możnaby rozumieć w ten sposób, iż jest to wymóg czysto formalny, dotyczący dopuszczalności wszczęcia postępowania sądowo-administracyjnego, a nie meritum samego sporu. Przedmiotem postępowania sądowo-administracyjnego, zgodnie z art. 73 Konstytucji i art. 1 ustawy o N. T. A., jest bowiem legalność decyzji administracyjnych. Możliwość tedy na zasadzie wymienionych tekstów i innych postanowień ustawy o N. T. A. (art. 19 ust. 1 i art. 26 ustęp 1) wnioskować, że skoro wnoszącego skargę do N. T. A. uznano za uprawnionego do tej czynności, jako czyniącego zadość art. 9 ustawy o N. T. A. (art. 14 ustęp 1 tejże ustawy), kwestja naruszenia jego podmiotowej sytuacji prawnej jest już w dalszym toku postępowania nieistotna. W następstwie bowiem ustalić należy jedynie, czy nastąpiło istotne uchybienie przepisom postępowania lub prawu materialnemu i odpowiednio do tego zaskarżoną decyzję bądź uchylić, bądź pozostawić w mocy¹⁾.

Praktyka polska, zgodna w zupełności z praktyką dawnej Austrii (w obecnej Austrii dokonano w tym względzie zmian nowelą do Konstytucji Związkowej z 30. VII. 1925 r.), jest wszakże ustalona w zupełnie innym kierunku. Przy rozpoznawaniu istoty sporu baczny się przedewszystkiem na to, czy nielegalność decyzji, choćby zupełnie niewątpliwa i sięgająca wgląd, dotyczy bezpośrednio praw skarżącego i tylko o ile ten bezpośredni związek istnieje, decyzja

¹⁾ W ten sposób rozumiano w prawie administracyjnym francuskim nieobowiązującą już obecnie zasadę do wszczęcia skargi o przekroczenie władzy z powodu „naruszenia ustawy i praw nabytych”, o ile zasada ta dotyczyła naruszenia praw nabytych — Hauriou, Précis de droit administratif, 8 wyd. 1914. uwaga na stronie 436 oraz punkt II na stronie 460—1 i uwaga do niego: „Nawet w zakresie 4 zasady — naruszenia ustawy i praw nabytych... prawo nabyte osoby, podlegającej administracji publicznej (de l'administré), występuje tylko jako warunek dopuszczalności, zasadą do uwzględnienia skargi (l'ouverture du recours) jest nawet w tym wypadku naruszenie ustawy, rozpatrywanej przedmiotowo w jej stosunku do dobrej administracji”.

może zostać uchylona. Nielegalność, nienaruszająca bezpośrednio praw skarżącego, nie powoduje żadnych skutków prawnych.

Z ustalonego w powyższy sposób znaczenia legitymacji do skargi, prowadzącego do wyników, niezgodnych z podstawowym zadaniem sądownictwa administracyjnego: zapewnieniem praworządności w administracji publicznej i z zasadą postępowania z urzędu, przyjętą w jej najpełniejszej postaci w obowiązującym postępowaniu administracyjnym²⁾, orzecznictwo N. T. A. wysnuwa różnorodne konsekwencje, w świetle których wadliwość przyjętej zasady staje się bardziej jeszcze oczywista. Gdy np. decyzja administracyjna dotyczy większej ilości osób, a nielegalność jej narusza prawa niektórych tylko z tych osób, to N. T. A., jakkolwiek stwierdza tę nielegalność i uznaje ją za istotną, nie uchyla zaskarżonej decyzji nawet w części, uznawanej za nieważną, dopóki nie wpłyną skargi osób, których nieważna część decyzji bezpośrednio dotyczy. Dopiero po wpłynięciu takich skarg Trybunał uchyla decyzję co do poszczególnych osoby, która to naruszenie swoich praw zaskarżyła. Legitymacja do skargi przy takich decyzjach zbiorowych wymagana jest nie tylko co do samej decyzji, ale co do każdej poszczególnych części, dotyczącej pewnej osoby i tylko odnośnie do tej właśnie osoby nieważność decyzji może zostać orzeczona³⁾.

²⁾ Art. 93 rozp. Prez. Rzplitej z 22. III. 1928 r. o postępowaniu administracyjnym: „Władza odwoławcza wyda orzeczenie w sprawie, nie będąc związana. . . zakresem żądań odwołania”, a w okresie przed wejściem w życie tego postanowienia art. 138 rozp. Prez. Rzplitej z 7. VI. 1927 r. o prawie przemysłowym: „Władza przemysłowa wyższej instancji powinna z urzędu zmienić lub uchylić decyzję niższej władzy przemysłowej, jeżeli będzie stwierdzone, że decyzja jest częściowo lub w całości sprzeczna z postanowieniami ustawowymi”. Art. ten zamieszczony jest w poddziale „Środki prawne od decyzji władz przemysłowych”.

³⁾ Orzecznictwo w sprawie wykazu imiennego obszarów, poddawanych wykupowi przymusowemu na cele reformy rolnej, Zbiór orzeczeń N. T. A. tom IV. 1926, szczególniej Nr. Nr. 953 i 1026, co do którego to wykazu ustalono niedopuszczalny przelew uprawnienia Rady Ministrów do wydania tego wykazu na poszczególnych ministrów. Wykaz ten uchylono co do poszczególnych majątków lub ich części, w stosunku do których nastąpiła w tekście, uchwalonym przez Radę Ministrów, zmiana bez późniejszej zgody Rady Ministrów, jedynie na zasadzie udzielonego przez nią w tym kierunku upoważnienia dwóm głównie interesowanym ministrom. Uchylenie to nastąpiło jednak dopiero po wpłynięciu skarg właścicieli każdego poszczególnie obszaru, co do którego wprowadzone zostały zmiany na niekorzyść właścicieli już po zapadnięciu uchwały Rady Ministrów.

Praktyka taka powoduje konieczność wnoszenia skarg sądowno-administracyjnych przez wszystkie osoby interesowane i prowadzi do bardzo niepożądanego w prawie publicznym zjawiska, iż decyzja władzy, uznana za radykalnie nieważną orzeczeniem najwyższej instancji sądowno-administracyjnej, tem niemniej nadal obowiązuje — w całkowitem przeciwieństwie do wyników, osiągniętych w drodze francuskiego recours pour excès de pouvoir.

W innych znów wypadkach legitymacja do skargi wymagana jest co do każdej poszczególnej części danego postępowania administracyjnego, stanowiącej pewną odrębną całość. Gdy np. przepisy o obrocie ziemią lub o zakładaniu aptek wymagają specjalnych kwalifikacji fachowych pewnych osób (nabywców z parcelacji lub ubiegających się o koncesję na aptekę publiczną), a inne osoby, uczestniczące z mocy ustawy w postępowaniu administracyjnym w danej sprawie (sprzedawcy z parcelacji, właściciele aptek sąsiednich) nie mają określonych uprawnień procesowych, dotyczących tej właśnie poszczególnej kwestji fachowych kwalifikacyj, to skargi ich, o ile podnoszą tę kwestję, pozostawiane są przez N. T. A. bez rozpoznania z braku legitymacji skarżących do danego zarzutu (Zbiór orzeczeń N. T. A., III. 667 i IV. 958). Praktycznie unika się w ten sposób rozpatrywania zarzutów, podnoszonych nieraz przez osoby mało w tym względzie powołane, a niekiedy nawet kwestjonujące w złej wierze własne czynności prawne w imię rzekomo naruszonych przepisów prawa. Z drugiej strony wszakże, gdy pogwałcenie przepisu prawa nastąpiło na korzyść osoby, której przyznane zostało pewne uprawnienie (udzielenie koncesji na aptekę lub zezwolenia na nabycie z parcelacji), to wobec braku legitymacji do skargi innych uczestników postępowania administracyjnego poza osobą, której uprawnienie przyznano, i braku specjalnych organów władzy, które mogłyby zaskarżyć decyzję administracyjną bezprawną w powyższym kierunku (komisarze dla strzeżenia interesu publicznego), zamknięta jest wszelka droga do usunięcia bezprawia. Podobnież z braku legitymacji do danego określonego zarzutu nie bierze się pod uwagę uchybień w postępowaniu administracyjnym, wytkniętych przez osobę, której uchybienia te bezpośrednio nie dotyczą, jakkolwiek norma, którą w ten sposób naruszono, ustanowiona jest nietylko dla ochrony bezpośrednio interesowanych, ale przedewszystkiem w interesie publicznym (Zbiór III. 522).

Bardzo doniosłe znaczenie, zwłaszcza w administracji samorządowej i w korporacjach prawa publicznego, mają uchwały względnie opinie kolegów. Uchwały te mogą być niezgodne ze sta-

nowiskiem prawnym, bądź z wytycznemi postępowania władzy nadzorczej i wtedy nastąpić może odmowa zatwierdzenia tych uchwał względnie ich uchylenie czy unieważnienie przez władzę nadzorczą, a nawet rozwiązanie samego kolegium, które uchwały takie powzięło. Z drugiej strony uchwały te mogą być bezprawne w stosunku do obywateli, podległych władzy danego kolegium. W pierwszym wypadku uznaje się, że może być naruszony zakres uprawnień publicznych przyznany danemu kolegium i legitymacja do skargi sądowo-administracyjnej przeciwko decyzji władzy nadzorczej przysługuje samemu kolegium. W drugim mogą być naruszone prawa obywateli, na których rozciąga się władza danego kolegium i obywatele ci są uprawnieni do rzeczony skargi. Ustalona praktyka nie uznaje wszakże legitymacji do skargi poszczególnych członków kolegiów administracyjnych, występujących indywidualnie lub grupowo nie w imieniu samego kolegium. Wyjątkowo dopuszcza się skargę poszczególnych członków kolegiów, gdy chodzi o naruszenie ich praw osobistych w drodze uszczuplenia zapewnionego im przez odpowiednie przepisy udziału w tych kolegiach (niezawiadomienie o posiedzeniu, niedopuszczenie do udziału w głosowaniu, powzięcie uchwały pod nieobecność pewnych członków i w składzie mniejszym od przepisanego i t. p.). Brak legitymacji poszczególnych członków kolegiów podnosi się natomiast zawsze, gdy chodzi o bezprawność co do istoty rzeczy bądź uchwały kolegium, bądź powziętej co do niej decyzji władzy nadzorczej (vide np. wyroki N. T. A. w Zbiorze, tom 4, 1009 i 1056, a także w Ruchu Prawniczym, 1929, strona 640, teza 64 z jednej strony, a wyrok Nr. 885 w tomie 4 Zbioru z drugiej).

Stanowisko to jest uzasadnione, o ile prawo do skargi związane jest, jak w systemie obecnym, z naruszeniem praw samego skarżącego, niepodobna bowiem uznać powzięcia przez kolegium bezprawnej co do istoty rzeczy uchwały za czyn, godzący w uprawnienia poszczególnych członków kolegium. Inaczej zupełnie rzecz się przedstawia ze stanowiska najskuteczniejszych środków dla zapewnienia praworządności. Ze stanowiska tego uznać wypadnie, że większość kolegium administracyjnego może nie stanąć w obronie swych atrybucyj, czy też zasad prawa materialnego lub postępowania przed władzą nadzorczą, że nawet przeciwnie większość taka może być w pewnych wypadkach w porozumieniu z władzą nadzorczą, która zaniecha wkroczenia w bezprawną działalność kolegium. W takich wypadkach samo kolegium jako całość nie będzie działało w trybie przepisany dla jego uchwał w obronie prawa. O ile zaś chodzi o obywateli

podległych władzy kolegium, to znacznej wagi uchwały kolegium, nie dotyczące indywidualnych uprawnień obywateli, np. uchwały w zakresie zarządu majątkiem samorządowym czy korporacyjnym, nie są im doręczane i z trudnością tylko dochodzą do ich wiadomości w istotnej swej treści. Uchwały te mogą być znane conajwyżej w ogólnikowych streszczeniach prasowych, nie pozwalających na dokładne zbadanie sprawy. W tych warunkach prawo członków kolegium, którzy w powzięciu uchwał uczestniczyli i którym znany jest dokładnie sposób zapadnięcia uchwał i rzeczywiste ich znaczenie, do zaskarżania tych uchwał, — prawo, oparte na ich obowiązku czuwania nad należytem spełnieniem przez kolegium, w skład którego wchodzi, jego urzędowych czynności, zarówno co do formy, jak co do treści, i na związanym z tym obowiązkiem osobistym interesie moralnym rzeczonych członków w danym kierunku, stanowi rękojmię praworządności nie do zastąpienia. Brak tej rękojmi jest tembardziej godny zaznaczenia, że w prawie prywatnem w stosunkach spółek handlowych określonym mniejszościom członków spółek, względnie poszczególnym członkom władz spółek, a nietylko samym tym władzom jako organom spółek, nadane są uprawnienia analogiczne do omawianej tu skargi sądowno-administracyjnej, mianowicie prawo do skargi sądowej o unieważnienie niezgodnych z prawem uchwał spółki (art. 19 ustęp 1 punkt 2 i art. 20 Dekretu o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością z 8. II. 1919, Dz. Praw Nr. 15, poz. 201 w brzmieniu ustawy z 13. XI. 1923 Dz. Ustaw Nr. 126, poz. 1019, art. 74 ustęp 2 punkt 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22. III. 1928 o spółkach akcyjnych, Dz. Ust. 39, poz. 383, art. 50 ust. 4 ustawy o spółdzielniach z 29. X. 1920, Dz. Ust. Nr. 111, poz. 733).

Nadzwyczaj ciemna w orzecznictwie N. T. A. jest sprawa legitymacji do skargi, o ile chodzi o stosunek członka publiczno-prawnej korporacji do tej korporacji jako całości (np. do jednostki samorządu, do gminy wyznaniowej i t. p.) i naodwrot, jako też do podstawowych zagadnień życia tej korporacji (np. wybory). Z jednej strony bowiem w wielu wypadkach uznaje się, że wystarcza być zwykłym członkiem takiej korporacji⁴⁾, względnie, gdy chodzi o sprawy finansowe, członkiem, pociągniętym do uiszczania składek

⁴⁾ Zbiór, II., 371 — nie tylko członkowie Rady Izby Lekarskiej, lecz także każdy członek tych izb jest legitymowany do skargi na zarządzenia Ministerstwa, dotyczące sposobu wyboru przez te Rady członków Naczelnej Izby Lekarskiej.

na rzecz korporacji⁵), aby być legitymowanym do skargi w zasadniczych kwestjach, dotyczących korporacji. Z drugiej zaś sama korporacja uznawana jest za pozbawioną legitymacji w kwestji wykreślenia z niej członka przez władze państwowe (wyrok z 3. XII. 1927, L. rej. 1174/27, Ruch Prawniczy, 1928, strona 785), jakkolwiek wydawałoby się, że spór dotyczy zachowania przez korporację jej pełnego składu osobowego i związanej z powyższem możności nakładania składek na wszystkich, do składu tego należących, a zatem, że dotyczy on nader istotnych uprawnień korporacji.

W kwestjach wyborów do władz korporacyj publiczno-prawnych (zestawienie list wyborców, prawidłowość wyborów) wprowadza się rozróżnienia co do legitymacji do poszczególnych zarzutów, którym brak należytego uzasadnienia, a przede wszystkim należytego ujęcia nierozzerwalnej łączności pomiędzy wszystkimi czynnościami wyborczymi i wyraźnego pierwiastka interesu publicznego, który przenika reklamacje w tej dziedzinie.

W ten sposób N. T. A. uznał, że wyborca przy wyborach do władz gminy żydowskiej nie może skarżyć się na niewpisanie na listę wyborczą, czy też na niedopuszczenie do udziału w wyborach innych osób, a nadto na ustalenie wyniku wyborów skarżyć się może tylko taki wyborca, który sam brał lub chciał brać udział w danych wyborach, jakkolwiek z drugiej strony każdemu wyborcy przysługuje prawo skargi z powodu wpisania na listę wyborców osób do tego nieuprawnionych⁶). Uznając w tym ostatnim wypadku, że naruszenie praw skarżącego nastąpiło, gdyż waga jego głosu zmniejszyła się z powodu przyznania głosu nieuprawnionym, nie można zgodzić się, by niedopuszczenie bezprawne pewnych osób do głosowania lub niewpisanie ich na listę wyborczą nie było naruszeniem praw również i pozostałych wyborców. W jednym, jak i w drugim wypadku, skład osób, mających uczestniczyć w akcie wyborczym, ustalony został nieprawidłowo, a pozostawienie samym tylko osobom, których na listę nie wpisano lub do głosowania nie dopuszczono, osobistego prawa skargi, nie daje należytych wyników. W bardzo wielu wypadkach wyborca nie będzie bowiem sam się skarżył na takie pominięcie go, tem niemniej wykonałby on swe prawo wyborcze, gdyby mu to umożliwiono bez szczególnych z jego strony starań. Jeżeli

⁵) Wyrok z 19. VI. 1928, L. rej. 1663/27, Ruch Prawniczy, 1929, strona 640, teza 66 — każdy członek gminy wyznaniowej żydowskiej, pociągnięty do uiszczenia składki gminnej, może skarżyć się z powodu zestawienia budżetu tej gminy.

⁶) Zbiór IV. 1002, str. 501—2.

zatem każdy wyborca ma prawo domagania się, by zapewniono prawidłowy przebieg czynności wyborczych, to zarówno bezprawne dopuszczenie, jak bezprawne pominięcie innych osób w charakterze wyborców, jest naruszeniem tego prawa.

Podobnie też nieprawidłowe dokonanie czynności wyborczych narusza uprawnienia zarówno tych wyborców, którzy brali udział lub tylko chcieli brać udział w wyborach, co im uniemożliwiono, jak i wyborców, którzy gotowości tej nie okazali, gdyż nie głosując samemu nie przestaje się bynajmniej być związanym wynikiem wyborów, a zatem i zainteresowanym, by wynik ten ustalony został prawidłowo, t. j., by uznano za wybranych reprezentację rzeczywistą, a nie spaczoną.

Powyższe krótkie zestawienie wskazuje, że w obecnym stanie rzeczy istnieje poważne źródło komplikacyj i nieporozumień, które usunąć może tylko uznanie interesu osobistego za wystarczający warunek uprawnienia do skargi⁷⁾.

⁷⁾ Vide w Ruchu Prawniczym za rok 1929, zeszyt 4, artykuł mój „Legitymacja do skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego; obecny stan rzeczy i potrzeba reformy”.