

JERZY ŚWIĄTKIEWICZ

ZAKRES KONTROLI
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
(w świetle orzecznictwa sądowego)

Pozycję Naczelnego Sądu Administracyjnego w systemie środków kontroli administracji państwowej wyznaczają nie tylko przepisy prawa, ale również ich stosowanie. Okres prawie trzech lat dzielący dzień złożenia artykułu w redakcji od wejścia w życie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego¹ — pozwala na próbę przedstawienia linii prezentowanej w orzecznictwie sądowym, w tym kształtującej zakres kontroli. Zakres ten decyduje przede wszystkim o jej efektywności.

Praktyka sądowa wyznaczająca zakres kontroli wywołała też pierwsze oceny. Jedne z nich, i tych jest najwięcej, aprobują zauważalną tendencję umacniania i rozszerzania kontroli de lege lata — jako wyraz ugruntowania praworządności². Inne, pochodzące ze sfer niektórych organów administracji państwowej, chociaż nie tylko³, sugerują, że kontrola sądowa wkracza niekiedy zbyt daleko, zwłaszcza w sferę działania administracji pozostawioną przez prawo jej uznaniu. Niektórzy wyrażając życzenie głębszego wkraczania tej kontroli, kwestionują nawet zasadność przeciwstawiania kontroli legalności kontroli pod względem celowości — jako przestarzałego na tle naszego ustawodawstwa i poglądów lansowanych w nauce⁴.

¹ Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 września 1960 r.; w dalszym ciągu określam ją w artykule w skrócie „ustawa”.

² Por. J. Łętowski w głosie do wyroku nr rep. SA 820/81 (OSPika nr 1-2/81, poz. 22); M. Wyrzykowski w głosie do wyroku nr rep. SA 233/81 (OSPika nr 11/81, poz. 190); M. Mincer, *Uznanie administracyjne w świetle orzecznictwa NSA*, Organizacja-Metody-Technika, 1983, nr 3.

³ Por. A. Jaroszyński w głosie do wyroku nr rep. SA 958/81, Organizacja-Metody-Technika 1982, nr 1, s. 37.

⁴ Wykazała to dyskusja na sympozjum sędziów NSA w Popowie w dniach 11-12 maja 1983 r., m. in. z szerokim udziałem pracowników naukowych administratywistów.

Na wstępie krótkie przypomnienie, że art. 2 ustawy stanowi, iż Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne w zakresie oraz w trybie określonym w KPA lub w przepisach odrębnych. Sąd przyjął, że w sprawach, w których zakres i tryb kontroli sądowej normuje kodeks (dział VI), przepisy tego działu stanowią integralną część kodeksu, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, o których dalej⁵. Niektóre ustawy, które weszły w życie po uchwaleniu znowelizowanego kodeksu, zmodyfikowały zakres przedmiotowy tej kontroli w stosunku do kategorii spraw wymienionych taksatywnie w art. 196 § 2 KPA; jednakże niektóre z nich tylko powtórzyły lub potwierdziły dla jasności chyba „na wszelki wypadek” objęcie kontrolą tych spraw. Niekiedy nie jest to wyjaśnienie najszcześliwsze, o czym dalej. Co do odmiennego, całościowego trybu kontroli, to brak jest dotąd takiej regulacji. Ustawa z 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk nieznacznie zmieniła lub uzupełniła tryb unormowany w dziale VI KPA — w zakresie dotyczącym kontroli sądowej decyzji cenzorskich⁶.

Art. 196 § 1 kodeksu określił, że kontrolą są objęte decyzje administracyjne organów administracji państwowej, a więc tylko jedna z prawnych form ich działania, i to w dodatku wchodząca w zakres szerszej kategorii pojęciowej, jaką jest „akt administracyjny”. Art. 216 dopuścił również skargę na bezczynność tych organów w sprawach załatwianych w drodze decyzji.

Tenże sam art. 196 § 1 Określił, że kontrola ta ma być sprawowana pod względem zgodności z prawem, przy czym sposób dokonywania i granice ingerencji Sądu wyznaczył art. 207 kodeksu. Odrywanie treści art. 196 § 1 od art. 207 prowadzi, jak miałem możliwość przekonać się na spotkaniach środowiskowych z pracownikami administracji, do nieporozumień i podnoszenia nietrafnych z reguły zarzutów o przekraczaniu przez Sąd swoich kompetencji.

Ramy artykułu nie pozwalają na przedstawienie wszystkich zagadnień związanych z zakresem kontroli na tle dotychczasowej praktyki. Dokonałem więc niezbędnego w takiej sytuacji wyboru. Pominęcie problematyki rozgraniczenia drogi cywilnej i administracyjnej oraz zakresu kontroli w czasie — z uwagi na przepis art. 14 ustawy, na którego tle rozwinęło się dosyć szeroko orzecznictwo sądowe — jest na-

⁵ Por. np. postanowienie NSA w sprawie or rep. SA 382/80 (Orzecznictwo NSA 1981, nr 1, poz. 1), podobny pogląd J. Świątkiewicz m. in. w: *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, PiP 1980, nr 3, s. 6, 7 oraz M. Mincer, *Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed NSA*, NP 1981, nr 5, s. 5 - 7, odmiennie W. Dawidowicz, *Jeszcze o przedmiotowym zakresie KPA*, PIP 1930, nr 10, s. 63 - 68.

⁶ For. art 15 ustawy z 31 lipca 1981 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 99),

stępstwem tego wyboru — a nie przeoczenia⁷. Podobnie pomiąłem problematykę bezczynności administracji, obejmującą w praktyce zaledwie 0,6% skarg sądowych.

I. ZAKRES PODMIOTOWY KONTROLI

Zakres ten przedstawiał stosunkowo najmniej problemów. Art. 196 § 1 kodeksu stanowi wprawdzie, że do sądu administracyjnego mogą być zaskarżane decyzje organu administracji państwowej, skoro jednak zdaniem Sądu dział VI stanowi integralną część całego kodeksu, a nie jego przypadkową autonomiczną „dobudówkę”, to przepisy o kontroli sądowej mają również w pełni zastosowanie do decyzji wydanych przez organy jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 § 2 kodeksu, w warunkach określonych w tym przepisie. Trudności wynikały raczej wówczas, gdy chodziło o ustalenie, czy w danym wypadku akt organu przedsiębiorstwa państwowego, innej państwowej jednostki organizacyjnej, organizacji zawodowej, samorządowej, spółdzielczej i innej społecznej jest istotnie rozstrzygnięciem będącym decyzją w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 kodeksu, a w szczególności, czy jednostka organizacyjna nie będąca z istoty organem administracji państwowej sprawuje w danej sprawie jego funkcję.

1. Tak więc Sąd badał zgodność z prawem decyzji dyrektorów przedsiębiorstw państwowych, np. w sprawach przydziału i cofania przydziału mieszkań funkcyjnych. W związku z wejściem w życie nowej ustawy z 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁸ Sąd musiał rozstrzygnąć — wobec luki w prawie — kwestię ustalenia organu wyższego stopnia uprawnionego do rozpoznawania odwołań od decyzji tych dyrektorów. Przyjął, że jest nim organ założycielski przedsiębiorstwa (SA/Ka 171/83).

2. Do czasu zmiany stanu prawnego w sprawach rozstrzygnięcia sporów ze stosunku pracy pedagogicznych pracowników mianowanych zatrudnionych w szkołach oraz instytucjach Sąd uznawał swoją właściwość w tych sprawach (por. SA 1163/81). Podobnie w sprawie przyjęcia na studia Sąd uznał, że zakład użyteczności, jakim jest szkoła wyższa, działa w drodze decyzji administracyjnej (II SA 532/81).

3. W sprawach z rozstrzygnięć stowarzyszeń Sąd przyjął, że

⁷ Zainteresowanych odsyłam do artykułu J. Świątkiewicza, *Naczelnny Sąd Administracyjny — pierwsze doświadczenia i wnioski*, RN-GA 1981, nr 14, s. 28-29 oraz postanowień NSA w sprawach SA 516/81, SA 612/81, SA 654/81, SA 895/81, II SA 157/81 (Orzecznictwo NSA nr 1/81, poz. 10, 14, 15, 47, 52).

⁸ Dz. U. Nr 24, poz. 122.

orzeczenia organów ZBoWiD w przedmiocie odmowy stwierdzenia uprawnień kombatanckich mają charakter decyzji w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 kodeksu, gdyż stowarzyszenie to spełnia w tym zakresie funkcję zleconą w zakresie administracji państwowej (II SA 848/81).

4. Odmowę wpisu na listę adwokacką zawartą w uchwale rady adwokackiej, a więc organu samorządu zawodowego, Sąd uznał pod rządem poprzedniej ustawy o adwokaturze za decyzję administracyjną i rozpoznał skargę co do jej istoty (II SA 752/81).

5. Rozpoznając skargę na pozbawienie pracownika spółdzielni spożywców „Społem” tzw. licencja uprawniającej do sprawowania funkcji kierownika zakładu gastronomicznego w pionie organizacyjnym tej spółdzielczości, Sąd stwierdził wyraźnie, że odrzuca skargę wyłącznie z tego powodu, iż nie dotyczy ona decyzji wydanej w zakresie wykonywania funkcji administracji państwowej — a nie z tego powodu, że wydały ją organy spółdzielczości (II SA 660/83).

6. Kodeks nie rozstrzygnął wyraźnie kwestii, czy stosuje się do decyzji wydawanych przez organy administracji państwowej zajmującej w hierarchii stanowisko wyższe od ministra. Chodzi tu o Radę Ministrów, jej prezesa oraz działających z jego upoważnienia wiceprezesów. Stąd na odnotowanie zasługuje wyrok NBA w sprawie I SA 1714/82 dotyczący decyzji w sprawie zajmowania lokalu użytkowego przez państwową instytucję centralną na obszarze m. st. Warszawy. Decyzje takie powinien wydawać, w myśl art. 44 ust. 3 prawa lokalowego⁹, Prezes Rady Ministrów. Sąd przyjął, że premier działa tu w zakresie wydzielonego mu zakresu kompetencji podobnie jak minister lub inny organ administracji państwowej.

7. Akty Rady Państwa w sprawach indywidualnych nie były zaskarżane w praktyce bezpośrednio; stąd Sąd nie miał możliwości wypowiedzieć się, czy jest ona w takim wypadku „inną państwową jednostką organizacyjną” (art. 1 § 2 pkt 1), jeśli podejmuje rozstrzygnięcie dające się zaklasyfikować jako decyzja administracyjna. W razie np. rozwiązania stosunku pracy z funkcjonariuszem państwowym, zatrudnionym na podstawie mianowania, ten z reguły kwestionował decyzję wtórną właściwego ministra ustalającą np. termin, w jakim nastąpi rozwiązanie stosunku pracy i inne pochodne kwestie — a nie akt Rady Państwa (por. II SA 162/83)¹⁰. Sąd kontrolował natomiast decyzje organów Prokuratury np. w sprawach rozwiązania stosunku pracy z pracownikami mianowanymi (por. II SA 222/82, II SA 341/82 i inne).

⁹ Dz. U. z 1983 r. Nr 11, poz. 55.

¹⁰ W trakcie druku artykułu NSA uznał niedopuszczalność skargi na decyzję Rady Państwa odmawiającą wyrażenia zgody na zmianę obywatelstwa (III SA m/84).

II. POJĘCIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Ustalając zakres swojej właściwości Sąd zmuszony był często wypowiedzieć się w kwestii, czy zaskarżony akt był istotnie decyzją administracyjną, a jeśli skarga dotyczyła bezczynności organu administracji, czy sprawa podlegała załatwieniu w drodze decyzji. Analiza spraw wskazuje, że Sąd kierował się w tym wypadku kryteriami decyzji administracyjnej uznawanymi na ogół w nauce prawa, które zresztą kodeks recypował, aczkolwiek nie w postaci zwartej definicji zawartej w jednym przepisie, lecz rozproszonych postanowień (art. 1 § 1 pkt 1, art. 3 § 3, art. 104 i 107 § 1).

W świetle orzecznictwa NSA prawidłowa decyzja administracyjna w rozumieniu kodeksu jawi się jako władczy, jednostronny akt woli organu administracji (lub podmiotu wykonującego w danej sprawie jego funkcję) rozstrzygający sprawę, skierowany do imiennie oznaczonego takiego adresata aktu, z którym nie łączy organu zależność organizacyjna lub podległość służbowa, a którego podstawę stanowi powszechnie obowiązujący przepis prawa.

1. Sąd nie czuł się związany nazwą „decyzja” nadaną niefortunnie przez normodawcę aktowi, który nie odpowiadał pod względem prawnym pojęciu decyzji. I tak stwierdził, że akt Państwowej Komisji Cen nazwany w tytule decyzją, a ustalający marże skupu przysługujące gminnym spółdzielniom „Samopomoc Chłopska”, jest w istocie aktem o charakterze ogólnym, skierowanym do nie oznaczonych imiennie adresatów (II SAB 9/82). I odwrotnie, Sąd przeszedł do porządku dziennego nad nazwaniem aktu stwierdzającego uprawnienia kombatanckie „zaświadczeniem” przez przepisy wydane pod rządem obowiązującej uprzednio ustawy z 1975 r. o dalszym zwiększeniu świadczeń dla kombatantów¹¹, gdyż w treści była to decyzja (II SA 848/81 i inne).

2. Art 107 KPA określa formę decyzji. Zdarza się stosunkowo często, że organy administracji robią uniki, aby stanowisku swemu nie nadawać formy decyzji. Uwalnia je to, w ich przekonaniu, od uruchomienia całej procedury wiążącej się z kontrolą decyzji w trybie odwoławczym oraz nadzwyczajnym, z sądową kontrolą włącznie. Zdaniem NSA pisma organu administracji państwowej zawierające rozstrzygnięcia w sprawach podlegających załatwieniu w drodze decyzji są nimi także wówczas, gdy *nie* mają w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 kodeksu, jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich podstawowych elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji (SA 1163/81).

¹¹ Dz. U. Nr 34, poz. 186.

3. Na tle potrzeby rozgraniczenia rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych od regulacji normatywnej Sąd zaliczył akty podziału terenowego do kategorii aktów normatywnych, uznając m. in. za takie zarządzenia wojewodów w sprawie tworzenia obwodów łowieckich i akty korygujące te zarządzenia (II SA 590/82). Za akt prawny o charakterze ogólnym uznał także zarządzenie terenowego organu administracji państwowej o wyznaczeniu terenów budowlanych (SA 645/81). Akty normatywne uchylają się oczywiście spod bezpośredniej kontroli NSA.

W tym miejscu należy wspomnieć, że Sąd sprawował pośrednią kontrolę zgodności z prawem aktów o charakterze ogólnym stopnia niższego niż ustawa. W razie stwierdzenia, że taki akt jest niezgodny z Konstytucją lub ustawą, Sąd nie mógł co prawda uchylić takiego aktu, jednakże nie stosował go w konkretnej sprawie, wyciągając z tego faktu odpowiednie konsekwencje. Praktycznie zatem pozbawiał ten akt o charakterze ogólnym w indywidualnej sprawie mocy prawnej (por. rap. I SA 2896/81, I SA 377/82, II SA 297/83). Powinno to powodować liczenie się przez normodawcę centralnego i terenowego z następstwami takiego działania. Do kwestii tej powrócimy także przy omawianiu »podstawy prawnej decyzji.

4. Sąd stawał niejednokrotnie wobec konieczności odgraniczenia decyzji od innych aktów w sprawach indywidualnych, a zwłaszcza zaświadczeń, opinii oraz czynności materialno-technicznych. O ile „orzeczenie” o jakości towarów wydane na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1970 r. o Państwowej Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych (Dz. U. nr 16, poz. 137 ze zm.) wykazuje, zdaniem NSA, cechy fachowej opinii, o tyle oparte o nie jako o dowód rozstrzygnięcie konstytutywne o zadysponowaniu towarem (art. 4 ust. 1 pkt 9) ma charakter decyzji administracyjnej (II SA 969/82).

Akt rejestracji, jakim jest zameldowanie, jest czynnością materialno-techniczną rodzącą pewne skutki prawne. Jednakże spór co do tego, jaki charakter ma mieć zameldowanie na pobyt stały czy czasowy, powinien być rozstrzygnięty decyzją (SA 289/81). Wprawdzie zapis maszynowy rejestrujący ilość i rodzaj usług telefonicznych oraz należności za nie nie jest decyzją, to jednak decyzją jest stanowisko kompetentnego organu PPTiT rozstrzygającego w drodze administracyjnej, gdyż sądową ustawa wyłącza, spór z abonentem kwestionującym prawidłowość zapisu i ustalenia należności (SA 317/81)¹².

5. Sąd wyłączał natomiast możliwość kontroli nie tylko postanowień wydanych w toku postępowania i służących załatwianiu sprawy przez wydanie decyzji, co w myśl art. 196 § 1 byłoby dosyć oczywiste, ale także postanowień wydawanych na podstawie ustawy o postępowaniu

¹² Por. krytyczną głosę A. Żabskiego oraz aprobowaną E. Łętowskiej (OSP i KA nr 11/82, poz. 205).

egzekucyjnym w administracji¹³ (II SA 756/81, SA 697/81). Badał natomiast legalność ugody administracyjnej zatwierdzonej postanowieniem, gdyż w myśl art. 121 KPA ugoda taka ma moc decyzji, a do postanowienia takiego lub odmowy zatwierdzenia ugody stosuje się odpowiednio, w braku odmiennych postanowień, przepisy dotyczące decyzji (II SA 297/83).

6. Pewna liczba postanowień odrzucających skargi z powodu ich niedopuszczalności dotyczyła aktów administracyjnych wewnątrznych. Jako takie Sąd kwalifikował w szczególności wyrażony na piśmie zamiar organu administracji skorzystania z prawa pierwokupu w stosunku do określonej nieruchomości, stanowiący podstawę dla upoważnionego pracownika do złożenia stosownego oświadczenia w biurze notarialnym (SA/Kr 1232/82). Podobnie traktowano akty ustalające osoby, z którymi naczelnik gminy postanowił zawrzeć umowę dzierżawy gruntów z PFZ (II SA 158/81, II SA 760/82). Za decyzje administracyjne uznawano natomiast akty dotyczące praw i obowiązków pracowników mianowanych. Dotyczyło to zwłaszcza rozwiązywania stosunku pracy z tymi pracownikami. Do czasu przyznania im wyraźnej ochrony sądowej nowymi ustawami z 1982 r. — Karta Nauczyciela oraz ustawa o pracownikach urzędów państwowych — sądowa ochrona ich roszczeń była następstwem stanowiska zajętego przez NSA. Warto podkreślić, że Sąd nie uznawał, iż taka relacja organ administracji — pracownik ma charakter stosunków wewnętrznych, co wyłączałoby w myśl art. 3 § 3 KPA stosowanie do nich kodeksu. Pracownik występuje tu jako nosiciel własnych praw i obowiązków. Natomiast polecenia służbowe wydawane pracownikowi w toku wykonywania pracy, rzecz oczywista, decyzjami nie są¹⁴ (SA 1163/81, II SA 590/81).

7. Sąd uznał dopuszczalność skargi na akty organów Inspekcji Gospodarki Energetycznej nakładające kary pieniężne na zakłady gospodarki uspołecznionej i ich pracowników, stwierdzając, że skoro na mocy wyraźnych przepisów akty te nie są orzeczeniami skazującymi wydanymi w sprawach o wykroczenia, należy je traktować, podobnie jak kary administracyjne na zakłady za zanieczyszczanie środowiska, również jako decyzje administracyjne (II SA 240/82). Niezwykle interesujące było uznanie za decyzję rozstrzygnięcia szkoły wyższej, a następnie stanowiska w tej sprawie właściwego Ministra w sprawie przyjęcia na pierwszy rok studiów (II SA 532/82)¹⁵.

¹³ Por. krytyczną głosę Zb. Leońskiego co do wyłączenia spod kontroli sądowej postanowień w sprawie egzekucji administracyjnej (OSPİKA nr 9 - 10/82, poz. 168), zbieżny z Leońskrm poglądem wyraziłem wcześniej w artykule: *Istota i zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych* (Palestra 1980, nr 6, s. 6), chociaż jako sędzia nie wyłamuję się od ogólnie przyjętej zasady w orzecznictwie NSA.

¹⁴ Por. głosę aprobującą J. Borkowskiego do wyroku nr rep. SA 1163/81 (OSPİKA nr 9 - 10/82, poz. 169).

¹⁵ Por. aprobującą głosę J. Homplewicza (OSPİKA nr 1/83, poz. 20).

8. Odrębny problem stanowiło zagadnienie podstawy prawnej decyzji. Ujednolicenie poglądów nie było sprawą prostą ze względu na praktykę normodawczą naczelnych oraz terenowych organów administracji państwowej, Nauka od lat łączyła decyzję w rozumieniu kodeksowym wydaną na podstawie prawidłowej podstawy prawnej z przepisami powszechnie obowiązującymi¹⁶. „Te zaś są zawarte w aktach rządu ustawy lub wydanych na podstawie zawartego w niej wyraźnego upoważnienia aktach wykonawczych”. W miarę upływu czasu aktami o charakterze ogólnym pochodzenia pozaustawowego, jak tzw. samoistne uchwały Rady Ministrów oraz wydawane na ich podstawie lub w ramach ogólnej kompetencji zarządzenia, instrukcje itp. akty ministrów, urzędów centralnych i terenowych organów administracji, zaczęto regulować stosunki nie tylko z podległymi jednostkami organizacyjnymi, ale także z obywatelami i ich organizacjami (spółdzielczymi, samorządowymi, stowarzyszeniami). Początkowo praktykę tę uzasadniono tym, że takie akty normatywne pochodzenia pozaustawowego nie nakładają na obywateli i ich organizacje obowiązków, a wyłącznie przyznają im uprawnienia. Zdarzało się jednak, że miały one niekiedy także charakter zobowiązujący. NSA stanął przed alternatywą, czy uznawać, że decyzje oparte na takiej podstawie nie są po prostu decyzjami i odrzucać na nie skargi, czy też badać ich legalność, to jest zgodność z tymi aktami oraz prawem powszechnie obowiązującym. Pierwsze podejście odrzucono wstępnie, gdyż sądownictwo administracyjne ma właśnie eliminować z obrotu prawnego decyzje patologiczne korzystające z domniemania legalności do czasu uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności przez właściwy organ państwowy. Stosunkowo prostsza była sprawa z decyzjami nakładającymi obowiązki na podstawie przepisów pozaustawowych na obywateli i ich organizacje. Linie orzecniczą NSA zapoczątkował szeroko komentowany i znany wyrok z 6 lutego 1981 r. w tzw. sprawie „Transped” (SA 819/80), głosowany po raz pierwszy w z. 10 „OSP i KA” z 1981 r. przez prof. W. Dawidowicza. Wyrok ten doczekał się rychło dalszych publikacji i glos w innych czasopismach prawniczych np. glosy prof. W. Zakrzewskiego w Państwie i Prawie z 1982 r. nr 8. Stwierdzając nieważność oskarżonej decyzji, deklarował on wyraźnie, że tzw. samoistna uchwała Rady Ministrów nie może stanowić podstawy prawnej decyzji nakładającej obowiązki na spółdzielnię; podstawę taką mogą stanowić wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Sąd nie sugerował się nawet zgodnością czy niezgodnością zaskarżonej decyzji z postanowieniami takiej uchwały. Wyrok ten wyprzedził znacznie postanowienie art. 2 § 2 aktualnie obowiązującej usta-

¹⁶ Por. E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1970, s. 22, 23, 207, 208; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 21, 22.

wy z 1982 r. — Prawo spółdzielcze¹⁷. Większe trudności wystąpiły natomiast na tle aktów w sprawach indywidualnych odmawiających przyznania zapomóg z tytułu opieki społecznej przewidzianych w instrukcji nr 5 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 29 lutego 1968 r. w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych¹⁸ lub wstrzymania wypłaty tych zasiłków (por. np. wyrok w sprawie SA 767/81 i inne). Dalsze skargi miały miejsce na tle aktu o charakterze ogólnym nazwanego niefortunnie „decyzją” nr 3 FR Ministra Finansów z 26 lipca 1980 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej niektórym posiadaczom gospodarstw rolnych dotkniętych skutkami powodzi (a także nadmiernych opadów i tzw. podtopienia). Pomoc tę rozdzielano decyzjami i w myśl zasady „*beatus qui tenet*” sprawy byłyby zapewne nie oparte o NSA, gdyby, podobnie, decyzjami nie zaczęto wznawiać postępowania, uchylać wydanych poprzednio ostatecznych decyzji i nakazywać zwrotu sum wynoszących już wówczas dziesiątki tysięcy złotych¹⁹. Sąd wyszedł z założenia, że typowe u p r a w n i e n i e administracyjne ma charakter względny i jest pochodną uprzedniego wprowadzenia ogólnie obowiązku administracyjnego (reglamentacji). Gdyby przyjąć niespójną konstrukcję, że przepis pozaustawowy nie może stanowić podstawy decyzji nakładającej obowiązki, może natomiast stanowić podstawę decyzji przyznającej u p r a w n i e n i a, wtedy skutki takiej konstrukcji myślowej prowadziłyby do sprzeczności. Sąd byłby związany postanowieniem takiego aktu normatywnego i musiałby badać, czy wydana decyzja jest z nim zgodna. Jeśli decyzja byłaby z nim niezgodna, Sąd, podobnie jak i właściwy organ administracji, miałby obowiązek taką decyzję uchylić, a nawet stwierdzić jej nieważność, chociażby z takiej ostatecznej decyzji strony n a b y ł y prawa. To zaś pozostawałoby w sprzeczności z poprzednią tezą, że opierając się na aktach pozaustawowych nie można nakładać obowiązków na obywateli i ich organizacje (SA 805/81). Mało tego, odniósłszy z takiej „decyzji” korzyść majątkową, np. w postaci przydziału drewna i innych materiałów budowlanych na podstawie samoistnej uchwały nr 72 RM z 9 kwietnia 1975 r.²⁰ i wydanych na jej podstawie zarządzeń wykonawczych, w razie cofnięcia mu takiego „przydziału” i zażądania zwrotu nabywca mógłby skorzystać z sądowej ochrony c y w i l n o - p r a w n e j. Sąd ten zaś nie czułby się zapewne związany postanowieniami aktów pozaustawowych i rozpoznałby całą sprawę w świetle norm kodeksu cywilnego „przechodząc do porządku dziennego” nad takimi „decyzjami”. Z tego też powodu, ujmując rzecz w dużym skrócie, NSA stwierdza nieważność decyzji zarówno nakładających obowiązki, jak i przyznających uprawnienia (orzekających o uprawnieniach), jeżeli nie znaj-

¹⁷ Dz. U. Nr 30, poz. 210.

¹⁸ Dz. Urz. MZiOS Nr 6, poz. 33.

¹⁹ Por. np. sprawy II SA 911/81, SA/Gd/20/81, II SA 915/81.

²⁰ M.P. Nr 13, poz. 71.

dują oparcia w przepisach powszechnie obowiązujących. NSA nie neguje, że w oparciu o przepisy pozaustawowe organy administracji państwowej mogą działać „in favorem”, załatwiając różne sprawy obywateli. Załatwianie tych spraw nie może jednak następować w drodze decyzji kodeksowych, a roszczeń obywatel może dochodzić na podstawie działu VIII KPA — Skargi i wnioski. Konstrukcje przyjmowane w prawie pracy i wyprowadzane z niektórych samoistnych uchwał Rady Ministrów pracowniczych prawa przedmiotowe są nieprzydatne na gruncie prawa administracyjnego w sferze władczego działania administracji. Tam państwo działa w sferze „dominium”, a nie „imperium” i jako właściciel środków produkcji może się zobowiązywać do różnych nie przewidzianych w ustawach świadczeń na rzecz pracowników. Zresztą w dobie reformy i szanowania samodzielności przedsiębiorstw takie uprawnienia przyznawane bez woli ustawodawcy równają się nałożeniu obowiązku na przedsiębiorstwa i wydają się problematyczne.

Spór wokół wspomnianej sprawy zapomóg wynikł natomiast jeszcze z innego powodu, a mianowicie rozważano, czy nie dałoby się zastosować konstrukcji, że podstawa prawna dla tych decyzji istnieje w archaicznej ustawie z 1923 r. o opiece społecznej²¹, która przewiduje wprawdzie udzielanie pomocy, w art. 3, ale w postaci, rzeczowej, a nie w błędnie powoływanej przez organy administracji cyt. instrukcji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 1968 r.²², która podstawą prawną decyzji być nie może.

Z. Janowicz ma wątpliwości, czy w sytuacjach, gdy w pewnych dziedzinach prawa administracyjnego brak jest regulacji ustawowej, wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisów pozaustawowych przyznających obywatelowi uprawnienia nie powinno skutkować uchylenia przez NSA takiej decyzji²³.

Jeszcze wyraźniej deklaruje się w cytowanej wyżej glosie do wyroku NSA pisząc o sprawach przyznawania zapomóg na podstawie instrukcji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, że: „Akty te stanowią także niemal samodzielną lub nawet samodzielną podstawę do podejmowania decyzji [...] Naczelnny Sąd Administracyjny nie mógłby zatem nie uznawać decyzji wydanych przez właściwe w dziedzinie pomocy społecznej organy tylko dlatego, że powołują się one na przepisy instrukcji” (s. 127).

Odmiennego zdania są J. Jendrośka i B. Adamiec stwierdzając, że koncepcja dopuszczalności przyznawania uprawnień aktami „samoistnymi” „jest atrakcyjna tylko na pierwszy rzut oka”. Uprzywilejowanie

²¹ Dz. U. Nr 92, poz. 726 ze zm.

²² W sprawie tej glosy wypowiedzieli się: Z. Janowicz (OSP i KA nr 3/83) oraz J. Jendrośka i B. Adamiec (OSP i KA nr 5/83); por. też A. Jaroszyński w glosie do wyroku w rep. SA 767/81, Organizacja-Metody-Technika 1982, nr 4-5.

²³ *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa—Poznań 1982, s. 292-293.

jednej grupy obywateli, np. w drodze reglamentacji gospodarczej, ogranicza równocześnie prawa obywatelskie i działanie prawa cywilnego (glosa cytowana tamże s. 258).

Skoro Sąd nie uznawał aktów normotwórczych pochodzenia pozaustawowego za podstawę prawną decyzji, to jest oczywiste, że tym bardziej nie dopuszczał nawet myśli, że podstawę taką mogłyby stanowić akty posiłkowe o charakterze ogólnym typu wytycznych (pisma okólne, okólniki). Służą one bowiem bądź wyjaśnianiu wątpliwości przy stosowaniu przepisów aktów normotwórczych (interpretują je), bądź ukierunkowują politykę administracyjną w sprawach, w których prawo pozostawia organom administracji państwowej tzw. luzy decyzyjne. Charakteru tak pojętych „wytycznych” zawartych w akcie nie zmienia okoliczność, że jego wydanie zostało przewidziane nawet w przepisach ustawowych (SA 353/81). Tym bardziej nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji wytyczne ministra do zarządzenia nie opartego na przepisach pochodzenia ustawowego (SA/Kr 3/81) lub pismo okólne (SA/Gd 12/81).

Pragnę z całą mocą podkreślić, że NSA nigdy nie kwestionował kompetencji Rady Ministrów do podejmowania tzw. uchwał samoistnych, chociaż w świetle nowych ustaw zakres regulacji tymi uchwałami jest coraz bardziej ograniczony — np. w stosunku do przedsiębiorstw państwowych. Sąd tylko stwierdzał, że nie mogą one stanowić podstawy dla organów administracji państwowej do działania na zewnątrz w formach władczych, w tym w drodze kodeksowych decyzji administracyjnych. Podobnie nie można wyłączyć uprawnienia organów administracji państwowej wyższego stopnia do udzielania pouczeń podległym organom w formie pism okólnych. Wypowiedziane w nich poglądy prawne mogą być przecież zgodne z przepisami prawa i zasadami ich interpretacji. Nie mogą one natomiast wiązać Sądu, a pracowników organów administracji, jeżeli naruszają prawo.

Warto przytoczyć stanowisko Sądu w sprawie, gdy uchwała Rady Ministrów wprawdzie nie powoływała się na podstawę prawną zawierającą upoważnienie ustawowe do jej wydania i ograniczała do wskazania celu, jednak w odpowiedniej ustawie można było znaleźć takie upoważnienie. Sąd przeprowadzając dłuższy wywód, poczynając od regulacji konstytucji z 1921 r., doszedł jednak w konkluzji do wniosku, że wprawdzie praktyka legislacyjna niepowoływania istniejącego upoważnienia ustawowego jest wadliwa, to jednak nie można odmówić takiej uchwałie charakteru Wykonawczego w stosunku do właściwej ustawy (II SA 1904/82). Ramy artykułu nie pozwalają na przedstawienie stanu faktycznego oraz rozumowania Sądu, informuję jednak, że wyrok w tej sprawie został zgłoszony i opublikowany w „OSPİKA”²⁴.

²⁴ Glosa J. Stembrowicza (OSPİKA nr 12/83, poz. 271).

9. Przedmiotem kontrowersji stała się dopuszczalność zaskarżania do NSA decyzji kasacyjnych organów administracji państwowej drugiej instancji przekazujących sprawę do ponownego rozpoznania organom pierwszej instancji (art. 138 § 2 KPA). NSA, podobnie jak NTA, w okresie międzywojennym²⁵ obejmował swoją kontrolą także, takie decyzje kasacyjne wychodząc z założenia, że spełniają one warunek z art. 16 § 1 KPA decyzji ostatecznej oraz wyczerpują wymóg z art. 198 kodeksu wyczerpania toku instancji przed wniesieniem skargi do Sądu (SA 667/80 i szereg dalszych). Na odmiennym stanowisku stanął jednak Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z dnia 19 stycznia 1983 r. (sygn. akt III AZP 7/82) wpisanej, do księgi zasad prawnych. Zdaniem SN NSA nie może kontrolować legalności takiej decyzji, gdyż nie rozstrzyga on sprawy co do istoty ani nie kończy sprawy, gdyż w sprawie zapadną decyzje. Zauważyć należy, że zdarzają się w praktyce wypadki kilkakrotnego uchylania decyzji do ponownego rozpatrzenia już to z powodu uporczywego wydawania nowych decyzji przez organ pierwszej instancji o tej samej treści, już to z powodu nadużywania przez instancję odwoławczą uprawnień kasacyjnych, chociaż art. 138 § 1 kodeksu nakazuje stosowanie reformacji — jako zasady. Ewidentnym przykładem było uchylene przez wojewodę decyzji, pomimo jej zgodności z prawem materialnym i procesowym, z uzasadnieniem, że wejdą w życie nowe przepisy materialnoprawne względniejsze dla strony, chociaż w sprawie uczestniczyła także inna strona o sprzecznych interesach i nowe przepisy prawa materialnego miały być dla niej niekorzystne²⁶.

10. W kwestii kontrowersyjnej, czy przedmiotem skargi sądowej może być również uzasadnienie decyzji, NSA wypowiedział się w sprawie I SA 47/82 za dopuszczalnością takiego zaskarżenia. Sąd kierował się zwłaszcza tym, że uzasadnienie jest w myśl art. 107 § 1 KPA integralną częścią decyzji, art. 196 § 1 stanowi zaś o zaskarżaniu decyzji, a nie tylko jej rozstrzygnięcia.

III. KATEGORIE SPRAW, W KTÓRYCH WYDANE DECYZJE MOGĄ BYĆ PRZEDMIOTEM SKARGI SĄDOWEJ

1. Sąd przyjmował, że kategorie spraw, w których wydane decyzje mogą być do niego zaskarżane, powinny odpowiadać dwóm kryteriom. Po pierwsze, powinny one odpowiadać warunkom oto jęcia ich zakre-

²⁵ Por. np. wyr. NTA w Zb NTA nr 1038/A/35, w którym uchylił decyzje kasacyjne organu administracji II instancji; nie zastosował zaś instytucji „pozostawienia skargi bez rozpoznania” — odpowiadającej postanowieniu „o odrzuceniu skargi” — przez NSA.

²⁶ Decyzja wojewody bielskiego GT. IV-8221b/4/82 będąca przedmiotem skargi do NSA w sprawie SA/Kr/416/82. W trakcie druku artykułu ukazały się polemiczne głosy W. Dawidowicza oraz Z. Janowicza (PiP nr 2/1984, s. 135 i nast.).

sem działania kodeksu, po drugie — mieścić się w klauzuli enumeracyjnej zawartej w art. 196 § 2 KPA lub w ustawach odrębnych. Stąd np. skoro dysponowanie wojskowymi zasobami mieszkaniowymi należy do właściwości wojskowych organów administracji państwowej, a to w ogóle wyłącza stosowanie do nich kodeksu (art. 3 § 2), to bez znaczenia dla dalszych rozważań jest stwierdzenie, że art. 196 § 2 pkt. 7 poddaje sprawy gospodarki mieszkaniowej kontroli sądowej. Sąd ma przy tym świadomość, że w przyszłości tak być nie musi, art. 3 § 5 kodeksu pozwala bowiem Radzie Ministrów na rozciągnięcie w drodze rozporządzenia części lub całości przepisów KPA także na postępowanie wyłączone z mocy § 2 tego artykułu. Może więc rozciągnąć na nie przepisy kodeksu o sądowej kontroli decyzji, nie rozciągając innych. Decyzje wydawane w trybie innych procedur typu administracyjnego mogą być poddane także sądowej kontroli NSA na podstawie odrębnych ustaw, o czym wspomina art. 2 ustawy. Tak być może, ale dotąd nie jest!

2. Sąd stawał niekiedy przed problemami w sytuacjach ustaw o charakterze kompleksowym, gdy regulacje ustawy — jako całości — nie należały do kategorii rzeczowej poddanej kontroli NSA, natomiast poszczególne rozdziały aktu ustawowego pozwalały na takie zaklasyfikowanie. Sąd stał w takich sytuacjach na stanowisku jedności systemowej aktu ustawowego. I tak np. art. 3 § 2 pkt 1 KPA wyłącza generalnie spod działania kodeksu sprawy powszechnego obowiązku obrony, jednakże określone przepisy ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony PRL²⁷ i rozporządzenia dotyczące uprawnień osób, których żołnierz lub poborowy jest jedynym żywicielem, dają się podciągnąć pod kategorię „spraw socjalnych” (art. 196 § 2 pkt. 19 KPA). Zgodnie z ustaloną zasadą wszelkie sprawy unormowane w tej ustawie należą do kompleksu powszechnego obowiązku obrony i wydane w nich decyzje nie podlegają kognicji NSA (SA 392/80, II SA 834/81). Z tych samych względów Sąd uznał swoją właściwość na gruncie obowiązującej w tym czasie ustawy z 1958 r. o szkolnictwie wyższym²⁸ w sprawach decyzji dotyczących organizacji studenckich. Chociaż sprawy stowarzyszeń nie zostały poddane jego kontroli, to jednak z uwagi na to, że prawa o stowarzyszeniach nie stosuje się do tych organizacji, a byt ich normowała ustawa o szkolnictwie wyższym i wiązała ściśle z zadaniami szkoły, NSA uznał swoją właściwość, gdyż art. 196 § 2 pkt. 14 przewiduje sądową kontrolę w sprawach szkolnictwa wyższego (II SA 413/82). NSA utracił właściwość w sprawach rozwiązania organizacji studenckich dopiero po wejściu nowej ustawy z 1982 r.²⁹

3. Zastosowanie klauzuli enumeracyjnej, przy równoczes-

²⁷ Dz. U. z 1984 r. Nr 7, poz. 31.

²⁸ Dz. U. z 1973 r. Nr 32, poz. 191.

²⁹ Dz. U. Nr 14, poz. 113.

nym braku ścisłego rozgraniczenia pomiędzy niektórymi kategoriami spraw, powoduje niekiedy dodatkowe trudności, zwłaszcza gdy są wykonywane przez osoby niechętne umacnianiu kontroli sądowej decyzji administracyjnych. Sąd wychodzi z założenia, że sądowa kontrola, która stała się zasadą ustrojową, obejmując znakomitą większość decyzji wydanych w sprawach typowych dla stosunków administracja państwowa—obywatel, jest w istocie przyjęciem zasady powszechnej kontroli decyzji administracyjnych (II SA 108/81). Prowadzi to w praktyce do stosowania zasady: „in dubio pro actione”. Daje się słyszeć zastrzeżenie, że przy zastosowaniu przez ustawodawcę klauzuli enumeracyjnej, a nie generalnej, przyjęcie takiego domniemania jest nieuzasadnione. Temu można przeciwstawić z kolei stwierdzenie, że w sytuacjach oczywistych, a takie stwarzałyby klauzula generalna, przyjmowanie domniemań byłoby zbyt częste.

4. Do największej rozbieżności doszło na tle kwestii kontroli decyzji dotyczących praw i obowiązków pracowników mianowanych. Sąd od początku swojej działalności wyrażał pogląd, że jest właściwy w tych sprawach, gdyż mieszczą się one w szerszej kategorii pojęciowej „sprawy zatrudnienia” (art. 196 § 2 pkt. 19 KPA). Kodeks pracy używa zresztą wielokrotnie zwrotu o „zatrudnieniu” na podstawie umowy o pracę, mianowania itd. Na stanowisku właściwości NSA w tych sprawach stali też przedstawiciele nauki³⁰. Sąd zajmował takie stanowisko w licznych sprawach np. SA 240/81, II SAB 2/81, II SA 590/81. W toku prac legislacyjnych na terenie Sejmu nad projektem ustawy o pracownikach urzędów państwowych stanowisko to walenie przyczyniło się do zamieszczenia wyraźnego zapisu o objęciu kontrolą sądową spraw: wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy, zlecenia innej pracy, przeniesienia, a nawet zawieszenia pracownika mianowanego (art. 38), gdyż pierwotnie projekt nie przewidywał ochrony sądowej tych pracowników, a nawet wyraźnie ją wyłączał. W związku z dotychczasową praktyką NSA brak takiej ochrony w przygotowywanej ustawie stanowiłby regres. Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z 11 listopada 1982 r. nr III AZP 6/82, wpisanej do księgi zasad prawnych, potwierdził pogląd NSA. Jednakże uchwała połączonych Izb Cywilnej i Administracyjnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego w spr. III AZP 11/82 z dnia 1 marca 1983 r. stwierdziła, że art. 196 § 2 pkt. 19 KOPA nie uzasadnia właściwości USA do rozpatrywania spraw o rozwiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania; natomiast NSA jest właściwy do rozpatrzenia tego rodzaju spraw, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Do zakończenia opracowania artykułu nie miałem możliwości zapo-

³⁰ T. Zieliński, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w sprawach zatrudnienia*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1981, nr 4. M. Mincer w głosie do wyroku II SA 590/81 (OSP i KA 12/82, poz. 208), J. Borkowski w głosie do wyroku SA 1183/81 (OSP i KA nr 9-10/82, poz. 169).

znać się z uzasadnieniem tej uchwały, stąd go nie przytaczam³¹.

W sprawie decyzji o wpisie na listę radców prawnych kierownictwo PAG prezentowało pogląd, że radca prawny wykonuje „zawód”, natomiast art. 196 § 2 pkt 17 KPA stanowi o kontroli sądowej w sprawach określonych „czynności i zajęć”. Skarga sądowa jest więc niedopuszczalna. NSA w sprawie II SA 474/83 i innych uznał jednak swoją właściwość, przyjmując, że na pojęcie zawodu składa się suma określonych czynności i zajęć.

5. Ujęta w art. 196 § 2 klasyfikacja spraw może nasuwać szereg trudności tak co do właściwego rodzajowego zidentyfikowania spraw oraz analizy statystycznej. Sprawy związane z wykonywaniem np. przewozu osób taksówkami (zezwoleń) można zakwalifikować pod pkt 3 (transport), pod pkt 4 (usługi rzemieślnicze oraz inne rodzaje działalności gospodarczej) oraz pod pkt 17 (uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć). To samo można powiedzieć np. o wykonywaniu zawodu pracowników służby zdrowia (pkt 17 czy 20). Trudności na tym tle interesują już jednak mniej obywatela, bardziej analityka orzecznictwa sądowego. Chodzi przede wszystkim o stosowanie jednolitych kryteriów. Układ resortowy ze względu na działalność profilaktyczną NSA i łatwość znalezienia adresata wystąpień okazał się bardziej wskazany. W latach 1981 i 1982 do NSA wpłynęło odpowiednio: 6594 i 8829³² skarg na decyzje administracyjne lub ich niewydanie. Dotyczyły one przede wszystkim spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej (38 i 33,6% wpływu), rolnictwa i leśnictwa (23 i 25,4%), budownictwa (12,3 i 13,7%) oraz zobowiązań podatkowych, celnych i podobnych (10 i 12,2%). Sprawy wykonywania rzemiosła, handlu itp. stanowiły zaledwie 1,7 i 0,9%, podobnie gospodarki wodnej (ok. 1%) i ochrony środowiska (0,8%).

6. Odrębne ustawy ustosunkowujące się do zakresu rzeczowego kontroli sądowej, wydane po wejściu w życie ustawy, można podzielić na kilka kategorii. W grupie ustaw rozszerzających zakres kontroli NSA należy niewątpliwie wymienić ustawę z 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk³³, podobnie ustawa z 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej³⁴ zniosła kodeksowe wyłączenie kontroli sądowej w sprawie zobowiązań podatkowych od państwowych jednostek organizacyjnych. Czy w sprawach zatrudnienia osób uchylających się od pracy lub nauki nastąpiło istotnie rozszerzenie kontroli sądowej, czy

³¹ W trakcie druku artykułu ukazała się krytyczna glosa E. i J. Łętowskich (OSP i KA 1984, nr 1, poz. 1).

³² W 1983 r. — 9582; procent skarg w sprawach rodnym obniżył się do ok. 17, a w podatkowych wzrósł do ok. 18, w budowlanych do ok. 16%.

³³ Dz. U. Nr 20, poz. 99.

³⁴ Dz. U. Nr 7, poz. 55.

jest ono tylko pozorne, jest to kwestią wykładni, gdyż moim zdaniem można by bez zamieszczania wyraźnej klauzuli w ustawie z 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy³⁵ traktować te sprawy jako z zakresu zatrudnienia (art. 196 § 2 pkt 19 KPA). Ustawy z 1981 r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne³⁶ oraz ustawa z 1982 r. o uprawnieniach do prowadzenia handlu zagranicznego³⁷ potwierdzają tylko te kompetencje NSA, które wynikły już z kodeksu. Ustawa z 1982 r. o szkolnictwie wyższym³⁸ może wprowadzić natomiast zamieszanie, gdyż wobec wcześniejszego zamieszczenia już w art. 196 § 2 pkt 14 KPA przepisu ogólnie obejmującego wszelkie sprawy szkolnictwa wyższego, czynniki niechętnie sądowej kontroli mogą upatrywać w art. 25 tej ustawy zawężenie kompetencji NSA. Osobiście upatruję w tym przepisie niefortunnie zrehabilitowanego zamiaru chronienia sfery autonomii szkoły wyższej przed ingerencją właściwego ministra i próbę zaznaczenia, zresztą moim zdaniem zbędnego, że i te sprawy są również objęte kontrolą sądową przewidzianą w KPA. Wyłączyła ona natomiast kontrolę NSA w sprawach rozwiązania organizacji studenckich wprowadzając właściwość sądu powszechnego (art. 126). Ograniczenie dotychczasowej kontroli NSA sprawowanej na zasadach ogólnych wynika natomiast wyraźnie z nowej ustawy z 1982 r. — Prawo o adwokaturze³⁹, która przewiduje właściwość Sądu Najwyższego. Zanim jeszcze połączone izby SN zakwestionowały właściwość NSA w sprawach pracowników mianowanych, już wcześniej ustawy z 1982 r. — Karta Nauczyciela⁴⁰ oraz o szkolnictwie wyższym⁴¹ powierzyły orzekanie w sprawach legalności decyzji dotyczących nauczycieli oraz większości nauczycieli akademickich okręgowym sądom pracy i ubezpieczeń społecznych. Ustawa z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁴² zawiera dwoiste rozwiązanie, z jednej strony kontrolę decyzji w sprawach zmiany i rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym powierza NSA, nawet w sprawie zawieszenia pracownika w pełnieniu obowiązków, z drugiej strony orzekanie w sprawach pozostałych roszczeń wynikających z tego stosunku powierza organom określonym w kodeksie pracy, a więc i sądom pracy. Podział kompetencji w sprawach ze stosunku pracy nasuwa szczególnie krytyczne uwagi ze względu na złamanie jednolitości konstrukcji. W okresie orzekania w sprawach pracow-

³⁵ Dz. U. Nr 35, poz. 229.

³⁶ Dz. U. Nr 19, poz. 146.

³⁷ Dz. U. Nr 7, poz. 59.

³⁸ Dz. U. Nr 14, poz. 111.

³⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 124.

⁴⁰ Dz. U. Nr 3, poz. 19.

⁴¹ Dz. U. Nr 14, poz. 111.

⁴² Dz. U. Nr 31, poz. 214.

ników mianowanych NSA rozpoznawał wszelkie roszczenia na tle stosunku pracy.

IV. CHARAKTER I ZASIĘG KONTROLI („GŁĘBOKOŚĆ KONTROLI”)

1. Na wstępie powinienem przedstawić pojęcie przepisów prawa, w świetle orzecznictwa NSA, gdyż są one miernikiem, zgodnie z którym Sąd ustala legalność kontrolowanych decyzji administracyjnych. Z obowiązku tego czuję się jednak zwolniony, gdyż poglądy Sądu zrelacjonowałem w dziale dotyczącym decyzji, a w szczególności — jej podstawy prawnej. W tym miejscu może warto jeszcze zacytować zasadę ogólną wyrażoną przez NSA w wyroku z 17 listopada 1982 r. w tzw. sprawie „Aramis” sygn. akt II SA 1474/82: „W prawie administracyjnym obowiązuje zharmonizowana z Konstytucją PRL ogólna zasada, w myśl której wszelkie ograniczenia zachowań obywateli zgodnych z ich wolą mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa. Tak więc organ administracji państwowej wydając decyzję nie może ani nałożyć na obywatela obowiązku, ani odmówić mu przyznania uprawnienia, jeżeli nie wykaże, że upoważniają go do tego określone przepisy prawa. Są to podstawowe zasady działania aparatu administracji państwowej w praworządnym państwie”. Oraz dalej, jako konsekwencja przyjętej ogólnej zasady: ... „Przepisy powszechnie obowiązujące, które są regulatorem stosunków organ administracji państwowej—obywatel, nie uzależniają wyboru imion od zamieszczenia ich w »urzędowym wykazie imion’, nie upoważniają bowiem organów administracji do ustalania takich wykazów i nie nadają im mocy wiążącej. Oznacza to, że wykaz może mieć wyłącznie charakter posiłkowy”.

2. Uprawniając NSA do uchylenia niezgodnej z prawem decyzji lub stwierdzenia jej nieważności albo niezgodności z -prawem, art. 207 RPA wyznaczył równocześnie pewną gradację wad prawnych, ustalając zarazem zasięg kontroli oraz skutki, jakie powoduje naruszenie prawa. W kolejności można wymienić:

a) stwierdzenie nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 kodeksu (art. 207 § 3),

b) uchylenie decyzji z powodu naruszenia prawa materialnego, mającego wpływ na wynik sprawy (art. 207 § 2 pkt 1),

e) uchylenie decyzji z powodu naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 kodeksu (art. 207 § 2 pkt 2),

d) uchylenie decyzji z powodu innych naruszeń przepisów o postępowaniu administracyjnym, które miały istotny wpływ na wynik sprawy (art. 207 § 2 pkt 3),

e) uchylenie przepisom prawa (materialnego i procesowego) nie dające sądowi podstaw do uchylenia decyzji.

Przypadek określony w art. 207 § 4 ograniczający Sąd do stwierdzenia wyłącznie niezgodności decyzji z prawem, bez jej wzruszenia, nie jest odrębną postacią naruszenia prawa, lecz łagodniejszą formą reakcji na niektóre naruszenia wyżej sklasyfikowane, z przyczyn, z których uchylenie decyzji lub stwierdzenie jej nieważności byłoby niemożliwe ze względów prawnych lub prawnie nieskuteczne. W roku 1982, w którym NSA uwzględnił skargi w 35,4% rozpoznawanych spraw⁴³ i przyjmując je za podstawę porównania — jako 100% podstawę ingerencji stanowiła: w 15,6% nieważność decyzji, w 13,9% naruszenie prawa materialnego skutkujące uchylenie decyzji, w 26% równoczesne naruszenie prawa materialnego i procesowego, w 43,4% wyłączenie przepisów o postępowaniu, a 1,1% z przyczyn skutkujących wznowienie postępowania. Statystyka nie obejmuje wskaźnika tych spraw, w których naruszenia prawa nie dają podstaw do uwzględnienia skargi. Jak wynika, w ok. 40% spraw, w których uwzględniono skargi, miały miejsce naruszenia prawa materialnego, a w ok. 70% procedury. Sąd najczęściej stwierdzał, że wobec niewyjaśnienia przez organ administracji w sposób dostateczny stanu faktycznego sprawy nie można było przyjąć, czy stan ten istotnie wyczerpywał hipotezę normy materialnoprawnej i uzasadniał zastosowanie konsekwencji przewidzianej w jej dyspozycji. Należy podkreślić, że Sąd nie stosował art. 207 § 2 pkt 3 mając na uwadze jego literalne brzmienie: „naruszenia przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy”, lecz nadając mu własną interpretację: „które mogły mieć istotny wpływ”. Sąd nigdy bowiem nie może mieć z góry absolutnej pewności, że naruszenie przepisów np. o postępowaniu wyjaśniająco-dowodowym spowodowało wydanie decyzji w treści odmiennej od tej, jaka powinna być wydana. Badania Biura Orzecznictwa NSA wskazują, że w około 72% spraw, w których Sąd uchylił decyzje, nowe decyzje są odmienne w treści od dotychczasowych; w 15% strony ponownie skarżą nowe decyzje o dotychczasowym brzmieniu do NSA, natomiast w 13% godzą się z nowymi decyzjami o treści dawnego rozstrzygnięcia, zapewne z reguły przekonane wnikliwością przeprowadzonego postępowania uzupełniającego i uzasadnienia decyzji.

3. Jednym z najistotniejszych problemów zakresu sądowej kontroli jest jej głębokość w stosunku do decyzji wydawanych w granicach uznania. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzał niejednokrotnie, że decyzje te nie są wyłączone na mocy prawa spod kontroli sądowej. Różny jest też stopień swobody pozostawionej przez normodawcę orga-

⁴³ W roku 1981 liczba skarg uwzględnionych przez NSA wynosiła ponad 41%; spadek o ok. 6 punktów w 1982 r. może świadczyć o lepszym działaniu organów administracji państwowej.

nom administracji, poczynając od bardzo ogólnego stwierdzenia, że organ może nałożyć określony obowiązek lub przyznać określone uprawnienia, kończąc na szczegółowym nieraz uwarunkowaniu determinującym organ administracji w możliwości korzystania z przyznanego mu uznania. W każdym razie jest to zawsze uznanie wynikające z prawnego unormowania. Sąd ma obowiązek sprawdzić, czy warunki te zostały spełnione (SA/Gd 159/61).

W wyroku z 11 czerwca 1981 r. SA 820/81 NSA wyraził pogląd: „W obowiązującym stanie prawnym uznanie administracyjne straciło w PRL swój dotychczasowy charakter prawny, przyjmowany do niedawna w teorii prawa administracyjnego w kraju i za granicą. Fakt, że przepisy o zasadach ogólnych KPA — a zwłaszcza art. 7 — zobowiązują m. in. organy administracji państwowej do załatwienia sprawy »mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli«, ustala w innych relacjach instytucję dotychczasowego uznania administracyjnego [...] Obrona interesu indywidualnego i jej zakres sięgają do granic kolizji z interesem społecznym — jako wartością nadrzędną w państwie socjalistycznym. Zasada ta odnosi się nie tylko do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniająco-dowodowego, ale również do stosowania norm prawa materialnego, na co wskazuje zwrot o »załatwieniu sprawy«, a więc do treści rozstrzygnięcia.

Oznacza to, że jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy prawa materialnego uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie, ani nie przekracza to możliwości organu administracji w realizacji przyznanego potencjalnie uprawnienia, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony”.

Wyrok ten dał asumpt do rozważań, czy uzasadnione jest nadal różnicowanie kontroli decyzji pod względem legalności od kontroli celowości. Do niezmiernie ciekawej dyskusji doszło w szczególności na sympozjum sędziów NSA, z szerokim udziałem przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, w Popowie w dniach 11 i 12 maja 1983 r. Wypowiedziane były poglądy, że ogólne zasady KPA, które nakazują kierować się celowością zawartą w takich dyrektywach, jak kierowanie się zadaniami „budownictwa socjalistycznego”, „interesem ludu pracującego”, „interesem społecznym”, „słusznym interesem obywateli” (art. 6, 7 KPA), nadają tym określeniom charakter prawny. W tym miejscu należy jednak zauważyć, że pomimo awangardowej deklaracji zawartej w wyroku NSA naruszenie tych dyrektyw ukierunkowujących działalność administracji w sferze uznania administracyjnego nie stanowiło bezpośredniej podstawy uchylenia zaskarżonej decyzji. Podstawę stanowił art. 207 § 2 pkt 3 w związku z naruszeniem przepisów o postępowaniu wyjaśniającym, a zwłaszcza art. 77 § 1 kodeksu.

Można podać poniższe ustalenia NSA, którymi kieruje się on przy kontrolowaniu decyzji uznaniowych:

— Sprawdza on, czy organ administracji rozpoznał sprawę w świetle wszystkich przepisów prawa materialnego u warunkujących wydanie decyzji uznaniowej, czy tylko niektórych z nich i uchyła decyzję, gdy stan faktyczny sprawy nie przylegał do tych ostatnich, lecz do tych, których możliwość zastosowania nie została rozważona (SA 233/81).

— Podstawę uchylenia decyzji stanowi rozpoznanie sprawy wprowadzie w świetle wszystkich przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie, jeżeli jednak przepisy te zostały błędnie zinterpretowane (SA 955/81).

— Sprzeczność pomiędzy ustaleniami w toku postępowania wyjaśniająco-dowodowego a wyciągniętym z nich błędnym wnioskiem w uzasadnieniu decyzji daje podstawę do jej uchylenia (II SA 798/81).

— Uznaniowy charakter decyzji nie zwalnia organu administracji od obowiązku wszechstronnego zebrania i zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji przekonująco uzasadnionej pod względem prawnym i faktycznym (SA 243/81).

— Brak prawidłowego uzasadnienia odmownej decyzji, a zwłaszcza wskazującej dowody, na których organ się oparł i przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności (art. 107 § 3 KPA), nabiera szczególnego znaczenia, gdy organ administracji działa w granicach uznania. Uchybienie to uniemożliwia Sądowi kontrolę prawidłowości decyzji i uzasadnia jej uchylenie (I SA 2147/81).

— Decyzja uznaniowa traci swój charakter, jeśli obowiązek pozytywnego rozstrzygnięcia dla strony wynika z innego aktu ustawowego. Sąd stanął w konkretnej sprawie na stanowisku, że organ administracji działając na podstawie szczególnych przepisów meldunkowych nie mógł powołując się na uznanie odmówić zezwolenia na stałe zamieszkanie w Warszawie, jeśli przepis prawa lokalowego gwarantuje właścicielowi domu lub lokalu mieszkalnego zamieszkanie w nim, w razie opróżnienia takiego domu lub lokalu przez dotychczasowego najemcę (II SA 754/81).

Można wysunąć zarzut, że na podobnych zasadach oparta jest także kontrola tzw. decyzji związanych oraz że badając wszystkie bez wyjątku decyzje Sąd ma nadto obowiązek stwierdzić, np. czy wydał je organ właściwy w sprawie i odpowiednio obsadzony, czy strona brała udział w postępowaniu, czy nie uchylono prawidłowej decyzji, z której strona nabyła prawa wbrew jej woli itd. Po prostu decyzja uznaniowa, jak każda inna, nie może naruszać prawa. To wszystko prawda. Chodziło mi jednak o wykazanie, że również w sferze decyzji uznaniowych zasięg kontroli sądowej może być dosyć istotny i zmuszać organy administracji do refleksji oraz strzec przed dowolnością postępowania.

4. NSA odróżnia kontrolę decyzji wydawanych w granicach uznania od kontroli decyzji wydawanych na podstawie przepisów zawierających wyrażenia nieostre zwane też w nauce niedookreślonymi, Wyrażenia te zawarte w hipotezie normy prawnej podlegają zinter-

pretowaniu i ustaleniu, czy stan faktyczny wypełnia tę część normy. Uznanie wyrażone jest natomiast w części dyspozycyjnej normy prawnej i na jej podstawie organ administracji ustala skutek prawny. W wyroku w sprawie nr rep. II SA 752/81 Sąd stwierdził, że wyrażenie nieostre zawarte w art. 63 pkt. 1-3 ówczesnej ustawy o adwokaturze wymagające od kandydata do wpisu na listę adwokatów „dawania rękojmi” oraz „nieskazitelnosci charakteru” podlegają w pełni kontroli sądu i nie mogą być utożsamiane z uznaniem. Część dyspozycyjna przepisu art. 65 ust. 2 ustawy zawierająca zwrot: „będą wpisane” wskazywała, że decyzja w sprawie wpisu byłego sędziego na listę adwokatów miała charakter związany, jeśli kandydat odpowiada warunkom zawartym w wyrażeniach nieostrych art. 63 pkt. 1-3 tejże ustawy.

Stopień „niedookreślenia” bywa bardzo zróżnicowany, co nasila trudności związane z kontrolą. Zapewne art. 36 prawa o aktach stanu cywilnego⁴⁴, uprawniający urzędnika stanu cywilnego do odmowy wpisania do aktu urodzenia nadania dziecku imienia „ośmieszającego” lub „nieprzyzwoitego” nie nasuwał większych trudności Sądowi, który stwierdził: „Analiza wyrazu „Aramis” prowadzi do wniosku, że nie jest to wyraz, który użyty jako imię dziecka ośmieszy je lub że imię tafcice może być uznane w społeczności jako nieprzyzwoite” (II SA 1474/82).

GORZEJ JUŻ Z OCENĄ, czy miała zastosowanie w danej sprawie zawarta w art. 2 ustawy z 1956 r. o zmianie imion i nazwisk⁴⁵ dyrektywa nakazująca organowi administracji wyrażenie zgody na zmianę nazwiska lub imienia, jeżeli przemawiają za tym „ważne względy”. Za takie ważne względy Sąd uznał zamiar syna, przysposobionego przez osobę, która następnie zmarła, zmiany nazwiska na nazwisko ojca fizycznego, poległego w czasie wojny. Stan doznań i więzi duchowych, które tworzą lub podtrzymują łączność rodzinną lub rodową stanowi zdaniem Sądu taką właśnie przesłankę, której nie może podważyć wskazywana przez organy administracji terenowej tendencja do stabilizacji nazwisk (II SA 346/81).

Na tle tego samego przepisu chciałbym wskazać też odosobnione wypadki odejścia przez Sąd od tak głębokiej kontroli i przyjęcia modelu stosowanego w praktyce NTA oraz prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. Chodziło tu o sprawy na tle tendencji stron do re-germanizowania imion na obszarze Ziemi Zachodnich i to po kilkudziesięciu latach od powrotu do imion polskich. Sąd ograniczył się tu do zbadania, czy ocena organu administracji nie nosiła cech dowolności, czy nie przekroczył on granic w swobodzie interpretacji pojęcia nieostrego na tle konkretnego stanu faktycznego (SA 974/81). W związku z krytyczną głoszą do tego wyroku prof. E. Smoktunowicza⁴⁶ należałoby wyjaś-

⁴⁴ Dz. U. z 1955 r., Nr 25, poz. 151 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 1963 r., Nr 59, poz. 328.

⁴⁶ Por. OSPiKA nr 5 - 6/82, poz. 58.

nić, że nie wydaje się trafny zarzut w części, że Sąd utożsamiał się tu ze stanowiskiem organu administracji. Przy tej koncepcji zakresu kontroli Sąd po prostu tylko stwierdza, że nie ma dostatecznych argumentów dla wykazania, że organ administracji państwowej dopuścił się „rażącego” naruszenia prawa lub naruszenia prawa materialnego „mającego wpływ na wynik sprawy”. Gdyby tenże organ administracji wyraził zgodę na zmianę imienia, a skargę do NSA wniósł np. prokurator, Sąd prawdopodobnie, biorąc pod uwagę, że organ administracji rozważał argumenty „pro” i „contra” przed przyjęciem oceny, nie znalazłby z kolei podstaw do uwzględnienia skargi na niekorzyść strony.

Dla pełnego obrazu należy odnotować również odosobnione wypadki stawiania znaku równości pomiędzy uznaniem a zawartymi w przepisie wyrażeniami nieostrymi, które tak dalece zdaniem składu sądzącego utrudniają wymierność kontroli pod względem legalności, że w praktyce można uznać, iż normodawca pozostawił wybór rozstrzygnięcia uznaniu organu administracji, który realizuje w granicach takiego określenia aktualną politykę administracyjną. Użycie w dyspozycji w ówczesnej numeracji przepisu art. 39 prawa lokalowego wyrazu: „powinien”, co wskazywałoby formalnie na związany charakter decyzji, przy równoczesnym zastosowaniu w hipotezie określenia „w miarę potrzeb”, prowadziło zdaniem składu sądzącego do wniosku, że w istocie organ dysponuje tu sferą uznaniową, chociaż uznanie to nie jest całkowicie swobodne (SA 2279/81).

V. WNIOSKI

Analiza przedstawionego w dużym skrócie orzecznictwa NSA ustalającego zakres jego kontroli upoważnia, jak się wydaje, do sformułowania poniższych wniosków końcowych.

1. NSA zmierzał do wykorzystania w maksymalnym stopniu kompetencji ustawowych, z wyraźną tendencją umacniania instytucji sądowej kontroli decyzji administracyjnych jako zasady ustrojowej. Wyrazem tego było między innymi:

— kierowanie się zasadą „in dubio pro actione” przy ustaleniu zakresu przedmiotowego kontroli (w rozumieniu kategorii decyzji),

— stosowanie pojęcia decyzji, umożliwiającego szeroką kontrolę rozstrzygnięć administracji i ochronę praw obywateli; z drugiej strony, strzegącego w sposób wyważony Sąd przed ingerencją w sferę działalności nie regulowanej przepisami powszechnie obowiązującymi,

— objęcie kontrolą szeregu istotnych rozstrzygnięć jednostek organizacyjnych nie będących organami administracji państwowej w następ-

stwie przyjęcia, że jednostki te działają w tych sprawach realizując funkcję administracji państwowej,

- szeroka kontrola decyzji uznaniowych oraz wydawanych na podstawie przepisów zawierających tzw. wyrażenia nieostre (niedookreślone),
- pośrednia kontrola zgodności aktów normatywnych wykonawczych z przepisami ustaw, niestosowanie w konkretnych sprawach przepisów takich aktów kolidujących z przepisami ustaw lub wykraczających poza ramy upoważnienia.

2. Sąd przyjmował, że miernikiem kontroli legalności decyzji, a zarazem podstawą decyzji mogą być wyłącznie przepisy powszechnie obowiązujące. Zmusza to organy administracji państwowej do liczenia się z tym, że w razie regulowania stosunków z obywatelami i ich organizacjami, a obecnie także z państwowymi przedsiębiorstwami, w drodze poza ustawowych aktów o charakterze ogólnym, pozbawiają się możliwości działania za pomocą decyzji i wymuszania ich wykonania w trybie egzekucji administracyjnej. Zaczyna to przynosić pierwsze widoczne rezultaty w normodawstwie.

3. Ukierunkowywanie organów administracji państwowej w prawidłowym i jednolitym stosowaniu prawa oraz stawianie im wysokich wymagań przez wdrażanie takich zasad, jak zasada działania na podstawie prawa, konsekwencją jej jest m. in. dopuszczalność nakładania obowiązków na strony lub odmawianie im uprawnień wyłącznie wówczas, gdy pozwala na to organowi administracji przepis prawa.

4. Tak ukształtowany w praktyce zakres kontroli, jak wynika to z analizy statystyki sądowej i pierwszych badań empirycznych, sprzyja z jednej strony dużej skuteczności kontroli, z drugiej strony nie prowadzi do zalewu Sądu skargami i żadną miarą nie powoduje zahamowania działalności administracji, czego tak obawiali się przeciwnicy przywrócenia w Polsce tej instytucji. Rozładowuje ona napięcia w stosunkach „urząd—obywatel”, umacnia zaufanie obywateli do praworządności i organów państwa.

5. Zainteresowanie nauki problematyką sądowej kontroli decyzji administracyjnych, a zwłaszcza jej zakresu, wzbogaciło warsztat badawczy pracowników naukowych oraz ożywia działalność dydaktyczną. Wskazują na to ostatnie publikacje książkowe, artykuły, glosy, tematy prac dyplomowych studentów i przygotowywanych rozpraw doktorskich.

6. Odnotować również należy z uwagą takie zjawiska, jak:

- pewne niekonsekwencje lub niejasności w sprawie zakresu kontroli NSA wynikające z regulacji ustawowych okresu po uchwaleniu ustawy statuującej tę kontrolę,
- zaznaczające się niekiedy rozbieżności w orzecznictwie sądowym NSA na tle podejścia do granic kontroli decyzji wydawanych w sferze uznania oraz na podstawie przepisów zawierających wyrażenia nieostre

(niedookreślone), co wymaga dalszych przemyśleń praktyków i przedstawicieli nauki prawa,

— odmienne spojrzenie na niektóre kwestie z zakresu kontroli NSA ze strony Sądu Najwyższego,

SCOPE OF CONTROL OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT (IN THE LIGHT OF JUDICIAL DECISIONS)

Summary

Three years have passed on September 1st since judicial review of administrative decisions was returned in Poland as principle of the system. This function is performed by a special court which is the Supreme Administrative Court (SAC). Simultaneously, specific provisions were upheld, by virtue of which review of administrative decisions could be sporadically performed by common courts of law and by district courts of labor and social security. According to the Constitutional principle positioning the Supreme Court as the highest judicial organ supervising judicial decisions of all courts, it can: overrule decisions of the Supreme Administrative Court by means of extraordinary appeal against a valid judgement answer legal queries directed to it, as well as resolve guiding principles for the judiciary also in the range of administrative law.

On describing model of the SAC competence, the Polish legislator adopted a principle of enumerating clause specifying 20 categories of most typical cases in relations of administrative organ — citizen in art. 196 § 2 of code of administrative procedure, when final decision' of administrative instances can be appealed against to court. Complaint on no decision given can be also lodged in those cases. The SAC competence is further extended in the other acts eg. in cases of censorship or taxation including. State enterprises and other State organizational units. Frequent doubts can be raised in applying the enumerating clause, as to possibility of judicial action on account of ambivalent or too general definition of categories of cases. Similar doubts appear in the notion of „administrative decision" and legal grounds of giving it. Another problem is the range of judicial review in cases where the legislator left decisiongiving or its contents to the discretion of organ, or when the so-called not precise terms are being used.

Three year judicial practice indicates that the Court aims at strengthening the institution of judicial review of administrative decisions as the principle of the system. It is manifested by:

— following the principle of presumed admissibility of action in case of doubt (in dubio pro actione),

— interpreting the notion of "decision" in a way enabling — a wide range of control of administration and protection of rights of citizens and their organizations. A decision is not excluded from judicial review when it bears a wrong name or is lacking proper external form. On the other hand it is avoided to interfere into a sphere of internal affairs of administration and regulated by not being generally valid provisions, i.e. enacted without a statutory authorisation. Was there any duty imposed on a citizen by decision given on a grounds of these provisions, the SAC would find the decision invalid,

— bringing under control all decisions of organizational units which are not organs of State administration in their nature if it is only ascertained that they realize a function of State administration,

— complete review of decisions given on grounds of provisions containing not precise terms known also as non clearly defined ones and establishing their judicial interpretation,

— review of decisions given at discretion of administration, the Court establishes only whether a case allowed for giving a discretionary decision, or it could be barred at discretion (in refusal). It is also stated whether the procedural regulations were followed, whether substantiation of decision is consistent with the results of proceedings to take evidence,

— performing indirect control of legality of executory acts, refusal to apply any act which is inconsistent with statutory law.

The Court attempted at making administration follow the principle that imposing duties upon citizens or refusal to grant them rights or refusing them right to behave according to their will can take place only when organ of administration is authorised to do so by the explicit legal provision. Opposition to give administrative decision on grounds of non statutory provisions (not originating in statutes) helps in avoiding regulating relations administrative organ — citizen on their grounds when individual cases have to be settled with by means of decision.

Different opinion of the Supreme Court can be raised in some cases, two year practice of the SAC recognizing that decisions of entering and dissolving labor contracts with nominated employees belong to the category of "matters of employment" and are one of 20 categories of cases being under the cognizance of the SAC was objected by the supreme judiciary.

Judicial decisions related to establishing a scope of judicial control (review) rouse a vivid interest among legal scholars.