

# Jan Grabowski

---

## Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 listopada 1986 roku, sygn. akt SA/Ka 457

---

Prawne Problemy Górnictwa 12, 61-68

---

1990

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 listopada 1986 roku, sygn. akt SA/Ka 457/86. Glosa (wykładnia art. 75 pr. gór.)

## Postanowienie

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie - Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach w składzie:

przewodniczący: sędzia NSA T. Zamorski; sędziowie NSA: B. Skorupka, A. Bromer

po rozpoznaniu 6 listopada 1986 r. sprawy ze skargi Michaliny K. na decyzję Odwoławczej Komisji ds. Szkód Górniczych w Katowicach z 18 marca 1986 r.

postanawia: odrzucić skargę.

## Z uzasadnienia

Okręgowa Komisja ds. Szkód Górniczych we Wrocławiu orzeczeniem z 25 września 1985 r. (nr I/201/85) oddaliła wniosek obywatelki Michaliny K. o uznanie za szkodę górniczą uszkodzeń występujących w jej budynku mieszkalnym położonym we wsi R. Orzeczenie to stało się ostateczne w myśl art. 16 § 1 k.p.a., gdyż żadna ze stron nie wniosła odwołania do organu wyższego stopnia, czyli do Odwoławczej Komisji ds. Szkód Górniczych w Katowicach.

Pismem z 22 listopada 1985 r. skierowanym do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego ob. Michalina K. wniosła o uchylenie w trybie nadzoru tego orzeczenia z powodu jego niezgodności z prawem. Na zasadzie art. 231 w związku z art. 157 § 1 k.p.a. zostało ono przekazane Odwoławczej Komisji ds. Szkód Górniczych w Katowicach. Po przeprowadzeniu rozprawy Komisja ta orzeczeniem z 18 marca 1986 r. odmówiła uchylenia lub stwierdzenia nieważności ostatecznego orzeczenia Okręgowej Komisji ds. Szkód Górniczych we Wrocławiu z 25 września 1985 r.

Na orzeczenie to Michalina K. wniosła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, domagając się jego uchylenia. W skardze zarzuciła, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane bez należytego wyjaśnienia sprawy i z naruszeniem przepisów prawa materialnego.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Postępowanie administracyjne jest - zgodnie z art. 15 k.p.a. - dwuinstancyjne. Skargę na decyzję (orzeczenie) organu administracji państwowej można wnieść do sądu administracyjnego, jak to stanowi przepis art. 198 k.p.a., po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym, czyli od decyzji organu II instancji [...]. Skarżąca toku instancji nie wyczerpała, bowiem Okręgowa Komisja ds. Szkód Górniczych we Wrocławiu wydała orzeczenie z 25 września 1985 r. jako organ I instancji (art. 74 ust. 1 pr. gór.). Od tego orzeczenia odwołanie do Odwoławczej Komisji ds. Szkód Górniczych nie zostało wniesione, zatem stało się ono ostateczne (art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a.). Wzruszenie tego orzeczenia zgodnie z art. 16 § 1 zd. 2 k.p.a. może mieć miejsce tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, a więc w art. 154-156 oraz 161-163 k.p.a.

Decyzja wydana na podstawie tych przepisów jest nową decyzją wydaną w I instancji, chociażby wydał ją organ wyższego stopnia. Od takiej decyzji, z uwagi na przepisy art. 15 i 127 k.p.a., przysłu-

guje odwołanie, zaś skarga na decyzję przysługuje dopiero wtedy, gdy decyzja stanie się ostateczną po wyczerpaniu tego środka (odwoławczego). Wynika to z art. 198 k.p.a. oraz uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z 19 stycznia 1983 r. wpisanej do księgi zasad prawnych (OSNCP 1983, z. 9, poz. 127).

Przedstawione stanowisko co do wydania decyzji na zasadzie art. 154 i nast. k.p.a. wynika też z uchwały Sądu Najwyższego w pełnym składzie Izby Cywilnej i Administracyjnej z 15 grudnia 1984 r. - III AZP 8/83 (OSNCP 1985, z. 10 poz. 143).

Stwierdzić trzeba, że Wyższy Urząd Górniczy z naruszeniem art. 231 k.p.a. przekazał wniosek skarżącej o uchylenie w trybie nadzoru orzeczenia Okręgowej Komisji ds. Szkód Górniczych we Wrocławiu Odwoławczej Komisji, skoro był właściwy do jej załatwienia na zasadzie art. 75 ust. 3 pkt 1 pr. górń.

Odwoławcza Komisja ds. Szkód Górniczych w Katowicach nie jest organem naczelnym w rozumieniu art. 17 i 18 k.p.a., bowiem jest nim w świetle art. 75 ust. 2 pr. górń. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego. Z uwagi na przepis art. 157 k.p.a. Odwoławcza Komisja była właściwa do rozpoznania przedmiotowego wniosku skarżącej, jednak wydając orzeczenie z 18 marca 1986 r. działała jako organ I instancji, nie będący organem naczelnym. Od tego zatem orzeczenia przysługiwało odwołanie, zgodnie z art. 127 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 75 ust. 2 pr. górń., do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego.

Z przedstawionych faktów wynika, że tok instancji w postępowaniu administracyjnym nie został wyczerpany i dlatego skargę jako niedopuszczalną odrzucono na zasadzie art. 207 § 6 k.p.a.

## Glosa

W sprawie rozstrzyganej tym postanowieniem NSA stanął przed koniecznością rozważenia co najmniej dwóch istotnych kwestii prawnych.

Po pierwsze, który organ był w danym przypadku właściwy do rozpatrzenia i załatwienia skargi strony na ostateczne orzeczenie Okręgowej Komisji ds. Szkód Górniczych we Wrocławiu - Odwoławcza Komisja ds. Szkód Górniczych, czy Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (WUG).

Po drugie, czy strona skarżąca spełniła jedną z podstawowych przesłanek zaskarżalności decyzji do NSA, jaką jest uprzednie wyczerpanie toku instancji administracyjnych.

Odwrócenie kolejności rozważanych kwestii prawnych, w porównaniu do przyjętej przez NSA w uzasadnieniu orzeczenia, nie jest dziełem przypadku, co postaram się wykazać w dalszych rozważaniach. Wydaje się również nie ulegać wątpliwości, że w omawianym przypadku obydwie te kwestie pozostają ze sobą w tak ścisłym związku, iż powinny być rozważane iunctim.

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje dwojaki tryb zażalenia i weryfikacji rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji państwowej, a także inne organy uprawnione do stosowania kodeksu postępowania administracyjnego na mocy art. 1 § 2 k.p.a. Rozstrzygnięcia nieostateczne, tj. wydane przez organy I instancji, mogą być zaskarżone w zwykłym toku instancji do instancji nadrzędnej w trybie tzw. z w y c z a j n y c h ś r o d k ó w p r a w n y c h, do których zalicza się odwołanie od decyzji oraz zażalenie na postanowienia. Zgodnie z art. 127 k.p.a. właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. W sprawach dotyczących naprawiania szkód górniczych orzekają w I instancji okręgowe komisje ds. szkód górniczych, a w II instancji - Odwoławcza komisja ds. Szkód Górniczych przy Wyższym Urzędzie Górniczym (art. 74 ust. 1 pr. gór.).

Innym trybem weryfikacji decyzji administracyjnych jest tryb środków nadzwyczajnych, stosowanych poza normalnym tokiem instancji. W tym trybie mogą podlegać weryfikacji jedynie decyzje ostateczne, a więc takie, od których nie przysługuje już odwołanie w zwykłym toku instancji (art. 16 § 1 k.p.a.). Podstawą do zaskarżenia (wzruszenia) decyzji w trybie nadzwyczajnym może być zarzut, że decyzja jest dotknięta jedną z wad kwalifikowanych wymienionych w art. 145 § 1 (przyczyny do wznowienia postępowania) oraz w art. 156 § 1 k.p.a. (nieważność decyzji) lub też inną wadą, niekwalifikowaną, dającą jednak podstawę do uchylecia lub zmiany decyzji w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (np. na podstawie art. 161 i 163 k.p.a.).

Weryfikacja decyzji ostatecznej w trybie pozainstancyjnym może nastąpić zarówno na wniosek strony lub innego uczestnika postępowania (np. prokuratora lub organizacji społecznej, która uczestniczyła w postępowaniu na prawach strony), jak i z urzędu - w trybie nadzoru.

W wypadku, gdy postępowanie nadzwyczajne w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji jest wszczęte w wyniku środka prawnego wniesionego przez stronę, organem właściwym do rozstrzygnięcia jest z reguły organ wyższego stopnia nad tym, który wydał zaskarżoną decyzję ostateczną.

Uzasadnienie omawianego postanowienia NSA dostarcza niewiele informacji na temat treści zarzutów zawartych w skardze strony na decyzję okręgowej komisji ds. szkód górniczych. Wynika z niego jedynie, że strona skarżąca zarzucała, iż orzeczenie było wydane niezgodnie z prawem bez wyraźnego wskazania, czy chodzi tu o wadliwość istotną formalną (uzasadniającą np. wznowienie postępowania), czy też o wadę materialną, która uzasadniałaby stwierdzenie nieważności decyzji lub jej uchylecie. Dlatego też pismo strony w przedmiotowej sprawie, skierowane do Prezesa WdG, zostało potraktowane jako skar-

ga w rozumieniu art. 227 k.p.a. zawierająca żądanie uchylenia orzeczenia w t r y b i e n a d z o r u.

Powstaje zatem pytanie - który organ był właściwy do rozpatrzenia i załatwienia tej skargi.

Zgodnie z art. 235 § 1 k.p.a. skargę w sprawie, w której w toku postępowania administracyjnego wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania lub żądanie stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany z urzędu. W takim przypadku organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany (art. 236 k.p.a.).

Skoro więc skarga wniesiona przez stronę w omawianej sprawie zawierała żądanie uchylenia orzeczenia okręgowej komisji w trybie nadzoru (tj. z urzędu), to w świetle art. 75 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 właściwym organem do jej rozpatrzenia i załatwienia był Prezes WUG.

Trafnie też stwierdził NSA w uzasadnieniu, że bezzasadne było przekazanie skargi przez WUG do Odwoławczej Komisji ds. Szkód Górniczych, skoro to właśnie Prezes WUG był organem właściwym do jej załatwienia.

Jeżeli tak, to rodzi się kolejna wątpliwość, a mianowicie - czy orzeczenie Odwoławczej Komisji nie było dotknięte wadą nieważności jako wydane z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.). Zgodnie z przepisem art. 75 ust. 1 pr. gór. Odwoławcza Komisja ds. Szkód Górniczych jest organem wyższego stopnia w stosunku do okręgowych komisji. Działając w takim charakterze może ona weryfikować - uchylać lub zmieniać - orzeczenia okręgowych komisji, które zostały zaskarżone przez stronę w trybie ś r o d k a p r a w n e g o zwyczajnego lub nadzwyczajnego. W omawianym tu przypadku strona żądała natomiast uchylenia ostatecznego orzeczenia okręgowej komisji w t r y b i e n a d z o r u, do czego jest uprawniona, w świetle art. 75 ust. 2 i 3 pr. gór., wyłącznie Prezes WUG.

Stąd też na pełną aprobatę zasługuje stanowisko zajęte przez NSA w kwestii bezzasadności przekazania przedmiotowej skargi do załatwienia Odwoławczej Komisji, z powołaniem się na przepis art. 231 w związku z art. 157 § 1 k.p.a.

W konkluzji można więc przyjąć, że orzekając w omawianej sprawie Odwoławcza Komisja ds. Szkód Górniczych mogła działać, co najwyżej, na zasadzie *s u b s t y t u c j i*, tj. w imieniu i z upoważnienia Prezesa WUG jako organu rzeczowo właściwego do jej załatwienia. Przyjęcie takiego stanowiska, niewątpliwie dyskusyjnego, zmusza jednak do weryfikacji poglądu wyrażonego przez NSA w kwestii niewyczerpania przez stronę toku instancji administracyjnych.

Zgodnie z art. 198 k.p.a. skargę na decyzję organu administracji państwowej można wnieść do sądu administracyjnego po wyczerpaniu toku instancji administracyjnych, chyba że wnosi ją prokurator.

Zarówno w doktrynie i orzecznictwie NSA (zob. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Red. J. B o r k o w s k i. Warszawa 1985, s. 295), jak i również w orzecznictwie Sądu Najwyższego przytoczonym w uzasadnieniu postanowienia NSA przyjmuje się powszechnie dość szeroką interpretację pojęcia "tok instancji administracyjnych". Według tej interpretacji wymóg wyczerpania toku instancji nie ogranicza się do tzw. zwykłego toku instancji, tj. wniesienia odwołania od decyzji organu I instancji. Ze względu na przyjętą w kodeksie postępowania administracyjnego zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15) przyjmuje się, że także na decyzje wydane w wyniku środków prawnych nadzwyczajnych, a więc dotyczące wznowienia postępowania (art. 149 § 3 i art. 151 k.p.a.) oraz uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, a także stwierdzenia wygaśnięcia takiej decyzji, przysługuje odwołanie. Również więc tych decyzji dotyczy zasada wyrażona w art. 198 k.p.a.

Ponieważ od decyzji wydanej w I instancji przez naczelny organ administracji państwowej nie przysługuje odwołanie, a jedynie stro-



na może złożyć do tego organu wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy (zaliczany w doktrynie do tzw. środków prawnych niedoskonałych), przeto w orzecznictwie NSA przyjęto, że w takich wypadkach wyczerpanie tego trybu quasi-odwoławczego nie jest konieczne do złożenia skargi do NSA.

W omawianej tu sprawie NSA uznał, że Odwoławcza Komisja, załatwiająca odmownie skargę strony na ostateczne orzeczenie okręgowej komisji ds. szkód górniczych, działała jako organ I instancji, a zatem stronie przysługiwało odwołanie od tego orzeczenia do Prezesa WUG.

Gdyby jednak uznać - co starałem się uzasadnić - iż Odwoławcza Komisja nie była w tym konkretnym przypadku właściwa do załatwienia sprawy, lecz orzekała jedynie na zasadzie substytucji, w zastępstwie i z upoważnienia Prezesa WUG, to można by - jak się wydaje - bronić tezy, iż strona skarżąca była w tym wypadku zwolniona od obowiązku wyczerpania toku instancji. Właściwy do orzekania w tej sprawie organ, tj. Prezes WUG, jest bowiem organem naczelnym w rozumieniu art. 18 w związku z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

Z uzasadnienia omawianego postanowienia nie wynika też wyraźnie, czy orzeczenie Odwoławczej Komisji zawierało w ogóle pouczenie o możliwości wniesienia przez stronę odwołania do Prezesa WUG. Gdyby wspomniane orzeczenie nie zawierało takiego pouczenia, to należało przyjąć, że zarówno zasada ogólna wyrażona w zdaniu 2 art. 9 k.p.a., jak i wykładnia a fortiori art. 112 k.p.a. nakazywałyby w tym przypadku przyjęcie i merytoryczne rozpatrzenie skargi przez Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przy tak licznych wątpliwościach natury prawnej, jakie wystąpiły w omawianej sprawie, nie należało chyba zapominać o starej zasadzie *in dubio pro reo*.