

# Marek Maciejko

---

## Zaskarżalność do sądu innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności administracji publicznej dotyczących uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych : wybrane zagadnienia

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/1, 177-186

---

2006

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Marek Maciejko\*

**ZASKARŻALNOŚĆ DO SĄDU INNYCH NIŻ DECYZJE I POSTANOWIENIA  
AKTÓW I CZYNNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
DOTYCZĄCYCH UPRAWNIENI I OBOWIĄZKÓW  
WYNIKAJĄCYCH Z PRZEPISÓW PRAWA  
W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH  
– WYBRANE ZAGADNIENIA**

Przepis art. 3 par. 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2002 r., który wszedł w życie 1.1.2004 r., jest powtórzeniem w zmienionej formie art. 16 ust. 1 pkt 4 poprzednio obowiązującej ustawy o NSA z roku 1995. Wcześniej żadne podobne uregulowanie w naszym systemie prawnym nie funkcjonowało. Mamy więc do czynienia z normą zdecydowanie nową. Trudno też od pierwszej chwili nie dostrzec, że przepis ten – z wyraźnej woli ustawodawcy – jest sformułowany w sposób nieostry i nieprecyzyjny. W takich wypadkach właściwe rozumienie przepisu kształtuje się poprzez praktykę orzeczniczą. Dziesięcioletni okres obowiązywania regulacji prawnej pozwala na zebranie i zestawienie najważniejszych orzeczeń sądowych zapadłych na jej gruncie.

I

Chyba do najczęstszych i społecznie najdonioślejszych wypadków składania skarg do sądów administracyjnych z powołaniem się na poda-

---

\* Mgr Marek Maciejko – adwokat, Warszawa

ne wyżej unormowania jest kwestionowanie poprzez odwoływanie się do sądów wyników kontroli przeprowadzanych przez organy administracji na podstawie różnych przepisów prawa materialnego. Do takich należą m.in. kontrole przeprowadzane na podstawie ustawy z 3.4.1993 r. o badaniach i certyfikacji (zastąpionej obecnie ustawą o systemie oceny zgodności z 30.8.2002 r.). Zgodnie z art. 26 ust. 1 tej ustawy podmiot, który wprowadził do obrotu towar bez wymaganego certyfikatu obowiązany był wpłacić do budżetu Państwa kwotę stanowiącą równowartość 100% sumy uzyskanej ze sprzedaży zakwestionowanych wyrobów. Sam wynik kontroli stanowić miał wg organów administracji podstawę egzekwowania wpłaty bez konieczności wydawania jakiegokolwiek decyzji. W postanowieniu z 15.10.2001 r. (III RN 180/01) Sąd Najwyższy przedstawił pogląd, że wynik kontroli przeprowadzonej na podstawie wspomnianego przepisu stwierdza obowiązek kontrolowanego wynikający z przepisów prawa, a zatem można go zaskarżyć do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy powołał się na szereg wcześniejszych orzeczeń, w których w analogicznych wypadkach na podstawie tej samej ustawy sądy zajmowały takie samo stanowisko.

Odmienne stanowisko zajął skład 7 sędziów NSA w uchwale z 8.9.2003 r. OPS 2/03. Uznał mianowicie, że organ administracji powinien wydać decyzję zobowiązującą kontrolowany podmiot do zapłacenia określonej w ustawie kwoty i od takiej decyzji służą środki odwoławcze na zasadach ogólnych – jak od każdej innej decyzji administracyjnej. Od tego momentu sądy systematycznie odrzucają skargi na protokoły kontroli sporządzane w trybie wspomnianej ustawy. Uzasadniał Naczelny Sąd Administracyjny swoje stanowisko w oparciu o interpretację niejasnych zapisów ustawowych. Bez wielkiej szkody można te rozważania pominąć, albowiem ustawa z 3.4.1993 r. o badaniach i certyfikacji została zastąpiona wspomnianą wyżej nową, która wyraźnie przewiduje orzekanie w formie decyzji administracyjnych i postanowień.

Nie jest to jedyny wypadek, gdy w orzecznictwie brak jest jednolitego poglądu na kwestię charakteru prawnego aktów polegających na przedstawieniu kontrolowanemu podmiotowi urzędowych wyników kontroli. W postanowieniu z 5.6.2002 r. (SA/Sz 1138/01) NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie stwierdził, że wystąpienie państwowego inspektora pracy na podstawie ustawy z 6.3.1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy nie jest ani decyzją administracyjną, ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu sąd administracyjny stwierdził, że wprowadzenie wystąpienie zawiera zobowiązanie kierownika zakładu pracy do usunięcia określonych w nim naruszeń prawa pracy i powiadomienia inspektora pracy w ciągu trzydziestu dni o sposobie

wykonania ujętych w wystąpieniu poleceń i wniosków, niemniej – zdaniem sądu - decydujące znaczenie ma jednak okoliczność, że niewykonanie obowiązków zawartych w wystąpieniu nie rodzi dla adresata żadnych negatywnych skutków, w przeciwieństwie do niezastosowania się do nakazu inspektora pracy wydanego na podstawie innego przepisu tej samej ustawy.

Odmienne zapatrywanie na tę samą kwestię zawarte jest w postanowieniu NSA z 12.6.2003 r. II SA 3622/02. W orzeczeniu tym sąd stwierdził, że tego rodzaju wystąpienie jest w istocie decyzją administracyjną zaskarżalną do NSA. Stał przy tym na gruncie tzw. materialnego pojęcia decyzji administracyjnej. Decyzją administracyjną w takim pojęciu jest każde władcze i jednostronne rozstrzygnięcie kształtujące indywidualną sytuację prawną jednostki. Do kwestii sankcji nie odniósł się przy tym, traktując ją zatem jako nie mogącą mieć decydującego znaczenia.

Co się zaś tyczy wyników kontroli skarbowej wydawanych na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z 28.9.1991 r. o kontroli skarbowej, to w zapadłej w składzie 7 sędziów uchwale z 7.12.1998 r. (FPS 18/98) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wydanie wyniku kontroli skarbowej, w którym wskazane zostały określone nieprawidłowości, jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, w związku z czym podlega kontroli sądu administracyjnego.

Uchwała ta nie przesądziła jednak o kierunku orzecznictwa w tego rodzaju wypadkach. W wyroku NSA z 24.11.1999 r. (III SA 8054/98) możemy wyczytać dwie istotne tezy: Wynik kontroli, o którym mowa w art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z 28.12.1991 r. o kontroli skarbowej nie może być wzruszony w trybie nadzoru przez organ wyższego stopnia oraz, że wynik taki może być zaskarżony do NSA tylko wówczas, , gdy odpowiada pojęciu „aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się przeciwko tzw. materialnemu pojęciu decyzji administracyjnej. W późniejszych orzeczeniach mamy do czynienia w tym samym rodzaju różnic. W postanowieniu z 7.8.2001 r. (II SA 941/00) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że sam wynik kontroli nie nakładający żadnych obowiązków na kontrolowanego nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Analogicznie wypowiada się Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 13.7.2001 r. (III SA 1584/00). W orzeczeniu tym sąd dodatkowo podkreślił, że adresat wyniku kontroli może bronić swojego interesu w innym postępowaniu, w którym ustalenia zawarte w wyniku kontroli będą mogły być wykorzystane. Ten właśnie kierunek rozumowania wydaje się być najbardziej prawidłowy.

## II

Do kategorii czynności, na które służy skarga do sądu administracyjnego Naczelny Sąd Administracyjny zaliczył też prawo do uzyskania od publicznego podmiotu informacji w odpowiednim, przewidzianym prawem zakresie. Wyrokiem z 19.5.2003 r. (OSA 1/03) Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę pacjentki na odmowę publicznego szpitala udostępnienia jej wyciągu ze zbiorczej dokumentacji medycznej w zakresie jej dotyczącym. Otrzymała ona na swoje żądanie odpis jej indywidualnej dokumentacji, natomiast szpital nie uczynił zadość żądaniu sporządzenia kopii ze zbiorczej dokumentacji w zakresie, w jakim dotyczył jej osoby. Sąd stanął na stanowisku, że jeżeli z ustawy wynika uprawnienie do otrzymania określonego rodzaju informacji, to w razie, gdyby nie zostało zrealizowane przez podmiot, który zaliczyć należy do szerokiej kategorii jednostek określanych w doktrynie jako zakłady administracyjne, zainteresowanej osobie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Podobnie też ustosunkował się Naczelny Sąd Administracyjny do kwestii urzędowych zbiorów informacji. Zatarcie skazania następuje z mocy prawa. Z chwilą zatarcia odpowiedni wpis powinien zostać usunięty z Krajowego Rejestru Karnego bez wydawania co do tej kwestii jakiegokolwiek decyzji. Co jednak może uczynić zainteresowany, którego dane według jego własnego mniemania powinny zostać z rejestru usunięte, a których usunięcia mu odmówiono. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 marca 2003 r. (II SA 2558/02) stanął na stanowisku, że w takich wypadkach przysługuje skarga do sądu na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA.

W podobnym duchu Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w kwestiach związanych z uprawnieniami do uzyskiwania od jednostek administracyjnych różnorodnych dokumentów. W wyroku z 6.9.2001 r. (V SAB 315/00) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wystawienie i wydanie paszportu ma w istocie charakter czynności materialno – technicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA i do zwłoki w wykonaniu tej czynności mają zastosowanie przepisy ustawy o NSA w zakresie skargi na bezczynność. W tym samym duchu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny wyroku z 22.1.2003 r. (I SA 1864/02) stwierdzając, że wydanie dyplomu na podstawie ukończonych studiów wyższych jest również czynnością w rozumieniu art. 16 ust 4 ustawy o NSA.

### III

Odrębnym blokiem zagadnień, jaki pojawił się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w związku ze stosowaniem art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA jest kwestia zaskarżalności do sądów administracyjnych wydawania pism i dokumentów o charakterze informacyjnym i – szerzej rzecz ujmując – przekazywania informacji mających znaczenie prawne.

W postanowieniu z 12.3.1998 r. (II SA 1247/97) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że ustna informacja pracownika urzędu nie będącego organem administracji o wysokości obowiązującej opłaty za wydanie decyzji administracyjnej nie jest zaskarżalną do sądu czynnością, ani aktem w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. Orzeczenie to nasuwa pewne wątpliwości – co ma uczynić podmiot poinformowany błędnie – mający przekonanie, że należy się opłata niższa. Przy innym stanowisku NSA mógłby zwrócić się na piśmie o usunięcie stanu niezgodnego z prawem polegającego na zażądaniu przez urzędnika zawyżonej opłaty i w razie odmowy złożyć skargę do NSA. Trudno informację ustną udzieloną przez kompetentnego w danym zakresie pracownika urzędu potraktować jako nie mającą znaczenia prawnego. Również kwestia ustalenia wysokości opłaty nie może być traktowana jako nie będąca formą ustalenia obowiązku jednostki. Ustawa nie precyzuje w jakiej formie organ administracji ma informować o wysokości należnych opłat, ustna informacja ma zatem walor informacji przekazanej w formie prawidłowej. Przekazywanie w taki sposób informacji m. in. o opłatach jest częstą praktyką w urzędach i jej prawidłowość nie jest kwestionowana.

Nie inaczej Naczelny Sąd Administracyjny – w postanowieniu z 29.5.2003 r. (II SA 2968/02) – potraktował opinie interpretacyjne urzędów statystycznych w zakresie kwalifikacji danego rodzaju działalności w ramach standardowej klasyfikacji towarów (SWW). Zdaniem sądu tego rodzaju interpretacje nie mają charakteru ani decyzji administracyjnych, ani innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Kwalifikacja danego rodzaju działalności według SWW ma znaczenie przy określaniu stawki podatku VAT. Tym razem jednak stanowisko sądu nie wybudza wątpliwości. Zgodnie z ustawą opinia urzędu statystycznego nie wiąże ani urzędu skarbowego, ani podatnika. Tego rodzaju opinia jest rzeczywiście jedynie opinią i sama przez się nie przesądza co do skali zobowiązań podatkowych jej adresata.

Zupełnie tak samo Naczelny Sąd Administracyjny potraktował w postanowieniu z 2.12.1998 r. (I SAB/Ka 16/98) – Ośrodek Zamiejscowy w Kato-

wicach pisemne interpretacje urzędów skarbowych udzielane na podstawie art. 14 § 4 ustawy z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa. Tym razem jednak nie sposób się ze stanowiskiem sądu zgodzić. Interpretacja prawa dokonana przez urząd w odpowiedzi na pytanie podatnika wiąże ten urząd w dalszych ewentualnych postępowaniach w odniesieniu do tego podatnika. Jest zatem aktem administracyjnym określającym zarówno jego prawa jak i obowiązki. Jest to chyba najbardziej czysty przypadek aktu administracyjnego, o jakim była mowa w podówczas obowiązującym art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. Uznanie zaskarżalności tego rodzaju aktów nie tylko wzmocniłoby ochronę prawną jednostki, ale również przyczyniłoby się do ujednoczenia interpretacji przepisów podatkowych w skali całego kraju.

#### IV

Do kwestii zaskarżalności zaświadczeń Naczelny Sąd Administracyjny ustosunkował się całkowicie trafnie w wyroku z 29.5.2003 r. (II SA 1439/02). Jako, że wydawanie zaświadczeń jest odrębnie uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego przepis art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA uznano za nie znajdujący zastosowania. W razie odmowy wydania zaświadczenia lub odmowy wydania zaświadczenia o określonej treści konieczne jest wydanie w tym względzie postanowienia, które jest podważalne na innej podstawie. Przepisy te mają również zastosowanie do zaświadczeń o numerze identyfikacyjnym REGON, o ile przyjęta w zaświadczeniu treść, w tym również klasyfikacja działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności PKD zdaniem zainteresowanego winna być skorygowana.

Nie budzi też wątpliwości wyrok NSA z 25.2.2003 r. (II SA 904/01) stwierdzający, że nie mieści się w granicach kompetencji sądu administracyjnego zobowiązanie organu administracji wyłącznie do dokonania czynności materialno-technicznej w postaci doręczenia. Jeżeli z akt nie wynika jednoznacznie, że doręczenia dokonano prawidłowo organ administracji musi wykazać fakt doręczenia w postępowaniu sądowym, w którym ewentualnie zostanie zakwestionowane końcowe rozstrzygnięcie.

#### V

Naczelny Sąd Administracyjny wypowiadał się też w kwestii rozgraniczenia pomiędzy aktem administracyjnym zaskarżalnym w rozumie-

niu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, a dokonywaną przez organ administracji czynnością cywilnoprawną, której nie można podważać przed sądami administracyjnymi. W postanowieniu z 22.7.2003 r. (III RN 45/03) Naczelny Sąd Administracyjny niewątpliwie słusznie stwierdził, że uchwała zarządu gminy (miasta) w przedmiocie wypowiedzenia zarządu nieruchomościami wspólnymi w budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych ma charakter cywilnoprawny i z tej przyczyny nie może być zaskarżona do sądu.

## VI

Natomiast postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.3.2003 r. Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie (II SAB/Kr 151/01) budzi pewne wątpliwości. W orzeczeniu tym sąd administracyjny stwierdził, że zarządzenie wojewody w przedmiocie udzielenia zgody na zbycie nieruchomości wchodzącej w skład zasobu Skarbu Państwa wydane w trybie art. 11 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie ma charakteru aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej zaskarżalnego do NSA. Również bezczynność wojewody w wydaniu takiego zarządzenia nie mieści się w kategorii spraw, w których sąd rozpoznaje skargi na bezczynność. Nieruchomość miał zbyć w imieniu Skarbu Państwa starosta zwycięzca przetargu, ale mógł to uczynić jedynie za zgodą wojewody. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że zgoda udzielona staroście nie jest aktem administracyjnym adresowanym do potencjalnego nabywcy tylko do innego organu administracji. Tym samym nie może ona być traktowana jako akt będący stwierdzeniem praw owego podmiotu. Z formalnego punktu widzenia rozumowanie sądu jest poprawne. Trudno jednak nie wziąć pod uwagę, że z punktu widzenia jednostki administracja stanowi jednak pewną całość, która w danym wypadku reprezentuje Skarb Państwa jako zbywcę. Podział zadań przy zbywaniu nieruchomości pomiędzy wojewodę i starostę dla indywidualnego podmiotu jest pozbawiony znaczenia. Przytoczone orzeczenie prowadzi do wytworzenia w systemie ochrony praw jednostki ewidentnej luki. W wypadku, gdy przetarg na cokolwiek rozpisuje podmiot indywidualny zwycięzca przetargu służy roszczenie cywilnoprawne o wywiązanie się ze zobowiązań zawartych w ogłoszeniu przetargowym, ewentualnie o odszkodowanie. Z takim roszczeniem nie można w omawianych wypadkach wystąpić przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez starostę, bowiem ten, bez wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości przez wojewodę w formie zarządzenia, niczego nie może uczynić. Jeżeli dodatkowo



przyjmujemy, jak to uczynił Naczelny Sąd Administracyjny, że zwłoka wojewody z wydaniem zarządzenia nie podlega kontroli sądowej, wówczas okaże się, że podmiot, który przystąpił do przetargu wziął na siebie duże ryzyko związane z nieudolnością, a może nawet i wątpliwą uczciwością osób upoważnionych do reprezentowania Skarbu Państwa. Interpretacja przyjęta przez NSA nie tylko osłabia ochronę prawną jednostki, ale nawet może okazać korupcyjna. Podmiot pozbawiony ochrony w systemie prawnym prędzej będzie szukać sposobu wyjścia z kłopotliwej sytuacji w działaniach bezprawnych

## VII

Odrębną grupę zjawisk stanowią sytuacje, gdy z przepisów prawa bezpośrednio, bądź też w rezultacie stosownej decyzji administracyjnej, podmiotowi indywidualnemu winny być wypłacane pieniądze z kasy państwowej przez organ administracji. Naczelny Sąd Administracyjny stoi konsekwentnie na stanowisku, że czynność wypłaty jest zaskarżalna do sądów administracyjnych na podstawie art. 16 ust. pkt 1 ustawy o NSA. I tak w wyroku z 29.3.2001 r. (II SA 3404/00) uznał on, że odmowa ze strony pełnomocnika Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych udzielenia pożyczki na zakup samochodu przez niepełnosprawnego jest czynnością podlegającą kontroli sądowej na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. Przy okazji Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że zakres możliwości kwestionowania czynności materialno-technicznych na podstawie tego przepisu jest znacznie węższy, niż decyzji administracyjnych. Decyzje wydawane są w sformalizowanym postępowaniu dającym szerokie uprawnienia stronom. Niesformalizowany charakter czynności materialno-technicznych powoduje, że sposób ich dokonywania mieści się z granicach swobody administrowania. Stąd też w takich wypadkach sąd administracyjny orzekający jedynie o legalności działania administracji ma w takich wypadkach znacznie węższy zakres kognicji.

Z kolei w wyroku z 14.8.2002 r. (II SA/Gd 4182/01) Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku stwierdził, że bezrobotny, któremu nie jest wypłacany w całości lub w części zasiłek przyznany ostateczną decyzją winien szukać ochrony prawnej w skardze na czynność wypłaty.

Tak samo potraktował Naczelny Sąd Administracyjny wezwanie do uiszczenia nienależnej opłaty. W wyroku z 19.9.2002 r. (III SA 3220/01) zawarte jest stwierdzenie, że wezwanie do uiszczenia opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia jest aktem z zakresu admi-

nistracji publicznej dotyczącym obowiązku wynikającego z przepisów prawa, podlega zatem kontroli sądu administracyjnego.

Również niewątpliwie słusznie w wyroku z 30.1.2002 r. (II SA 3228/00) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że ochrona interesów podmiotu spełniającego nienależne świadczenie publicznoprawne także mieści się w granicach kognicji sądownictwa administracyjnego. Podmiot, który spełni takie świadczenie może żądać jego zwrotu i w razie negatywnej odpowiedzi lub jej braku może złożyć skargę do sądu.

## VIII

Do chwili obecnej nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw umowy zawarte w 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego, a rządami Ukraińskiej SRR i Białoruskiej SRR dotyczące przesiedlania ludności polskiej z terenów włączonych do tych republik. Wyrokiem z 29.5.2003 r. (II SAB 419/02) Naczelny Sąd Administracyjny uznał swoją właściwość w kwestii rozpoznawania skarg na bezczynność organów administracji polegającą na nie opublikowaniu w stosownym czasie umów międzynarodowych stojąc na stanowisku, że jest to czynność z zakresu administracji publicznej, o jakiej mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. Umowy przewidywały zrekompensowanie przez Polskę przesiedlonym obywatelom strat związanych z pozostawieniem mienia na przyłączonych do ZSRR terenach. Stąd też skarżący wywodzili, że brak publikacji tych umów utrudnia im dochodzenie roszczeń. Ten kierunek orzecznictwa nie utrzymał się. Postanowieniem z 16.9.2004 r. (OSK 247/04) zapadłym w następstwie skargi kasacyjnej Ministra Spraw Zagranicznych Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wcześniejszy wyrok NSA zobowiązujący Ministra Spraw Zagranicznych do rozpoznania wniosku skarżącego o ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP umowy z 9.9.1944 r. zawartej pomiędzy PKWN, a rządem Ukraińskiej SRR i skargę odrzucił. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie zwrócił uwagę w uzasadnieniu tego orzeczenia na dwie kwestie: owe inne niż decyzje i postanowienia czynności i akty z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, muszą mieć charakter indywidualny – muszą odnosić się do sytuacji prawnej zindywidualizowanego podmiotu, a także – muszą odnosić się do uprawnień, bądź obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa. Żaden z tych wymogów nie jest spełniony w odniesieniu do skargi na bezczynność organu administracji związanej z ogłoszeniem w odpowiedni sposób umowy międzynarodowej. Akt ten ma charakter

generalny, a w dodatku nie nadaje on bezpośrednio żadnych uprawnień. Ewentualne przyznanie konkretnemu repatriantowi rekompensaty wymaga wydania aktu indywidualnego w stosunku do niego.

\* \* \*

Z przedstawionego krótkiego przeglądu widać, że rozumienie nowej na gruncie polskim konstrukcji prawnej nie było od samego początku jasne i jednoznaczne. Wiele nasuwających wątpliwości kwestii zostało już rozstrzygniętych w sposób całkowicie zadowalający. Przedwczesna byłaby chyba jednak teza, że katalog aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, na które przysługuje skarga do sądów administracyjnych, jest już w sposób wyczerpujący i nie budzący kontrowersji ukształtowany przez orzecznictwo sądowe.