

Małgorzata Niezgódka-Medkova

W kwestii odrzucenia skargi w postępowaniu przez NSA

Palestra 30/1(337), 66-72

1986

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

POLEMIKA

MALGORZATA NIEZGÓDKA-MEDKOVÁ

W KWESTII ODRZUCENIA SKARGI W POSTĘPOWANIU PRZED NSA

Przeszło 40-letnia przerwa w funkcjonowaniu sądownictwa administracyjnego w naszym kraju spowodowała nie tylko zerwanie ciągłości orzeczniczej, ale również zatarcie w pamięci większości prawników zakresu i zasad działania organów wymiaru sprawiedliwości kontrolujących administrację państwową. Mimo 5 lat, które upłynęły od utworzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, instytucja ta ciągle stanowi *novum*, szczególnie w środowisku adwokackim, korzystającym w praktyce głównie z przepisów prawa karnego i cywilnego, tym bardziej że powojenny ustawodawca nie wprowadził instytucji przymusu adwokackiego.¹

Artykuł Andrzeja Nowakowskiego, który ukazał się w numerze 3—4/1985 „Palestry”, przybliży czytelnikom zasady funkcjonowania sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych. Podjęcie na łamach organu Naczelnej Rady Adwokackiej zagadnienia odrzucenia skargi w postępowaniu przed NSA ma duże znaczenie praktyczne, umożliwia bowiem potencjalnym pełnomocnikom skarżących zapoznanie się z podstawowymi warunkami, jakie muszą być spełnione, by sąd rozpoznał skargę. Dlatego też wydaje się celowe uzupełnienie wywodów autora, a także odmienne naświetlenie niektórych z podjętych przez niego zagadnień.

Autor przyjął w swojej publikacji, że najczęstszą przyczyną odrzucania skarg jest niedopuszczalność drogi postępowania przed NSA, co spowodowane jest niewłaściwym i budzącym wątpliwości zapisem co do zakresu rzeczowego sądowej kontroli, zawartym w art. 196 § 2 pkt 1—20 k.p.a. Jako przykład komplikacji związanych ze stosowaniem tego przepisu powołał orzecznictwo w sprawach ze skarg dotyczących stosunku pracy pracowników mianowanych. Takie komplikacje istotnie wystąpiły, nie wydaje się jednak, żeby autor właściwie naświetlił judykaturę NSA w tych sprawach. Trudno się zgodzić z twierdzeniem, że NSA w zmienionej — po uchwaleniu ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 ze zm.) — sytuacji prawnej zajął stanowisko, iż ogólny przepis art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a. nie stanowi wystarczającej legitymacji do wniesienia skargi. Stanowisko NSA w sprawie rozpoznawania skarg na decyzje głównie rozwiązywania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym od początku konsekwentnie uznawało, że art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a. daje dostateczną podstawę do objęcia tych rozstrzygnięć kontrolą sądową. Znalazło ono poparcie zarówno w niemal jednogłośnie aprobowanych wypowiedziach doktryny, jak i w uchwale składu siedmiu sędziów SN z dnia 11.X.1982 r. III AZP 6/82.² Walnie przyczyniło się ono również

1 Obowiązek korzystania z pośrednictwa adwokata przy składaniu skargi i prowadzeniu sprawy, jako niezbędny element do jej rozpoznania, występował w działającym w latach 1922—1939 Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Wprowadzono go stopniowo w latach 1926—1932 (art. 12 zmienionej 25.III.1926 r. ustawy o NTA, art. 54 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.X.1932 r. o NTA — Dz. U. Nr 94, poz. 806).

2 Oprócz publikacji wskazanych przez A. Nowakowskiego w przypisie 13 i 15, por. jeszcze A. Świątkowski: Zakres kognicji NSA w sprawach zatrudnienia i socjalnych, „Kra-kowskie Studia Prawnicze” r. XVII/1984, s. 151—166.

do wyraźnego zamieszczenia zapisu o objęciu kontrolą sądową spraw: wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy, zlecenia innej pracy, przeniesienia czy zawieszenia pracownika mianowanego w art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.³ Dopiero po wydaniu uchwały połączonych Izb SN z 1 marca 1983 r. III AZP 11/82 w wyniku rozpoznania wniosku Prokuratora Generalnego przyjęto, że art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a. nie uzasadnia właściwości NSA do rozpatrywania spraw o rozwiązaniu stosunku pracy nawiązanego na podstawie mianowania, jeżeli przepis szczególnie nie wprowadza takiej możliwości.⁴

Podzielałam stanowisko autora co do nie najlepszego zapisu kompetencji NSA w art. 196 § 2 k.p.a. Przepis ten spotkał się w piśmiennictwie z powszechną krytyką, a głosy go popierające należą do odosobnionych.⁵ Trudno jednak uznać za zgodne z rzeczywistością twierdzenie, że w praktyce najczęściej dochodzi do odrzucenia skargi na skutek „niedopuszczalności drogi postępowania przed NSA, a więc niedopuszczalności wniesienia skargi na ostateczną, wadliwą decyzję administracyjną do jakiegokolwiek organu bądź niedopuszczalności wniesienia skargi jedynie do NSA przy utrzymaniu prawnych możliwości wniesienia skargi (pozewu) do innych organów sądowych (quasi-sądowych).”⁶

W ciągu 5 lat funkcjonowania NSA najwięcej postanowień odrzucających skargę zostało wydanych na podstawie art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy-Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.). Przepis ten ustanowił generalną czasową granicę, tj. datę wszczęcia postępowania administracyjnego, od której uzależnił dopuszczalność rozpoznawania skargi przez NSA. Przyjęto w nim, że przepisy k.p.a. o zaskarżalności do sądu decyzji administracyjnych z powodu ich niezgodności z prawem stosuje się do decyzji wydanych w sprawach, w których postępowanie zostało wszczęte po wejściu w życie wymienionej wyżej ustawy, a więc od dnia 1 września 1980 r. Sposób określania daty wszczęcia postępowania reguluje art. 61 k.p.a. W wypadkach, w których rozpoczyna się ono na wniosek strony, datę tę stanowi dzień doręczenia jej żądania organowi administracji państwowej.

Z urzędu postępowanie wszczyna się w dniu, w którym dokonano pierwszej czynności postępowania z zawiadomieniem o niej stron.⁷

Ustawodawcy tworzącemu art. 14 (typowy przepis o charakterze przejściowym) przyświecały niewątpliwie dwa cele. Z jednej strony sąd w początkowym okresie swej działalności uzyskał czas na odpowiednie przygotowanie się do przystąpienia do orzekania i nie został zalany lawiną skarg, które już we wrześniu 1980 r. musiałyby być rozstrzygane na rozprawach. Z drugiej strony również organy administracji, biorąc pod uwagę długi okres *vacatio legis* poprzedzający wejście w życie nowej instytucji, mogły zwiększyć wymagania stawiane swoim pracownikom i staranniej, a więc z uwzględnieniem wymagań sądowej kontroli, wydawać decyzje. W jakim stopniu art. 14 wpłynął na udoskonalenie pracy organów administracji, trudno powiedzieć. Niewątpliwie jednak dzięki niemu pierwsza rozprawa w NSA

³ Por. J. Świątkiewicz: Zakres kontroli NSA (w świetle orzecznictwa sądowego), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1/1984.

⁴ Opubl. OSNCAP nr 10/1983, poz. 147.

⁵ Krytycznie ocenił go m.in. M. Wyrzykowski w monografii: Sądownictwo administracyjne w PRL, Warszawa 1983, s. 75, 200–201, pozytywnie zaś R. Orzechowski w pracy: Nowelizacja k.p.a. — Zakres i założenia, Warszawa 1981, s. 98.

⁶ A. Nowakowski: Odrzucenie skargi w postępowaniu przed NSA, Palestra nr 3–4/1985, s. 5.

⁷ Postanowienie NSA z dnia 4.III.1981 r. SA 654/81, opubl. w ONSA z. 1/1981, poz. 15.

odbyła się dopiero 30 grudnia 1980 r. i poza 9 sprawami na niej rozstrzygniętymi pozostałe 804, które wpłynęły do sądu w pierwszym roku jego działalności, zostały odrzucone na posiedzeniach niejawnych właśnie z powodu wszczęcia postępowania administracyjnego przed dniem 1 września 1980 r. Również w następnym — 1981 roku — wśród orzeczeń NSA dominowały postanowienia odrzucające skargę; stanowiły one 57⁰/₀ wszystkich kończących sprawę rozstrzygnięć sądu. Nadal główną przyczynę niedopuszczalności wniesienia skargi stanowił fakt, że kwestionowaną decyzję wydano w postępowaniu wszczętym przed dniem wejścia w życie przepisów o sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Po raz pierwszy sąd załatwił większość, bo 65,8⁰/₀ spraw na rozprawach, dopiero w 1982 r. Najczęstszym powodem odrzucania skarg było nadal naruszenie art. 14 cyt. ustawy. Liczba skarg odrzuconych z tej przyczyny dominowała również w 1983 r., chociaż w porównaniu z rokiem poprzedzającym uległa dalszemu zmniejszeniu.⁸

Z biegiem lat liczba skarg odrzucanych z tego powodu będzie systematycznie maleć. Niestety, ze względu na wykładnię pojęcia „wszczęcie postępowania”, którą przyjęto w orzecznictwie sądowym, przepis ten nie straci swojego znaczenia i dlatego nie można go pomijać przy analizie zagadnienia odrzucenia skargi w postępowaniu przed NSA, tak jak uczynił to A. Nowakowski. Sąd przyjął bowiem, że w art. 14 datę wszczęcia postępowania określa się na podstawie terminu rozpoczęcia postępowania zwykłego w I instancji, gdyż przez pojęcie „sprawy” użyte w tym przepisie należy rozumieć tożsamość stosunku materialnoprawnego, a nie poszczególne fazy postępowania dotyczące tego samego stosunku materialnoprawnego.⁹

Taka wykładnia art. 14 spotkała się z niejednolitym przyjęciem w doktrynie. Obok głosów akceptujących stanowisko NSA,¹⁰ pojawiły się również oceny krytyczne. W tych ostatnich podkreślono, że k.p.a. nie wiąże nierozłącznie decyzji ze stosunkiem materialnoprawnym, czego przykładem może być chociażby mający czysto procesowy charakter art. 149 § 3 k.p.a., stanowiący podstawę do wydawania rozstrzygnięć o odmowie wznowienia postępowania.¹¹ W literaturze przedmiotu, przed utworzeniem instytucji sądowej kontroli decyzji administracyjnych, nie kwestionowano zasady, że działania organów administracji na podstawie przepisów obecnego rozdziału 12 i 13 k.p.a. stanowią nowe sprawy i są nowymi, odrębnymi postępowaniami, a nie fazami tego samego postępowania zwykłego, tym bardziej że mają one wyjątkowy charakter i służą realizacji nadrzędnej zasady ochrony interesu społecznego, z którą niekiedy stoi w sprzeczności reguła trwałości decyzji ostatecznych.¹²

Stanowisko doktryny znalazło odzwierciedlenie w rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 stycznia 1982 r. C.I. SA 17/81, która kwestionowała postanowienie NSA odrzucające skargę na decyzję odmawiającą stwierdzenia nieważności z powodu wszczęcia postępowania w I instancji przed 1 września 1980 r.¹³ Minister, powołując się na wykładnię przepisów ustaloną w procedurze

⁸ Dane oparte na zestawieniach statystycznych opracowywanych przez Biuro Orzecznictwa NSA.

⁹ Postanowienia z dnia 5.VI.1981 r. II SA 157/81, opubl. w ONSA z. 1/1981, poz. 52.

¹⁰ M. Wyrzykowski: op. cit., s. 129; R. Orzechowski w Komentarzu do k.p.a., Warszawa 1985, s. 373.

¹¹ Z. Janowicz: Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa-Poznań 1982, s. 245.

¹² E. Iserzon, J. Starościk: Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz, Warszawa 1970, s. 284—285.

¹³ Nie publ.

administracyjnej przed nowelizacją k.p.a., podkreślił odrębny charakter postępowania wszczynanego na podstawie art. 157 § 2 k.p.a., którego celem jest tylko zbadanie, czy decyzja została wydana w warunkach wymienionych w art. 157 § 2 k.p.a. Sporne zagadnienie nie zostało, niestety, poddane merytorycznej ocenie SN. Na skutek cofnięcia rewizji nadzwyczajnej wydano postanowienie umarzające sprawę.¹⁴

Wydaje się, że 5 rocznica rozpoczęcia działalności przez NSA stanowi dobry moment do ponownego rozważenia, czy przyjęta w pierwszych miesiącach działania tego Sądu wykładnia art. 14 jest właściwa. Wzruszanie ostatecznych decyzji administracyjnych obwarowane jest licznymi warunkami, pozbawienie więc strony możliwości domagania się sądowej kontroli spełnienia tych warunków przez organ administracji szczególnie w sytuacji, gdy od ostatecznego rozstrzygnięcia upłynęło wiele lat, nie jest zgodne ani z interesem społecznym, ani ze słusznym interesem obywateli. Ze względu na to, że decyzja ostateczna może być wzruszona — poza postępowaniem odwoławczym — w trybie przepisów rozdziału 12 (wznowienie postępowania) i 13 k.p.a. (w trybie nadzoru bądź uchylecia lub zmiany na podstawie art. 154, 155 i 161 k.p.a.) i że możliwość zastosowania niektórych z tych przepisów nie jest ograniczona w czasie, również nie ograniczone pod względem czasowym stało się działanie art. 14. W efekcie tego przepis ten, pomyślany jako przejściowy, stał się jednym z trwałych warunków dopuszczalności skargi. Decyzje wydawane w trybie przepisów rozdziału 12 i 13 k.p.a. tylko pośrednio związane są ze stosunkiem materialnoprawnym. Główny ciężar tego rodzaju orzeczeń przenosi się na ocenę decyzji ostatecznej, a nie na samo rozstrzygnięcie sprawy. Art. 14, biorąc pod uwagę miejsce, w którym został on zapisany, miał być w intencji ustawodawcy jedynie barierą umożliwiającą łatwiejsze włączenie się reaktywowanej, po długoletniej przerwie, instytucji sądowej kontroli decyzji administracyjnych w system polskiego prawa, a nie trwałym elementem ograniczającym jej zakres.

Analiza postanowień odrzucających skargę w ciągu ostatnich dwóch lat wykazuje, że obecnie najczęstszą przyczynę odmowy uruchomienia przez sąd oceny legalności decyzji administracyjnych stanowią przesłanki formalne: niedochowanie terminu do wniesienia skargi, który zgodnie z art. 199 § 1 i § 2 k.p.a. wynosi dla strony 30 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, a dla prokuratora 6 miesięcy, oraz niewniesienie w terminie przez skarżącego wyznaczonego mu wpisu.

Zagadnienie opłat, których uiszczenie niezbędne jest do merytorycznego rozpoznania sprawy przez NSA, ma przede wszystkim walor praktyczny, tak że w niewielkim tylko stopniu znajduje odbicie w pracach teoretycznych. Wydaje się jednak, że szczególnie w publikacji poświęconej dla praktyków warto jest ono chociażby ogólnego przedstawienia.

Zgodnie z art. 212 k.p.a. od skargi na decyzję administracyjną pobierany jest wpis przy czym zasady i wysokość pobierania go określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z 30 sierpnia 1980 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 73), które do chwili obecnej nie zostało zmienione. Art. 212 k.p.a. dopuszcza również odpowiednie stosowanie w tych kwestiach przepisów o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, a art. 211 k.p.a. generalnie zezwala na odpowiednie stosowanie w sprawach nie uregulowanych w dziale VI k.p.a. przepisów k.p.c.¹⁵ Na mocy tych odesłań wezwanie do uiszczenia wpisu zawiera pouczenie o odrzuceniu skargi w razie niezłożenia go w ciągu ty-

¹⁴ Postanowienie SN z dnia 5.III.1982 r. III ARN 2/82 (nie publ.).

¹⁵ Por. W. Siedlecki: Stosowanie przepisów k.p.c. przed NSA, PiP nr 2/1981, s. 52-64; Tenże: Stosunek postępowania ze skargi do NSA do postępowania sądowego cywilnego, „Krakowskie Studia Prawnicze” r. XVII/1984, s. 49-63.

godnia, liczonego od dnia doręczenia wezwania. W praktyce NSA nie stosuje się art. 17 ustawy o kosztach stwierdzającego, że bez wezwania należy odrzucić wnoszone przez adwokatów środki zaskarżenia podlegające opłacie w wysokości stałej. W piśmiennictwie podkreślono, że ze względu na inny niż w postępowaniu cywilnym tryb wnoszenia skargi (za pośrednictwem organu administracji, który wydał zaskarżoną decyzję), a także ze względu na możliwość jej uwzględnienia przez ten organ już we wstępnym etapie na podstawie art. 200 § 2 k.p.a. — art. 17 ustawy o kosztach nie może być odpowiednio stosowany w postępowaniu przed NSA. W związku z tym należy się posługiwać zasadami ogólnymi i wzywać wszystkich, w tym także adwokatów, do uiszczenia wpisu w wysokości stałej.¹⁶

Wymienione wyżej rozporządzenie Rady Ministrów ustaliło pobieranie od skargi do NSA wpisu stałego w wysokości 600 zł bądź wpisu stosunkowego w sprawach, w których przedmiot sporu dotyczy należności pieniężnych albo praw majątkowych, jeżeli wartość tych praw została określona w postępowaniu administracyjnym albo jeżeli jest oczywista. W wypadku skargi na niewydanie decyzji (bezczynność organów administracji) pobierany jest wpis stały.

Takie rozwiązanie sposobu wnoszenia opłat z tytułu domagania się kontroli legalności decyzji administracyjnej przez sąd budzi pewne wątpliwości. W § 1 ust. 1 przytaczanego rozporządzenia mowa jest o sprawach, w których przedmiot sporu dotyczy należności pieniężnych lub praw majątkowych. Przedmiotem sporu przed NSA jest ocena zgodności z prawem rozstrzygnięcia organu administracji bez względu na to, jaki materialnoprawny charakter ma to rozstrzygnięcie. Działanie NSA nie wywołuje bezpośrednio materialnoprawnych skutków, sąd zaś ma wyłącznie uprawnienia kasacyjne. Po uwzględnieniu skargi, sprawa ponownie wraca do organu administracji, który obowiązany jest wydać nową decyzję, zgodną z oceną prawną wyrażoną w wyroku.

Wydaje się, że warto w tym miejscu przypomnieć stanowisko doktryny w okresie międzywojennym, negatywnie oceniające wprowadzenie w 1932 r. nowych zasad opłacania skargi wnoszonej do NTA, które uzależniły wysokość wnoszonej opłaty od wartości przedmiotu sporu. Podkreślano wówczas, że taki sposób uregulowania opłat wynikał z ideowego wpływu procesu cywilnego na procedurę sądowno-administracyjną i pozostawał w sprzeczności z pojęciem orzekania o legalności. Zwracano uwagę na odmienności prawa administracyjnego w porównaniu z prawem cywilnym, na to, że postępowanie administracyjne wszczynane jest z urzędu niezależnie od woli stron, na fakt, że sądownictwo administracyjne działa także w interesie publicznym, w interesie praworządności: ochrony obiektywnego porządku prawnego.¹⁷ Mimo upływu wielu lat od przytoczenia takich argumentów przeciwko wprowadzaniu opłat stosunkowych w sądownictwie administracyjnym, warto je dzisiaj przypomnieć, by zwrócić uwagę na marginesowo potraktowaną w piśmiennictwie sprawę.

A. Nowakowski słusznie podkreślił, mówiąc o przesłankach niedopuszczalności skargi, znaczenie art. 198 k.p.a. stanowiącego, że zaskarżenie decyzji administracyjnej może nastąpić dopiero po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym, chyba że skargę wnosi prokurator. Uzupełnienia wymaga jednak

¹⁶ J. Semeńuk: Koszty postępowania przed NSA, Warszawa 1984 (referat powielony w zbiorach biblioteki NSA, s. 5—6).

¹⁷ A. Chmurski: Reforma NTA, Warszawa 1934, s. 76; J. Panejko: Z zagadnień sądownictwa administracyjnego (na tle projektu ustawy o sądzie administracyjnym), „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 1/1932, s. 16; S. Kasznica: Polskie prawo administracyjne, Poznań 1946, s. 177.

związana z tym zagadnieniem przedstawiona przez autora kwestia wykładni art. 200 § 2 k.p.a. określającego uprawnienie organu administracji II instancji, za pośrednictwem którego strona przekazuje skargę na decyzję do sądu w celu zmiany uchylenia tej decyzji w razie uznania skargi w całości za słuszną. Przepis ten, od kiedy tylko zaczęto go stosować budził wątpliwości w teorii,¹⁸ a rozbieżności w praktyce.¹⁹ Przytoczona przez A. Nowakowskiego teza postanowienia NSA z 29.IX.1981 r. I SA 2448/81, że decyzje wydane na podstawie art. 200 § 2 k.p.a. są rozstrzygnięciami I instancji i dlatego przysługuje od nich wyłącznie odwołanie w trybie instancyjnym, została — wbrew temu, co sugeruje autor — pozytywnie oceniona w głosie prof. W. Dawidowicza.²⁰ Nie znalazła ona jednak uznania w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w związku z czym utraciła swoją aktualność. Sąd Najwyższy bowiem w składzie siedmiu sędziów uchwalił w dniu 19 stycznia 1983 r. zasadę, że od decyzji wydanej w trybie art. 200 § 2 k.p.a. przez organ administracji państwowej II instancji, z wyjątkiem decyzji kasacyjnych, oraz przez naczelny organ administracji państwowej działający jako organ I instancji przysługuje stronie skarga wyłącznie do NSA. Natomiast od decyzji wydanych w trybie art. 200 § 2 k.p.a. przez organ administracji I instancji stopnia podstawowego lub wojewódzkiego na skutek skargi prokuratora stronie przysługuje tylko odwołanie do właściwego organu odwoławczego.²¹ W tej samej uchwale SN ustalona została również zasada, że od decyzji organu administracji uchylającego decyzję organu I instancji w celu ponownego rozpatrzenia sprawy nie przysługuje skarga do NSA, o czym zresztą również A. Nowakowski wspomina w swym artykule. Obie te zasady zawarte w powyższej uchwale III AZP 7/82 znalazły potwierdzenie w powyższych w dniu 15.XII.1984 r. uchwałach Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej SN.²² Stanowisko SN jest wiążące dla praktyki stosowania prawa, w tym oczywiście i dla NSA, co jednak nie znaczy, że przestanie być ono kontrowersyjne także w doktrynie.

Na marginesie zagadnień związanych z art. 200 § 2 k.p.a., jednym z najbardziej niejasnych przepisów znowelizowanego k.p.a., warto powrócić do unormowań przedwojennych, o których pisze autor. Trudno bowiem podzielić jego pogląd, że art. 200 § 2 k.p.a. wprowadził instytucję procesową nie znaną w postępowaniu przed NTA. To prawda, że skargę na decyzję organu administracji kierowano wówczas bezpośrednio do Trybunału, ale przecież przed wydaniem wyroku przez NTA organ administracji miał możliwość dokonania zmiany lub cofnięcia własnego orzeczenia,

¹⁸ Między innymi: B. Czapski: Uwagi do k.p.a. na tle praktyki, „Problemy Praworządności” nr 2/1982, s. 42; H. Starczewski: Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej zaskarżonej do NSA (art. 200 k.p.a.), „Problemy Praworządności” nr 7/1982, s. 55; A. N. Wróblewski: Spory interpretacyjne wokół art. 200 § 2 k.p.a., PIP nr 10/1983, s. 56—65; A. Bromer: Wyczerpanie toku instancji administracyjnych jako przesłanka dopuszczalności skargi do NSA, NP nr 9—10/1983, s. 5—18; T. Woś: Zbieg drogi administracyjnego postępowania nadzwyczajnego i drogi kontroli sądowej, „Krakowskie Studia Prawnicze” r. XVII/1984, s. 80—99.

¹⁹ M. Niezgodka-Medková: Uchylenie lub zmiana decyzji zaskarżonych do NSA w praktyce organów administracji, RNGA nr 5/1983, s. 19 i nast.

²⁰ Opubl. w OSPIKA z. 7—8/1982, s. 244 i nast.

²¹ Opubl. w OSNCAP nr 9/1983, poz. 127 (uchwała z 19.I.1983 r. III AZP 7/82).

²² Zasada prawna dotycząca niemożności zaskarżenia do NSA decyzji kasacyjnych organów administracji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. znalazła potwierdzenie w podjętej w wyniku rozpoznania wniosku Prezesa NSA uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z dn. 15.XII.1984 r. III AZP 1/84. Wykładnia art. 200 § 2 k.p.a. została zawarta w 2 zasadzie prawnej uchwały Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z dn. 15.XII.1984 r. III AZP 8/83, podjętej w wyniku rozpoznania wniosku Prokuratora Generalnego (opubl. w OSNCAP nr 10/1985, poz. 143 i 144).

gdy uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, a „w decyzji tej nie nabyły praw osoby inne.” Od skarżącego w takich wypadkach zależało, czy godził się z działaniem organu administracji, czy też nie wycofywał skargi.²³

Na zakończenie tych kilku uwag nasuwających się w związku z opublikowanym w „Palestrze” artykułem, poświęconym odrzuceniu skargi w postępowaniu przed NSA, warto ustosunkować się do propozycji *de lege ferenda*, w której A. Nowakowski postuluje wprowadzenie instytucji zażalenia na postanowienie NSA o odrzuceniu skargi do SN w trybie art. 394 § 1 k.p.c. Nie wydaje się, żeby zmiana obowiązujących przepisów była celowa, tym bardziej że podważałaby ona jednoinstancyjny charakter NSA. Artykuł. 210 k.p.a. dostatecznie chroni obywateli przed poważnymi uchybieniami NSA, przewidując możliwość wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń sądu administracyjnego rażąco naruszających prawo lub interes PRL. Przepis ten ma zastosowanie zarówno do wyroków, jak i postanowień NSA, co znalazło odzwierciedlenie w judykaturze SN.²⁴

²³ Por. art. 90 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 22.III.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341) i art. 27 ustawy z dn. 3.VIII.1922 r. o NTA (podobnie art. 69 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.X.1932 r. o NTA).

²⁴ Por. postanowienie SN z dn. 19.III.1985 r. III ARN 3/85 uchylające postanowienie NSA z dn. 13.III.1984 r. III SA 200/84, w którym odrzucono skargę Spółdzielni Pracy dotyczącą obciążeń na rzecz PFAZ w 1982 r. i przekazującą sprawę NSA do ponownego rozpoznania (nie publ.).

Z NOTATNIKA OBROŃCY

MISCELLANEA KARNO-PROCESOWE (II)

I. Przedłużenie aresztu tymczasowego

Może zabrzmieć to nieco paradoksalnie, ale sądzę, że ustawy z dnia 10 maja 1985 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i o szczególnej odpowiedzialności karnej stwarzają odpowiedni moment i sytuację do wzmożenia starań o większą dyscyplinę i precyzję w stosowaniu aresztu tymczasowego jako środka zapobiegawczego. O ile przed wejściem w życie tych ustaw istotny wpływ na praktykę stosowania aresztu miał pogląd o niedostatecznym nasileniu represyjności środków zapobiegawczych w stosunku do nasilenia przestępczości, o tyle dziś argument taki musi chyba całkowicie odpaść, skoro ustawy te w pełni realizują postulaty co do środków prawnych, jakie mają służyć zwalczaniu przestępczości.

Po wprowadzeniu przez nowe przepisy obligatoryjnego aresztu w razie postawienia zarzutu popełnienia zbrodni lub działania w warunkach recydywy (art. 11 ust. 1 ustawy o szczególnej odpowiedzialności) i w razie skazania w postępowaniu przyspieszonym bez warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności (art. 24 tejże ustawy), w pozostałym — nazwijmy go „dotychczasowym” — zakresie stosowania aresztu nie powinny mieć chyba miejsca zbyt swobodne reguły interpretacji obowiązujących przepisów.

Kwestią zasługującą na uwagę jest niewątpliwie zagadnienie podstaw do przed-