

Andrzej Nowakowski

Prawo do wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym w Polsce : (szkic prawnoporównawczy)

Palestra 32/3(363), 54-61

1988

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.

ANDRZEJ NOWAKOWSKI

**PRAWO DO WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA PRZED
SĄDEM ADMINISTRACYJNYM W POLSCE**
(szkic prawno-porównawczy)

Autor omawia tu ukształtowanie się uprawnień do wszczęcia postępowania przed sądami administracyjnymi w Polsce (NTA i NSA), akcentując podobieństwa i różnice w tym względzie między tymi dwoma organami sądowymi.

Utworzenie instytucji Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy noweli do k.p.a. z 31.I.1980 r.¹ oraz rozpoczęcie przez niego działalności z dniem 1.IX.1980 r. jest ciągle — mimo upływu już przeszło 7 lat — przedmiotem ożywionych dyskusji wśród przedstawicieli nauki i praktyki prawa. Dlatego warto jest m.zd. skoncentrować uwagę na zagadnieniach legitymacji strony zarówno do wszczęcia postępowania przed NSA, jak i do uczestnictwa w postępowaniu we wszystkich jego fazach.

Wydaje się, że byłoby rzeczą celową przedstawić na wstępie moich rozważań krótki zarys historyczny tego zagadnienia, zwłaszcza że w działalności sądownictwa administracyjnego w Polsce nastąpiła (wliczając w to okres wojny i okupacji) ponad 40-letnia przerwa.

**I. Zarys historyczny udziału strony w postępowaniu
sądowo-administracyjnym**

Jak wiadomo, art. 73 konstytucji marcowej z 1921 r. przewidywał utworzenie instytucji sądownictwa administracyjnego na czele z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym.² Ta zapowiedź ustawodawcy konstytucyjnego została jednak tylko częściowo zrealizowana. Jedynie bowiem na obszarze b. zaboru pruskiego (w Wielkopolsce i na Pomorzu) działały sądy administracyjne niższych instancji (powiatowe i wojewódzkie).³ Natomiast ustawa sejmowa z 3.VIII.1922 r. powołała do życia Najwyższy Trybunał Administracyjny, działający jako jednoinstancyjny sąd kasacyjny,⁴ wzorowany na wiedeńskim Trybunale

1 Dz. U. Nr 4, poz. 8.

2 Dz. U. RP Nr 44, poz. 267.

3 Historia państwa i prawa Polski, t. V: 1918—1939, cz. 1, Warszawa 1962, s. 262; W. M a i s e l: Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej, Warszawa-Poznań 1976, passim.

4 Tekst jednolity: Dz. U. RP z 1926 r. Nr 68, poz. 400 z późniejszymi zmianami.

Administracyjnym z 1875 r.⁵ Najwyższy Trybunał Administracyjny był organem sądowym wyposażonym w atrybut niezależności, lecz wyodrębnionym ustrojowo od sądownictwa powszechnego. Nie podlegał również nadzorowi judykacyjnemu ówczesnego Sądu Najwyższego.⁶ Niewątpliwie utworzenie NTA było ważną, formalną gwarancją praworządności w okresie ujednolicenia porządku prawnego w Polsce po skończonym panowaniu zaborców.⁷

W zakresie dotyczącym omawianej tutaj tematyki istotne znaczenie miał przepis art. 98 konstytucji z 1921 r. Deklarował on powszechność drogi sądowej dla obywateli również w sporach z administracją terytorialną, tj. rządową i samorządową, i stanowił o niedopuszczalności ograniczenia, lub nawet utrudnienia korzystania z uprawnienia do wszczęcia akcji sądowej, w tym również wniesienia skargi do NTA. Rzeczywiście, zasada ta należała do katalogu praw obywatelskich, wywodzących się z kręgu pojęć państwa liberalnego. Jednakże w praktyce ustawodawca przechodził nad tą zasadą do porządku dziennego, wprowadzając do ustawy o NTA z 1922 r. liczne rygory, które utrudniały stronie dochodzenie swoich praw w postępowaniu przed Trybunałem. Wiązało się to z faktem, że w okresie Polski międzywojennej zarówno postępowanie administracyjne (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.III.1928 r. o postępowaniu administracyjnym, wzorowane na przepisach austriackich z 1925 r.),⁸ jak i postępowanie przed NTA cechował daleko posunięty formalizm.

Podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi była strona, która mogła skierować skargę bezpośrednio do Trybunału w zawitym terminie 2-miesięcznym od daty doręczenia albo ogłoszenia jej ostatecznej decyzji administracyjnej. Ponadto stronę obowiązywało w postępowaniu przed NTA korzystanie z usług pełnomocnika, tj. uprawnionego adwokata (przymus adwokacki), z nielicznymi wyjątkami. Wyjątki te dotyczyły osób zajmujących określone stanowiska w aparacie państwowym bądź posiadających najwyższe kwalifikacje prawnicze.⁹ Ustawa z 25.II.1932 r., która zmieniła ustawę o NTA z 1922 r., znacznie sformalizowała i skomplikowała procedurę przed Trybunałem,¹⁰ a rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydane

⁵ K. Grzybowski: *Galicja 1848—1914 — Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków-Warszawa-Wrocław 1959, s. 182.

⁶ A. Nowakowski: *Konstytucyjne podstawy działalności sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1985, Nr 4, s. 65—66.

⁷ *Konstytucja marcowa*, opr. A. Burda, Lublin 1983, s. 49.

⁸ Dz. U. RP Nr 36, poz. 341.

⁹ J. Langrod: *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 208.

¹⁰ Dz. U. RP Nr 24, poz. 186 i Dz. U. z 1987 r. Nr 33, poz. 186.

z mocą ustawy 27.X.1932 r. uchyliło w całości wszystkie poprzednie regulacje prawne dotyczące NTA, sankcjonując przy tym nadal w art. 54 ust. 1 przymus adwokacki oraz wprowadzając opłaty sądowe bardzo wysokie.¹¹ Kilkuletnie okresy wyczekiwania na rozpoznanie skargi nie należały do rzadkości.¹²

Poza stroną jedynym podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi do NTA była Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, czyli organ fiskalny, strzegący interesów Skarbu Państwa i ówczesnych przedsiębiorstw państwowych zgodnie z art. 61 ustawy z 5.II.1924 r. o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych.¹³

Przedwojenne polskie ustawodawstwo administracyjne pojmowało pojęcie strony dosyć wąsko. Organy prokuratorskie podejmowały prawie wyłącznie działania służące zwalczaniu przestępczości, doktrynie zaś i prawodawstwu obca była zasada uspołecznienia postępowania administracyjnego.

II. Udział strony w postępowaniu NSA

Wprawdzie po II wojnie światowej nie reaktywowano w Polsce sądownictwa administracyjnego (mimo braku wyraźnej derogacji przepisów międzywojennych dotyczących NTA), jednakże w procedurze administracyjnej doszły do głosu nowe tendencje. Znalazły one swój wyraz już w ustawie z 20.VII.1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej.¹⁴ Od tego czasu organy prokuratorskie nie tylko zostały organizacyjnie wyodrębnione ze struktury sądownictwa powszechnego, ale nabyły także uprawnienia do strzeżenia praworządności w postępowaniu administracyjnym. Zasada ta została następnie potwierdzona przez przepisy nowego kodeksu postępowania administracyjnego z 14.VI.1960 r.¹⁵ Uznano nawet wówczas, że udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym na prawach strony jest surogatem instytucji sądownictwa administracyjnego.

Prawdziwy wyłom w oznaczeniu pojęcia strony, tj. rozszerzeniu tego pojęcia łącznie z przyznaniem określonym podmiotom prawa do wszczęcia akcji sądowej przed NSA, dokonała nowela styczniowa do k.p.a. z 1980 r.¹⁶ Jak wynika z treści przepisu

¹¹ Dz. U. RP Nr 94, poz. 806.

¹² E. Iserzon: *Prawo administracyjne — Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 196—197.

¹³ Dz. U. RP Nr 31, poz. 306.

¹⁴ Dz. U. RP Nr 38, poz. 346.

¹⁵ Dz. U. Nr 30, poz. 168.

¹⁶ Tekst jednolity k.p.a.: Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26; zmiany: Dz. U. z 1980 r. Nr 19, poz. 68 i Nr 27, poz. 111, Dz. U. z 1982 r. Nr 7, poz. 55 i Nr 45, poz. 289, Dz. U. z 1983 r. Nr 41, poz. 185.

art. 197 k.p.a., prawo to przysługuje następującym podmiotom: 1) stronie, 2) organizacji społecznej biorącej udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, 3) prokuratorowi. Te same podmioty mogą również wnieść skargę — w myśl art. 216 k.p.a. — w razie bezczynności organu („milczenia władzy”), tzn. w razie niewydania decyzji w ustawowym terminie.¹⁷ Wprawdzie art. 197 k.p.a. określa krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi do NSA w sposób wyczerpujący (inne podmioty nie mogą wnieść skutecznie skargi),¹⁸ jednakże doktryna zajmuje stanowisko, że k.p.a. zbyt lakonicznie określa ten zakres.¹⁹ Dlatego też nie można nadawać pojęciu strony wykładni zważającej, lecz należy je interpretować zgodnie z treścią art. 28 k.p.a.

Skarżącym decyzję administracyjną do NSA może być każdy, kto twierdzi, że decyzja narusza jego uprawnienia albo nakłada na niego obowiązki bez wystarczającej podstawy prawnej.²⁰ Niekiedy pozakodeksowe przepisy prawa administracyjnego, będące *lex specialis* w stosunku do k.p.a., mogą — nawet pośrednio — przyznawać legitymację do wniesienia do NSA skargi osobom trzecim występującym na prawach strony, jak to ma miejsce np. w wypadku przepisu art. 54 ust. 2 i 3 ustawy z 24.X.1974 r.-Prawo budowlane.²¹ Ponadto w postępowaniu przed NSA mogą brać udział — na prawach strony — osoby, których praw dotyczy wynik postępowania (art. 202 § 2 k.p.a.). Jest to instytucja procesowa podobna do instytucji przyzopowania występującej w przedwojennym ustawodawstwie o NTA. Udział tych osób nie jest uzależniony od wniosku skarżącego lub od stanowiska organu pozwanego. Osoby te mogą zatem uczestniczyć w postępowaniu na własne żądanie albo też mogą być dopuszczone przez sąd administracyjny z urzędu niezależnie od tego, kto wszczął postępowanie (strona, organizacja społeczna na prawach strony lub prokurator).²²

Z drugiej jednak strony orzecznictwo NSA wyraźnie zakreśla

17 W. Dawidowicz: *Postępowanie administracyjne — Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 124.

18 J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński: *Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz*, Warszawa 1985, s. 293.

19 Z. Janowicz: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa-Poznań 1982, s. 274.

20 Takie stanowisko zajął NSA-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie w wyroku z 19.I.1982 r. SA Kr 517/81, ONSA 1982, z. 1, s. 81—85. Podobne stanowisko zajął również NSA w Warszawie w wyroku z 20.XII.1982 r. I SA 1356/82, ONSA 1982, z. 2, s. 201—205.

21 Dz. U. Nr 38, poz. 229. Wyrok NSA w Warszawie z 12.XI.1982 r. I SA 890/82, „Państwo i Prawo” 1984, Nr 1, s. 148—150 — z polemyczną glosą S. Jędrzejewskiego.

22 Z. Janowicz: *op. cit.*, s. 274—275.

granice legitymacji procesowej strony do złożenia skargi. Tak np. były właściciel, który przekazał swe gospodarstwo rolne na własność Skarbu Państwa w zamian za rentę, nie jest stroną w postępowaniu administracyjnym w sprawie wyznaczenia osoby trzeciej na nabywcę gruntów z tego gospodarstwa. Nie przysługuje mu zatem, w myśl art. 197 pkt 1 k.p.a., skarga do NSA, a jeśli zostanie wniesiona, podlega odrzuceniu z mocy prawa (art. 204 § 1 k.p.a.).²³ Również gdy strona nie uczestniczyła w toczącym się postępowaniu administracyjnym, a potem nie zaskarżyła konkretnych decyzji dotyczących swego interesu prawnego lub obowiązku, wniesiona przez niego skarga podlega odrzuceniu, jako niedopuszczalna, gdyż została wniesiona przez podmiot bez legitymacji procesowej.²⁴

W rozważaniach na temat udziału strony w postępowaniu przed NSA należy zwrócić uwagę na jeden z wyroków tegoż sądu, w którym NSA, odrzucając skargę po przeprowadzeniu rozprawy na zasadzie art. 207 § 6 k.p.a., orzekł, że zgodnie z przepisami art. 28 i 29 k.p.a. stroną w postępowaniu administracyjnym nie może być organ powołany do wydawania decyzji administracyjnych, nawet jeśli nie jest nim organ administracji państwowej (art. 1 § 2 k.p.a.). Skarga więc wniesiona przez taki organ podlega odrzuceniu, w przeciwnym bowiem wypadku naruszałoby to ogólne zasady postępowania administracyjnego, a w szczególności przepis art. 7 k.p.a., który kładzie nacisk na praworządność i bezstronność w działaniu organu.²⁵

Kontynuując rozważania o udziale strony w postępowaniu administracyjnym przed NSA, wypada zaznaczyć, że obecne ustawodawstwo polskie nie zna tu przymusu adwokackiego. W postępowaniu przed sądem administracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy art. 86—97 k.p.c. o pełnomocnictwie.²⁶ Na ogół pełnomocnikiem procesowym strony jest tu osoba wykonująca zawód adwokata w myśl przepisów ustawy z 26.V.1982 r.-Prawo o adwokaturze, z wyłączeniem jednak — zgodnie z treścią art. 77 zdanie drugie cyt. ustawy — aplikantów adwokackich.²⁷

²³ Postanowienie NSA w Warszawie z 7.IX.1982 r. II SA 715/82, ONSA 1982, z. 2, s. 106.

²⁴ Postanowienie NSA w Warszawie z 1.III.1982 r. II SA 239/82-II SA 243/82, ONSA 1982, z. 1, s. 113—116; A. Nowakowski: Odrzucenie skargi w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, *Palestra* Nr 3—4 1985, s. 5.

²⁵ Wyrok NSA-Osrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 26.V.1982 r. SA Gd 165/82, OSNA 1982, z. 1, s. 200—202.

²⁶ Z. Janowicz: *op. cit.*, s. 275—276.

²⁷ Dz. U. Nr 16, poz. 124; sprostowanie: Dz. U. Nr 25, poz. 187.

III. Udział innych podmiotów na prawach strony

A. Organizacja społeczna

Warunkiem udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed NSA jest to, by udział ten w postępowaniu administracyjnym odbywał się na prawach strony. Jeżeli natomiast organizacja społeczna (może nią być inne stowarzyszenie, np. związek zawodowy) nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony (art. 31 k.p.a.), to nie ma ona wystarczającej legitymacji do wniesienia skargi do NSA na podstawie przepisu art. 197 pkt 2 k.p.a. W wypadku takim wniesiona skarga podlega odrzuceniu, jako niedopuszczalna (art. 204 § 1 k.p.a.).²⁸ Również gdy organizacja społeczna nie zgłosiła żądania dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu administracyjnym, to jej pogląd na sprawę wyrażony w oświadczeniu organu statutowego tej organizacji (art. 31 § 5 k.p.a.) nie jest jednoznaczny z udziałem tej organizacji w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Również więc i wtedy nie przysługuje jej prawo wniesienia skargi do NSA, a w razie wniesienia takiej skargi podlega ona odrzuceniu.²⁹

Lex specialis w stosunku do art. 197 pkt 2 k.p.a., tj. przepis art. 15 ust. 6 ustawy z 31.VII.1981 r. o kontroli publikacji i widowisk, przewiduje udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym — w razie złożenia skargi na decyzje organów kontroli publikacji i widowiska — na prawach strony także związków zawodowych, stowarzyszeń wyższej użyteczności oraz zarejestrowanych stowarzyszeń naukowych i twórczych. Podmioty te mogą wystąpić przed NSA, nawet wtedy, gdy nie brały uprzednio udziału w postępowaniu administracyjnym — jeżeli skarżący zgłosi odpowiedni wniosek w NSA.³⁰

B. Prokurator

Ze wszystkich podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do NSA najszerszą legitymację procesową ma prokurator. Jako jedyny podmiot może on, i to w terminie do 6 miesięcy od daty doręczenia bądź ogłoszenia decyzji administracyjnej, zaskarżyć ją do NSA bez wyczerpania toku instancji (art. 198 i 199 § 2 k.p.a.).³¹ Prokurator bierze udział w postępowaniu przed sądem

²⁸ Postanowienie NSA w Warszawie z 21.X.1981 r. II SA 668/81, ONSA 1981, z. 2, s. 167—168.

²⁹ Postanowienie NSA w Warszawie z 7.XII.1983 r. II SA 1605/83, ONSA 1983, z. 2, s. 322—323.

³⁰ Dz. U. Nr 20, poz. 99; zmiany: Dz. U. z 1983 r. Nr 44, poz. 204, Dz. U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 i Dz. U. z 1987 r. Nr 37, poz. 209; J. Bafia: Prawo o cenzurze — Interpretacje, Warszawa 1983, s. 210.

³¹ J. Służewski: Postępowanie administracyjne, Warszawa 1982, s. 198—199.

administracyjnym, gdy: 1) sam wniósł skargę, 2) brał udział w postępowaniu administracyjnym, jeżeli w jego wyniku została wydana decyzja podlegająca zaskarżeniu, 3) zgłosił swój udział w postępowaniu przed NSA (art. 203 § 1 k.p.a.). Sąd administracyjny obowiązany jest z urzędu zawiadomić prokuratora o wniesieniu skargi (art. 203 § 2 k.p.a.),³² chociaż nieobecność prokuratora na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania skargi przez sąd administracyjny (art. 203 § 3 k.p.a.).

Uprawnienia organów prokuratury do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym zostały również podkreślone w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z 20.VI.1985 r. o Prokuraturze PRL.³³ Udział prokuratora w rozprawach przed NSA gwarantują również przepisy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 26.II.1982 r.-Regulamin czynności NSA, a w szczególności przepis § 28 tegoż regulaminu.³⁴

Zawiadomienia o rozprawach przed NSA doręcza się prokuratorom wojewódzkim (wydziałom przestrzegania prawa i spraw cywilnych prokuratur wojewódzkich), właściwym ze względu na siedzibę NSA i jego ośrodków zamiejscowych.

IV. Wnioski końcowe

Wprawdzie przepisy proceduralne dotyczące udziału strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym cechuje — w porównaniu z okresem międzywojennym — pewne odformalizowanie a zarazem uspołecznienie, które zwiększa bezpośredni udział w postępowaniu innych zainteresowanych podmiotów, jednakże nasuwają się tu jeszcze pewne wnioski *de lege ferenda*.

Tak więc dla zwiększenia czytelności i przejrzystości norm proceduralnych należałoby — zamiast stosowania obecnej metody podwójnego odsyłania (art. 211 k.p.a. odsyła do przepisów k.p.c. o postępowaniu przed sądem rewizyjnym, a art. 393 § 1 k.p.c. nakazuje stosować *mutatis mutandis* przepisy o postępowaniu przed sądem I instancji) — przyjąć odrębną ustawę o postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W ustawie takiej, uwzględniającej specyfikę postępowania przed NSA, powinny znaleźć miejsce normy dotyczące podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi, a także ich pełnomocnictwa i reprezentacji w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi do NSA uległ już rozszerzeniu. Mam tu na myśli ustawowe powołanie instytucji rzecznika praw obywatelskich, który zgodnie z ustawą

³² Z. Janowicz: op. cit., s. 274.

³³ Dz. U. Nr 31, poz. 138.

³⁴ M.P. Nr 9, poz. 63.

z dn. 15.VII.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich³⁵ dysponuje — niezależnie od uprawnień strony — prawem zaskarżania do NSA niezgodnych z prawem indywidualnych decyzji administracyjnych, jeżeli w danym wypadku konkretny przepis dopuszcza możliwość wniesienia skargi. Uważam, że ustanowieniu instytucji rzecznika praw obywatelskich powinno towarzyszyć rozszerzenie właściwości NSA na dziedziny pozostające dotychczas poza kontrolą sądu administracyjnego.³⁶ Ponadto rzecznik praw obywatelskich, usytuowany przy Sejmie, ma legitymację do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń NSA.

Z dotychczasowych obserwacji wynika, że w postępowaniu przed NSA — poza zainteresowanymi stronami — najczęstszym uczestnikiem postępowania jest prokurator. Należałoby zatem dążyć do zwiększenia udziału uprawnionych organizacji społecznych we wszystkich stadiach postępowania administracyjnego, w tym także w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Niewykluczone, że obok dotychczasowych przepisów w tej materii (art. 31 i 197 pkt 2 k.p.a.) należałoby utrwalić zasadę udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym w ramach projektowanego nowego prawa o stowarzyszeniach.

Podsumowując powyższe wnioski, wypada stwierdzić, że dalszy rozwój norm procedury administracyjnej w Polsce oraz judykatura NSA powinny się przyczynić do pełniejszego udziału uprawnionych podmiotów w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

³⁵ Dz. U. Nr 21, poz. 123.

³⁶ A. Nowakowski; Uwagi o przedmiotowym zakresie jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego — Propozycje de lege ferenda, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1986, Nr 1, s. 47—50.

LECH K. PAPRZYCKI

ORZECZNICTWO SĄDÓW POWSZECHNYCH W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 10 MAJA 1985 R. O SZCZEGÓLNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ

(obraz statystyczny)

W okresie lat osiemdziesiątych zjawiskom patologii społecznej poświęcono szczególną uwagę. Środki jej zwalczania i ograniczania stały się przedmiotem oceny władz politycznych i państwowych.¹ Organizacje społeczne niejednokrotnie wyrażały zaniepo-

¹ L. Czubiński: Nowe ustawy karne — ważnym orężem w walce z przestępczością i innymi naruszeniami prawa, *Biuletyn Sądowy* 1985, z. 37, s. 3—32;