

Zbigniew Szonert

Nowy model sądownictwa administracyjnego

Palestra 41/3-4(471-472), 17-29

1997

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.

Nowy model sądownictwa administracyjnego

Część I Istota zmian

Za sprawą nowych przepisów ustaw, statuujących głęboką reformę postępowania cywilnego i postępowania sądowno-administracyjnego, problem sprawiedliwości proceduralnej w procesie sądowym stał się aktualnym zagadnieniem praktyki sądowej i adwokackiej.

W ustawie z 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego... (Dz.U. Nr 43, poz. 189) w istotny sposób ograniczono zakres działania sądu powszechnego z urzędu w postępowaniu dowodowym, rezygnując z tzw. zasady prawdy obiektywnej na rzecz prawdy sądowej.

W szczególności znalazło to wyraz w wykreśleniu w art. 3 k.p.c. przepisu § 2 stanowiącego, że:

1. sąd powinien dążyć do wszechstronnego zbadania istotnych okoliczności sprawy i do wyjaśnienia rzeczywistej treści stosunków faktycznych i prawnych,

2. z urzędu sąd może podejmować czynności, jakie uzna za potrzebne do uzupełnienia materiału i dowodów przedstawianych przez strony i uczestników postępowania.

Przywrócono tym samym w pełni zasadę wyrażoną w art. 6 k.p.c., zgodnie z którą ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. W ten sposób usunięto sprzeczność pomiędzy art. 6 k.p.c. i art. 3 § 2 k.p.c., nakładając na pełnomocników procesowych znacznie bardziej odpowiedzialne zadanie w zakresie zabezpieczenia procesowego żądania pozwu.

W tym samym celu usunięto w art. 213 § 1 k.p.c. zdanie pierwsze, stanowiące, że „w celu uzupełnienia lub wyjaśnienia twierdzeń stron, sąd może zarządzić odpowiednie dochodzenie”. W § 2 tego artykułu zasadę niezwiązania sądu uznaniem pozwu zastąpiono zasadą, z której wynika, że sąd jest związany uznaniem pozwu z nielicznymi tylko wyjątkami. Usunięto również w art. 232 k.p.c. część zdania drugiego, że sąd może dla ustalenia koniecznych dowodów zarządzić odpowiednie dochodzenie oraz zmodyfikowano ten artykuł w ten sposób, że strony nie są już obowiązane wskazywać dowody potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy, lecz są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne.

Pozostawiono jedynie nieznaczące uprawnienia procesowe sądu cywilnego

w postępowaniu dowodowym, wynikające z art. 232 i 241 k.p.c. Oznacza to, że sąd cywilny ogranicza się obecnie do ważenia argumentów stron i na ich podstawie orzeka o prawach i obowiązkach stron. Takie unormowanie procesu cywilnego, zmieniające model sądu aktywnego na model sądu statycznego, jest możliwe w warunkach faktycznej równorzędności stron w procesie cywilnym. Z inną sytuacją mamy do czynienia w postępowaniu sądowo-administracyjnym, gdzie z natury rzeczy istnieje faktyczna nierównorzędność stron. W procesie tym z jednej strony w charakterze strony występuje organ administracji publicznej, za którym stoi moc władzy administracyjnej Państwa lub samorządu, z drugiej strony występuje osoba fizyczna lub prawna dotknięta niesprawiedliwą często decyzją administracyjną.

Aktualne zatem stało się, w warunkach demokratycznego państwa prawnego, umocnienie sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu sądowo-administracyjnym. To właśnie wymogi sprawiedliwości proceduralnej czynią, że sądownictwo administracyjne zyskało w demokratycznych państwach prawnych szczególnie ważne znaczenie.

Sądowa kontrola decyzji administracyjnych uznawana jest powszechnie za podstawową gwarancję praw podmiotowych obywateli oprócz skargi konstytucyjnej, która z natury rzeczy jest znacznie ograniczona.

Ze względu zatem na znaczenie i zasięg sądownictwa administracyjnego, postuluje się, aby niektóre ważniejsze uregulowania, dotyczące postępowania sądowo-administracyjnego, zamieszczane były nawet w ustawie zasadniczej.

Przeświadczenie obywatela, że został potraktowany w sposób sprawiedliwy, tj. na równych prawach i z pełną gwarancją przysługujących mu praw do obrony i nieskrępowanej wypowiedzi, w sposób szanujący jego godność i poczucie wartości obywatelskiej, stanowi o tym, że nawet niekorzystne orzeczenie przyjmowane jest ze zrozumieniem i aprobatą obowiązujących powszechnie praw.

Odmienność postępowania sądowo-administracyjnego wyraża się przede wszystkim w tym, że w przeciwieństwie do procesu cywilnego, strony w sensie faktycznym nie są sobie równe. Problem ten sygnalizuje Jerzy Świątkiewicz pisząc na ten temat w sposób następujący: Z istoty stosunku administracyjno-prawnego wynika niebezpieczeństwo strukturalnego subiektywizmu w stosowaniu prawa przez organy każdej administracji. Organ administrujący łączy bowiem w jednej osobie cechy strony oraz arbitra decydującego w imieniu państwa, co mu się od obywatela lub innego podmiotu prawnego należy lub „dozującego” uprawnienia administracyjne, będące konsekwencją wprowadzonej uprzednio reglamentacji. Od tego „niezawinionego”, „przyrodzonego” obiektywizmu w ocenach nie są wolne także organy administracji wyższego stopnia, do których odwołuje się strona. One bowiem kształtują stosowanie prawa przez podległe im organy niższego stopnia, a doraźne względy polityki administracyjnej wpływają na działalność organów, nie zawsze zgodnie z literą prawa i zasadami jego poprawnej wykładni (por. J. Świątkiewicz: Komentarz do ustawy o NSA, Warszawa 1995, s. 8 i n.).

W tej sytuacji prawo do sprawiedliwego sądu gwarantowane przepisami

Konstytucji oraz ratyfikowanymi przez stronę polską umowami międzynarodowymi – w szczególności art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 6 Konwencji Europejskiej o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – wymaga zapewnienia stronie słabszej odpowiedniej procedury sądowej, mogącej zrównoważyć tę faktyczną, a nie formalną, nierównorzędność stron postępowania w procesie sądowo-administracyjnym.

Prawo do słusznego procesu w sprawach cywilnych, ujęte w art. 6 Konwencji Europejskiej, obejmuje ogół tych praw, w których wynik postępowania sądowego będzie decydujący dla praw i obowiązków o charakterze prywatnym pomimo, że prawa te lub obowiązki sytuowane są także w prawie publicznym. Tym samym art. 6 Konwencji będzie mógł być przywołany dla oceny wszystkich procedur sądowych, administracyjnych i innych, których wynik będzie wpływał bezpośrednio na jakiegokolwiek aspekty prawa własności, jak też prawa niemajątkowe.

Prawa i obowiązki o charakterze publicznym nie mogą być poddane ocenie sprawiedliwości proceduralnej z punktu widzenia wymogów art. 6 KE.

Specyficzne procedury sądowo-administracyjne stosowane są w większości państw europejskich tam, gdzie funkcjonuje ten model sądownictwa. Wymogom sprawiedliwości proceduralnej w polskim modelu sądownictwa administracyjnego czyni zadość nowa ustawa z 11 maja 1996 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368, zm. Dz.U. Nr 104, poz. 515 ze zm.), zwana dalej ustawą. Uchwalenie tej ustawy, pomimo braku wciąż jeszcze ustawy

zasadniczej, jest dalszym znaczącym wysiłkiem, w kierunku umocnienia zasady demokratycznego państwa prawa i zapewnienia pełnej ochrony praw podmiotowych obywateli i podmiotów gospodarczych (por. Roman Hauser, *Sądownictwo administracyjne w przyszłej Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1995, z. 2).

Temu służy również kształtowanie specyficznego modelu sędziego administracyjnego. Rola sędziego administracyjnego jest niepomernie bardziej aktywna od sędziego cywilnego, który po prostu waży racje równoprawnych stron i nie musi stosować środków procesowych, w celu zrównania szans procesowych stron postępowania. Ingerencja sądu administracyjnego w toku postępowania oznacza aktywne działanie sądu z urzędu, w celu wydobycia prawdy materialnej oraz poinformowania strony o przysługujących jej prawach, zwłaszcza wówczas, gdy sąd ma do czynienia z nieporadnością lub niekompetencją strony.

W nowej ustawie o NSA zachowano kontrydiktoryjność postępowania sądowo-administracyjnego z wyraźną jednak dominacją sądu w zakresie dyspozycyjności postępowania sądowego, zwłaszcza dowodowego.

Zasadę dyspozycyjności sądu administracyjnego i podstawowy sens sprawiedliwości proceduralnej w tym postępowaniu wyrażono poprzez odesłanie do niektórych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, tj. do art. 7–9 k.p.a. Z zasad tych między innymi wynika, że sąd administracyjny obowiązany jest w toku postępowania podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i jej załatwienia, mając na względzie

interes społeczny i słuszny interes strony, do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania oraz do udzielania stronom postępowania niezbędnych wyjaśnień i wskazań, aby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa.

Ze względu na konieczność ograniczenia objętości ustawy o NSA, procedurę postępowania sądowo-administracyjnego uregulowano w ten sposób, że w samej ustawie zawarto niektóre tylko, szczególnie ważne zasady. W pozostałym zakresie odesłano do określonych przepisów k.p.a. i do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. Jest to niewątpliwie trudna regulacja procedury sądowo-administracyjnej, nastęrczająca wiele wątpliwości i trudności interpretacyjnych. Jednakże taki sposób prawnego uregulowania postępowania sądowo-administracyjnego umożliwia uniknięcie nadmiernego rozbudowania tekstu ustawy o NSA, która powinna być czytelna i zrozumiała także dla ogółu obywateli.

Charakteryzując najogólniej istotę zmian modelu sądownictwa administracyjnego, w szczególności należy zwrócić uwagę na następujące ustalenia, przyjęte w nowej ustawie.

W sposób zasadniczy zmieniono zakres kompetencji NSA. Sąd ten sprawuje obecnie wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej, a nie jak było dotychczas przez sądową kontrolę legalności decyzji administracyjnych. Ustawa wyposażyła sąd administracyjny w środki dyscyplinujące administrację publiczną, uprawnienia do wydawania obok orze-

czeń kasatoryjnych również wyroków merytorycznie rozstrzygających sprawę. Ustawa wprowadza także podstawowe zasady postępowania sądowego, rozszerza funkcje sygnalizacyjne sądu, wprowadza daleko idącą ochronę sądową w przypadku bezczynności administracji, przyjmuje szeroką formułę legitymacji skargowej i upraszcza sposób składania skarg.

Podkreślenia wymaga spełnienie w ustawie postulowanych od dawna funkcji kontrolnych sądu, obejmujących skargi na akty inne niż decyzje i postanowienia, akty lub czynności dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku (art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA). Skarga ta jest środkiem prawnym zabezpieczenia obywateli przed uchylaniem się organów administracji od decyzyjnej formy rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach administracyjnych.

Należy więc interpretować, że gdy mowa o akcie, należy przez to rozumieć, że chodzi o każde władcze działanie administracji publicznej, znajdujące oparcie w przepisach prawa materialnego, mające postać pisma lub nawet ustnego rozstrzygnięcia skierowanego do obywatela. W przypadku czynności będziemy mieli do czynienia głównie z czynnościami materialno-technicznymi, realizującymi uprawnienia lub obowiązki obywateli, wynikające z przepisów prawa. Czynności materialno-technicznej nie towarzyszy kompetencja do wydania aktu administracyjnego.

Już w 1979 r., w artykule pt. „Prawne formy działania terenowych organów administracji państwowej” Jerzy Świątkiewicz postulował, aby w zmienionym k.p.a. przyjąć zasadę, że jeżeli z przewi-

dzianego w prawie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej nie wynika wyraźnie forma aktu, należy domniemywać, że rozstrzygnięcie takie jest decyzją. W stosunku zaś do działań (aktów) prawnych w sprawach indywidualnych, nie mających charakteru decyzji, z których wynikają dla stron obowiązki, powinien być dopuszczalny środek odwoawczy, a jego rozpatrzenie powinno nastąpić w formie decyzji, z dalszymi wynikającymi stąd konsekwencjami, np. możliwością skarg w trybie nadzoru na taką decyzję (Jerzy Świątkiewicz w artykule „Prawne formy działania terenowych organów administracji państwowej”, „Problemy Rad Narodowych”, nr 44, Warszawa 1979, s. 71).

Ustawa o NSA odsyła do przepisów k.p.a. określających zasady postępowania dowodowego unormowanych w art. 75–85 k.p.a. Zasady te nakładają na sąd administracyjny obowiązki w zakresie prowadzenia postępowania dowodowego z urzędu. W ustawie nakazano stosować odpowiednio następujące przepisy k.p.a. do postępowania sądowo-administracyjnego:

Z zasad ogólnych art. 7–9, 11–14 § 1, dot. stron art. 29–32, dot. doręczeń art. 39–49, dot. terminów, art. 57–60, dot. udostępniania akt, art. 73 i 74 § 1, dot. dowodów art. 75–85, dot. zawieszenia postępowania, art. 97, 98, 101 § 1, 2, art. 103, dot. wznowienia postępowania art. 146. W innych sprawach stosuje się odpowiednio nie wymienione enumeratywnie przepisy k.p.c.

NSA sprawuje obecnie kontrolę wykonywania administracji publicznej, czemu służą nowe obowiązki i odpowiadające im środki prawne dane do dyspozycji tego sądu. Sąd ten stał się przez to

najważniejszym gwarantem praworządności funkcjonowania administracji publicznej w sferze praw podmiotowych obywateli. Wiąże się z tym szereg nowych kompetencji i funkcji sądu, a także odpowiadających im procedur, których stosowanie w praktyce sądowej nasyca szereg istotnych wątpliwości i jest często przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Wprowadzone ustawą o NSA zmiany są tak znaczące, że można mówić o ukształtowaniu nowego modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce (zob. Jan Jendrośka i Jerzy Jendrośka: Nowy model Sądownictwa Administracyjnego w Polsce, PiP 1996, z. 17).

Część II

Interpretacje i wyjaśnienia zagadnień procesowych

Szereg kwestii szczegółowych z zakresu postępowania sądowo-administracyjnego, związanych ze stosowaniem przepisów nowej ustawy o NSA, budzi istotne wątpliwości interpretacyjne i jest przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Z tego względu doroczne Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA, które odbyło się 22–24 października 1996 r. w Konstancinie, zajmowało się głównie tymi właśnie problemami. Zagadnienia przedstawione w wygłoszonych na Zgromadzeniu referatach, dotyczące interpretacji i stosowania budzących wątpliwości przepisów, zyskały w większości, w dyskusji wskazującej na utrzymujące się różnice stanowisk, poparcie i w konsekwencji aprobatę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA.

Przedstawione poniżej zagadnienia dotyczą tych właśnie kwestii, związa-

nych z postępowaniem przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

1) dot. przesłanek wniesienia skargi do NSA

Ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), zwana dalej ustawą, w art. 34 ust. 1 dopuszcza wniesienie skargi do NSA po „wyczerpaniu środków odwoławczych”. Oznacza to odejście od uprzednio obowiązującej zasady przewidującej możliwość zaskarżenia aktu administracyjnego do NSA pod warunkiem „wyczerpania toku instancji”.

W art. 34 ust. 2 wyjaśniono, że przez wyczerpanie środków odwoławczych należy rozumieć taką sytuację, że stronie nie przysługuje żaden środek odwoławczy przewidziany w ustawie. Równocześnie w art. 34 ust. 3 wprowadzono zasadę, iż jeżeli ustawa nie przewiduje środków odwoławczych w sprawie będącej przedmiotem skargi, należy przed jej wniesieniem do sądu zwrócić się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Skarga w takim przypadku może być wniesiona po upływie 30 dni od dnia doręczenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Na tle takiego unormowania powstaje kilka wątpliwości. Pierwsza z nich to pytanie, czy rozpoznanie sprawy w trybie przewidzianym w art. 127 § 3 i 4 k.p.a. (wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy rozstrzygniętej w pierwszej i ostatniej instancji przez naczelnego organu administracji państwowej) uprawnia do wniesienia skargi bez obowiązku wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa, o jakim mowa w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA. Stanowisko w tej sprawie zajął już NSA w wyroku z 27 lutego

1996 r., sygn. akt I SA 1296/95, stwierdzając, że środkiem odwoławczym, o którym mowa w art. 34 ust. 1 i 3 ustawy o NSA, jest również środek z art. 127 § 3 i 4 k.p.a. i dopiero po skorzystaniu z tej formy remonstracji służy skarga do NSA.

Ponieważ stanowisko w tym przedmiocie nie było jednolite, skład orzekający NSA – na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA – wystąpił o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów NSA wątpliwości w tym przedmiocie wyrażonej w następującym pytaniu: „czy w razie wydania decyzji w pierwszej instancji przez naczelnego organu administracji państwowej strona może wnieść skargę na tę decyzję do NSA bez obowiązku uprzedniego złożenia wniosku, określonego w art. 127 § 3 k.p.a. lub dokonania wezwania o jakim mowa w art. 34 ust. 3 ustawy”.

Po rozpoznaniu 9 grudnia 1996 r. wyżej wymienionej wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął następującą uchwałę, oznaczoną sygn. akt OPS 4/96: „W sprawie, w której naczelnego organu administracji państwowej wydaje decyzję w pierwszej instancji w postępowaniu określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego można wnieść, stosownie do przepisu art. 34 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), po wyczerpaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy określonego w art. 127 § 3 k.p.a.”

Dalsza wątpliwość na tym tle wynikająca, to pytanie, czy strona pomimo niezłożenia wniosku z art. 127 § 3 k.p.a. nie traci prawa do wniesienia skargi do sądu

i może taką decyzję zaskarżyć do NSA po spełnieniu warunku określonego w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA.

Odpowiedź na tę wątpliwość wynika z powołanej wyżej uchwały NSA, w której przyjęto, że wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, rozumiany jako *quasi* środek odwoławczy, wyklucza swobodę wyboru drogi zaskarżenia, tj. w trybie przewidzianym w art. 127 § 3 k.p.a. lub art. 34 ust. 3 ustawy o NSA. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że odmienny w omawianej sprawie pogląd wyraził L. Żukowski. Mianowicie autor ten uważa, że w razie wydania decyzji w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej (art. 127 § 3 k.p.a.), strona może wnieść skargę na tę decyzję do NSA bez obowiązku uprzedniego złożenia wniosku określonego w art. 127 § 3 k.p.a. lub dokonania wezwania o jakim mowa w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA (L. Żukowski w referacie na konferencję sędziów NSA, która odbyła się 22–24 września 1996 r. w Konstancinie – materiały niepublikowane).

Kwestia, która również może budzić wątpliwości na tle stosowania art. 34 ustawy, to pytanie, czy unormowanie zawarte w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA dotyczy decyzji administracyjnych i postanowień, na które służy skarga do NSA, czy ma odniesienie wyłącznie do materii objętej zakresem kognicji NSA z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Uznając w kontekście tej wątpliwości, że instytucja wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a. stanowi *quasi* odwołanie, trzeba się zgodzić, że unormowanie zawarte w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA (wezwanie do usunięcia naruszenia prawa) odnosi się wyłącznie do aktów i czynności z za-

kresu administracji, innych niż akty administracyjne.

Tadeusz Woś zwraca uwagę, że stosownie do postanowień art. 34 ust. 1 ustawy obowiązek wyczerpania środków odwoławczych może być spełniony tylko wówczas, kiedy przysługiwały stosowne środki prawne w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie.

W związku z tym w odniesieniu do aktów i czynności, dla których nie przewidziano środków prawnych, skarżący jest obowiązany zwrócić się do organu, którego akt lub czynność zamierza zaskarżyć do NSA, z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (por. Tadeusz Woś, *Postępowanie sędziowsko-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 99–100).

W kwestii stosowania art. 34 ust. 1 ustawy także Sąd Najwyższy zajął ostatnio stanowisko. Mianowicie w uchwale z 16 stycznia 1997 r., sygn. akt III ZP 5/96, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) można wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na decyzję organu odwoławczego uchylającą decyzję organu pierwszej instancji i przekazującą sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 k.p.a.).

2) dot. dyscyplinowania wykonywania orzeczeń sądu

Przepis art. 31 ustawy o NSA reguluje środki prawne na wypadek niewykonania orzeczenia sądu. W takim przypadku sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny, jak też o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niesporne okoliczności jej stanu

faktycznego i prawnego. Postępowanie w tych sprawach nie jest kontynuacją sprawy, w której zapadło niewykonane orzeczenie, lecz jest nowym postępowaniem, uwarunkowanym wniesieniem skargi przez uprawniony podmiot oraz spełnieniem wymogu z art. 31 ust. 3 – tj. uprzednim wezwaniem organu do wykonania wyroku NSA.

Mówiąc o tej kwestii, Roman Hauser i Antoni W. Ryms wskazują na to, że orzekanie o istnieniu i nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, gdy organ nie wykonał orzeczenia sądu, jest orzekaniem co do istoty stosunku administracyjnoprawnego i stanowi odrębną, samodzielną sprawę sądową, która jest inną sprawą niż ta, w której wydane zostało orzeczenie sądu, którego organ nie wykonał (por. Roman Hauser, Antoni W. Ryms w artykule: Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, PiP, 1996, z. 12, s. 19).

Ta argumentacja, akcentująca odrębność postępowania w sprawie o wymierzenie organowi grzywny i orzekaniu o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, wiąże się z koniecznością odpowiedzi na pytanie, kto i w jakim trybie może żądać zastosowania przez sąd środków dyscyplinujących i do jakich orzeczeń środki te mogą być stosowane.

Środki dyscyplinowania organów administracji przewidziane w ustawie (art. 31 ust. 1 i 2 i art. 56) zastosowane być mogą na skutek wniesienia skargi lub wniosku uczestnika postępowania sądowego. Tak więc przepisy te wykluczają działanie sądu z urzędu, z własnej inicjatywy, w sprawie o zastosowanie środków dyscyplinujących, o których mowa.

Z własnej inicjatywy sąd podejmuje środki dyscyplinowania administracji przewidziane w art. 32 ustawy, tj. sygnalizujące o istotnych naruszeniach prawa i przypadkach niewykonywania orzeczeń sądu. Mówiąc o stosowaniu sankcji przewidzianych w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy, w razie uwzględnienia skargi wniesionej przez uprawniony podmiot należy zauważyć, że nie ma tu istotnego znaczenia czy orzeczenie, którego organ nie wykonał, zapadło w sprawie wniesionej do sądu przed wejściem w życie ustawy o NSA (1 października 1995 r.), czy już po tym czasie. W ocenie R. Hausera i A. W. Rymsa, przepis art. 68 ustawy o NSA nie daje podstaw do wnioskowania, że art. 31 nie może mieć zastosowania, jeżeli orzeczenie sądu administracyjnego zostało wydane przed wejściem w życie ustawy (R. Hauser i A. W. Ryms, *iw.*, PiP, s. 20).

Uzasadnieniem tej tezy jest to, że wyrok wydany przed wejściem w życie ustawy nie został wykonany już w czasie jej obowiązywania. W tej sytuacji przesłanka warunkująca zastosowanie przepisu art. 31 ustawy zaistniała pod rządami nowej ustawy, co przesądza, że żądanie wymierzenia przez sąd kary grzywny lub orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jest w pełni uzasadnione.

Dalszym problemem mogącym budzić wątpliwości jest wzajemny stosunek przepisów art. 31 ust. 1–3 i art. 56 ustawy. Art. 31 stanowi o tym, że gdy organ nie wykonał w całości lub w części orzeczenia sądu, wówczas sąd w przypadku uwzględnienia skargi może orzec o wymierzeniu organowi grzywny, a nadto może orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku. Na-

tomiast art. 56 ust. 1 stanowi, że jeżeli organ uchyla się od zastosowania się do orzeczenia sądowego, wówczas sąd na wniosek uczestnika postępowania może orzec o zastosowaniu środków przewidzianych w art. 31.

Powstaje zatem pytanie czy „niewykonanie orzeczenia sądu”, o którym mowa w art. 31 ust. 1 oznacza to samo co: „uchylać się od zastosowania do orzeczenia sądowego”, o którym mowa w art. 56 ust. 1 ustawy.

Szczegółowa analiza systemowa i prawnoporównawcza tych przepisów, dokonana przez R. Hausera i A. W. Rymsa, doprowadziła autorów tej analizy do wniosku, że przepisy art. 31 ust. 1–3 dotyczą niewykonania orzeczeń sądu wydanych w następstwie rozpoznania uprzednio wniesionej skargi, natomiast art. 56 dotyczy uchylania się od zastosowania się do orzeczeń sądowych wydawanych w toku postępowania sądowego w sprawach, które sąd rozpoznaje w ramach swojej właściwości, a więc będzie to orzeczenie nie kończące postępowania w sprawie. Należy także nadmienić, że termin do wniesienia skargi na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy, w razie gdy organ nie wykonał orzeczenia sądu, biegnie od dnia zawiadomienia skarżącego o odmowie wykonania orzeczenia sądowego, a gdy zawiadomienia nie nadeszło – od upływu dwumiesięcznego terminu z art. 35 § 3 k.p.a. Również, gdy organ wykonał orzeczenie sądu dopiero po wniesieniu skargi do sądu, nic nie stoi na przeszkodzie uwzględnieniu skargi i zastosowaniu przez sąd przepisu art. 31 ust. 1 ustawy. Skarga na bezczynność organu nie jest ograniczona żadnym terminem.

Powstaje również pytanie, czy niezastosowanie się przez organ do oceny pra-

wnej zawartej w wyroku sądu administracyjnego stanowi podstawę do zastosowania przez sąd sankcji przewidzianej w art. 56 ustawy w postaci wymierzenia organowi grzywny. Odpowiedź w tej sprawie powinna być pozytywna.

Zagadnieniu dyscyplinowania wykonywania administracji publicznej poświęcono nieco więcej uwagi niż innym zagadnieniom dotyczącym postępowania sądowno-administracyjnego, bowiem generalnie można stwierdzić, że ta właśnie konieczność legła u podstaw reformy sądownictwa administracyjnego wg założeń ustawy z 11 maja 1995 r. o NSA.

3) dot. kryteriów podmiotowych do wniesienia skargi

Art. 33 ust. 2 ustawy o NSA stanowi, że uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny. W ten sposób przepis ten rozszerzył krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi w stosunku do poprzednio obowiązującego, na podstawie art. 197 pkt 1 i 2 k.p.a.

Nowe, przyjęte w ustawie o NSA kryterium podmiotowe uprawnienia skargowego rozszerza krąg osób uprawnionych do wniesienia skargi, obejmując każdego, kto wykaże, że ma w tym interes prawny, a nie tylko stronę postępowania administracyjnego jak było dotychczas. Warto przy tym zauważyć, że przyjęte rozwiązanie zbliżone jest do regulacji obowiązującej w tej mierze w przepisach o NTA z okresu międzywojennego, gdzie do zaskarżenia decyzji administracyjnej uprawniony był każdy, kto twierdził, że naruszono jego prawa lub że obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej.

Rozszerzenie kryterium stanowiącego podstawę legitymacji procesowej uczest-

nika postępowania sądowo-administracyjnego wiąże się z rozszerzonym w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy zakresem kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W przepisie tym kontrolą sądową objęto również akty i czynności dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, podejmowane poza tokiem postępowania administracyjnego. Wobec tego nie tylko strony takiego postępowania muszą mieć legitymację procesową do wniesienia skargi lecz także inne podmioty (por. J. Borkowski w referacie na zgrupowanie ogólne sędziów NSA w Konstancinie, październik 1996 r. – materiały niepublikowane).

Dla właściwej interpretacji art. 33 ust. 2 ustawy o NSA podstawowe znaczenie ma ustalenie treści pojęcia „interes prawny”. J. Borkowski, we wspomnianym wyżej referacie, wyraża pogląd, że rozumienie treści pojęcia „interes prawny” z art. 28 k.p.a. i art. 33 ust. 2 ustawy o NSA jest tożsame, co oznacza, przyjmując za M. Boguszem, że interes prawny w rozumieniu tych przepisów wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu prawa materialnego (patrz M. Bogusz „Zaskarżanie decyzji administracyjnych do NSA”, Gdańsk 1996, s. 121–126 – wydruk w Bibliotece Uniwersytetu Gdańskiego).

4) dot. terminu wniesienia skargi do NSA i uiszczenia wpisu sądowego

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy skargę wnosi się bezpośrednio do Sądu w ter-

minie 30 dni od daty doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, a w innych przypadkach od daty, w której skarżący dowiedział się lub mógł dowiedzieć o podjęciu aktu lub innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Powstaje w związku z tym pytanie, czy w przypadku wniesienia skargi po 30 września 1995 r. (to jest pod rządami nowej ustawy o NSA), z zachowaniem terminu za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję, termin 30-dniowy określony w ustawie został zachowany.

W orzecznictwie dominujący jest pogląd, że w takiej sytuacji liczy się 30-dniowy termin z uwzględnieniem daty nadania skargi przez ten organ na adres Sądu. Pogląd ten znajduje oparcie w art. 35 ust. 1 ustawy i art. 57 § 5 k.p.a., gdyż art. 65 § 1 i 2 k.p.a., który reguluje sytuację złożenia skargi do niewłaściwego organu, nie jest wymieniony w art. 59 ustawy o NSA. Zgodnie z tym przepisem termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadane pismo w polskim urzędzie pocztowo-telekomunikacyjnym na adres właściwego organu.

Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 65 k.p.a. po stronie organu niewłaściwego w sprawie, do którego wniesiono podanie, istnieje obowiązek niezwłocznego przekazania podania do organu właściwego, zawiadamiając o tym wnoszącego podanie.

W przedstawionej powyżej sytuacji, jeżeli organ zaniedba obowiązek niezwłocznego przekazania skargi do NSA, i z jego winy strona utraci termin, w następstwie czego sąd skargę odrzuci, wówczas strona może skutecznie wnosić o przywrócenie uchybionego terminu.

5) dot. przywrócenia uchybionego terminu do wniesienia skargi

Kwestia przywrócenia uchybionego terminu do wniesienia skargi wymaga także istotnych wyjaśnień ze względu na zróżnicowaną praktykę sądowo-administracyjną. Art. 35 ust. 3 ustawy stanowi, że Sąd z ważnych powodów przywróci, na wniosek strony, termin do wniesienia skargi. Równocześnie w art. 59 ustawy znalazło się nazbyt zgeneralizowane odesłanie do art. 57–60 k.p.a., regulujących w Rozdziale 10 Kodeksu kwestię terminów. Właśnie ze względu na to odesłanie, w praktyce orzeczniczej przyjmuje się często za podstawę orzeczenia w sprawie o przywrócenie uchybionego terminu przepis art. 58 § 1, 2 i 3 k.p.a. w związku z art. 59 ustawy, powodując się przesłanką „braku winy”, zawartą w tym przepisie, oraz wymogiem dochowania siedmiodniowego terminu do złożenia wniosku o przywrócenie uchybionego terminu, który nie może być przywracany.

Z art. 58 § 3 k.p.a. wynika, że 7-dniowy termin do wniesienia próśby o przywrócenie uchybionego terminu do wniesienia skargi lub uiszczenia wpisu sądowego nie może być przywrócony, bowiem po wejściu w życie ustawy o NSA nie mają już w tej kwestii zastosowania przepisy art. 169 § 1 i 4 k.p.c. Na podstawie tego przepisu sąd mógł orzec o przywróceniu uchybionego terminu, także po upływie siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia.

Zdaniem J. Kacprzaka, mającym oparcie w znaczącym dorobku orzeczniczym sądownictwa administracyjnego, użyte w art. 35 ust. 2 ustawy pojęcie „ważne powody”, mając charakter zobiektywizowany, jest pojęciem szerszym

niż pojęcie „bez winy”, o którym mowa w art. 58 ust. 1 k.p.a. Skoro zatem, twierdzi J. Kacprzak, „art. 35 ust. 3 ustanawia „ważne powody” jako przesłankę przywrócenia terminu do wniesienia skargi, to nie mają tu zastosowania przepisy art. 58 ust. 1 k.p.a. i art. 168 § 1 k.p.c., ograniczające taką przesłankę tylko do braku winy. Wydaje się – twierdzi wspomniany wyżej autor – że w ten sposób nastąpiło ustawowe zliberalizowanie przesłanki umożliwiającej przywrócenie terminu – „ważne powody” muszą rzutować na kwestię przypisania winy, zwłaszcza, że z mocy art. 59 ustawy o NSA stosuje się przed tym Sądem odpowiednio art. 9 k.p.a., w szczególności jego zdanie ostatnie” (por. w referacie J. Kacprzaka na konferencję sędziów NSA, 22–24 listopada 1996 r. w Konstancinie k. Warszawy – materiały niepublikowane).

Wyrażony tu pogląd ze wszech miar zasługuje na aprobatę i to nie tylko ze względu na przytoczony wyżej art. 9 k.p.a., ale również ze względu na to, że przepis art. 35 ust. 3 jest przepisem autonomicznym dającym w ramach swobodnego uznania sędziowskiego prawo rozstrzygnięcia o słuszności przywrócenia uchybionego terminu sądowego lub nie i w konsekwencji drogi do sądu.

Konkludując rozważania na powyższy temat można stwierdzić, że art. 35 ust. 3, który stanowi, że Sąd przywróci termin uchybiony z ważnych powodów, można interpretować w ten sposób, że jest to przepis autonomiczny i nie ma w związku z tym potrzeby poszukiwania jego interpretacji poprzez odesłanie z art. 59 ustawy do odpowiednich przepisów k.p.c. lub k.p.a. Brak winy nie jest w tej sytuacji koniecznym warunkiem do

przywrócenia przez sąd administracyjny uchybionego terminu, pod warunkiem jednak wniesienia prośby o przywrócenie terminu w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu oraz dopełnienia czynności, dla której określony był termin (art. 58 § 2 k.p.a.).

6) dot. odrzucenia skargi

Odrzucenie skargi z powodu uchybienia terminu do jej wniesienia lub nieuiszczenia w terminie wpisu sądowego nie tamuje rozpoznania wniosku o przywrócenie uchybionego terminu. Oddalenie wniosku o przywrócenie uchybionego terminu następować powinno na rozprawie, z uwzględnieniem odpowiednich przepisów k.p.c. (art. 148), ponieważ w tej kwestii ustawa o NSA i k.p.a. milczą (patrz SN III CZP 4/87 z 13 lutego 1987 r. – OSNCP 1988, nr 23, poz. 35).

Wydane w sprawie orzeczenie oddalające wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi jest prawomocne zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy, w związku z tym ponowny wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi na tę samą decyzję Sąd odrzucił na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 59 ustawy.

7) dot. braków formalnych skargi

Oдноśnie braków formalnych skargi, art. 37 ust. 2 ustawy stanowi całościową regulację tego problemu, co nie oznacza, że wyczerpującą.

A) Istotną w tym sensie kwestią jest wartość przedmiotu zaskarżenia, której art. 37 w ogóle nie reguluje. Nie oznacza to jednak, że skarżący nie ma obowiązku wskazania w skardze stosownej w tej sprawie informacji, od której zależy obowiązek uiszczenia wpisu sądowego w oznaczonej przez sąd wysokości, na

podstawie art. 36 ustawy. Wezwanie do uzupełnienia braku skargi, o którym mowa, Sąd dokonuje na podstawie art. 130 § 1 k.p.c. w związku z art. 59 ustawy.

B) Nie jest brakiem formalnym skargi w rozumieniu art. 37 ustawy, skutkującym odrzuceniem skargi, niedołączenie jej odpisu dla strony. Niemniej sąd powinien wymagać jej dołączenia na podstawie art. 128 k.p.c. w związku z art. 59 ustawy, bowiem brak odpisu skargi uniemożliwia nadanie jej dalszego biegu i skutkować powinno w takiej sytuacji zawieszeniem postępowania na mocy art. 177 § 1 k.p.c. w związku z art. 59 ustawy lub nawet jej odrzuceniem na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy.

C) W związku z zawieszeniem postępowania sądowego trzeba zauważyć, że ustawa o NSA i k.p.a. nie reguluje wszystkich sytuacji dotyczących tej kwestii. W związku z tym Sąd, poprzez dalsze podwójne odesłanie z art. 59 ustawy, stosuje także przepisy k.p.c. (art. 177 § 1 pkt 6), gdy zachodzi potrzeba zawieszenia postępowania sądowego z powodu braku możliwości nadania dalszego biegu sprawie.

D) Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych skargi – w trybie przewidzianym w art. 130 § 1 k.p.c. i ze skutkiem określonym w art. 27 ust. 2 ustawy – przez żądanie załączenia zaskarżonej decyzji lub jej odpisu, jest możliwe wówczas, gdy z treści skargi nie można ustalić danych, o których mowa w art. 37 pkt 2 i 3 ustawy.

E) Nieuiszczenie wpisu od skargi wnoszonej przez adwokata lub radcę prawnego skutkuje jej odrzuceniem, analogicznie jak w postępowaniu przed sądem powszechnym. W takiej sytuacji skarga podlega odrzuceniu na podstawie

art. 17 u.k.s.c. w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy.

F) Nieuzupełnienie braków formalnych skargi skutkuje jej odrzuceniem na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy.

8) dot. kosztów postępowania sądowego

Wykładnia art. 55 ust. 3 wskazuje, że w orzeczeniu uwzględniającym skargę sąd orzeknie o zwrocie kosztów sądowych. Może także orzec o zasądzeniu kosztów w przypadku cofnięcia skargi na skutek zreformowania zaskarżonej decyzji przez sam organ. Wówczas umarzając postępowanie sąd może uwzględnić koszty sądowe poniesione przez stronę skarżącą. W przypadku niezwrócenia kosztów orzeczonych przez sąd również przepisy o charakterze sankcyjnym mogą być uruchamiane. Orzeczenie o zwrocie nadpłaconego wpisu sądowego, jako wpisu nienależnego w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.k.s.c., podejmowane jest przez skład sądu na posiedzeniu niejawnym (art. 36 ust. 3 ustawy i art. 24 u.o.k.s.), a nie w drodze zarządzenia przewodniczącego wydziału.

W razie uwzględnienia skargi przez organ administracji w trybie przewidzianym w art. 38 ust. 2 ustawy, tj. już po

wniesieniu skargi do Sądu, w sytuacji, gdy skarżący nie cofnął skargi, Sąd umarzając postępowanie orzec może o zwrocie wpisu sądowego uznając, że skarga została uwzględniona na skutek akcji sądowej. Należałoby wówczas uznać, twierdzi J. Kacprzak, że postanowienie Sądu o umorzeniu postępowania na skutek uwzględnienia skargi przez organ „zaskarżony” jest równoznaczne z orzeczeniem uwzględniającym skargę w rozumieniu art. 55 ust. 1 ustawy o NSA (patrz J. Kacprzak, jw.).

Przedstawiona powyżej interpretacja kwestii procesowych, mogących budzić wątpliwości, uwzględnia szeroko rozumiane prawo obywatela do sądu i uwzględnia możliwie najbardziej korzystną, z punktu widzenia praw strony, interpretację tych przepisów.

Podstawą zamieszczonych powyżej interpretacji są referaty przedstawione na konferencji sędziów NSA, która odbyła się 22–24 października 1996 r. w Konstancinie k. Warszawy. Nie oznacza to, że przedstawione tu poglądy nie ulegną modyfikacji lub zmianie w wyniku praktyki sądowej, która dopiero w dłuższej perspektywie ukształtuje ostateczną wykładnię analizowanych tu przepisów.