

KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
BIURO PRAWNE

ISSN 1506-5170



B i u l e t y n P r a w n y

Nr 19

W a r s z a w a 2 0 0 3

K O L E G I U M R E D A K C Y J N E

Bronisław KACHNIKIEWICZ, Hanna KARASZEWSKA,
Kazimierz KOWALSKI, Jan ŁOZIŃSKI, Anna OSZCZĘDA,
Krystyna ROGALSKA, Ewa RUDNICKA (sekretarz), Maciej
SŁAWIŃSKI (przewodniczący), Barbara ŚWIĄTKIEWICZ
(zastępca przewodniczącego), Danuta TRUŚ

REDAKCJA I KOREKTA

Ewa RUDNICKA

PROJEKT OKŁADKI

Danuta CZERSKA

SKŁAD KOMPUTEROWY

Lilianna KRÓLAK

© COPYRIGHT BY BIURO PRAWNE KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

WYDAWNICTWO CENTRUM SZKOLENIA POLICJI W LEGIONOWIE
ZAM. NR 115/2003; NAKŁAD 1300 EGZ.

ISSN 1506-5170

SPIS TREŚCI

M. SŁAWIŃSKI , <i>Informacja o wynikach seminarium radców prawnych Policji</i>	5
R. HAUSER , <i>Podstawowe idee i rozwiązania reformy sądownictwa administracyjnego</i>	9
Z. SZCZUROWSKI , <i>Odpowiedź na odwołanie w sprawie decyzji odszkodowawczej i podwyższenia odszkodowania</i>	31
Opinie prawne Rady Legislacyjnej. W sprawie harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej [przedruk z „Przeglądu Legislacyjnego” 2003, nr 1 (35)]	35
A. OSZCZĘDA , <i>Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie dyscyplinarnej</i>	52
B. KACHNIKIEWICZ , <i>Czy komendant powiatowy Policji jest zdolny do występowania w postępowaniu cywilnym jako statio fisci?</i>	60

Maciej S Ł A W I Ń S K I

***Informacja o wynikach seminarium
radców prawnych Policji***

Seminarium radców prawnych pełniących służbę lub zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Policji (KGP, KWP, KPP i KMP) odbyło się zgodnie z programem zaakceptowanym przez Komendanta Głównego Policji, w dniach 10-11 czerwca 2003 r. w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie. Gośćmi byli: Komendant Główny Policji – gen. insp. Antoni KOWALCZYK, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – prof. dr hab. Roman HAUSER, Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych – Andrzej KALWAS, Sekretarz Krajowej Rady Radców Prawnych – Elżbieta KWIATKOWSKA-FAŁĘCKA.

Komendant Główny Policji – gen. insp. Antoni Kowalczyk poinformował zebranych o aktualnych problemach Policji i związanych z nimi zadaniach dotyczących legislacji i pomocy prawnej. Podkreślił znaczenie reformy finansowania Policji dla sprawności obsługi finansowej i oszczędności etatów przeznaczonych na tę obsługę w komendach powiatowych (miejskich) Policji. Mówił o potrzebie elastycznego stosunku służb prawnych do przekazywania informacji policyjnych, zwłaszcza o rzeczach i zdarzeniach, bankom i ubezpieczycielom, jeżeli może się to przyczynić do poprawy efektywności ścigania przestępstw. Podzielił się uwagami o usprawnieniu procesu załatwiania interpelacji parlamentarnych i wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich w Komendzie Głównej Policji. Zapowiedział, iż będzie apelował do komendantów wojewódzkich Policji o zapewnienie własnej obsługi prawnej w komendach powiatowych

(miejskich) Policji. Poinformował o zbliżającej się naradzie komendantów powiatowych i miejskich Policji w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego prof. Roman Hauser przedstawił obszerną informację o reformie sądownictwa administracyjnego, która wchodzi w życie od 1 stycznia 2004 r. Przedstawił założenia reformy wyrażone w ustawach: Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i Przepisy wprowadzające obie ustawy. Prezentując przyszłą organizację wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego poinformował o jej wpływie na rolę radców prawnych w reprezentacji stron przed tymi sądami. Wyraził uznanie dla dotychczasowej postawy radców prawnych reprezentujących organy Policji przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych Andrzej Kalwas poinformował o aktualnych problemach samorządu radców prawnych; o trwającej kampanii wyborczej do władz okręgowych izb radców prawnych i Krajowej Rady Radców Prawnych; o próbach ograniczania samorządności zawodowej (m.in. przez ograniczenie wpływu na organizację aplikacji) w rządowym projekcie ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz w poselskim (Prawo i Sprawiedliwość) projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze i zmianie niektórych innych ustaw. Wypowiedział się pozytywnie o organizacji pomocy prawnej w Policji i podkreślił jej rosnące zadania w okresie naszej akcesji do Unii Europejskiej; poinformował o działalności Rady Palestr i Organizacji Prawniczych przez Unii Europejskiej. Niektóre poruszone przez Prezesa A. Kalwasa tematy rozwinęła Sekretarz KRRP Elżbieta Kwiatkowska-Fałęcka.

W czasie seminarium zrealizowano wszystkie punkty programu. Omówiono i przedyskutowano: stan prac legisla-

cyjnych w Policji, nowe zasady finansowania komend wojewódzkich i powiatowych (miejskich) Policji, zmiany w ustawie o broni i amunicji, stopień przystosowania prawa policyjnego do standardów europejskich oraz orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych. Wiele miejsca poświęcono roli pomocy prawnej w Policji:

- 1) w okresie przystępowania i po przystąpieniu do Unii Europejskiej,
- 2) w czasie funkcjonowania od 1 stycznia 2004 r. dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego,
- 3) po reformie systemu finansowania komend wojewódzkich i powiatowych (miejskich) Policji.

W wyniku seminarium podjęto następujące wnioski:

1. Doskonalenie wiedzy legislatorów i radców prawnych Policji dotyczącej prawa europejskiego; podjęcie próby uzyskania środków na finansowanie (dofinansowanie) profesjonalnych szkoleń organizowanych przez Krajową Radę Radców Prawnych.
2. Wyrażanie wobec kierownictwa organów Policji konieczności zapewniania – stosownej do problemów – własnej obsługi prawnej tych organów co najmniej na szczeblu komendy powiatowej (miejskiej) Policji z powodu:
 - 1) zachowanej ustawowo roli komendanta powiatowego (miejskiego) Policji jako organu wydającego w pierwszej instancji decyzje kadrowe, mieszkaniowe i odszkodowawcze oraz partnera do zawierania porozumień z organami samorządu terytorialnego,
 - 2) konieczności zabezpieczenia prawnego interwencji policyjnych o niespotykanym dotychczas charakterze: zbiorowych zakłóceń porządku publicznego, aktów terrorystycznych itp., a także obsługi prawnej nowych instytucji prawnych, jak dostęp do informacji publicznej, ochrona danych osobowych i – w kontekście tych wartości – ochrona informacji niejawnych,
 - 3) istotnych przeszkód prawnych w powierzaniu pomocy

prawnej komendom powiatowym (miejskim) Policji radcom prawnym organów nadrzędnych – komend wojewódzkich Policji.

3. Doprowadzenie do końca prac nad opracowaniem Wykazu obowiązujących aktów prawnych Komendanta Głównego Policji. Kontynuowanie ogłaszania treści Dzienników Urzędowych Komendy Głównej Policji w systemach informacji prawnej i LEX-OMEGA (działającym na stronach internetowych) oraz LEX-POLONICA-INTRANET (funkcjonującym w wewnątrzpolicyjnej sieci informatycznej). Rozwijanie podjętej z Wydziałem Prasowym Biura – Gabinet Komendanta Głównego Policji współpracy mającej na celu włączenie informacji o aktach prawnych Komendanta Głównego Policji (ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym KGP) na strony internetowe Policji, a także upowszechnianie na tych stronach „Biuletynu Prawnego” KGP.
4. Konieczność wydania nowej ustawy dotyczącej odszkodowań z tytułu wypadków w służbie i chorób pozostających w związku ze służbą.
5. Potrzeba:
 - 1) pełniejszego informowania kierownictwa służbowego o nowych regulacjach prawnych dotyczących Policji,
 - 2) intensywniejszej popularyzacji w środowiskach policyjnych i wobec kierownictwa jednostek organizacyjnych Policji roli i efektów pracy służb prawnych; wykorzystanie w tym celu m.in. prasy policyjnej oraz „Biuletynu Prawnego” KGP.

W celu doskonalenia współpracy radców prawnych komend wojewódzkich i powiatowych (miejskich) Policji z Biurem Prawnym KGP oraz pogłębiania integracji służb prawnych Policji powołano nieformalną instytucję dziekana korpusu radców prawnych Policji. Na pierwszego dziekana wybrano radcę prawnego Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi, inspektora w st. spocz. Kazimierza Kowalskiego.

Czerwiec 2003 r.

Dr hab. Roman H A U S E R
Prof. nadzw. UAM w Poznaniu
Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

Podstawowe idee i rozwiązania reformy sądownictwa administracyjnego

Celem prac nad reformą sądownictwa administracyjnego jest doprowadzenie do wykonania postanowień art. 236 ust. 2 Konstytucji RP, które nakazują uchwalenie, przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji, ustaw wprowadzających w życie art. 176 ust. 1 Konstytucji w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi.

Wstępne projekty ustaw niezbędnych do zrealizowania tego zadania, jako materiały wyjściowe do podjęcia oficjalnych prac legislacyjnych, zostały przygotowane, po konsultacjach w środowisku sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, przez zespół powołany w tym celu przez Prezesa tego Sądu. Były to projekty trzech ustaw, które, jako inicjatywa Prezydenta RP, zostały wniesione do Parlamentu:

- Prawo o ustroju sądów administracyjnych,
- ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
- ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wszystkie uchwalono w lipcu i sierpniu 2002 r.; opublikowano je w Dz. U. nr 153 odpowiednio pod poz. 1269, 1270 i 1271.

Z unormowań zawartych w Konstytucji wynika wprost, że:

1. Sądy administracyjne sprawują swoją funkcję jako wyodrębniona część władzy sądowniczej (art. 10, art. 175 ust. 1, art. 177, art. 183 ust. 1, art. 184).

2. Postępowanie sądowe, w tym przed sądami administracyjnymi, jest (ma być) dwuinstancyjne (art. 176 ust. 1).

3. Odreśny pion dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego tworzą Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne (art. 184).

4. Sądy administracyjne są powołane do kontroli działalności administracji publicznej, w tym do orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Zakres tej kontroli określają ustawy zwykłe (art. 184).

5. Sądy administracyjne rozstrzygają także spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3).

6. Ochroną sądową jest objęta również samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2).

W obowiązującej Konstytucji RP przewiduje się dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Nie znaleziono – jak dotąd – pełniejszego sposobu zapewnienia obywatelowi (innemu podmiotowi) w postępowaniu sądowym weryfikacji rozstrzygnięć. Również kraje europejskie, w których pozostaje system jednoinstancyjnych sądów administracyjnych, podejmuje prace zmierzające do utworzenia sądów II instancji.

Czy oprócz zadośuczynienia konstytucyjnemu wymogowi wprowadzenia reformy były też inne przyczyny, dla których należało dokonać zmiany ustroju sądownictwa administracyjnego?

Przypomnijmy, że było kilka elementów, które brano pod uwagę. Najważniejszy, oczywiście, był element konstytucyjny. I to on ma podstawowe znaczenie, jeśli chodzi

o standard ochrony praw i wolności obywatelskich, przede wszystkim zaś o powstanie możliwości weryfikacji orzeczeń pierwszoinstancyjnych przez sąd drugiej instancji.

Obecnie stosowany środek, służący w niektórych przypadkach do weryfikacji orzeczeń, a mianowicie rewizja nadzwyczajna, jest środkiem ułomnym. W procedurach karnej i cywilnej już od dawna się go nie stosuje; naturalne było odejście od tej instytucji w sądownictwie administracyjnym. Nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że to nie wybrane podmioty i tylko dlatego, że zarzucają rażące naruszenie prawa oraz interesu Rzeczypospolitej, powinny wnosić środki zaskarżania, mogące doprowadzić do weryfikacji orzeczenia sądowego. Możliwość uruchomienia postępowania weryfikacyjnego musi być prawem każdego czyją sprawę rozstrzyga sąd. Sąd ma prawo się pomylić, każda ze stron może mieć wątpliwości związane z orzeczeniem sądowym, to strony postępowania sądowego zatem muszą mieć prawo do uruchomienia postępowania weryfikacyjnego. I to jest kwestia najważniejsza. Są też pewne sprawy praktyczne, które również wymusiły dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego. Obecnie jest prawie 300 sędziów NSA. Liczba skarg stale rośnie i zapewne będzie to prawidłowość, zwiększa się bowiem zakres kognicji sądu, chętniej też różne podmioty korzystają z ochrony sądowej. I powstawało pytanie – ilu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego należałoby powołać, by sprawy były rozpatrywane we właściwym terminie. Gdyby nie reforma sądownictwa administracyjnego, byłoby ich czterystu, potem pięciuset. Jestem przekonany, że nie ma potrzeby tworzenia tak liczego korpusu sędziów. Już teraz są kłopoty ze znalezieniem odpowiednio przygotowanych kandydatów na stanowiska sędziów NSA, których status odpowiada statusowi sędziów Sądu Najwyższego. Występują również trudności organizacyjne z prowadzeniem jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Z najistotniejszych należy wskazać problem jednolitości

orzecznictwa. Dziś, gdy jest jeden Naczelny Sąd Administracyjny działający w Warszawie i w 11 ośrodkach zamiejscowych, w tym samym czasie są rozstrzygane podobne sprawy i w naturalny sposób w orzecznictwie pojawiają się rozmaite sposoby interpretacji. Wielokrotnie stwierdzałem, że pełnej jednolitości orzecznictwa w sądownictwie administracyjnym (jak i całym sądownictwie) nie będzie (nie jest też ona uzasadniona, tamuje bowiem rozwój wykładni przepisów prawa), ale jednolitość zasadnicza (w sprawach podstawowych), mająca w prawie publicznym istotne znaczenie, musi istnieć. Po wprowadzeniu reformy osiągnięcie tak rozumianej jednolitości orzecznictwa jest możliwe. Należy pamiętać, że z orzeczenia sądu administracyjnego wynikają konsekwencje nie tylko dla skarżącego, lecz także dla pewnej polityki stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Przy dwuinstancyjnym orzekaniu uzyskanie względnej jednolitości orzecznictwa będzie łatwiejsze, bo jeden sąd II instancji będzie weryfikował orzeczenia wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych. I to jest kolejny argument przemawiający za dwuinstancyjnością.

Przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Oznacza to, że ustrój sądów administracyjnych oraz postępowanie w sprawach rozpoznawanych przez sądy administracyjne (procedura) powinny być ukształtowane tak, aby zapewnić realizację zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Kierunek proponowanych unormowań wyznacza także art. 175 ust. 1 Konstytucji, według którego sądy administracyjne wymierzają sprawiedliwość, oraz art. 184 Konstytucji, który określa zadania sądów administracyjnych (Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych

organów administracji rządowej).

Istotne problemy konstytucyjne wynikają z analizy art. 184 Konstytucji w związku z jej art. 175 ust. 1 i art. 177. Sądy administracyjne, tak jak sądy powszechne i Sąd Najwyższy, wymierzają sprawiedliwość. Jednakże już w samej Konstytucji, właśnie w art. 184, została określona właściwość sądów administracyjnych, a więc niejako ustawodawca konstytucyjny określił na czym polega wymierzanie sprawiedliwości przez sądy administracyjne. Według tego przepisu sprawują one kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Z przepisu tego zatem wynika, moim zdaniem jednoznacznie, iż wymierzanie sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej należy do sądów administracyjnych, a nie innych sądów. W tym należy upatrywać sensu przyjętego w Konstytucji modelu sądownictwa, polegającego na wyodrębnieniu dwóch niezależnych wobec siebie pionów sądownictwa – jednego, obejmującego sądy powszechne i sądy wojskowe z Sądem Najwyższym na czele, oraz drugiego, obejmującego sądy administracyjne z NSA na czele. Takie rozdzielenie sądownictwa wprost w Konstytucji ma swoje implikacje w rozumieniu poszczególnych przepisów Konstytucji, a także jest ważną wskazówką dla ustawodawcy regulującego w ustawach ustroj, właściwość i postępowanie przed sądami.

Po pierwsze, należy przyjąć, określając właściwość sądów, że rozpoznawanie spraw polegające na kontroli działalności administracji publicznej powinno być powierzane sądom administracyjnym, a nie sądom powszechnym. Nie oznacza to, że w pewnych sprawach, które mają swój początek w postępowaniu administracyjnym, nie można ich przekazać sądom powszechnym. Przyjęcie jednak takiego toku postępowania powinno być oparte na założeniu, że sądowi

powszechnemu powierza się dalsze załatwienie spraw mających swój początek w postępowaniu administracyjnym, a nie sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji. Analizując art. 177 w związku z art. 184 Konstytucji dochodzę więc do wniosku, że konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów, powinno być rozumiane tak, że już Konstytucja zastrzega dla sądów administracyjnych sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej, a tym samym wyłącza w tym zakresie właściwość sądów powszechnych (por. też A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7, s. 11).

Po drugie, konstytucyjne określenie, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, determinuje sposób wymierzania sprawiedliwości przez sądy administracyjne, który ma polegać właśnie na kontroli, a nie na zastępowaniu administracji publicznej w załatwianiu spraw należących do jej właściwości. W tym tkwi źródło moich wątpliwości co do tego, czy i w jakim stopniu można poszerzyć kompetencje sądów administracyjnych do końcowego orzekania o załatwieniu sprawy z zakresu administracji publicznej, czy takie orzekanie przez sąd administracyjny mieściłoby się w konstytucyjnej kompetencji sprawowania kontroli działalności administracji publicznej.

Ze wskazanych unormowań Konstytucji wynika, że sądy administracyjne wraz z Naczelnym Sądem Administracyjnym tworzą całkowicie odrębny pion sądownictwa, oprócz sądów powszechnych i sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Konstytucyjny model sądownictwa, zakładający całkowitą odrębność dwóch pionów sądownictwa, determinuje ustrój i właściwość sądów administracyjnych oraz konieczność wyraźnego rozgraniczenia zadań i właściwości sądów administracyjnych od zadań i właściwości sądów po-

wszechnych. Określenie granic podziału zadań między sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi oraz konsekwentne ich przestrzeganie powinno zapobiegać powstawaniu spraw kompetencyjnych między tymi sądami.

Granice właściwości sądów administracyjnych zostały określone wprost w Konstytucji. Sądy administracyjne wymierzają sprawiedliwość poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje także orzekanie o legalności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Oznacza to, że sprawy, w których wymierzanie sprawiedliwości ma polegać na kontroli działalności administracji publicznej, są zastrzeżone do właściwości sądów administracyjnych. Nie jest to jednoznaczne z tym, że sprawy wynikające z działalności administracji publicznej nie mogą być obejmowane właściwością sądów powszechnych. Rzecz jednak w tym, że przekazanie konkretnej sprawy sądowi powszechnemu polega na przekazaniu jej końcowego załatwienia, a nie na powierzeniu kontroli działalności organu administracji publicznej. O tym, który sąd jest właściwy w sprawach wynikających z działalności administracji publicznej – administracyjny czy powszechny, decyduje odpowiedź na pytanie: na czym ma polegać postępowanie sądowe – na kontroli działalności administracji, czy na rozpoznaniu sprawy przekazanej sądowi do końcowego załatwienia. Na przykład w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych organy rentowe wydają decyzje administracyjne, jednakże na etapie postępowania sądowego nie chodzi tylko o kontrolę działalności tych organów (ocenę legalności decyzji), lecz o rozpoznanie przez sąd sprawy jako takiej (sprawa „przechodzi” do właściwości sądu); z tego względu w tych sprawach właściwy jest sąd powszechny, a nie sąd administracyjny. Można powiedzieć, że wyodrębnienie w Konstytucji sądów administracyjnych z NSA na czele jako odrębnego pionu sądownictwa, oprócz sądów powszechnych z Sądem

Najwyższym na czele, ma swoje uzasadnienie właśnie w tym, że uwzględniona jest specyfika sądownictwa administracyjnego, która polega na tym, że sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej.

Różnica pomiędzy sprawowaniem kontroli działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny a załatwianiem sprawy wynikającej z działalności administracji publicznej przez sąd powszechny jest bardzo wyraźna i powinna być uwzględniona przy projektowaniu przepisów określających ustrój, właściwość oraz postępowanie przed sądami administracyjnymi. W przypadku kontroli działalności administracji przez sąd istotne jest to, że sprawa, której przedmiot związany jest z działalnością określonego organu administracji publicznej, nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy do tego organu. Zadanie sądu administracyjnego polega zaś na dokonaniu oceny (kontroli) tej działalności. Oznacza to, że sąd administracyjny na skutek zaskarżenia działania (zaniechania) organu nie przejmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego jej załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować (ocenić) działanie tego organu. Z tego względu sąd administracyjny co do zasady nie może zastępować organu administracji i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Tak więc orzeczenia sądu administracyjnego w razie uwzględnienia skargi rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązują organ administracji do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy przez organ administracji. Wyjątki od tego rodzaju rozstrzygnięć muszą mieścić się w ogólnej formule sprawowania kontroli. Przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej. Poddanie tej działalności kontroli sądu administracyjnego oznacza, że w sprawach nią objętych nadal mamy do czy-

nienia ze sprawami administracyjnymi, a organ administracji jako podmiot administrujący nie przestaje być odpowiedzialny za administrowanie.

Z tego wynika, że sądy administracyjne wymierzają sprawiedliwość poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, która jest jednoznaczna z kontrolą administracji publicznej. Kontrola ta, tak jak dotychczas, powinna być sprawowana pod względem zgodności z prawem. W tej materii nie przewiduje się istotnych zmian w stosunku do obowiązującego dotychczas stanu prawnego. Zakresem orzekania sądów administracyjnych będą objęte rozstrzygnięcia administracyjne w sprawach indywidualnych, uchwały organów samorządu terytorialnego i akty normatywne terenowych organów administracji rządowej, akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej oraz inne sprawy wynikające z działalności administracji publicznej, poddane właściwości sądów administracyjnych.

Kognicję sądów administracyjnych w poszczególnych grupach spraw szczegółowo określa ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Należy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że mimo dążenia do precyzyjnego rozgraniczenia kognicji sądów administracyjnych i sądów powszechnych może dochodzić do sporów kompetencyjnych między sądami.

Sygnalizowałem już wielokrotnie, że wprowadzenie dwuinstancyjnego postępowania sądowego nie uzasadnia rezygnacji z dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. Uważam iż z art. 78 Konstytucji wynika, że prawo do zaskarżania decyzji w toku postępowania administracyjnego, a więc odwołania się do organu administracji wyższego stopnia, jest prawem konstytucyjnym, środkiem ochrony wolności i praw (podobnie Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa*

administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5; por. też B. Adamiak, *Model dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 12). Nie zgadzam się z poglądem, że konstytucyjne prawo zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji będzie przestrzegane, jeżeli strona może odwołać się do sądu. Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowe są wobec siebie autonomiczne w tym znaczeniu, że każde z tych postępowań powinno uwzględniać prawo do odwołania się do drugiej instancji, zarówno w strukturze organów administracji, jak i w strukturze sądowej. Możliwe są wyjątki od tej zasady, ale tylko wyjątki, o czym zresztą wprost jest mowa w zdaniu drugim art. 78 Konstytucji.

Należy też mieć na względzie, że rozpoznawanie spraw w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym prowadziłyby do całkowitej atomizacji stosowania prawa administracyjnego przez organy administracji publicznej. Tymczasem organy wyższego stopnia pełnią przecież nie tylko funkcję organu rozpatrującego odwołania od decyzji i postanowień wydanych przez organ pierwszej instancji.

Zagadnieniem o charakterze konstytucyjnym jest także problem, czy i w jakich sytuacjach można wyłączyć zaskarżalność orzeczeń sądu pierwszej instancji. Jest bowiem przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, jest także przepis art. 78 Konstytucji, który zapewnia stronom prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, z tym że wyjątki od tej zasady może określić ustawa. Prawidłowe odczytanie relacji między tymi przepisami miało zasadnicze znaczenie w toku przygotowywania projektów ustaw określających ustrój sądów administracyjnych oraz postępowanie przed tymi sądami. W art. 176 ust. 1 Konstytucji podkreśla się, że ustrój sądów oraz procedura muszą zapewniać rozpoznawanie wszystkich spraw w postępowaniu dwuinstancyjnym, w art. 78 Konstytucji zaś akcentuje

się prawo strony do zaskarżania orzeczeń pierwszej instancji wydanych w jej sprawie. Powstaje pytanie, czy i jakiego rodzaju orzeczenia sądu pierwszej instancji mogą być niezaskarżalne. Ustawa rozstrzyga, że chodzi o niektóre orzeczenia wypadkowe wydawane w toku postępowania.

Wszystkie kwestie konstytucyjne, które wymieniałem, wiążą się z podstawowym w tej materii konstytucyjnym prawem do sądu, określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W każdej sprawie powinien być zapewniony stronom dostęp do sądu. Jeżeli więc rozważamy relacje między sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi w zakresie ich właściwości, najważniejsze jest to, że nie może być spraw, które nie będą objęte właściwością sądów administracyjnych ani właściwością sądów powszechnych (gdy nie są objęte właściwością sądów wojskowych).

Zakładając, że struktura sądów administracyjnych ma być dwuszczeblowa i obejmować sądy administracyjne pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd drugiej instancji, wychodzi się, z jednej strony, z uwarunkowań ekonomicznych, a z drugiej – jurydycznych. Sądy administracyjne pierwszej instancji zostaną bowiem utworzone na bazie istniejących ośrodków zamiejscowych NSA, a w miarę potrzeb i możliwości finansowych Państwa powstaną dodatkowo w tych województwach, w których nie ma ośrodków NSA. W ten sposób osiągnie się prostą strukturę zapewniającą rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji – skargi kasacyjnej i zażalenia – we wszystkich sprawach przed NSA, który będzie sprawował zwierzchni nadzór judykacyjny. Zwierzchni nadzór w kwestii administracji sądowej będzie należeć – tak jak obecnie – do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego; uregulowano to w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Uchwalone ustawy do projektowanego modelu nie wprowadziły zasadniczych zmian (por. R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa*

administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12).

Jeśli chodzi o kwestie procesowe, nie było potrzeby budowania nowych rozwiązań, sąd przecież działa od 22 lat i w orzecznictwie są określone doświadczenia; chodziło o to, aby je odpowiednio wykorzystać. Właściwie stosowane w orzecznictwie NSA przepisy k.p.c. sprawdziły się. Nie pojawiały się też wątpliwości, że skoro ustawodawca konstytucyjny zdecydował się na dwa odrębne piony sądownictwa – sądownictwa powszechnego z Sądem Najwyższym i sądownictwa administracyjnego z NSA – to przy takim wyodrębnieniu sądownictwo administracyjne powinno mieć własną odrębną procedurę. Obecne rozwiązania odsyłające do k.p.c. i k.p.a. nasuwają zbyt wiele wątpliwości interpretacyjnych, nie są też proste dla stron postępowania sądowego. Nowe rozwiązania w tej materii powinny ułatwić sposób procedowania sądu, ale przede wszystkim przyczynić się do lepszej znajomości procedury przez strony (pełnomocników stron), ponieważ zawsze łatwiej stronom przed sądem zorientować się w swoich uprawnieniach procesowych, jeśli te uprawnienia są unormowane w jednym akcie prawnym (kwestie procesowe budziły też sporo wątpliwości, por. w szczególności, T. Woś, *Projekty dalekie od ideału*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 7). Procedura, która została zaproponowana, oczywiście wykorzystuje doświadczenia sądowe oraz to co jest dorobkiem polskiej myśli prawniczej związanej z procedurą cywilną.

Z kwestii szczegółowych ustawy procesowej warto zasygnalizować następujące:

Postanowienia ogólne, zawarte w dziale I w rozdziale 1 (art. 1 – 24), określają zakres przedmiotowy ustawy definiując pojęcie sprawy sądowniczoadministracyjnej (art. 1), normują kognicję sądów administracyjnych (art. 3–5) oraz statuuje ogólne zasady tego postępowania. Tak jak dotychczas, przedmiotem postępowania w sprawach sądowniczoadministracyjnych przed sądami administracyjnymi jest kontrola

legalności (zgodności z prawem) aktów administracyjnych i innych czynności z dziedziny administracji publicznej, a także bezczynność organów. Oznacza to, że sądy administracyjne nie zastępują organów administracji publicznej w załatwianiu spraw administracyjnych. Odstępstwo od tej zasady ma charakter wyjątku (np. art. 146 § 2, 155 § 2). Sądowa kontrola administracji wyłączona została w sprawach, o których mowa w art. 5.

Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne jest również dopuszczalna, według ustawy, w sprawach, które dotychczas były wyłączone z właściwości NSA. Dotyczy to spraw dyscyplinarnych oraz ze stosunków służbowych, gdy wynika to z przepisów szczególnych, zwolnień ze służby funkcjonariuszy (bez względu na przyczynę zwolnienia), a także wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa, zgody na ich wydalenie, zezwoleń dla cudzoziemców na zamieszkanie na czas oznaczony, azylu i wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, spraw należących do właściwości Urzędu Patentowego RP, co pozostaje w związku z uchwaleniem ustawy – Prawo własności przemysłowej (ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r., Dz. U. z 2001 r. nr 49, poz. 508).

W ustawie przyjęto założenie, iż sądy administracyjne pierwszej instancji rozpoznają wszystkie sprawy sądowo-administracyjne (art. 13) z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla NSA (art. 15). Zasadą jest również, iż sąd administracyjny orzeka w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów, chyba że rozstrzygnięcia podejmowane są na posiedzeniu niejawnym (art. 16).

Przepisy rozdziału 3 (art. 34–44), dotyczące pełnomocników, zostały oparte na przepisach k.p.c., z których dotychczas korzystano w postępowaniu przed NSA, a które w praktyce nie nastroczały trudności. Jednak ze względu na to, że w sprawach sądowoadministracyjnych dotyczących

zobowiązań podatkowych – z mocy art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. nr 102, poz. 475 ze zm.) – może brać udział również doradca podatkowy, wprowadzono – w art. 35 § 1 – regulację, że pełnomocnikiem strony, oprócz osób w tym przepisie wskazanych, może być inna osoba, jeżeli przewidują to przepisy szczególne. Na tej podstawie doradca podatkowy będzie mógł być dopuszczony do zastępstwa strony. Podobnie jest w przypadku rzeczników patentowych (por. art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, Dz. U. nr 49, poz. 509 ze zm.).

W dziale III (art. 45–172) unormowane zostały istotne dla całej procedury przed sądami administracyjnymi czynności stron i sądu, sposób ich podejmowania, gwarancje procesowe oraz skutki prawne tych czynności.

Jakkolwiek z tytułu działu wynika, że normuje się w nim tylko postępowanie przed sądem pierwszej instancji, to ze względu na odesłanie zawarte w dziale IV (art. 193) przepisy tego działu stosuje się odpowiednio w postępowaniu przed NSA, jeżeli ustawa nie zawiera przepisów szczególnych. Takie rozwiązanie jest podyktowane sprawdzoną praktyką we wszystkich procedurach sądowych.

Również inne instytucje procesowe zawarte w tym dziale w większości przypadków zostały oparte na istniejących i niebudzących wątpliwości regulacjach procesowych, niemniej w wielu rozwiązaniach szczegółowych wykorzystano wnioski wynikające z dotychczasowej praktyki sądowej.

Istotne modyfikacje w stosunku do dotychczasowych uregulowań zawiera rozdział 2 działu III (art. 50–62), dotyczący skargi, a w tym uprawnień do jej wnoszenia, trybu i terminu oraz możliwości wstrzymania – z chwilą wniesienia skargi – wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności.

Utrzymana została zasada, według której skargę do sądu można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia (art. 52 § 1), a w innych przypadkach po wezwaniu organu

do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3 i § 4). W nowej procedurze powraca się natomiast do rozwiązania, obowiązującego przed wejściem w życie dotychczasowej ustawy o NSA – skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 § 1). Okazało się bowiem, że wniesienie skargi wprost do sądu administracyjnego wydłuża postępowanie, prowadzi do stanu niepewności (organ dowiadyuje się o złożeniu skargi po upływie kilku tygodni – po doręczeniu przez sąd odpisu skargi) i prowadzi niejednokrotnie, w przypadku podjęcia przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej, do wydania nowej decyzji przez organ administracji publicznej pierwszej instancji, mimo wniesienia skargi do sądu. Jest to zatem realizacja powszechnie podnoszonego postulatu wnoszenia skargi za pośrednictwem organu. Dopuszczono możliwość wniesienia jednej skargi przez kilku uprawnionych (art. 51), zdefiniowano pojęcie wyczerpania środków zaskarżenia (art. 52 § 2), jako warunku wniesienia skargi. Aby uniknąć przewlekłości w postępowaniu organu w kwestii przekazania skargi wraz z aktami sądowi, wprowadzono stosowne sankcje w tym względzie (możliwość nałożenia grzywny na organ, rozpoznanie sprawy na podstawie odpisu skargi – art. 55).

W postępowaniu w sprawach sądownoadministracyjnych ważną funkcję spełnia instytucja wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Postanowienia dotyczące tych kwestii – zawarte w art. 61 ustawy – zostały tak ukształtowane, aby z jednej strony chronić skarżących bądź inne osoby przed powstaniem szkody, jaka mogłaby wynikać z wykonania wadliwego aktu lub czynności, a z drugiej strony, aby to wstępne rozstrzygnięcie nie powodowało negatywnych skutków, a w szczególności nie podważało skuteczności działań administracyjnych. Dlatego też utrzymując zasadę, że samo wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, dopuszczono możliwość wstrzymania aktu już przez organ – po wniesieniu

skargi – i to w całości lub w części. Określono przypadki, w jakich wstrzymanie aktu lub czynności jest niedopuszczalne. Jednoznacznie stwierdzono, że postanowienie w sprawie wstrzymania aktu lub czynności sąd może zmienić bądź uchylić w każdym czasie w razie zmiany okoliczności oraz że wstrzymanie upada w razie wydania przez sąd pierwszej instancji orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Proponowane unormowania są bardziej elastyczne i pozwalają na wybór rozstrzygnięcia, które w maksymalnym stopniu będzie uwzględniać realia konkretnej sprawy. Ma to szczególne znaczenie w sprawach, w których występują strony o sprzecznych interesach (np. w sprawach budowlanych).

Powszechna dostępność do sądu, jaką gwarantuje Konstytucja, nie powinna jednakże powodować – ze względu na znaczną liczbę spraw – przewlekłości postępowania sądowego. Dlatego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w rozdziale 8 działu III) wprowadzono postępowanie mediacyjne i uproszczone, zalecane również przez dyrektywy Komitetu Ministrów Rady Europy (por. rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (2001) 9 z 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygnięcia sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi).

Istota postępowania mediacyjnego, które będzie prowadził sędzia lub referendarz sądowy, polegałaby na możliwości dodatkowego wyjaśnienia i rozważenia okoliczności sprawy wiążących się z zarzutami skargi, co z kolei stanowiłoby podstawę autokontroli dokonywanej przez organ. Organ więc, w granicach obowiązującego prawa, mógłby na podstawie dokonanych ustaleń z udziałem pozostałych stron uchylić lub zmienić zaskarżony akt, względnie wykonać albo podjąć inną czynność w zakresie swej właściwości i kompetencji (art. 117). Na akt wydany w tym trybie można byłoby wnieść skargę do sądu (art. 118). Należy zakładać, że postępowanie mediacyjne w wielu sprawach doprowadzi do

wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych decyzji, szczególnie tych dotkniętych mniej istotnymi wadami, a także usunięcia uchybień podniesionych w skardze, co w konsekwencji powinno doprowadzić do umorzenia postępowania w sprawie (art. 118 § 2). Inaczej rzecz ujmując organ, po wniesieniu skargi, w wyniku postępowania mediacyjnego będzie mógł skorygować własne uchybienia, uwzględnić zarzuty na podstawie poczynionych ustaleń i poprzez uchylenie lub zmianę zaskarżonego aktu orzec w sprawie na nowo. Leży to zatem zarówno w interesie skarżącego, jak i organu, przyśpieszy zaś załatwienie sprawy, ingerencja sądu administracyjnego zaś w tej sytuacji stanie się bezprzedmiotowa.

Temu samemu celowi, a w szczególności przyśpieszeniu postępowania przed sądami administracyjnymi, ma służyć postępowanie uproszczone (art. 119–122). W odróżnieniu od postępowania mediacyjnego postępowanie uproszczone jest merytorycznym rozpoznawaniem skargi przez sąd w określonych sytuacjach, gdy zaskarżona decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem dającym podstawę do wznowienia postępowania, a także gdy strona zgłosi wniosek o rozpoznanie skargi w tym trybie przy braku opozycji pozostałych stron postępowania. Należy oczekiwać, iż w wyniku rozpoznawania skarg w trybie uproszczonym dojdzie po prostu do znacznie szybszego ich rozpoznania.

W unormowaniach obejmujących orzeczenia sądowe wydawane przez sądy administracyjne pierwszej instancji (art. 132–168) nowością jest propozycja odstąpienia od sporządzenia z urzędu uzasadnienia wyroku, którym skargę oddalono (art. 141 § 2). W tym przypadku uzasadnienie sporządza się jedynie na wniosek strony. Za takim rozwiązaniem przemawiają względy praktyczne. Oddalenie skargi oznacza zaakceptowanie przez sąd rozstrzygnięcia organu i podzielenie jego argumentacji. Stąd też, gdy strona nie zgłosi

wniosku o sporządzenie uzasadnienia, jego sporządzenie z urzędu jest zbędne.

Środkami odwoławczymi od orzeczeń sądu pierwszej instancji są skarga kasacyjna i zażalenie – uregulowane w dziale IV ustawy (art. 173–198).

Skarga kasacyjna do NSA przysługuje od wydanych przez sąd pierwszej instancji wyroków i postanowień kończących postępowanie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej, zażalenie na postanowienia sądu administracyjnego zaś – w przypadkach wskazanych w ustawie. Prawo do wniesienia skargi kasacyjnej dotyczy wszystkich sytuacji, gdy sąd w sprawie orzeka co do meritum w zakresie swojej właściwości. W ten sposób zostanie zagwarantowana przewidziana w Konstytucji dwuinstancyjność sądowej kontroli działalności administracji publicznej, tym bardziej że kontrolą instancyjną objęte są również tzw. postanowienia wypadkowe (np. podjęcie zawieszono postępowania w art. 191).

Środki odwoławcze mogą wnosić strony postępowania sądowego, a więc skarżący, organ administracji oraz prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i inni uczestnicy działający na prawach strony.

Podstawy skargi kasacyjnej są zbliżone do podstaw kasacji w postępowaniu cywilnym. Odrębności unormowano w ustawie. I tak ustawa (w art. 183) stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, jednakże z urzędu bierze pod rozwagę nieważność postępowania (z przyczyn taksatywnie tam wymienionych).

Wprowadzenie obowiązku sporządzenia skargi kasacyjnej przez adwokata lub radcę prawnego, a także doradcę podatkowego i rzecznika patentowego w niektórych rodzajach spraw (art. 175) wydaje się oczywiste. Nie chodzi przy tym o wnioski wynikające z badań porównawczych i przykładów z innych systemów prawnych, lecz przede wszystkim o wnioski wynikające z istoty dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Wszakże kontroli legalności ostatecznego aktu

administracyjnego dokonał już sąd administracyjny pierwszej instancji. Kasacja zatem musi się ograniczyć wyłącznie do badania zagadnień jurydycznych i zarzutów przygotowanych przez profesjonalistów. Nie zachodzi przy tym obawa utrudnienia dostępu do sądu, zważywszy na możliwość uzyskania przez stronę prawa pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w tym do prowadzenia jej sprawy przez adwokata lub radcę prawnego (doradcę podatkowego, rzecznika patentowego), których wynagrodzenie zostanie pokryte ze środków sądu administracyjnego.

Nowym rozwiązaniem w wypadku skargi kasacyjnej jest przyjęta regulacja (w art. 186), że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną uchyla wyrok także w części niezaskarżonej, jeżeli zachodzi nieważność postępowania. Unormowania te podjęto ze względu na ważkość spraw, które niejednokrotnie mogą dotyczyć zasad funkcjonowania agend państwowych i samorządu terytorialnego.

Rozwiązania dotyczące kosztów sądowych (w dziale V – w art. 199–263) są zróżnicowane. I tak, w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji została utrzymana dotychczasowa zasada, że koszty te zasądza się jedynie w razie uwzględnienia skargi i tylko na rzecz skarżącego. W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym została wprowadzona zasada, że koszty te podlegają zwrotowi „w obydwie strony” w zależności od wyniku sprawy przed tym sądem.

Ustawa wprowadza instytucję prawa pomocy. Strona ubiegająca się o przyznanie prawa pomocy musi wykazać w sposób szczegółowo określony w tych przepisach, że znajduje się w warunkach uzasadniających przyznanie jej tego prawa w stopniu całkowitym lub częściowym (art. 244, 246, 252, 256). Postępowanie w sprawie wyznaczania zastępcy procesowego pozostało takie, jak w postępowaniu cywilnym.

Działalność uchwałodawcza (dział VI – art. 264–269) została zastrzeżona dla Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nowe rozwiązania tylko częściowo pokrywają się z regulacją dotychczasową, wprowadzenie postępowania dwuinstancyjnego przed sądami administracyjnymi bowiem spowodowało konieczność innego ich ukształtowania.

Naczelny Sąd Administracyjny będzie mógł podejmować – w składzie siedmiu sędziów, całej izby lub w pełnym składzie – dwa rodzaje uchwał:

- uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmowane na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich,

- uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie, podejmowane z inicjatywy składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Uchwały NSA podejmowane na wniosek Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich nie mają charakteru wiążącego i jedynie autorytetem sądu (w składzie powiększonym), który dokonuje wykładni przepisów prawa, mają powodować ujednoczenie orzecznictwa. Uchwały NSA podejmowane z inicjatywy składu orzekającego NSA w konkretnej sprawie byłyby wiążące w tej sprawie. Jeżeli jednak jakkolwiek skład sądu administracyjnego orzekający w konkretnej sprawie nie podziela stanowiska zajętego w uchwale, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do ponownego rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi powiększonemu NSA, a wówczas podjęta uchwała staje się wiążąca w danej sprawie.

Tak ukształtowana działalność uchwałodawcza nie narusza w niczym niezawisłości sędziowskiej, daje bowiem możliwość kształtowania jednolitości orzecznictwa sądowego wyłącznie przez sędziów i w sposób obwarowany demokratyczną procedurą.

Jeśli chodzi o kwestie ustrojowe to warto jeszcze wskazać następujące problemy. W ustawach przyjęto, że

sądy administracyjne I instancji, które określono jako wojewódzkie sądy administracyjne, będą budowane na bazie dotychczas istniejących ośrodków zamiejscowych NSA. Należy się liczyć z tym, że w przyszłości wojewódzkich sądów administracyjnych będzie tyle ile województw.

Jeszcze przed wejściem w życie reformy został utworzony ośrodek zamiejscowy w Bydgoszczy dla województwa kujawsko-pomorskiego (sąd ten rozpoczął działalność z dniem 1 stycznia 2003 r.). Nowymi jednostkami organizacyjnymi, które rozpoczną działalność orzeczniczą 1 stycznia 2004 r. będą Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie dla województwa warmińsko-mazurskiego i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu dla województwa opolskiego. Oczywiście ze względów organizacyjnych najtrudniejszy będzie problem zbudowania od podstaw Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dla województwa mazowieckiego. Musimy mieć świadomość, że to największy sąd spośród wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych i to nie tylko ze względu na wielkość województwa, lecz także dlatego, że ten sąd będzie właściwy do rozpatrywania skarg na decyzje naczelných organów administracyjnych mających siedzibę w Warszawie. On niejako przejmie wszystko to co robi dziś NSA w Warszawie.

Jeżeli reforma ma poprawić funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego, to konieczne jest znaczące powiększenie liczby sędziów orzekających w sądach administracyjnych. W projektach założyliśmy, że w celu osiągnięcia pełnej sprawności sądownictwa administracyjnego w sądach I instancji powinno być zatrudnionych 450 sędziów. W NSA jako sądzie II instancji będzie 50-60 etatów sędziowskich. A więc korpus sędziów będzie liczył ok. 500 osób; w przyszłości dojdzie do jego podwojenia w stosunku do stanu obecnego. Jest zatem szansa na szybsze rozpatrywanie skarg.

Przed wszystkim jednak w przepisach procesowych szukano takich rozwiązań, które mogą przyspieszyć postę-

powanie, a których stosowanie obecnie, kiedy funkcjonuje sąd jednoinstancyjny i to tak wysoko w hierarchii wymiaru sprawiedliwości, nie było możliwe. Rozwiązania te – postępowanie mediacyjne i postępowanie uproszczone – można stosować w strukturze dwuinstancyjnego sądownictwa, albowiem będzie możliwość wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia sądu I instancji.

W toku prac nad projektami pojawiały się wątpliwości, że dodanie jednej instancji wydłuży postępowanie. W postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym dodanie jednej instancji odwoławczej nie musi prowadzić do wydłużenia postępowania. Przy dobrze zorganizowanej strukturze organów wymiaru sprawiedliwości może być tak, że dodanie jednej instancji spowoduje skrócenie terminu oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy, oczywiście po opanowaniu zaległości, jakie dziś w NSA występują. Zakładam, że w ciągu 1,5 roku – 2 lat od 1 stycznia 2004 r., kiedy nowe przepisy zaczną obowiązywać, osiągniemy stan, w którym sprawy w sądzie administracyjnym będą załatwiane niejako od ręki.

Projekty aktów wprowadzających w naszym kraju dwuinstancyjne sądownictwo przygotowane w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a wniesione do parlamentu jako inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP obroniły się; w procesie legislacyjnym nie dokonano w nich zasadniczych zmian.

Zakończenie procesu legislacyjnego to najważniejszy etap wprowadzania reformy sądownictwa administracyjnego. Kolejne zadanie, równie ważne, to wdrożenie reformy. Chodzi przede wszystkim o przygotowanie i wydanie wielu aktów wykonawczych do ustaw, a także o prace organizacyjne, które umożliwią prawidłowe funkcjonowanie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego od 1 stycznia 2004 r.

Czerwiec 2003 r.

***Odpowiedź na odwołanie w sprawie decyzji
odszkodowawczej i podwyższenia
odszkodowania***

Podczas sympozjum radców prawnych, które odbyło się w czerwcu 2003 r. w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, toczyła się dyskusja dotycząca m.in. odszkodowań dla policjantów z tytułu wypadków w służbie. Nawiązując do tej tematyki informuję, iż 13 czerwca 2003 r. przed Sądem Rejonowym Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w G. zapadł nieprawomocny wyrok z powództwa policjanta M. N. przeciwko Skarbowi Państwa – Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w G. o zmianę decyzji odszkodowawczej i podwyższenie odszkodowania – **oddalający odwołanie**. W ustnym uzasadnieniu wyroku sąd podzielił pogląd Komendy Wojewódzkiej Policji w G. zawarty w odpowiedzi na odwołanie i przyjął, iż w niniejszej sprawie mają wyłącznie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. nr 53, poz. 345 z późn. zm.), a nie ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. nr 199, poz. 1673).

Poniżej publikujemy odpis odpowiedzi na odwołanie.

Czerwiec 2003 r.

**Sąd Rejonowy w G.
Wydział Ubezpieczeń Społecznych
ul. ...**

Powód: M. N.
zam. ...

Pozwany: Skarb Państwa – Komendant
Wojewódzkiej Policji w G.
ul. ...

ODPOWIEDŹ NA ODWOŁANIE

Przekładając pełnomocnictwo Skarbu Państwa – Komendanta Wojewódzkiego Policji w G. wnoszę o:
– oddalenie odwołania

UZASADNIENIE

KWP w G. przyznaje, iż decyzją z dnia 03.02.2003 r. Komendant Wojewódzkiej Policji w G. przyznał powodowi jednorazowe odszkodowanie w wysokości 620,52 zł za ustalony trwały uszczerbek na zdrowiu w wysokości 2% wskutek wypadku pozostającego w związku ze służbą w Policji.

Za podstawę obliczenia wysokości odszkodowania, zgodnie z treścią art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozo-

stających w związku ze służbą w Policji, przyjęto jedną setną kwoty dwunastomiesięcznego uposażenia powoda, co dało kwotę 310,26 zł za każdy procent uszczerbku na zdrowiu.

Pozwany przyznaje, iż do końca 2002 r. w przypadku gdy kwota ustalonego na podstawie art. 5 ww. ustawy odszkodowania była niższa niż kwota określona w przepisach obwieszczeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej wydanych na podstawie § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1988 r. w sprawie podwyższania niektórych świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. nr 29, poz. 199 i z 1989 r. nr 61, poz. 366), przyjmowano kwotę określoną w obowiązującym na dzień ustalenia odszkodowania obwieszczeniu.

Powyższe rozwiązanie wynikało wprost z zapisu § 5 ust. 2 zarządzenia nr 38/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 kwietnia 1990 r. w sprawie podwyższania kwot jednorazowych odszkodowań dla funkcjonariuszy SB i MO z tytułu wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą.

Dowód: kserokopia zarządzenia MSW Nr 38/90.

Wejście w życie z dniem 01.01.2003 r. ustawy z dnia 30.10.2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. nr 199 poz. 1673) spowodowało, iż z tą datą uległy uchyleniu przepisy ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie, w tym rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1988 r. w sprawie podwyższenia niektórych świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, do którego odwołuje się zarządzenie nr 38/90 MSW, o jakim była mowa wyżej, w kwestii ustalania wysokości i terminów wejścia w życie podwyższonych kwot jednorazowych odszkodowań.

Powstała luka prawna uniemożliwiła pozwanemu stosowanie przy ustalaniu jednorazowych odszkodowań podwyższonych kwot określonych w nieobowiązujących przepisach –

obwieszczeniach Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

W tej sytuacji pozwany uznał, iż do czasu wydania przepisów określających wysokość podwyższonych kwot jednorazowych odszkodowań decyzje o przyznaniu jednorazowych odszkodowań winny następować na podstawie obowiązujących w chwili wydania decyzji przepisów, tj. zasad określonych w art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji.

Z uwagi na to, iż przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze stanowią odrębną regulację prawną dotyczącą jedynie funkcjonariuszy Policji, brak jest podstaw prawnych do korzystania z rozwiązań zawartych w przepisach ustawy z dnia 30.10.2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych („pracowników cywilnych”).

Bezzasadny jest również zarzut, iż organ odszkodowawczy celowo przedłużył okres wydania decyzji, aby wypłacić odszkodowanie w niższej wysokości, albowiem podstawą wydania decyzji odszkodowawczej jest orzeczenie wojewódzkiej komisji lekarskiej zatwierdzone przez okręgową komisję lekarską. W niniejszej sprawie zatwierdzenie orzeczenia nastąpiło na początku miesiąca stycznia br.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z prawem. Z tych też względów wniosek pozwanego o oddalenie odwołania jest w pełni zasadny.

Opinie prawne Rady Legislacyjnej
W sprawie harmonizacji prawa polskiego
z prawem Unii Europejskiej
[przedruk z „Przeglądu Legislacyjnego” 2003,
nr 1 (35)]

1. Wprowadzenie

Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej Polska musi być przygotowana do tego, by prawu wspólnotowemu zapewnić skuteczność w krajowym porządku prawnym. Realizacja tego zadania wymaga przygotowania w trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, niezbędne jest określenie, w jaki sposób i ewentualnie w jakich formach prawnych akty prawa unijnego: rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje ramowe będą „wprowadzane” do porządku prawa krajowego. Inaczej mówiąc, trzeba ustalić, które z polskich źródeł prawa mogą być adekwatnym i dogodnym instrumentem zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w polskim porządku prawnym.

Po drugie, rozstrzygnięcia wymagają zagadnienia o charakterze proceduralnym oraz sprawy organizacji metodyki pracy prawodawczej. W tym zakresie trzeba w szczególności określić, jakim instytucjom powierzy się systematyczne śledzenie prawa wspólnotowego i ustalanie zmian, jakie muszą następować w polskim systemie prawa w związku z wydawaniem nowych lub nowelizowaniem już istniejących aktów prawa wspólnotowego, a także, jakim instytucjom powierzy się przygotowywanie projektów aktów prawa krajowego, zapewniających skuteczność prawu wspólnotowemu.

Po trzecie, trzeba rozstrzygnąć typowe sprawy z zakresu techniki prawodawczej. Należą do nich, wymieniając tytułem przykładu, rodzaje i sposoby formułowania odesłań do prawa wspólnotowego w przepisach prawa krajowego czy sposoby powoływania się w przepisach prawa krajowego na przepisy

prawa wspólnotowego zawarte w aktach po raz pierwszy normujących daną dziedzinę oraz w aktach znowelizowanych. Rozwiązanie tych spraw będzie wymagało zharmonizowania obowiązujących polskich zasad techniki prawodawczej z regułami obowiązującymi przy formułowaniu prawa wspólnotowego oraz ich uzupełnienia.

W niniejszym opracowaniu przyjęto następujące założenia:

Poza zainteresowaniami Rady Legislacyjnej pozostała w zasadzie kwestia obowiązywania i stosowania prawa pierwotnego; stąd ograniczono się w tym zakresie jedynie do stwierdzeń o charakterze podstawowym.

W odniesieniu do prawa wtórnego, zachowano obowiązujący na gruncie obecnych przepisów podział na prawo wspólnotowe (obejmujące tzw. I filar Unii Europejskiej) oraz prawo unijne *sensu stricto* (obejmujące filary II i III, tj. odpowiednio wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych). Każde źródło formalne zostało krótko scharakteryzowane z punktu widzenia wspólnotowych zasad stanowienia prawa. Następnie sformułowano konsekwencje wynikające dla ustawodawcy i legislatora krajowego z przyjęcia przez ustawodawcę unijnego danej formy regulacji.

2. Prawo pierwotne

Obejmuje ono traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich, traktat o Unii Europejskiej, umowy zmieniające te źródła prawa, traktaty akcesyjne, a także pewne normy niepisane (prawo zwyczajowe, ogólne zasady prawa).

Na gruncie prawa polskiego prawo pierwotne, w tym także traktat akcesyjny, będzie miało rangę umów ratyfikowanych w trybie „dużej” ratyfikacji, tj. będzie usytuowane pomiędzy konstytucją a ustawami. Do rozważenia pozostaje kwestia zapewnienia absolutnego prymatu prawa pierwotnego, wynikającego z orzecznictwa ETS.

3. Rozporządzenia wspólnotowe

Rozporządzenia wspólnotowe są aktami prawnymi wydawanymi przez Radę UE działającą wspólnie z Parlamentem Europejskim, Radę UE albo Komisję (zgodnie z procedurami określonymi w traktatach założycielskich), mają zasięg ogólny (tzn. są skierowane do wszystkich podmiotów) i wiążą w całości. Ich obowiązywanie w krajowym porządku prawnym znajduje podstawę w przepisie art. 249 TWE; podstawę w prawie polskim stanowić będzie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Rozporządzenia mają być stosowane jako prawo wspólnotowe; implementacja przepisów rozporządzeń do prawa krajowego oraz precyzowanie treści rozporządzeń w przepisach prawa krajowego są niedopuszczalne. Wydanie przepisów krajowych w celu implementacji rozporządzeń jest dopuszczalne na zasadach wyjątkowych w przypadkach określonych niżej w pkt. 3.2.

Rozporządzenia są publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich i nie podlegają ogłoszeniu w dziennikach urzędowych państw członkowskich. Moc wiążąca oraz stosowanie rozporządzeń unijnych w państwach członkowskich nie są uzależnione od ogłoszenia rozporządzeń (podania do wiadomości) w danym państwie.

Jednostki mogą dochodzić uprawnień wynikających z rozporządzeń przed sądami krajowymi państw członkowskich Wspólnoty, które powinny odmówić zastosowania prawa krajowego w każdym przypadku, w którym przepisy krajowe wkroczyły w zakres uregulowania wynikającego z rozporządzenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak również dalsze wnioski i wskazania uwzględniające charakter (istotę) rozporządzeń wspólnotowych, należy przy ich implementacji kierować się następującymi zasadami:

3.1. Nie można podejmować działań wywierających (bezpośrednio lub pośrednio) wpływ na zakres zastosowania

rozporządzeń albo na ich skuteczność. Niedopuszczalne jest tworzenie przepisów krajowych sprzecznych z rozporządzeniem, ale także powtarzanie treści rozporządzenia w całości lub w części w przepisach prawa krajowego. Niedopuszczalne jest uzupełnianie, precyzowanie lub zmiana znaczenia przepisów rozporządzenia w prawie krajowym;

3.2. Przenoszenie niektórych przepisów rozporządzeń do prawa krajowego jest możliwe tylko w ściśle określonych sytuacjach. Są także sytuacje, w których mogą albo nawet powinny zostać wydane przepisy krajowe, które wprawdzie nie przenoszą do prawa krajowego przepisów rozporządzeń, ale które pozostają w niewątpliwym i ścisłym związku merytorycznym z przepisami rozporządzeń, a tym samym stanowią nawiązanie do treści zawartych w nich uregulowań.

Wyróżnia się tu kilka podstawowych grup takich przypadków:

3.2.1. Jeżeli samo rozporządzenie przewiduje wydanie określonych przepisów krajowych przez państwa członkowskie lub przepisów uzupełniających (w ściśle określonym zakresie), odbiegających od przepisów rozporządzenia. Zobowiązanie do wydania takich przepisów (podjęcia działań wykonawczych) może wynikać z rozporządzenia bezpośrednio lub także pośrednio;

3.2.2. Jeżeli wydanie przepisów krajowych jest niezbędne lub co najmniej pożądane dla zapewnienia stosowania i pełnej skuteczności rozporządzenia w państwie członkowskim. Dotyczyć to może zwłaszcza przepisów określających właściwość organów krajowych i związane z tym szczegółowe kwestie natury proceduralnej, finansowej, organizacyjnej. W prawie krajowym należy bowiem zapewnić pełne ich wdrożenie, nie wyłączając kwestii procedur monitorowania i kontroli przestrzegania prawa wspólnotowego w danej dziedzinie, w celu pełnego poddania się działaniu prawa wspólnotowego zawartego w rozporządzeniach;

3.2.3. O ile jest to konieczne i celowe, dopuszcza się wprowadzenie do krajowego porządku prawnego – za naruszanie przepisów rozporządzeń wspólnotowych – sankcji, w tym sankcji cywilnoprawnych, administracyjnych lub karnych;

3.2.4. Powtórzenie treści przepisów rozporządzeń w prawie krajowym jest pożądane tylko z przyczyn natury techniczno-legislacyjnej lub organizacyjnych, np. jeżeli brak powtórzenia przepisu rozporządzenia czyni akt krajowy niezrozumiałym, a odesłanie lub nawiązanie w inny sposób do treści rozporządzenia nie jest możliwe lub nie prowadzi do właściwych efektów legislacyjnych. Tego typu powtórzenia rozporządzeń wspólnotowych w prawie krajowym można tolerować pod warunkiem, że powtarzają one brzmienie przepisów rozporządzenia i nie stanowią niedopuszczalnej praktyki mającej na celu zastępowanie prawa wspólnotowego nawet identycznie brzmiącym przepisem krajowym.

3.3. Niedopuszczalne jest uzupełnienie, precyzowanie lub zmiana znaczenia przepisów rozporządzenia w prawie krajowym;

3.4. Nie jest dopuszczalne wprowadzanie wiążącej wykładni przepisów rozporządzenia w drodze partykularnych zasad interpretacji lub stosowania rozporządzeń przez organy państwa. Podważałoby to bowiem ich wspólnotowy charakter. Istotą rozporządzeń jest ich obowiązywanie we wszystkich państwach członkowskich jednocześnie i w jednakowy sposób;

3.5. Z krajowego porządku prawnego należy wyeliminować przepisy sprzeczne z rozporządzeniami wspólnotowymi. Problem dotyczy wszystkich przepisów, które regulują materie objęte rozporządzeniami wspólnotowymi, w tym także przepisów powielających rozporządzenia wspólnotowe. Cel ten osiąga się przez uchylenie przepisów krajowych. W świetle orzecznictwa ETS nie jest tu wystarczające zapewnienie jedynie zgodności działania admini-

stracji z rozporządzeniem, bez dostosowania przepisów krajowych do przepisów rozporządzenia;

3.6. Ze względu na wymogi co do jednoznaczności i przejrzystości stanu prawnego wobec adresatów norm, preferować należy uchylenie lub zmianę konkretnych przepisów prawa krajowego sprzecznych z przepisami rozporządzenia, poprzez wyczerpujące wymienienie aktów lub przepisów sprzecznych z rozporządzeniem, oraz unikać w tym zakresie generalnych klauzul derogujących, a także klauzul o nienaruszaniu przepisów rozporządzenia;

3.7. Zakazane jest stanowienie nowych regulacji krajowych sprzecznych z rozporządzeniami, jak również utrzymywanie w mocy przepisów prawa krajowego dostosowanych do rozporządzeń UE, przyjętych w okresie stowarzyszenia;

3.8. Ilekroć zachodzi potrzeba zastosowania „odesłania” w przepisie prawa krajowego do przepisów rozporządzenia, należy powołać konkretny przepis rozporządzenia i adres publikacyjny (Dziennik Urzędowy WE).

4. Dyrektywy wspólnotowe

Dyrektywy są aktami o szczególnym charakterze. Są skierowane do państw członkowskich i nakładają na nie obowiązek osiągnięcia konkretnego rezultatu, nakreślając wiążące ramy czasowe. Pozostawiają natomiast państwom członkowskim swobodę wyboru środków zmierzających do tego celu. Dyrektywy są aktem bezpośrednio obowiązującym w tym sensie, że stwarzają po stronie państwa zobowiązanie do prawidłowego wykonania dyrektywy, powstające w momencie wejścia w życie dyrektywy w sferze wspólnotowej; co do zasady nie są one – jako skierowane do państw członkowskich – bezpośrednio skuteczne (tj. nie tworzą uprawnień oraz nie nakładają obowiązków na jednostki). Jednostka może powołać się na uprawnienia wynikające z dyrektyw dopiero wtedy, gdy państwo nie wyda odpowiednich przepisów krajowych, mają-

cych na celu realizację dyrektyw w wyznaczonym terminie, albo też uczyni to w niewłaściwy sposób. Dochodzenie praw sformułowanych w dyrektywach możliwe jest jedynie w stosunku do państwa członkowskiego, które nie wypełniło zobowiązań nałożonych przez dyrektywę. Nie jest natomiast możliwe oparcie się na dyrektywach w celu rewindykacji odpowiednich uprawnień wynikających z dyrektyw wobec innych podmiotów prawnych, działających na tej samej płaszczyźnie. Jeżeli państwo nie wykona w terminie dyrektywy, może ponosić odpowiedzialność materialną w stosunku do osób poszkodowanych.

Na podstawie orzeczeń ETS można sformułować ogólne zasady dotyczące prawidłowej implementacji dyrektyw, którymi powinien się kierować prawodawca krajowy przy wydawaniu przepisów prawnych, mających implementować dyrektywę.

4.1. Państwo samo ocenia, jaki rodzaj (forma) aktu prawnego na gruncie jego porządku konstytucyjnego należy wydać w celu wykonania dyrektywy. Zależy to przede wszystkim od materii (zakresu przedmiotowego) dyrektywy oraz jej wpływu na sytuację prawną jednostek. Obowiązek wydania przepisów krajowych dotyczy również sytuacji, w których dyrektywa mogłaby być stosowana bezpośrednio (tj. gdy przepisy są jasne, precyzyjne, bezwarunkowe i nie pozostawiają marginesu swobody decyzji państwu);

4.2. Ze względu na wymóg pewności prawa i jasności zobowiązań wynikających z ustawodawstwa, konieczne jest wydanie przepisów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym (najczęściej ustawy); w szczególności nie jest wystarczająca praktyka administracyjna. Ranga aktu prawa krajowego musi co najmniej odpowiadać randze aktu, jakim uregulowano by dane zagadnienie w prawie krajowym. W przypadku sprzeczności ustawy krajowej z dyrektywą, ustawa powinna być zmieniona;

4.3. Podmiot właściwy dla wydania aktu implementującego dyrektywę jest określony przez prawo krajowe. Mogą to być również władze regionalne lub samorządowe, jeżeli dana sprawa należy do ich kompetencji. Ostateczna odpowiedzialność za właściwą i terminową implementację dyrektywy spoczywa na organach centralnych;

4.4. Przepisy prawa krajowego muszą być wydane w terminie wyznaczonym przez dyrektywę. Opóźnienia wynikające z przyczyn wewnętrzpaństwowych nie mogą stanowić usprawiedliwienia dotyczącego zwłoki w realizacji dyrektywy;

4.5. Jeżeli obowiązujące w państwie przepisy zapewniają już właściwą implementację dyrektywy, należy poinformować o tym Komisję oraz podać to urzędowo do wiadomości w sposób zapewniający jednostkom dostęp do tej informacji;

4.6. Akt prawa krajowego musi wyraźnie powoływać się na dyrektywę, którą wykonuje (w skrajnych przypadkach – na konkretne przepisy dyrektywy);

4.7. W zasadzie błędem jest tłumaczenie w akcie prawa krajowego definicji użytych w dyrektywie, tzw. słowniczek dyrektywy. Słowniczek służy jedynie jako wskazówka dla ustawodawcy krajowego, jakie instytucje prawa krajowego powinien on objąć odpowiednim aktem prawa krajowego. Tłumaczenie natomiast może spowodować wprowadzenie do prawa krajowego instytucji temu prawu nieznanych;

4.8. Implementacja dyrektyw powinna być dokonywana w taki sposób, aby wkomponowana była w krajowy porządek prawny, uwzględniając kulturę prawną państwa członkowskiego i terminologię ustawodawstwa krajowego;

4.9. Wydając akt prawa krajowego, nie trzeba używać terminologii stosowanej w dyrektywie. Ważniejsze jest oddanie sensu i ducha dyrektywy, niż jej dosłownego brzmienia. W niektórych dyrektywach wszelako (zwłaszcza dotyczących wymogów technicznych, ochrony środowiska itp.) tłumaczenie dosłowne może być przydatnym rozwiązaniem;

4.10. Jeżeli dyrektywa przewiduje rozwiązania alternatywne, państwo ma obowiązek dokonania wyboru tego rozwiązania, które najlepiej koresponduje z systemem prawa krajowego. Jednocześnie nie może ono kwestionować skuteczności przepisów krajowych, wydanych w innych państwach członkowskich, jeżeli opierają się one na innych rozwiązaniach dopuszczonych przez dyrektywę;

4.11. Niekiedy dyrektywy bywają bardzo szczegółowe – wówczas jedynym rozwiązaniem może okazać się dosłowne przeniesienie tekstu dyrektywy do prawa krajowego. Nie jest jednak dopuszczalne traktowanie dyrektywy jako aneksu do aktu prawa krajowego. Należy unikać w implementowanej do prawa krajowego dyrektywie odesłania do tekstu dyrektywy;

4.12. Implementacja powinna zapewnić kompletną regulację kwestii określonej w dyrektywie; powinna obejmować nie tylko przepisy materialne, lecz także procedury konieczne dla wykonania dyrektywy;

4.13. Aneksy stanowią integralną część dyrektywy i są objęte określonymi tu zasadami;

4.14. Przystępując do wydania przepisów prawnych w celu wykonania dyrektywy, należy zawsze brać pod uwagę zasady prawa wspólnotowego, w tym zasady subsydialności, proporcjonalności i ochrony praw człowieka (określone w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka);

4.15. Środki krajowe służące wykonaniu dyrektywy muszą być notyfikowane Komisji.

5. Decyzje wspólnotowe

Decyzje mogą być wydawane przez podmioty prawotwórcze Wspólnot Unii Europejskiej. Są skierowane do jednoznacznie określonych, indywidualnych podmiotów (państwo członkowskie lub grupa państw członkowskich, podmioty gospodarcze itp.) Decyzje we wszystkich swoich częściach obo-

wiążują tych, do których zostały skierowane. Większość decyzji nie będzie wymagała interwencji ustawodawcy krajowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, ustala się następujące zasady wykonywania decyzji:

5.1. Decyzje obowiązują adresata do momentu, dopóki ETS nie orzeknie o zawieszeniu ich stosowania;

5.2. Decyzja skierowana do państwa wiąże jego organy, w tym rząd;

5.3. Wykonywanie decyzji nie może być ograniczone w drodze regulacji prawa krajowego;

5.4. W przypadku kiedy decyzja dotyczy większej grupy adresatów, organ wydający decyzję może zrezygnować z indywidualnego jej dostarczenia. Decyzja wchodzi w życie wraz z opublikowaniem jej w Dzienniku Urzędowym WE (dotyczy to decyzji podejmowanych przez Parlament i Radę UE). Pozostałe decyzje są notyfikowane stronom i nabierają mocy obowiązującej w wyniku notyfikacji;

5.5. Decyzja jest bezpośrednio skuteczna w odniesieniu do adresata i zobowiązuje go, lub uprawnia, do określonego działania;

5.6. W przypadku, gdy adresatem decyzji jest państwo, a decyzja nakazuje wydanie krajowego aktu wykonawczego, to skutek prawny w tym przypadku w odniesieniu do niepaństwowych podmiotów prawnych powstaje na podstawie wydanego aktu prawnego.

6. Umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnotę

Umowy takie stanowią szczególne źródło prawa wspólnotowego. W hierarchii źródeł prawa zajmują one miejsce pomiędzy prawem pierwotnym a prawem wtórnym. Oznacza to, że umowy mogą być zawierane tylko zgodnie z przepisami traktatów założycielskich. Jeżeli zamierzona umowa miałaby być niezgodna z prawem pierwotnym, konieczna byłaby wcze-

śniejsza zmiana traktatów (art. 300 ust. 5 TWE). Z kolei formalnym aktem wyrażającym zgodę na zawarcie umowy przez Wspólnotę jest decyzja Rady UE, a więc akt prawa wtórnego. Z zasad prawa międzynarodowego wynika, że umowy międzynarodowe powinny wiązać Wspólnotę (instytucje) i państwa członkowskie (zasada *pacta sunt servanda*); potwierdza to art. 300 ust. 7 TWE. Kompetencje do zawierania umów mogą wynikać z przepisów traktatów założycielskich albo z tzw. kompetencji dorozumianych.

Kompetencja do zawierania umów międzynarodowych może być wyłączna lub mieszana. W pierwszym przypadku Wspólnota może zawierać umowy w ramach swoich kompetencji wyłącznych albo w takich sprawach, które należą wprawdzie do kompetencji konkurencyjnych, ale Wspólnota wydała już szczegółowe akty prawne je regulujące. Jeżeli jednak jakaś sprawa należy częściowo do kompetencji Wspólnoty, a częściowo – państw członkowskich, wtedy możliwe jest zawarcie umowy wyłącznie przy współudziale tych państw.

Obecnie obowiązująca regulacja art. 300 ust. 7 TWE stwierdza jednoznacznie, że umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę są wiążące dla instytucji wspólnotowych i państw członkowskich. Wiele aspektów szczegółowych tej kwestii zostało rozstrzygniętych przez orzecznictwo ETS. W najpełniejszy sposób Trybunał dokonał analizy sytuacji prawnej umów międzynarodowych we wspólnotowym porządku prawnym w sprawie *Kupferberg*. Postanowienia umowy wiążą instytucje Wspólnoty i państwa członkowskie jako integralna część prawa wspólnotowego. Rzeczą wszystkich podmiotów jest zapewnienie pełnego wykonania postanowień umowy. Tym samym mogą one być bezpośrednio skuteczne na takich samych zasadach, jak wszystkie inne normy prawa wspólnotowego. Ich bezpośrednie stosowanie nie jest uwarunkowane wzajemnością (czyli bezpośrednim stosowaniem tej umowy przez partnera).

7. Prawo niewiążące – opinie, zalecenia, akty nienazwane

Opinie wydawane są przez instytucje Wspólnoty na wniosek innych podmiotów, zalecenia z własnej inicjatywy. Wszystkie te akty powinny być brane pod uwagę przez państwa przy wykładni i stosowaniu prawa wewnętrznego. W prawie wspólnotowym mamy do czynienia także z tzw. aktami nienazwanymi. Wszystkie one mają jedną wspólną cechę: podlegają kontroli ze strony Trybunału Sprawiedliwości. Przykładowo jedno z najważniejszych orzeczeń ETS w sprawie ERTA, dotyczącej podziału kompetencji między Wspólnotę a państwa członkowskie oraz kompetencji dorozumianych do zawierania umów międzynarodowych, zapadło w związku z wydaniem przez Radę UE aktu nienazwanego – instrukcji negocjacyjnej dla państw członkowskich w związku z rokowaniami nad zawarciem umowy międzynarodowej. Wśród innych aktów nienazwanych możemy wymienić: konkluzje i uchwały Rady UE (jeżeli te ostatnie wykraczają poza zakres kompetencji wspólnotowych, określa się je jako uchwały Rady UE i przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie), umowy między instytucjami Wspólnoty (mające zwykle jako przedmiot uściślenie procedur), a także komunikaty Komisji.

8. Źródła prawa w II i III filarze

Obie te dziedziny współpracy posługują się formami prawnymi charakterystycznymi dla klasycznej współpracy międzyrządowej. Instrumenty prawne kierowane są zawsze do państw członkowskich i wymagać będą interwencji ustawodawcy krajowego.

8.1. W zakresie współpracy w polityce zagranicznej TUE (art. 12) przewiduje dwie zasadnicze formy działania: wzmocnienie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, które powinno następować poprzez koordynację działań tych państw oraz poprzez zajmowanie wspólnego stanowiska Unii przez

Radę UE tak często, gdy tylko będzie to konieczne. Państwa członkowskie zobowiązane są ponadto do koordynowania swych stanowisk w ramach konferencji międzynarodowych oraz – w szczególności – w organizacjach międzynarodowych (włączając Radę Bezpieczeństwa).

8.2. Drugą formą właściwą dla polityki zagranicznej jest podejmowanie wspólnego działania przez Unię (art. 13 TUE). Traktat ustanawia w tym zakresie jedynie procedury, pozostawiając zakres ewentualnych wspólnych działań późniejszym ustaleniom. W praktyce dotyczyć one mają Europy i obszaru Morza Śródziemnego, pozostawiając dyplomacjom narodowym kwestie szczególnych powiązań wynikających z dekolonizacji. Wyłączone są zagadnienia polityki bezpieczeństwa. Procedura podejmowania decyzji odnośnie do wspólnych działań jest dość skomplikowana. Najpierw Rada UE powinna ustalić ogólne ramy działania. Następnie na tej podstawie Rada powinna sprecyzować cele wspólnego działania, środki do ich osiągnięcia oraz zakres i czas ich stosowania. Dopiero w trzecim stadium (realizacji) Rada kwalifikowaną większością głosów może podejmować decyzje operacyjne. Traktat i towarzyszące mu dokumenty zawierają szereg gwarancji proceduralnych, zabezpieczających uprawnienia państw członkowskich – zwłaszcza konsekwencje zasadniczej zmiany okoliczności leżących u podstaw wspólnego działania, możliwość podejmowania działań jednostronnych w przypadku szczególnych interesów państwa członkowskiego oraz możliwość niewłączenia się państwa członkowskiego do wspólnego działania, jeżeli wynika to z jego specyficznej sytuacji. Wspólne działanie jest wiążące dla państw członkowskich.

8.3. Traktat z Maastricht wprowadził w III filarze specyficzne instrumenty prawne. Najczęściej używanymi są wspólne stanowisko i wspólne działanie, odpowiadające generalnie analogicznym środkom funkcjonującym w II filarze. W dziedzinie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w za-

kresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości szczególny charakter mają konwencje międzynarodowe. Traktat zmodyfikował tę strukturę, eliminując wspólne działania i wprowadzając w ich miejsce do prawa unijnego dwa nowe środki prawne: decyzje oraz decyzje ramowe.

8.3.1. Szczególnym środkiem III filaru są konwencje międzynarodowe w sprawach będących przedmiotem współpracy. Są one przyjmowane przez Radę UE, a następnie przedstawiane do przyjęcia (ratyfikacji) zgodnie z wymogami prawa wewnętrznego państw członkowskich. W odróżnieniu od konwencji przyjmowanych na podstawie art. 293 TWE, konwencje III filaru nie są aktami wspólnotowymi, lecz środkami międzynarodowoprawnymi.

Środki wykonawcze do konwencji w zakresie III filaru mogą być przyjmowane kwalifikowaną większością 2/3 głosów. Państwa-strony mogą powierzyć jurysdykcję w zakresie wykonywania i interpretacji konwencji Trybunałowi Sprawiedliwości.

8.3.2. Wśród nowych środków wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski, decyzje mogą być przyjmowane we wszystkich sprawach będących przedmiotem zainteresowania III filara, z wyjątkiem zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich, które jest zastrzeżone dla decyzji ramowych.

8.3.3. Decyzje ramowe – zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt b TUE – wydawane są dla zbliżenia przepisów ustaw i przepisów rozporządzeń w państwach członkowskich. Wiążą one państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, ale pozostawiają władzom krajowym wybór form i środków. Od dyrektyw różni je to, że nigdy nie wywołują bezpośredniego skutku, tzn. nie mogą nadawać uprawnień lub nakładać obowiązków na jednostki.

Wyróżnia się kilka rodzajów decyzji ramowych:

1) decyzje ramowe dotyczące wprowadzenia do ustawodawstwa karalności określonych czynów, np. terroryzmu, fałszowania

euro, handlu ludźmi – implementacja takich postanowień wymaga nowelizacji odpowiednich przepisów krajowych ustaw karnych i musi nastąpić w drodze ustawy. Decyzje przewidują również np. wprowadzenie odpowiedzialności osób prawnych – implementacja musi nastąpić w drodze aktu rangi ustawowej;

2) decyzje ramowe dotyczące procedur – np. europejskiego nakazu tymczasowego aresztowania – ze względu na materię uregulowania oraz wpływ na sytuację prawną jednostek; implementacja również powinna nastąpić w drodze ustawowej. Decyzje tego typu są na tyle szczegółowe, że w celu zapewnienia prawidłowego ich funkcjonowania należy je dosłownie implementować do prawa krajowego;

3) decyzje ramowe dotyczące form współpracy – np. wspólnych zespołów śledczych – implementacja dokonana powinna być poprzez wprowadzenie przepisów proceduralnych, umożliwiających podjęcie współpracy i zawarcie określonych umów;

4) decyzje ramowe dotyczące określonych aktów prawa międzynarodowego – ich implementacja wymaga podjęcia określonych działań, np. wycofania zgłoszonych zastrzeżeń do konwencji międzynarodowych (np. w zakresie tzw. prania pieniędzy).

Do decyzji ramowych stosuje się zasady zbliżone do implementacji dyrektyw:

1) aby uzyskać określony rezultat, forma i metoda implementacji decyzji muszą być wybrane w sposób, który zapewnia, że decyzja ramowa będzie funkcjonować efektywnie z uwzględnieniem jej celu – państwo dokonujące implementacji ma swobodę określenia krajowego podziału kompetencji przy podejmowaniu stosownych działań – nie może to mieć jednak wpływu na zakres implementacji i stanowić ewentualnego usprawiedliwienia zaniedbań;

2) państwo jest zobowiązane implementować decyzję ramową w sposób, który zapewnia przejrzystość i bezpieczeństwo prawne, a zatem dokonywać implementacji aktami, które mają bezwzględnie wiążący skutek prawny;

3) implementacja decyzji nie wymaga koniecznie wprowadzenia do porządku prawnego dosłownego brzmienia decyzji. Ogólny kontekst prawny może być wystarczający, o ile pełne stosowanie decyzji ramowej jest zapewnione w sposób jasny i precyzyjny. Przepisy sprzeczne z decyzją muszą być odpowiednio zmienione;

4) decyzje ramowe muszą być implementowane w terminach w nich określonych tak, aby zostały przyjęte i weszły w życie odpowiednie przepisy krajowe.

8.4. W praktyce Rada Europejska posługuje się również często instrumentami nieformalnymi, tj. uchwałami, zaleceniami i deklaracjami. Bez względu na formę aktu, dla jego przyjęcia wymagana jest jednomyślność członków Rady. Prawo międzynarodowe zdecydowanie rozróżnia pomiędzy aktami wiążącymi państwa i aktami niewywołującymi skutków prawnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że akty te mogą stwarzać zobowiązania o charakterze politycznym, i to stosunkowo mocne, biorąc pod uwagę charakter stosunków łączących państwa członkowskie w ramach Unii Europejskiej. Ich treść powinna zatem być uwzględniana przy zgłaszaniu odpowiednich projektów aktów normatywnych przez poszczególne rządy.

9. Istotną cechą prawa wspólnotowego jest zasada bezpośredniego obowiązywania, która oznacza, że każdy akt prawa wtórnego Unii Europejskiej zaczyna obowiązywać w prawie krajowym państw członkowskich w momencie wejścia w życie w sferze wspólnotowej. W tym celu muszą być spełnione trzy warunki:

9.1. Obowiązek uzasadnienia aktu prawnego związany jest z funkcjonowaniem w porządku prawnym Wspólnoty zasad proporcjonalności, niezbędności i konieczności. Każdy akt podlega kontroli ze strony Trybunału Sprawiedliwości, który musi mieć możliwość oceny działania instytucji wydającej ten akt. Uzasadnienie powinno być więc tak skonstruowane, by umożliwić Trybunałowi taką kontrolę, szczególnie w tych

przypadkach, w których instytucje wspólnotowe korzystają z kompetencji dyskrecjonalnych, a także wtedy, gdy w grę wchodzi ewentualne naruszenie zasad proporcjonalności i subsydialności. Uzasadnienie spełnia również dodatkowe zadanie z punktu widzenia obywateli europejskich i postulatu przejrzystości (transparentności) działań Wspólnoty. Uzasadnienie powinno każdorazowo odwoływać się do elementów faktycznych oraz wskazywać normy prawne, na których opiera się dany środek prawny. Uzasadnienie środków wspólnotowych spełnia więc funkcję zasadniczo inną niż uzasadnienie aktów krajowych. Jest ono zwykle formułowane w preambule danego aktu prawnego i powinno być brane pod uwagę przez legislatora krajowego w procesie opracowywania aktów krajowych wdrażających prawo wspólnotowe;

9.2. Obowiązek wskazania podstawy prawnej nawiązuje z jednej strony do zasady prawa międzynarodowego, zgodnie z którą organizacja międzynarodowa może działać tylko wtedy, gdy wskaże konkretne upoważnienie do takiego działania, przyznane jej przez państwa członkowskie. Podstawa prawna aktu może być trojaka: szczegółowy przepis traktatu, przepisy o harmonizacji prawa (art. 94-95 TWE) albo przepis dotyczący kompetencji dorozumianych (art. 308 TWE);

9.3. Publikacja aktu prawnego jest trzecim warunkiem niezbędnym do wywarcia przez ten akt skutku prawnego. Forma publikacji zależy od charakteru aktu. Akty powszechnie obowiązujące (rozporządzenia, dyrektywy adresowane do wszystkich państw członkowskich, a także wszystkie akty przyjmowane w procedurze współdecydowania) są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym WE; pozostałe środki prawne powinny być notyfikowane adresatom.

Projekt opinii przygotowali:

*prof. dr hab. Władysław Czapliński, prof. dr hab. Paweł Czechowski,
dr Aleksander Proksa*

Warszawa, 2003-01-31

***Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
w sprawie dyscyplinarnej***

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w S. po rozpoznaniu wniosku skarżącego o wstrzymanie wykonania decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w S. w przedmiocie wydalenia ze służby umorzył postępowanie sądowe toczące się nad wnioskiem. W uzasadnieniu decyzji Sąd przedstawił następującą argumentację: Przepis art. 139 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. (Dz. U. z 2002 r. nr 7, poz. 58 z późn. zm.) stanowi, iż na orzeczenia kończące postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Cytowany przepis nie przesądza zatem o kwalifikowaniu decyzji (orzeczenia), wydanej w postępowaniu dyscyplinarnym, jako prawomocnej, podobnie jak inne organy administracji wydające decyzje w trybie k.p.a.

W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. nr 4, poz. 14) przepis § 32 art. 6 kwalifikuje orzeczenie dyscyplinarne wydane przez organ odwoławczy jako orzeczenie ostateczne. Natomiast § 34 stanowi, iż po uprawomocnieniu się orzeczenia dyscyplinarnego przełożony właściwy w sprawach osobowych wykonuje orzeczoną karę.

A zatem, skoro wykonaniu podlega orzeczenie prawo-

mocne, tj. takie, od którego nie przysługuje stronie żaden środek odwoławczy w sprawie, a na orzeczenie dyscyplinarne organu odwoławczego została złożona skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego w ustawowym terminie, to zaskarżone orzeczenie nie jest prawomocne i jako takie nie podlega wykonaniu w trybie § 34 cytowanego rozporządzenia.

Z tych przyczyn zbędne jest orzekanie przez Sąd w przedmiocie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd sformułował tezę, której stosowanie w praktyce mogłoby doprowadzić do utrudnień w wykonaniu jakiegokolwiek kary dyscyplinarnej, jeżeliby tylko strona niezadowolona z wydanego rozstrzygnięcia korzystała z przysługujących jej uprawnień do zaskarżenia decyzji kończącej postępowanie dyscyplinarne.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 16 ustanawia dwie zasady:

- 1) trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych,
- 2) sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych.

Artykuł 16 k.p.a. w § pierwszym zawiera definicję decyzji ostatecznych stanowiąc, że są to decyzje, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Zgodnie z art. 127 k.p.a. odwołanie służy stronie od decyzji wydanej w pierwszej instancji i tylko do jednej instancji, co wynika także z art. 15 k.p.a., który wprowadził zasadę dwuinstancyjności postępowania.

Odwołanie nie będzie zatem przysługiwało od:

- 1) decyzji wydanych w II instancji,
- 2) decyzji wydanych w I instancji w sytuacjach, gdy przepisy kodeksu postępowania administracyjnego lub przepisy szczególne wprowadzają wyjątki od dwuinstancyjności postępowania,
- 3) od decyzji wydanej w I instancji, jeżeli strona uchybiła terminowi do wniesienia odwołania i nie przy-

wrócono stronie tego terminu.

Artykuł 16 § 2 k.p.a. stanowi natomiast, że decyzje mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach¹. Z brzmienia tego przepisu wynika prawo skargi do Sądu na decyzje administracyjne. Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym skarga przysługuje, jeżeli strona² wyczerpała wszystkie środki odwoławcze, jakie jej przysługiwały w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Skargę zatem można wnieść od decyzji ostatecznej.

W sprawach indywidualnych, rozstrzyganych za pomocą decyzji administracyjnych, wykonalność decyzji powiązano z jej ostatecznością w sensie wyczerpania toku instancji w samym postępowaniu administracyjnym. Kodeks postępowania administracyjnego posługuje się jedynie pojęciem decyzji ostatecznej. Pojęcie prawomocności ukształtowało się na gruncie procedur sądowych. W ujęciu formalnym oznacza ono, że orzeczenie nie może być zaskarżone do Sądu. W rozumieniu materialnym prawomocne orzeczenie ma powagę rzeczy osądzonej. Prawomocne więc są decyzje ostateczne:

- 1) których nie można zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu:
 - a) braku drogi sądowej,
 - b) niewyczerpania toku instancji,
 - c) upływu terminu do wniesienia skargi;
- 2) zaskarżone do Sądu, gdy Sąd:
 - a) odrzucił skargę,
 - b) oddalił skargę,
 - c) umorzył postępowanie.

Z art. 40 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administra-

¹ Obecnie w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74 poz. 368 z późn. zm.).

² Z wyjątkiem prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich.

cyjnym wynika, że wniesienie skargi do Sądu nie wstrzymuje wykonania aktu (m.in. decyzji administracyjnej), jednakże Sąd może na wniosek strony lub z urzędu wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania aktu, zwłaszcza jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia skarżącemu znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W ust. 2 art. 40 ustawodawca określił sytuację, gdy wstrzymanie wykonania aktu następuje z mocy samego prawa³.

Poprzestanie na analizie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym prowadzi do konkluzji, że wniosek strony złożony w trybie art. 40 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z formalnego punktu widzenia jest zasadny. Jednakże zestawienie powołanych wyżej regulacji z przepisami ustawy o Policji i rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów może nasuwać wątpliwości. Na mocy art. 139 ust. 3 ustawy o Policji policjantowi przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne⁴. Zgodnie z § 32 ust. 6 rozporządzenia ostateczne jest orzeczenie dyscyplinarne wydane przez organ II instancji. Jednakże to samo rozporządzenie wprowadza pojęcie prawomocności⁵, uzależniając wykonanie orzeczonej kary od uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego. Zestawienie treści § 34 rozporządzenia z wywodami na temat prawomocności orzeczeń wydawanych w postępowaniu administracyjnym prowadzi do wniosku, że nie może być wykonalne orzeczenie dyscyplinar-

³ Z mocy prawa następuje wstrzymanie wykonania aktu, jeżeli organ nie przedstawił Sądowi odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy w terminie 30 dni od daty doręczenia organowi przez Sąd odpisu skargi.

⁴ Jest to wyjątek od zasady wynikającej z art. 19 pkt 3 ustawy o NSA.

⁵ § 33 i 34 rozporządzenia.

ne, jeżeli strona skorzystała z uprawnienia do złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zakładając racjonalność prawodawcy należy uznać, że powstała sytuacja jest wynikiem nowelizacji przepisów ustawy o Policji wprowadzonej ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym, oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 100, poz. 1084), która dodała ust. 3 do art. 139 stanowiący, że orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne może być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na mocy ogólnej normy zawartej w art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym Sąd ten nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych. W stanie prawnym obowiązującym do 18 października 2001 r. w kwestii orzecznictwa dyscyplinarnego pojęcia „decyzja ostateczna” i „decyzja prawomocna” były tożsame. Obecnie pozostawienie w przepisach dotyczących postępowania dyscyplinarnego pojęcia prawomocności powoduje konsekwencje w postaci chociażby niemożności, do czasu wydania przez Sąd rozstrzygnięcia, zwolnienia ze służby funkcjonariusza, wobec którego wydano orzeczenie o wydaleniu ze służby. A należy pamiętać, że kara ta jest orzekana jedynie w przypadkach najcięższych czynów popełnianych przez policjantów. Czynów, które zdaniem organu orzekającego uniemożliwiają pozostawienie funkcjonariusza w służbie.

Obecnie termin rozpoznawania spraw w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynosi około dwunastu miesięcy. Od 1 stycznia 2004 r., kiedy zacznie obowiązywać zasada dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, okres, w którym orzeczenie wydane w postępowaniu dyscyplinarnym się uprawomocni, ulegnie odpowiednio wydłużeniu. Taki stan doprowadzi do iluzoryczności orzecznictwa dyscyplinarnego.

W związku z tym w pracach nad projektem zmian⁶ do ustawy o Policji należałoby uwzględnić zaprezentowane stanowisko i nie uzależniać wykonania kar od uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego. Ewentualne błędy organu, zweryfikowane przez Sąd, będą mogły być naprawione dzięki instytucji przywrócenia do służby.

Czerwiec 2003 r.

Sygn. akt SA/Sz 2231/02

P O S T A N O W I E N I E

Dnia 16 stycznia 2003 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w S. w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia NSA – Marian Jażdziński
Sędziowie NSA – Zygmunt Chorzępa (spr.)
– Maria Dożyńkiewicz

po rozpoznaniu w dniu 16 stycznia 2003 r.
na posiedzeniu niejawnym
wniosku J. M. o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji
w sprawie ze skargi
na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w S.
z dnia 20 sierpnia 2001 r.
Nr 8/02

⁶ Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r. sygn. akt K. 36/00 art. 139 ust. 2 ustawy o Policji w części dotyczącej postępowania dyscyplinarnego traci moc 30 września 2003 r.

w przedmiocie wydalenia ze służby

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie sądowe wywołane wnioskiem
o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji**

U z a s a d n i e n i e

Wraz ze skargą, J. M. złożył wniosek o wstrzymanie wykonania orzeczenia Komendanta Wojewódzkiego Policji w S. o wymierzeniu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby.

Przepis art. 139 ust. 3 ustawy z dnia 6.04.1990 r. o Policji (tekst jednolity – Dz. U. Nr 101 poz. 1092 z 2002 r. ze zm.) stanowi, iż na orzeczenia kończące postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Cytowany przepis nie przesądza zatem o kwalifikowaniu decyzji (orzeczenia) wydanej w postępowaniu dyscyplinarnym, w zakresie jej prawomocności, podobnie jak inne organy administracji wydające decyzje w trybie k.p.a.

W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19.12.1997 r. (Dz. U. Nr 4 poz. 14 z 1998 r.) w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów, przepis § 32 art. 6 kwalifikuje orzeczenie dyscyplinarne wydane przez organ odwoławczy jako orzeczenie ostateczne. Natomiast § 34 stanowi, iż po uprawomocnieniu się orzeczenia dyscyplinarnego, przełożony właściwy w sprawach osobowych wykonuje orzeczoną karę.

A zatem, skoro wykonaniu podlega orzeczenie dyscyplinarne prawomocne, tj. takie, od którego nie przysługuje stronie żaden środek odwoławczy w sprawie, a na orzeczenie dyscyplinarne organu odwoławczego została złożona skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego w ustawowym terminie, to zaskarżone orzeczenie nie jest prawomocne i jako takie wykonaniu w trybie § 34 cytowanego rozporządzenia nie podlega.

Z tych przyczyn zbędne jest orzekanie przez Sąd w przedmiocie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia.

A zatem postępowanie sądowe, na podstawie art. 59 i art. 53 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74 poz. 368 ze zm.) w związku z art. 335 § 1 k.p.a. należało umorzyć.

***Czy komendant powiatowy Policji
jest zdolny do występowania
w postępowaniu cywilnym jako statio fisci?***

Wprowadzona z dniem 1 stycznia 2003 r. zmiana sposobu finansowania powiatowych jednostek Policji wywołuje ciągle liczne wątpliwości i pytania dotyczące statusu prawnego komendantów powiatowych (miejskich, rejonowych) Policji. Wszystko to za sprawą przepisów art. 1 pkt 8 i art. 3 pkt 1 ustawy z 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie, ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 200, poz. 1688) powodujących utratę przez komendę powiatową Policji statusu jednostki budżetowej. Warto zatem podjąć próbę wyjaśnienia jednego z dość istotnych problemów – czy komendant powiatowy Policji może w postępowaniu cywilnym reprezentować Skarb Państwa?

W tym celu należy przypomnieć podstawowe wiadomości dotyczące Skarbu Państwa i jego reprezentacji.

Skarb Państwa jest szczególną osobą prawną, co wynika z przepisów art. 33 i art. 34 k.c. Jest podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Skarb Państwa nie ma ustawy ustrojowej, nie ma organów, statutu ani siedziby. Konsekwencją braku siedziby Skarbu Państwa jest art. 29 k.p.c. dotyczący właściwości miejscowej, stwierdzający, iż powództwo wytacza się wg siedziby państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się

dochodzone roszczenie. Natomiast brak organów powoduje, iż art. 67 § 2 k.p.c. określa, że za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej (*statio fisci*), z działalnością której wiąże się dochodzone roszczenie. Jednakże nie ma legalnej definicji państwowej jednostki organizacyjnej. Wszystko to sprawia, iż kwestia reprezentacji Skarbu Państwa (dokonywanie czynności prawnych w imieniu i z bezpośrednim skutkiem prawnym dla innego podmiotu) należy w chwili obecnej do zagadnień, które budzą największe wątpliwości w praktyce stosowania prawa. Zdecentralizowane zastępstwo procesowe Skarbu Państwa powoduje trudności związane z prawidłowym ustaleniem *statio fisci*, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Przeciwnieństwem obecnego sposobu funkcjonowania zastępstwa prawnego Skarbu Państwa był system scentralizowany – wykonywany przez Prokuraturę Generalną.

Jednocześnie należy stwierdzić, iż ogólna koncepcja Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym i innych postępowaniach nie jest jednolita, o czym świadczy bogate orzecznictwo SN.

W sprawach z dziedziny prawa pracy stroną procesową nie jest Skarb Państwa, lecz państwowa jednostka organizacyjna będąca zakładem pracy (obecnie pracodawcą) w rozumieniu art. 3 k.p., reprezentowana przez jej kierownika. W konsekwencji w takim postępowaniu nie ma zastosowania art. 67 § 2 k.p.c., przewidujący możliwość podejmowania za Skarb Państwa czynności procesowych także przez organ jednostki nadrzędnej nad państwową jednostką organizacyjną, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie¹. Przepis art. 479⁷ k.p.c. stwierdza, iż w postępowaniu przed sądem gospodarczym zdolność sądową mają także

¹ Postanowienia SN z 12.03.1976 r. sygn. akt I PZ1/76 – OSNC 1976/10229.

przedsiębiorcy będący jednostkami organizacyjnymi, którzy nie mają osobowości prawnej, jeżeli ich przedmiot obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej. W odniesieniu do jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa i posiadania przez nie zdolności sądowej w sprawach gospodarczych w judykaturze SN istnieją rozbieżne poglądy. W uchwale składu 7 sędziów z 18 czerwca 1991 r. sygn. akt III CZP 40/91² SN przyznał taką zdolność; odmienny pogląd stwierdzający, iż stroną w takim postępowaniu jest SP, został przedstawiony w uchwale składu 7 sędziów z 14 października 1994 r. sygn. akt III CZP 16/94³.

W postępowaniu nieprocesowym państwowe jednostki organizacyjne mogą reprezentować Skarb Państwa wówczas, gdy zachodzi potrzeba ochrony praw i interesów majątkowych tego podmiotu. Aby Skarb Państwa mógł wziąć udział w postępowaniu nieprocesowym, wynik postępowania musi dotyczyć jego praw – art. 510 § 1 k.p.c.

Warto zastanowić się nad znaczeniem pojęcia, którym posługuje się art. 67 § 2 k.p.c. **państwowa jednostka organizacyjna**. W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, iż państwowymi jednostkami organizacyjnymi są: instytucje państwowe, urzędy państwowe, jednostki państwowe, centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy administracji państwowej, organy administracji zespolonej, organy administracji niezespolonej.

Ponieważ komendant powiatowy Policji jest niewątpliwie terenowym organem administracji rządowej (art. 6 ust. 1 pkt. 2 ustawy o Policji), zajmijmy się organami administracji rządowej, które zapewne mogą dokonywać czynności procesowych za Skarb Państwa.

² OSNC 1992/2/17.

³ OSNC 1995/3/40.

Z rozróżnieniem na organy centralne i terenowe organy administracji rządowej spotykamy się już w Konstytucji. O tym, które z terenowych organów administracji rządowej mogą być uznane za *statio fisci* decydują przepisy ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. nr 80, poz. 872 ze zm.). Zgodnie z tą ustawą administrację rządową na obszarze województwa wykonują:

- 1) wojewoda,
- 2) działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach, w imieniu:
 - a) wojewody – z ustawowego upoważnienia,
 - b) własnym, jeżeli ustawy tak stanowią,
- 3) organy administracji niezespolonej,
- 4) organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia,
- 5) działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach,
- 6) organy innych samorządów, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na podstawie ustawy lub porozumienia.

Organami administracji zespolonej na szczeblu powiatu, zgodnie z art. 33 i art. 35 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) są kierownicy służb, inspekcji i straży powiatowych, działający pod zwierzchnictwem starosty. Oczywiście tym organem jest m.in. komendant powiatowy Policji. Jego aparatem pomocniczym jest komenda powiatowa Policji – zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 ze zm.).

Ponadto należy zwrócić uwagę na unormowania wynikające z przepisów art. 20 ust. 2 lit. „e” i ust. 4 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. nr 49, poz. 483). Dyrektor generalny urzędu został uprawniony do „reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia urzędu”. Zadania przewidziane w ustawie dla dyrektora generalnego urzędu wykonują w urzędach terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej oraz w urzędach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy (wojewódzka i powiatowa administracja zespolona) kierownicy tych urzędów. A więc tym kierownikiem jest również komendant powiatowy Policji. Dlatego można stwierdzić, iż komendy, które z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się jednostkami odpowiednich kierowników powiatowych służb – są państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Jeśli z ich działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, to są one *stationes fisci* Skarbu Państwa, przy czym organem uprawnionym do podejmowania czynności procesowych jest kierownik odpowiedniej służby, inspekcji lub straży. „Za takim stanowiskiem przemawia z jednej strony to, iż jednostki te wykonują zadania określone w ustawach i na podstawie kompetencji ustawowych, z drugiej zaś to, iż w ramach uprawnień związanych ze zwierzchnictwem starosty ... nie został on usytuowany jako ich organ ...”⁴.

Dodatkowym argumentem za powyższą tezą jest unormowanie wynikające z przepisu art. 65 § 2 ustawy z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. nr 12, poz. 136 ze zm.), znanej pod nazwą "ustawy czyszczącej". Otóż z przepisów tych wynika, iż w pewnych sprawach sądowych,

⁴ Gerard Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2002, str. 52.

w których stroną jest Skarb Państwa, a wynikających z działalności państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, Skarb Państwa może być reprezentowany przez organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej.

Również przepis art. 17 ust. 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. nr 106 poz. 493 ze zm.) stwierdza, że kierownicy urzędów państwowych w rozumieniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych, w szczególności dyrektorzy generalni urzędów, reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach. W strukturach organizacyjnych urzędów państwowych wyznacza się komórki albo stanowiska pracy do obsługi spraw związanych z reprezentowaniem Skarbu Państwa. Artykuł 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. nr 86, poz. 953 ze zm.) stwierdza, iż takim urzędem państwowym jest m.in. komenda powiatowa Policji. Tak więc wszystkie urzędy wymienione w art. 1 ustawy o urzędnikach państwowych należy uznać za państwowe jednostki organizacyjne w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c.⁵ Nie bez znaczenia jest również fakt, iż w zarządzeniu nr 25 z 31 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2003 r. nr 2, poz. 4) Komendant Główny Policji zapewnił komendantom powiatowym Policji pomoc prawną, a tym samym zastępstwo procesowe w procesach jako *statio fisci*.

Można zatem stwierdzić, że Skarb Państwa ma charakter specjalnej osoby prawnej, a jego reprezentacja w prawie cywilnym opiera się na państwowych jednostkach

⁵ Tamże, str. 81.

organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, tj. na jednostkach administracji rządowej oraz pozostałych organach państwa niewchodzących w skład administracji rządowej. *Stationes fisci* nie posiadają odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej, działają zawsze w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa, korzystając z jego zdolności do czynności prawnych w materii prawa cywilnego. Ich funkcją jest reprezentowanie interesów Skarbu Państwa i podejmowanie za niego czynności w ramach kompetencji rzeczowej⁶.

W judykaturze Sądu Najwyższego można znaleźć wiele przykładów trudności wiążących się z problematyką reprezentacji Skarbu Państwa. Należy pamiętać, iż w przypadku występowania po stronie pozwanej kilku *statio fisci* nie zmienia to faktu, iż stroną pozwaną jest Skarb Państwa. Gdy strona prawidłowo pozwała Skarb Państwa, ale wadliwie określiła państwową jednostkę organizacyjną, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, to wezwanie przez sąd innej państwowej jednostki organizacyjnej powinno się odbywać zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c., a nie w trybie art. 194 § 2 k.p.c. Również wyrokowanie w sytuacji gdy Skarb Państwa reprezentuje kilka *statio fisci* może stwarzać dodatkowe problemy, zwłaszcza gdy zasądzone roszczenie wiąże się z działalnością jednej państwowej jednostki organizacyjnej, z wyłączeniem innych jednostek. Wówczas w sentencji wyroku powództwo będzie uwzględnione w stosunku do Skarbu Państwa ze wskazaniem państwowej jednostki organizacyjnej, której dotyczy odpowiedzialność. Wobec pozostałych *stationes fisci* powództwo nie ulega oddaleniu, lecz w uzasadnieniu wyroku sąd winien podać które państwowe jednostki organizacyjne nie ponoszą odpowiedzialności i dlaczego.

⁶ Barbara Krupa, *Osoby uprawnione do składania oświadczeń woli w imieniu Skarbu Państwa, na przykładzie Ministra Skarbu Państwa*, Radca Prawny 2002, nr 6/22.

Jeżeli powództwo zostało uwzględnione wobec Skarbu Państwa reprezentowanego przez określoną państwową jednostkę organizacyjną – to powód nie może zaskarżyć wyroku, jeśli uważa, iż odpowiedzialność Skarbu Państwa wiąże się z działalnością innej jednostki. Wyrok ten może natomiast zaskarżyć za Skarb Państwa państwowa jednostka organizacyjna, którą wskazano jako odpowiedzialną za dochodzone roszczenie. Oddaleniu zaś będzie podlegać apelacja oparta na twierdzeniu, iż zasądzone od Skarbu Państwa roszczenie wiąże się dodatkowo z działalnością innej jeszcze państwowej jednostki organizacyjnej oprócz wymienionej w sentencji wyroku.

Z kolei jeżeli dochodzona od Skarbu Państwa należność wiąże się z działalnością dwóch lub więcej *statio fisci*, to między tymi jednostkami nie zachodzi odpowiedzialność solidarna, a do obowiązków sądu nie należy ustalenie zakresu odpowiedzialności tych jednostek. Wierzyciel może domagać się zaspokojenia roszczenia od wszystkich tych jednostek wybranych w całości lub w części.

W wypadku gdy dochodzone roszczenie wiąże się z działalnością kilku jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa, a według treści wyroku zasądzone świadczenie ma być realizowane wyłącznie w stosunku do jednej z nich, przy czym koszty procesu zostały między stronami wzajemnie zniesione, ustalenie zakresu odpowiedzialności każdej z nich z tytułu tych kosztów nie należy do kompetencji sądu – także wtedy, gdy wydatki poniosła ta jednostka organizacyjna, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie⁷.

Artykuł 67 § 2 k.p.c. zakłada istnienie państwowej jednostki organizacyjnej i jej organu. Czasami w związku z tym pojawiają się trudności z właściwym oznaczeniem strony w postępowaniu sądowym, a w konsekwencji powstaje problem, jakie powinno być oznaczenie Skarbu Państwa w komparacji orzeczenia sądowego oraz pism procesowych.

⁷ OSNC 1975/7-8/119.

W tym wypadku sprowadza się to do wyjaśnienia czy prawidłowe jest oznaczenie „Skarb Państwa – Komenda Miejska Policji w P.T.” czy też „Skarb Państwa – Komendant Miejski Policji w P.T.”? Oczywiście, wyłączone są przypadki gdy przepisy szczególne regulują reprezentację procesową Skarbu Państwa w sposób odmienny niż to wynika z art. 67 § 2 k.p.c.; np. z przepisów o administracji niespolonej wynika, iż jej organami są urzędy skarbowe, a nie ich naczelnicy.

W doktrynie utrwalił się pogląd, iż jednoosobowy organ administracji (minister, wojewoda, komendant) jest jednostką organizacyjną, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Wówczas ten organ jest zarówno *statio fisci* Skarbu Państwa, jak i podejmuje czynności procesowe za Skarb Państwa. Wynika to z faktu, że minister nie działa jako organ ministerstwa, wojewoda jako organ urzędu wojewódzkiego, a komendant jako organ komendy⁸. Oznacza to, iż poprawny zapis w komparacji orzeczenia na oznaczenie Skarbu Państwa to – „Skarb Państwa – Komendant Miejski Policji w P. T.”

Na zakończenie kilka słów o zawieraniu ugód sądowych. Każda z komend powiatowych ma wyznaczony przez komendantów wojewódzkich Policji limit finansowy, w ramach którego powinny być realizowane zadania ustawowe jednostek powiatowych. Sądzę, iż w przypadku zawierania ugód sądowych przez radców prawnych komend powiatowych, działających na podstawie pełnomocnictw procesowych, przepis art. 91 pkt 4 k.p.c. nie zostaje w tym zakresie wyłączony. Konieczna jest jedynie bliższa współpraca radcy prawnego ze służbami finansowymi komendy wojewódzkiej.

Tak więc odpowiedź na pytanie zadane na wstępie jest pozytywna.

Czerwiec 2003 r.

⁸ Marcin Dziurda, *Organy uprawnione do reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym*, Przegląd Sądowy 2002, nr 11-12/72 i 87; G. Bieniek *Reprezentacja ...*, wyd. cyt., str. 86.