

Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Michał Kania



Oficyna

a Wolters Kluwer business

monografie

Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Michał Kania



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Wydawca:
Magdalena Górniewicz

Redaktor prowadzący:
Małgorzata Buczna

Opracowanie redakcyjne:
Tekst

Skład, łamanie:
Katarzyna Słabosz

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN 978-83-7601-463-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów.....	9	
Wstęp.....	11	
Rozdział I		
Geneza środków zaskarżenia na tle rozwoju procedury sądowoadministracyjnej		15
1. Zagadnienia wstępne.....	15	
2. Księstwo Warszawskie	17	
3. Królestwo Polskie 1815–1867.....	21	
4. Okres zaborów	28	
5. Okres międzywojenny.....	31	
6. Okres powojenny	39	
7. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1980 r.	44	
8. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1995 r.	46	
9. Przygotowanie reformy sądownictwa administracyjnego	55	
Rozdział II		
System środków zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi		59
1. Zagadnienia wstępne.....	59	
2. Pojęcie i podział środków zaskarżenia	65	
2.1. Modele środków odwoławczych.....	68	
3. Funkcja środków zaskarżenia.....	73	
4. Pojęcie weryfikacji orzeczeń sądowych	75	

Rozdział III

Konstytucyjne podstawy weryfikacji orzeczeń zapadających w postępowaniu przed sądami administracyjnymi	80
1. Zagadnienia wstępne	80
2. Zasada instancyjności postępowania sądowego	81
2.1. Istota zasady	81
2.2. Znaczenie zasady instancyjności na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego	83
3. Zasada prawa do sądu	87
3.1. Istota zasady	87
3.2. Znaczenie zasady prawa do sądu na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego	90
3.3. Skarga kasacyjna w aspekcie realizacji zasady prawa do sądu	94

Rozdział IV

Skarga kasacyjna jako zwyczajny środek zaskarżenia orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.....	99
1. Geneza skargi kasacyjnej na gruncie postępowania cywilnego	99
2. Charakter prawny skargi kasacyjnej	105
3. Podmioty legitymowane do wniesienia skargi kasacyjnej.....	111
4. Przedmiot zaskarżenia skargą kasacyjną.....	112
5. Wymogi skargi kasacyjnej	113
5.1. Oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części	115
5.2. Przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.....	116
5.3. Wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany	119
6. Przymus radcowsko-adwokacki, wpis od skargi kasacyjnej.....	121
7. Podstawy zaskarżenia	126
7.1. Naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.....	128
7.2. Naruszenie przepisów postępowania mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy	131
8. Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	135
9. Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego	154
9.1. Wyrok oddalający skargę kasacyjną.....	155
9.2. Wyroki wydawane przez Naczelną Sąd Administracyjny w przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej.....	157

9.3. Postanowienie uchylające zaskarżone orzeczenie i odrzucające skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.....	162
9.4. Postanowienie uchylające zaskarżone orzeczenie i umarzające postępowanie	166
9.5. Wyrok merytoryczno-reformacyjny.....	168

Rozdział V

Zażalenie jako zwyczajny środek zaskarżenia orzeczeń

wojewódzkich sądów administracyjnych	173
---	------------

1. Charakter prawny zażalenia	173
2. Przedmiot zaskarżenia	176
3. Wymogi formalne zażalenia.....	178
4. Postępowanie zażaleniowe	181

Zakończenie.....	187
-------------------------	------------

Bibliografia	193
---------------------------	------------

Wykaz ważniejszych skrótów

Konstytucja RP	– ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
NP	– Nowe Prawo
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

Wprowadzone na początku 2004 r. zmiany w zakresie procedury sądowej kontroli administracji publicznej stanowią niewątpliwie jedno z najistotniejszych wydarzeń legislacyjnych ostatnich lat w polskim porządku prawnym. Trudno przecenić znaczenie praktyczne wprowadzonych zmian. Długo oczekiwana reforma postępowania sądownoadministracyjnego na skutek uchwalenia ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹ oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² stała się faktem. Wprowadzenie instancyjnej kontroli sądownoadministracyjnej przewidziane zostało na mocy przepisu art. 176 Konstytucji RP w zw. z art. 236 ust. 2 te same ustawy zasadniczej, które to przepisy przewidywały pięcioletni okres na uchwalenie ustaw reformujących sądownictwo administracyjne, liczony od dnia wejścia w życie Konstytucji RP. Twórcami reformy sądownictwa administracyjnego w obecnym kształcie, którzy podjęli trud przygotowania ustrojowych i procesowych rozwiązań w omawianym zakresie, byli członkowie zespołu powołanego przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego prof. Romana Hausera³.

Osią reformy sądownictwa administracyjnego stało się wprowadzenie na grunt procedury zwyczajnych środków zaskarżenia. Po raz pierwszy w historii polskiego sądownictwa administracyjnego ustawodawca stworzył uczestnikom postępowania możliwość skorzystania z wniesienia zwyczajnych środków zaskarżenia uruchamiających weryfikację orzeczeń zapada-

¹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

³ Projekty ustaw reformujących sądownictwo administracyjne opracowane przez zespół sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawione zostały w Popowie w dniach 18–20 października 1999 r. podczas konferencji sędziów NSA.

jących w toku instancji. Należy stwierdzić, że skarga kasacyjna oraz zażalenie jako środki odwoławcze stanowią filar, na którym oparta została cała reforma postępowania przed sądami administracyjnymi. Wprowadzenie takich środków zaskarżenia orzeczeń sądowych wymagało ukształtowania wielu nowych rozwiązań umożliwiających funkcjonowanie systemu sądowej kontroli instancyjnej, w tym utworzenia nowych rozwiązań w płaszczyźnie ustrojowej sądownictwa administracyjnego.

Rozważania zawarte w niniejszej pracy poświęcone zostały zwyczajnym środkom zaskarżenia stanowiącym część szerszego pojęcia weryfikacji orzeczeń sądownoadministracyjnych. Możliwość dokonania weryfikacji orzeczeń sądownoadministracyjnych ma swoją genezę w przekonaniu o ludzkiej omylności⁴. Działalność sądów administracyjnych opiera się na działaniu ludzi i pomimo niezwykle wysokiego autorytetu oraz kwalifikacji sędziów orzekających w sądach administracyjnych, jako taka nigdy nie będzie i nie może być w pełni wolna od wad. Zadaniem sprawnie i dobrze funkcjonującego demokratycznego państwa prawa jest stworzenie takiego systemu środków zaskarżenia, które będą maksymalizować gwarancję wydania prawidłowych rozstrzygnięć sądowych. Temu celowi ma służyć omawiana w niniejszym opracowaniu instytucja weryfikacji orzeczeń sądowych. Stanowi ona komplementarny system środków zaskarżenia mających na celu kontrolę zapadłych w postępowaniu rozstrzygnięć. Możliwość weryfikacji następuje przy tym niejako na dwóch etapach uzasadniających – moim zdaniem – konstatację, że można mówić o weryfikacji zwyczajnej orzeczeń sądowno administracyjnych, uruchamianej za pomocą zwyczajnych środków zaskarżenia w toku instancji, oraz weryfikacji specjalnej możliwej i uruchamianej po prawomocnym zakończeniu postępowania na skutek wniesienia nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Przed wprowadzeniem reformy sądownictwa administracyjnego można było mówić jedynie o podstawach istnienia weryfikacji specjalnej orzeczeń sądownoadministracyjnych tworzonej przez instytucję wznowienia postępowania. Ponadto weryfikacja orzeczeń sądownoadministracyjnych możliwa była dzięki wniesieniu budzącego daleko idące wątpliwości środka, jakim była rewizja nadzwyczajna⁵.

⁴ Por. H.J. Blanke (w.): H. Sodan, J. Ziewkow, *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, Baden-Baden 2003, s. 9.

⁵ Środek ten R. Hauser nazywa środkiem ułomnym; por. R. Hauser, *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 2002, z. 11, s. 28.

Należy stwierdzić, że weryfikacja orzeczeń sądownoadministracyjnych ma kapitalne znaczenie i jest korzystna niejako na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, istnienie weryfikacji gwarantuje ochronę praw stron postępowania, w tym najczęściej obywatela, tym samym weryfikacja orzeczeń sądów administracyjnych wyznacza standardy ochrony jednostki w dochodzeniu naruszonych praw w niezwykle wrażliwym obszarze działalności państwa, mianowicie we wzajemnych relacjach państwo – obywatel. Po drugie, weryfikacja orzeczeń sądowych sprzyja jednolitości stosowania prawa. Zwiększona możliwość zapewnienia jednolitości stosowania prawa istnieje w sytuacji, kiedy orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych weryfikuje jeden Naczelny Sąd Administracyjny⁶. Należy przy tym zaznaczyć, że chodzi tutaj o jednolitość zasadniczą stosowania prawa, czyli jednolitość w podstawowych sprawach⁷.

Przepisy Konstytucji RP zapowiadające wprowadzenie instancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego postawiły przed ustawodawcą trudne zadanie polegające na dopasowaniu znanych doktrynie postępowania cywilnego rozwiązań do specyfiki procedury sądowej kontroli administracji publicznej. Przyjęte rozwiązania miały przy tym stworzyć swoisty dla postępowania sądownoadministracyjnego system środków zaskarżenia. Działania ustawodawcy wspierane były przez grono wybitnych ekspertów oraz przedstawicieli doktryny procedury administracyjnej. Przyjęte rozwiązania w zakresie budowy zwyczajnego środka zaskarżenia w znacznym stopniu oparto na modelu kasacyjnym funkcjonującym na gruncie postępowania cywilnego, natomiast nadzwyczajnego środka zaskarżenia – na instytucji wznowienia postępowania sądowego. Najlichniesze kontrowersje wzbudziła regulacja w zakresie skargi kasacyjnej jako środka uruchamiającego etap weryfikacji zwyczajnej. Przy konstruowaniu modelu środka odwoławczego na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego konieczne okazały się zmiany spowodowane faktem, że kontrola kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest kontrolą drugiej instancji, uruchamianą przez wniesienie kasacji jako zwyczajnego środka zaskarżenia.

Rozważania zawarte w pracy mają na celu udowodnienie i wykazanie prawidłowości dwóch podstawowych tez. Pierwsza dotyczy zasadności i konieczności wprowadzenia na grunt postępowania sądownoadministracyjnego instytucji zwyczajnych środków zaskarżenia. W celu zbadania za-

⁶ Tamże, s. 29.

⁷ Por. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, PiP 2004, z. 2, s. 28.

sadności postawionej tezy w pierwszej kolejności opisana zostanie geneza środków zaskarżenia na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi. Następnie zanalizowane zostaną podstawowe pojęcia: środek zaskarżenia oraz weryfikacja orzeczeń zapadających w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Analiza dotycząca zagadnień związanych z systemem środków zaskarżenia zostanie przy tym oparta na koncepcjach znanych postępowaniu cywilnemu. W rozdziale trzecim omówiono konstytucyjne podstawy weryfikacji orzeczeń. Analiza ta ma na celu wykazanie, czy na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego istnieje system środków zaskarżenia umożliwiający dokonanie weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych zgodnej z zasadami Konstytucji RP. Druga teza związana jest z podstawowym zwyczajnym środkiem zaskarżenia – skargą kasacyjną – i ma na celu wykazanie, że na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi ustawodawca stworzył swoisty, typowy dla tego postępowania zwyczajny środek zaskarżenia. Rozdział czwarty poświęcony jest omówieniu zwyczajnego środka zaskarżenia wnoszonego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, tj. skardze kasacyjnej. Piąty rozdział stanowi dopełnienie problematyki zwyczajnych środków zaskarżenia i zawiera analizę drugiego ze środków zwyczajnych, tj. zażalenia.

Rozdział I

Geneza środków zaskarżenia na tle rozwoju procedury sądownoadministracyjnej

1. Zagadnienia wstępne

Historia powszechnie stosowanej dziś instytucji weryfikacji orzeczeń sądowych sięga czasów prawa cesarskiego. W okresie tym można doszukiwać się początków instytucji apelacji rzymskiej (*Appellatio*), środka prawnego wnoszonego jako odwołanie przez strony procesowe do cesarza⁸. Apelacja rzymska miała charakter środka zaskarżenia dewolutywnego, pełnego, zwyczajnego, reformatoryjnego i suspensywnego. Również w procesie rzymskim występował środek, który można dziś uznać za surogat odwołania, czyli tzw. nagana wyroku, której istotą było oskarżenie przez stronę sędziego o stronniczość w sprawie i wyzwanie go na pojedynek przed sądem seniora hierarchicznie wyższego⁹. W XIII wieku pod wpływem praktyki sądów kościelnych wykształciła się apelacja hierarchiczna służąca – pod względem faktycznym i prawnym – kontroli dekretów¹⁰. Obok apelacji w rozwoju historycznym procesu francuskiego wykształcił się również model środka zaskarżenia nadzwyczajnego, jakim była kasacja¹¹. Ukształtowana w procesie francuskim stała się podstawą wielu systemów zaskarżenia w postępowaniu przed sądami powszechnymi. Geneza kasacji związana jest z wydaniem w 1579 r. Ordonansu de Blois, w którym przewidziano możliwość

⁸ Por. B. Bładowski, *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Kraków 2001, s. 10.

⁹ Por. M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1968, s. 11.

¹⁰ Por. A. Akerberg, *Środki odwoławcze*, Warszawa 1933, s. 9.

¹¹ Szczegółowe omówienie genezy kasacji na gruncie przepisów postępowania cywilnego znajduje się w rozdziale IV pracy.

skasowania orzeczenia sądowego parlamentów przez Radę Królewską¹². Ukształtowanie kasacji jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, wnoszonego w interesie publicznym w celu dokonania jednolitej wykładni prawa, nastąpiło w XVIII wieku. W roku 1789 powołano natomiast sąd kasacyjny jako najwyższą instancję sądową.

Na gruncie procesu germańskiego wykształcił się historycznie trzeci, obok apelacji i kasacji, model środka zaskarżenia, jakim stała się rewizja. W procesie germańskim na początku XIX wieku ukształtowano model trzech instancji sądowych¹³. Geneza rewizji związana jest z instytucją nadapelacji (*Oberappellazion*), która służyła od orzeczeń wydawanych przez sądy drugiej instancji (*Mittelgericht*). Rewizja wprowadzona została do procesu germańskiego przez ustawę ogólnoniemiecką z 21 stycznia 1877 r. Podstawami wniesienia rewizji mogło być naruszenie ustawy obowiązującej na terenie całej Rzeszy lub ustawy obowiązującej poza okręgiem sądu odwoławczego.

Przedstawienie powyższych faktów ma na celu wskazanie, że już od początków sądownictwa, a także niemal na każdym etapie rozwoju procesu sądowego, istniało przekonanie o konieczności stworzenia mechanizmów mających umożliwić kontrolę orzeczeń wydawanych w postępowaniach sądowych. Istnienie środków zaskarżenia, znajdujące swoją podstawę w przekonaniu o ludzkiej omylności, w początkach istnienia procesu sądowego miało pierwotnie na celu zapewnienie władcy pełnej kontroli nad wydawanymi orzeczeniami. Z czasem kontrola dokonywana przez władców zastąpiona została kontrolą sprawowaną przez niezależne organy państwowe, jakimi stały się sądy wyższej instancji. Przekonanie o możliwości popełnienia przez sędziów błędów nakazywało stwarzanie coraz to doskonalszych systemów zmierzających do zoptymalizowania warunków wydania prawidłowego orzeczenia. W każdym z rodzajów procesów sądowych widziano z tego powodu potrzebę kontroli nad zapadającymi orzeczeniami. Środki tworzone w celu uruchomienia tejże kontroli doprowadziły z czasem do ukształtowania podobnych na gruncie wszystkich europejskich procedur sądowych systemów zaskarżania orzeczeń tworzących instytucję ich weryfikacji.

¹² Por. B. Bładowski, *Środki odwoławcze...*, s. 12.

¹³ Por. art. 12 aktu związkowego niemieckiego z 8 lipca 1815 r.

2. Księstwo Warszawskie

Początki sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich sięgają czasów Księstwa Warszawskiego¹⁴. Przepisy konstytucji z 22 lipca 1807 r. zapowiadały wprowadzenie tzw. sądownictwa sporu administracyjnego wzorowanego na rozwiązaniach zaczerpniętych z uregulowań przyjętych na gruncie prawa francuskiego. Rozwiązania francuskie przewidywały natomiast kontrolę nad tzw. administracją aktywną sprawowaną przez rady prefekturalne i Radę Stanu. Konstytucja Księstwa Warszawskiego w art. 65 przewidywała przekazanie administracji departamentu prefektowi oraz zapowiadała powołanie w każdym departamencie rady interesów spornych, tzw. rady prefekturalnej. W art. 17 konstytucja zapowiadała powołanie – jako administracyjnego sądu drugiej instancji – Rady Stanu. Przepisy ustawy zasadniczej w sposób ogólny określały formę sądowej kontroli nad administracją. Na mocy tych przepisów oraz dekretów w sposób szczegółowy określono właściwość rzeczową rad prefekturalnych oraz Rady Stanu w sprawach z zakresu sądownictwa administracyjnego.

Szczegółową organizację władz administracyjnych w departamentach i powiatach, w tym organizację rad interesów spornych, określały przepisy dekretu królewskiego z 7 lutego 1809 r.¹⁵ Na mocy reskryptu ministra spraw wewnętrznych wydanego 8 stycznia 1808 r.¹⁶ do czasu utworzenia rad prefekturalnych w sprawach spornoadministracyjnych funkcje tychże rad pełnili konsyliarze izb administracyjnych wspólnie z prefektem i pod jego kierownictwem. Powierzenie wykonywania funkcji w zakresie rozstrzygania sporów administracyjnych w pierwszej instancji konsyliarzom uzasadnione było problemami natury organizacyjnej i koniecznością ścisłego określenia funkcji oraz trybu postępowania przed radami prefekturalnymi.

Rady prefekturalne pełniły podwójną rolę: były sądami administracyjnymi pierwszej instancji i jednocześnie organem pomocniczym prefekta oraz władz samorządowych. Organizacja taka powodowała swoisty dualizm w wykonywaniu funkcji przez radców wchodzących w skład rady prefekturalnej. Z jednej strony w sprawach sporów administracyjnych pełnili oni rolę sędziów i mieli być traktowani jak sędziowie cywilni, co oznacza-

¹⁴ Całość opracowania dotyczącego organizacji i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich w latach 1807–1867 oparte zostało na pracy W. Witkowskiego, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.

¹⁵ Zob. *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*, t. I, s. 165–186.

¹⁶ Zob. *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*, t. I, cz. I, s. 107–109.

ło, że gwarantowano im niezawisłość. Z drugiej strony zaś pełnili funkcje tzw. wyręczyeli prefekta w rzeczach administracyjnych i pełniąc te funkcje uczestniczyli oraz odpowiadali za przebieg licytacji publicznych, a także komisji rewizyjnych oraz uczestniczyli w postępowaniach ze skarg na działalność urzędników. Rozwiązania takie stały w oczywistej sprzeczności z zasadami niezależności i niezawisłości sędziowskiej¹⁷. Trudno przy takim rozwiązaniu uznać rady za organy sądowe bez zapewnienia wchodzącym w ich skład sędziom atrybutu niezależności i niezawisłości. Przyjęte rozwiązania coraz bardziej różniły się od pierwowzoru francuskiego. Kompetencje rad prefekturalnych określał dekret z 7 lutego 1809 r. Na mocy § 26 tego dekretu do spraw sporu administracyjnego zaliczano:

- 1) prośby osób prywatnych o allewiacje w podatkach i innych ciężarach publicznych z przyczyn nadzwyczajnego podatku, który by się stał po nastąpionym rozkładzie;
- 2) spory między administracją a dzierżawcami dóbr narodowych, jak też spory zachodzące pomiędzy przedsiębiorcami robót publicznych i administracją względem uznania brzmienia zawartych kontraktów i względem ich wykonania;
- 3) spory zachodzące pomiędzy prywatnymi i przedsiębiorcami robót publicznych, gdy pierwsi się o krzywdę użalają, którą by z winy przedsiębiorców w egzekucji tychże robót ponieśli;
- 4) podania i spory dotyczące się wynagrodzeń, jakich prywatni żądać mogą z zabranych im gruntów i domów na potrzebę publiczną;
- 5) spory i trudności zachodzące względem dróg publicznych, ulic, spławów na rzekach, kanałów i mostów;
- 6) sprawy o wypłaty z wszelkich kontraktów zawartych między władzami rządowymi a osobami prywatnymi, a także wszelkie spory z kontraktów antreprzyzy, gdzie jedną ze stron były władze rządowe, a drugą osoba prywatna (dekret z 9 listopada 1811 r.);
- 7) odwołania od decyzji urzędników w kwestii kosztów (dekret z 18 lipca 1810 r.).

W dokumencie tym nie było mowy o następczości działania sądów administracyjnych pierwszej instancji. Właściwość rad prefekturalnych

¹⁷ W skład rady, zgodnie z przepisami konstytucji, wchodził radcowie powoływani przez króla w liczbie od trzech do pięciu. Przewodniczącym był prefekt, a w razie jego nieobecności pierwszy w porządku nominacji radca. Rada prefekturalna była organem kolegialnym, której rozstrzygnięcia zapadały większością głosów, a w przypadku równej liczby głosów decydujący głos należał do przewodniczącego.

w tym zakresie określono na mocy instrukcji ministra spraw wewnętrznych z 2 sierpnia 1809 r.¹⁸ Właściwość następcza oznaczała rozpoznawanie tych spraw, które już wcześniej zostały rozstrzygnięte decyzją administracji aktywnej. Zgodnie z instrukcją ministra spraw wewnętrznych w sprawach spornych i stanowiących istotę cywilnego sądownictwa administracyjnego w pierwszej kolejności decydował prefekt, a po rozstrzygnięciu sprawa trafiała do rad prefekturalnych. Funkcje Rady Stanu jako sądu administracyjnego drugiej instancji określały przepisy Konstytucji Księstwa Warszawskiego oraz dekretu z 19 września 1810 r.¹⁹ Za wzorem francuskim Rada Stanu miała być organem pomocniczym króla²⁰.

Kompetencje Rady Stanu rozszerzono w dekreście z 20 czerwca 1810 r.²¹ Na jego mocy Rada otrzymała prawo podejmowania uchwał w sprawach wymagających szybkiej decyzji. Kompetencje w zakresie współdziałania w ustawodawstwie ograniczone zostały na rzecz Rady Ministrów²².

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku rad prefekturalnych, także Rada Stanu nie mogła być zaliczana do odrębnego niezależnego od administracji aktywnej pionu organów posiadających wyłącznie funkcje kontrolne nad działaniem administracji. Wynikało to po pierwsze ze składu Rady Stanu, a po drugie z zakresu jej kompetencji. Organ ten, sprawując funkcje sądu administracyjnego, pełnił jednocześnie funkcje sądu kompetencyjnego, kasacyjnego oraz w pewnym zakresie organu władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Należy w tym miejscu rozważań przejść do omówienia rozwiązań dotyczących środków zaskarżenia wnoszonych w pierwszych latach funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Na mocy dekretu z 7 lutego 1809 r. możliwe było wniesienie odwołania od decyzji rady prefekturalnej

¹⁸ Zatwierdzenie instrukcji nastąpiło dekretem z 20 września 1809 r. Instrukcję ogłoszono 2 stycznia 1810 r. Zob. ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego, t. IV, s. 149.

¹⁹ Zob. Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. II, s. 389–407.

²⁰ Przepisy Konstytucji Księstwa Warszawskiego określały funkcje Rady Stanu jako: 1) przygotowywanie projektów sejmowych i dekretów królewskich; 2) pełnienie funkcji sądu kasacyjnego; 3) pełnienie funkcji sądu kompetencyjnego; 4) pełnienie funkcji sądu administracyjnego i decydowanie o oddawaniu urzędników administracji pod sąd. Na mocy dekretu z 20 kwietnia 1808 r. o organizacji ministerstw rozszerzono kompetencje Rady Stanu w zakresie funkcji kontrolnych w stosunku do ministrów.

²¹ Zob. ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego, t. II, s. 161–163.

²² W skład Rady Stanu wchodził: ministrowie, przewodniczący Rady, tj. król, wicekról lub prezes. Skład Rady Stanu był identyczny jak skład Rady Ministrów z tym, że w skład Rady Stanu wchodził w charakterze funkcjonariuszy referendarze. W 1808 r. i 1810 r. w skład Rady Stanu powołano dodatkowych radców w sumie w liczbie 12. Liczba referendarzy zwiększyła się w 1809 r. o dwóch.

do Rady Stanu w sprawach, w których przedmiot sporu przewyższał tysiąc złotych, a w sporach allewiacyjnych – gdy suma przyznanej allewacji przekraczała 50 złotych. Procedura w sprawach sporów administracyjnych zbliżona była do rozwiązań przyjętych na gruncie prawa francuskiego. Wniesienie sprawy sądownoadministracyjnej do Rady Stanu od rozstrzygnięć rad prefekturalnych następowało poprzez odwołanie. Wniesienie rekursu regulowane było przepisami dekretu z 19 września 1810 r. Na mocy art. 39 tego dokumentu rekurs mógł być wnoszony za pośrednictwem ministra, który obowiązany był do przesłania akt sprawy i jej streszczenia do Rady Stanu. Dekret określał trzymiesięczny termin na wniesienie odwołania od daty doręczenia rozstrzygnięcia stronie. Był to środek o charakterze niesuspensywnym i dewolutywnym.

W świetle art. 36 dekretu wniesienie rekursu obciążone było przymusem adwokackim. Wszystkie odwołania i zaskarżenia miały przy tym być podpisane przez mecenasa funkcjonującego przy Radzie Stanu, który reprezentował stronę w procesie. Strona jednak mogła żądać odwołania wszelkich czynności podjętych przez mecenasa poprzez tzw. prawo nieprzyznania. Możliwość skorzystania z tego prawa następowała w sytuacji, kiedy pełnomocnik nie był upoważniony do dokonania czynności lub przekroczył ich zakres. Rekursy mogły zawierać zarzuty o charakterze merytorycznym i kasacyjnym²³.

Postępowanie przed Radą Stanu określone zostało w dekreście z 19 listopada 1810 r. w jego III części zatytułowanej „O rozpoznawaniu przez Radę Stanu sporów w rzeczach administracyjnych”. Postępowanie przygotowawcze toczyło się w Komisji Podań i Instrukcji. W pierwszej kolejności podejmowała ona decyzję, czy sprawa, w związku z którą wniesiono odwołanie, powinna być rozpatrywana na drodze spornoadministracyjnej. W przypadku odpowiedzi negatywnej, sprawę przesyłano do Rady Stanu, a ta swoją decyzję do zatwierdzenia królewskiego. W przypadku stwierdzenia dopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej przewodniczący wyznaczał referenta, którego zadaniem było instruowanie sprawy, wyznaczenie terminu jej zakończenia i przedstawienie raportu z opinią. Komisja Podań i Instrukcji zawiadamiała strony o oddaniu sprawy referentowi, przysyłając jednocześnie kopie dokumentów złożonych w procesie. Pisma w pro-

²³ Ponadto odwołanie powinno było czynić zadość następującym wymaganiom formalnym: 1) wskazanie imion i nazwisk, 2) wskazanie miejsca zamieszkania stron, 3) wskazanie czynu i dowodu wraz z konkluzjami, 4) dokumenty, na które powoływała się strona, które miały być dołączone do rekursu.