

### III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Dorota Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922 - 1939 w świetle własnego orzecznictwa*, PWN, Warszawa-Kraków 1999, ss. 262.

Opublikowana przez PWN książka Doroty Malec, adiunkta w Katedrze Historii Administracji i Myśli Administracyjnej Uniwersytetu Jagiellońskiego, jest ważną w polskim piśmiennictwie naukowym monografią najwyższego w Polsce międzywojennej sądu administracyjnego. Istniejące opracowania, choć liczne, pochodzą głównie sprzed wojny i poświęcone były w większości podstawom prawnym funkcjonowania Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz wycinkowym elementom jego działalności, szczególnie postępowaniu przed Trybunałem. Zainteresowanie sądownictwem administracyjnym w Polsce powojennej było niewielkie. Spowodowane było nie tylko zniszczeniem akt NTA w czasie wojny, ale też niechęcią państwa socjalistycznego do sądowej kontroli decyzji administracyjnych<sup>1</sup>. Nieliczne prace dotyczyły sądownictwa administracyjnego niektórych części Polski, albo niektórych jego dziedzin jurysdykcji (kompetencji rzeczowej).

Praca krakowskiej badaczki historii administracji i prawa administracyjnego składa się z 8 rozdziałów przedstawiających w układzie rzeczowym podstawy prawne funkcjonowania NTA w ich historycznym rozwoju oraz ewolucję ustroju wewnętrznego (struktury) Trybunału i jego kompetencji (właściwości) w dwudziestolecium, ściślej w latach 1922 - 1939.

Kolejne rozdziały poświęcone zostały funkcjonowaniu Trybunału wedle kryterium porządku czynności procesowych. Charakteryzują one skargę (rozd. IV) i postępowanie wstępne (rozd. V), przedstawiają posiedzenia Trybunału (niejawne i rozprawę) i jego skład (rozd. VI), rodzaje orzeczeń i tryb wykonywania wyroków (rozd. VII) i wreszcie procedurę umorzeń postępowania. Całość kończy syntetyczne zakończenie oraz wykaz źródeł i literatury.

Badania D. Malec oparte zostały na szerokiej podstawie materiałowej – stanowią ją źródła (akty normatywne, orzecznictwo i inne materiały dotyczące praktyki NTA) oraz bogata, starannie zebrana literatura przedmiotu.

Pierwszy rozdział, poświęcony podstawom prawnym polskiego sądownictwa administracyjnego, ukazuje genezę ustawy z 1922 r. powołującej, zgodnie z przepisami Konstytucji marcowej, sąd kontrolujący legalność aktów administracyjnych. Wobec partykularyzmu prawa publicznego istniejącego w początkach II Rzeczypospolitej<sup>2</sup> ustawa była ważnym krokiem w procesie unifikacji prawa. W dyskusjach przedkonstytucyjnych dominowały poglądy o oparciu polskiego sądownictwa administracyjnego o wieloinstancyjny model pruski (s. 23). Ustawa tworząca NTA, choć niepełna i „archaiczna pod względem technicznym” (jak konstatuje Autorka) przewidywała utworzenie jednego, ogólnopolskiego sądu administracyjnego. Odstąpienie od wielostopniowości i rezygnacja z utworzenia sądów niższego szczebla, uzasadniane były względami ekonomicznymi i brakiem odpowiednio wykształconych kadr.

Wobec lakoniczności ustawy<sup>3</sup>, uzupełnienia jej przepisów dokonał regulamin, który wszedł w życie rozporządzeniem prezydenta w 1923 r., oraz nowele z 1926, 1928 i 1932 r. Ostatnim w dwudziestolecium aktem prawnym, normującym organizację i funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego, było rozporządzenie prezydenta z 1932 r. Utrzymywało ono „dotychczasowe reguły

<sup>1</sup> Wyrazem tej niechęci było nie powołanie po zakończeniu drugiej wojny światowej sądownictwa administracyjnego, choć formalnie już Manifest PKWN zawierał stwierdzenie, że i Komitet i KRN „działają na podstawie konstytucji z 17 marca 1921 r.” Szerzej A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 14 i n.

<sup>2</sup> Odrębność systemów prawnych Polski międzywojennej była pozostałością okresu rozbiorów. W prawie publicznym unifikacja była szybsza. Unifikacji prawa prywatnego nie udało się przeprowadzić; do wejścia w życie dekretów unifikacyjnych podstawowe działy prawa cywilnego, regulowane były przez ustawy zaborców. Szerzej E. Borkowska-Bagińska, B. Lesiński, *Historia prawa sądowego*, Poznań 1995, s. 270 i n.

<sup>3</sup> Prawo powołujące NTA, a więc ustawa z sierpnia 1922 r. określała „zaledwie w 39 artykułach jedynie ramy działania Trybunału” (s. 31).

postępowania przed sądem oraz podstawy jego właściwości” (s. 36) i nie wprowadzało niższych sądów administracyjnych ale było regulacją szerszą, z poprawnym układem systematycznym.

Kierunek zmian prawa regulującego status NTA związany był, jak trafnie konstatuje Autorka, z przemianami politycznymi i ustrojowymi w R.P. Nowe prawo cechowało zwiększenie zależności Trybunału od władzy wykonawczej oraz ograniczenie zasad jawności i ustności w postępowaniu. Pozytywami tych zmian było przyspieszenie postępowania przed NTA, umożliwiające m.in. usuwanie nagromadzonych zaległości i przyspieszenie procesu jurysdykcyjnego.

Dynamiczny charakter ma opis organizacji wewnętrznej Trybunału, zawierający obok analizy statusu sędziów i trybu obsady stanowisk, oraz uprawnień Zgromadzenia Ogólnego i kolegium administracyjnego, obraz organizacji izb i służb pomocniczych (sekretariatu i kancelarii). Przekonujące są wnioski D. Malec wiążące tendencję ograniczania w latach 30. kompetencji Zgromadzenia Ogólnego na rzecz kolegium administracyjnego oraz tendencję zwiększenia uprawnień prezesa, z trwającym w kraju procesem odchodzenia od demokratycznych zasad Konstytucji z 1921 r. wyrażającym się m.in. w zwiększeniu uprawnień organów jednoosobowych. Niedośyt czytelnika budzi niewyjaśnienie braku wśród prerogatyw prezydenta w Konstytucji z 1935 r. prawa mianowania i odwoływania pierwszego prezesa NTA.

Ważne i interesujące dla współczesnego prawnika są rozważania Autorki o właściwości NTA. Obejmowała ona (podobnie do ustawy austriackiej z 1875 r.) orzekanie „o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej wydanych w ostatniej instancji”. Enumeratywnie wyliczone wyłączenia i w ustawie z 1922 r. i w rozporządzeniu z 1932 r. były dość liczne. Obejmowały nie tylko sprawy należące do właściwości sądów powszechnych i szczególnych, ale i decyzje wydawane na podstawie swobodnego uznania, sprawy dyscyplinarne, sprawy mianowań na publiczne urzędy i stanowiska, dotyczące reprezentacji państwa w stosunkach zagranicznych, działań wojennych oraz organizacji sił zbrojnych i mobilizacji.

Analiza orzeczeń Trybunału dotyczących jego właściwości wskazuje, że ich przedmiotem była m.in. możliwość rozstrzygnięcia odwołań od orzeczeń karno-administracyjnych, pojęć nieokreślonych w związku ze swobodnym uznaniem, a także jego granic oraz badania aktów prawnych niższego rzędu, niż ustawa. W judykaturze Trybunału nie znalazły potwierdzenia zarzuty stawiane m.in. przez naukę prawa o zbytnią ostrożność i obawy, by nie wkroczyć w sferę uprawnień administracji.

Legitymowanym do wniesienia skargi był (podobnie jak w ustawie austriackiej) każdy „kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub, że obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej”. Koncepcja legitymacji procesowej oparta została na nowoczesnej konstrukcji publicznego podmiotu<sup>4</sup>.

Prawo przysługiwało osobom fizycznym i prawnym, obywatelom polskim, ale i cudzoziemcom, państwu występującemu jako podmiot prywatnych praw i obowiązków oraz związkom religijnym.

Trybunał, mimo kontrowersji i sporów w doktrynie prawa administracyjnego stał w swoim orzecznictwie „na gruncie ochrony praw podmiotowych publicznych” (s. 123). Ważnym przedmiotem dyskusji, nie tylko w doktrynie, ale i w pracach NTA była wada przyjęcia w prawie rozwiązania o kontroli *a posteriori* i wynikająca stąd niemożność skorzystania ze skargi w razie milczenia władz<sup>5</sup>.

Do końca swej działalności orzecznictwo Trybunału stało na gruncie braku legitymacji do wniesienia skargi w takich przypadkach, choć istniały próby przyjęcia wzorów francuskich (z ustaw z 1864 i 1900 r.) i przyznania prawa do skargi także w przypadku, gdy organ orzekający w ostatniej instancji zwlekał z wydaniem decyzji.

Wśród wymogów formalnych wniesienia skargi, zwraca uwagę, dyskutowany i dziś problem przymusu adwokackiego. Konflikt między dostępnością postępowania dla jednostki a koniecznością zapewnienia merytorycznej poprawności ważnego wniosku procesowego i sprawności postępowania, rozstrzygnięty został w dwudziestolecu na rzecz przymusu adwokackiego. Liczne przepisy umożliwiały łagodzenie rygorów obowiązku pomocy adwokata<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Publiczne prawo podmiotowe definiowane było w doktrynie jako uprawnienie udzielane przez porządek prawny, służące państwu, publicznemu związkowi w państwie oraz jednostkom z tytułu przynależności do związku. O sporze wokół pojęcia zob. s. 118 i n.

<sup>5</sup> Milczenie władz, mimo różnych opinii w nauce prawa, nie uznało orzecznictwo Trybunału za odmowę wydania decyzji (bezczywność organu). Nie udały się też próby nowelizacji przepisów o NTA, które przewidywały, że milczenie organów administracji centralnej ma charakter decyzji odmownej. Szerzej s. 126 i n.

<sup>6</sup> Charakter taki miało np. rozporządzenie Rady Ministrów z 1926 r. zawieszające wymóg podpisania skargi na decyzje wydane przez organy administracji działające w województwach kresowych (wileńskim, nowogródzkim, poleskim i wołyńskim) przez adwokata. Motywem zawieszenia przepisów ustawy wymóg taki wprowadzającej był „brak dostatecznej ilości adwokatów we wschodnich województwach” (s. 135).

Posiedzenie Trybunału poprzedzone były postępowaniem wstępnym, mogącym mieć dla przyspieszenia spraw, charakter uproszczony. Posiedzenia odbywały się w formie niejawniej<sup>7</sup>, ale regułą były jawne rozprawy. Rozprawie poświęciła Autorka szczególną uwagę analizując przepisy i orzecznictwo NTA, dotyczące uczestników w tym składów orzekających, przebiegu rozpraw, trybu ich zamykania, narad i odraczania wyrokowania.

Podkreślić należy z uznaniem udokumentowany i wyważony charakter konkluzji ogólnych i wniosków formułowanych przez krakowską badaczkę, m.in. o ograniczaniu od 1926 r. zasady jawności i poszerzającej się tendencji orzekania w zmniejszonych, nawet jednoosobowych kompletach sędziowskich. Tendencje te były próbą usprawnienia działalności polskiego sądownictwa administracyjnego, które działając bez niższego szczebla, borykało się z ogromną ilością spraw.

Bardzo interesujący rozdział 7, poświęcony został orzeczeniom NTA, a więc wyrokom i uchwałom albo (wedle przepisów z 1932 r.) wyrokom i postanowieniom. Trybunał był, podobnie do działającego dziś NSA, instancją wyłącznie kasacyjną. Kontrola kasacyjna „ograniczona była tylko do strony prawnej zaskarżonej decyzji, nie dotyczyła jej strony faktycznej” (s. 195), co upodabniało zakres kontroli kasacyjnej Trybunału do zakresu kasacji w postępowaniu sądowym.

Dorota Malec pozytywnie ocenia rolę NTA w systemie organów II Rzeczypospolitej, zwłaszcza w zakresie ochrony praw jednostki. Ta pozytywna ocena, mimo mankamentów wynikających z jednoinstancyjnej struktury polskiego sądownictwa administracyjnego i wynikające z tej struktury wielkie obciążenie, wyrażające się w rosnącej liczbie spraw, została rzetelnie udokumentowana.

Szczególny walor książki dla współczesnego prawnika, nie tylko administratywisty, polega na sformułowanej przez krakowską badaczkę historii prawa (bo dla historyków prawa to prawda oczywista) konstatacji wielości podobnych, wręcz wspólnych wątków w rozwoju sądowej kontroli administracji w II z III Rzeczypospolita.

Ewa Borkowska-Bagieńska

Krzysztof Fonfara, Marian Gorynia (red. nauk.), Eugeniusz Najlepszy, Jerzy Schroeder, *Strategie przedsiębiorstw w biznesie międzynarodowym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.

Zainteresowanie problematyką strategii w funkcjonowaniu przedsiębiorstw znajduje swoje odbicie w literaturze ekonomicznej dotyczącej tego zagadnienia. W ostatnich latach także w Polsce rośnie grono osób pragnących zgłębić wiedzę o tych kwestiach. Należy jednak stwierdzić, że publikacji poruszających problemy strategii z perspektywy funkcjonowania przedsiębiorstw na rynku międzynarodowym jest relatywnie niewiele. Luka została wypełniona przez książkę *Strategie przedsiębiorstw w biznesie międzynarodowym*, która na początku 2000 ukazała się nakładem Wydawnictwa Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Publikacja została napisana przez czterech autorów, zajmujących się od kilkunastu lat problematyką związków gospodarczych z zagranicą, rozpatrywanych na poziomie przedsiębiorstw: Krzysztofa Fonfarę, Mariana Gorynię, Eugeniusza Najlepszego oraz Jerzego Schroedera. Nie jest ona opracowaniem kompleksowym, które w wyczerpujący sposób traktuje o wszystkich aspektach funkcjonowania przedsiębiorstw zaangażowanych w handel zagraniczny. Autorzy dokonali selekcji zagadnień prezentowanych w niniejszej książce kierując się, jak sami podkreślają, swoimi zainteresowaniami badawczymi.

W rozdziale I Marian Gorynia dokonał uporządkowania terminologii związanej z funkcjonowaniem firm w biznesie międzynarodowym, przedstawił główne osiągnięcia teoretyczne zagrani-

<sup>7</sup> Ewolucja przepisów o jawności postępowania przed NTA cechowało zwiększenie jego uprawnień do orzekania na posiedzeniach niejawnych. Rozporządzenie z 1932 r. dawało Trybunałowi prawo do orzekania na posiedzeniu niejawnym we wszystkich sprawach, o ile strony nie zgłosiły wyraźnego wniosku o przeprowadzenie jawnej rozprawy (s. 159).