

Wioletta Witoszko

Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
e-mail: witoszko@uwb.edu.pl
ORCID: 0000-0002-4077-5703

Dariusz Czartoryjski

18. Łomżyński Pułk Logistyczny im. gen. bryg. Mariana Raganowicza
(Brigadier General Marian Raganowicz 18th Lomza Logistics Regiment, Poland)
e-mail: dariuszczartoryjski@op.pl
ORCID: 0000-0002-2058-5232
DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.03

Właściwość sądu administracyjnego w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych

ABSTRAKT

Celem artykułu jest analiza regulacji prawnych dotyczących żołnierzy w zakresie zagwarantowania im prawa do zaskarżenia decyzji lub innych aktów w sprawach ze stosunku służbowego. Wynikają z nich bowiem gwarancje przysługujące funkcjonariuszowi rozpoznania jego sprawy ze stosunku służbowego nie tylko przez organ służbowy, ale także przez sąd. W związku z tym przydatna staje się analiza przedstawionego zagadnienia w świetle ewolucji unormowań dotyczących żołnierzy zawodowych oraz sądownictwa administracyjnego. Stosunki służbowe żołnierzy zawodowych są nacechowane większym stopniem dyspozycyjności, władztwem administracyjnym, które utrudniają badanie ich spraw przez niezależne i bezstronne podmioty. Ocenie należy poddać charakter aktów wydawanych w sprawach służbowych oraz ustalić, czy wcześniejsze przepisy pragmatyk służbowych lub inne regulacje prawne, w szczególności dotyczące sądownictwa administracyjnego przewidywały możliwość zaskarżenia spraw żołnierzy do organu wyższego stopnia oraz do sądu. W pracy wykorzystano źródła w postaci wcześniej obowiązujących aktów prawnych dotyczących żołnierzy zawodowych oraz sądownictwa administracyjnego. Ponadto powołana została literatura, w której analizowano poprzedni stan prawny,

w szczególności w zakresie działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego. W artykule analizie poddano także obowiązujące akty prawne oraz aktualne orzecznictwo.

Jurisdiction of the Administrative Court in Cases concerning the Service Relationship of Professional Soldiers

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze the legal regulations concerning soldiers in terms of guaranteeing them the right to appeal against decisions or other acts in cases related to the service relationship. This is because they give rise to the guarantees that an officer is entitled to have his or her case examined under the service relationship not only by an official body, but also by a court. Therefore, it becomes useful to analyze the presented issue in the light of the evolution of regulations concerning professional soldiers and administrative judiciary. The professional relations of professional soldiers are characterized by a greater degree of availability and administrative authority, which make it difficult for independent and impartial entities to examine their cases. The nature of the acts issued in official matters should be assessed and it should be determined whether the earlier provisions of official pragmatics or other legal regulations, in particular regarding the administrative judiciary, provided for the possibility of suing soldiers' cases to a higher authority and to the court. The work uses sources in the form of previously binding legal acts concerning professional soldiers and administrative judiciary. In addition, the cited literary sources contain the analysis of the previous legal status, in particular in the scope of the activities of the Supreme Administrative Court. The article also analyzes the applicable legal acts and current jurisprudence.

Słowa kluczowe: żołnierz zawodowy, prawo do sądu, stosunek służbowy

Key words: professional soldier, right to a trial, service relationship

Uwagi wstępne

Przedmiotem opracowania jest rys historyczny problematyki właściwości sądu administracyjnego w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych. Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy regulacji prawnych dotyczących żołnierzy w zakresie zagwarantowania im prawa do zaskarżenia decyzji lub innych aktów w sprawach dotyczących ich statusu zatrudnienia, w tym prawa do sądu. Jest to bowiem gwarancja przysługująca funkcjonariuszowi rozpoznania jego sprawy ze stosunku służbowego nie tylko przez organ

służbowy, ale także przez sąd. Powstaje więc pytanie, jaki charakter mają decyzje podejmowane we wszelkich sprawach ze stosunku służbowego, czy są to decyzje administracyjne, które podlegają zaskarżeniu do sądu, czy są innymi aktami administracyjnymi, które nie podlegają ocenie przez sąd? W poszukiwaniu odpowiedzi należy więc zbadać, jaki charakter mają akty wydawane w sprawach służbowych oraz czy przepisy danej pragmatyki służbowej lub inne regulacje przewidują możliwość zaskarżenia ich do organu wyższego stopnia oraz do sądu. Ze względu na obszerność podjętej tematyki nie jest możliwa analiza wszystkich pragmatyk regulujących status funkcjonariuszy służb mundurowych, więc przedmiotem analizy będą tylko żołnierze zawodowi.

W aktualnym stanie prawnym kwestię zaskarżalności decyzji w sprawie stosunku służbowego żołnierzy zawodowych reguluje ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹. Z jej art. 122 ust. 1 wynika, że od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² i skargę do właściwego sądu administracyjnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³. W ust. 2 jest wskazany katalog wyłączający prawo zaskarżenia w następujących przypadkach: 1) mianowania na stopień wojskowy; 2) przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy osobowej; 3) skierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową; 4) powierzenia czasowego pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku. Natomiast w ust. 3 wymienia rodzaje decyzji, od których nie przysługuje żołnierzom zawodowym skarga do właściwego sądu administracyjnego: 1) powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej; 2) powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych; 3) wyznaczenia i przeniesienia na stanowisko służbowe oraz zwolnienia ze stanowiska służbowego, a także przeniesienia do dyspozycji; 4) delegowania do pełnienia obowiązków.

1. Rys historyczny

Badając kwestie zaskarżalności aktów w sprawie stosunku służbowego żołnierzy zawodowych w pierwszej kolejności należy sięgnąć do ustaw regulujących ich status. Analiza poprzednio obowiązujących pragmatyk służbowych żołnierzy zawodowych prowadzi do wniosku, że nie regulowały one kwestii

¹ Dz.U. 2022, poz. 655, z późn. zm., [dalej: ustawa o obronie ojczyzny].

² T.j. Dz.U. 2022, poz. 2000, [dalej: k.p.a.].

³ Dz.U. 2022, poz. 329.

zaskarżenia decyzji lub innych aktów w sprawach ze stosunku służbowego do wyższego przełożonego albo do sądu. Wśród nich należy chronologicznie wymienić: 1) ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o ustaleniu starszeństwa i nadaniu stopni oficerskich w wojsku polskim (pisownia oryginalna)⁴, 2) ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich⁵, 3) dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 r. o służbie wojskowej oficerów⁶, 4) dekret z dnia 3 kwietnia 1948 r. o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego⁷, 5) dekret z dnia 19 kwietnia 1951 r. o służbie wojskowej oficerów i generałów Sił Zbrojnych⁸, 6) dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o akademiach wojskowych⁹, 7) ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o służbie wojskowej oficerów sił zbrojnych¹⁰, 8) ustawa z dnia 6 czerwca 1958 r. o służbie wojskowej szeregowców i podoficerów sił zbrojnych¹¹. W ustawie z 1958 r. jej przepis art. 69 ust. 2 stanowił, że podoficer, którego prośba o powołanie do wojskowej służby zawodowej nie została uwzględniona, może w terminie 14 dni od dnia doręczenia odmownej decyzji dowódcy odwołać się od tej decyzji do Ministra Obrony Narodowej, którego decyzja jest ostateczna. W kolejnej ustawie z dnia 31 marca 1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym¹² z art. 50 ust. 4 wynikało, że od decyzji komendanta szkoły o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych przysługuje cywilnemu nauczycielowi akademickiemu odwołanie do Ministra Obrony Narodowej. Kolejna ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o służbie wojskowej chorążych Sił Zbrojnych¹³ nie regulowała prawa do zaskarżenia decyzji w sprawach służbowych.

Dopiero w 1970 r. kwestie prawa do zaskarżania aktów lub decyzji w sprawie stosunku służbowego żołnierzy zawodowych regulowała ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹⁴, ale tylko w zakresie kilku spraw. Ustawa z 1970 r. przewidywała odwołanie w sprawach opiniowania służbowego. Według art. 25 ust. 4 tej ustawy żołnierzowi zawodowemu przysługiwało prawo wniesienia odwołania od wydanej o nim opinii służbowej do wyższego przełożonego w terminie 14 dni od dnia zapoznania się z opinią. Natomiast kolejny przepis art. 107 ust. 1 ustawy z 1970 r. przewidywał możliwość zaskarżenia decyzji wydanych przez organy wojskowe w spra-

4 Dz.P.P.P. 1919 nr 65, poz. 399.

5 Dz.U. 1922 nr 32, poz. 256.

6 Dz.U. 1937 nr 20, poz. 128.

7 Dz.U. 1948 nr 20, poz. 135.

8 Dz.U. 1951 nr 22, poz. 172.

9 Dz.U. 1952 nr 49, poz. 324.

10 T.j. Dz.U. 1958 nr 2, poz. 5.

11 Dz.U. 1958 nr 36, poz. 164.

12 T.j. Dz.U. 1992 nr 10, poz. 40.

13 Dz.U. 1963 nr 15, poz. 78.

14 T.j. Dz.U. 1997 nr 10, poz. 55, [dalej: ustawa z 1970 r.].

wach określonych w ustawie przez żołnierza zawodowego (w tym kandydata na żołnierza zawodowego), który może wnieść odwołanie do organu wojskowego wyższego stopnia na zasadach określonych w k.p.a., a także, z zastrzeżeniem ust. 1a, skargę do sądu administracyjnego. Według ust. 1a¹⁵ skarga nie mogła być wniesiona na decyzje w sprawach: a) wyznaczenia (zwolnienia) lub przeniesienia na stanowisko służbowe, b) mianowania na stopień wojskowy, c) przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy albo specjalności wojskowej, d) delegowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką. Katalogiem były objęte także dwa inne rodzaje spraw, które utraciły moc z dniem 12 stycznia 1999 r. w związku z wyrokiem TK z dnia 9 czerwca 1998 r. (K 28/97)¹⁶ i należały do nich: powołanie do zawodowej służby wojskowej (służby kandydackiej) oraz zwolnienie z zawodowej służby wojskowej (służby kandydackiej) w przypadkach określonych w art. 75 ust. 1 i 9-12, art. 102 ust. 1 pkt 1 oraz art. 103 ust. 1 pkt 1. W rezultacie przepisy zostały ocenione za niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że w przypadkach określonych w ustawie pozbawiają żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych prawa do sądu w sprawach powołania i zwolnienia z zawodowej służby wojskowej i służby kandydackiej. W uzasadnieniu Trybunału Konstytucyjnego (TK) wyjaśnił, że z kolei sprawy wyznaczenia, zwolnienia lub przeniesienia na stanowisko służbowe mają osobliwy charakter, bo nie wiążą się bezpośrednio z realizacją konstytucyjnych wolności i praw człowieka. Ograniczenie prawa do sądu w tych sprawach, jest zdaniem TK, dopuszczalne w związku z koniecznością zapewnienia spójnego, sprawnego funkcjonowania sił zbrojnych i zagwarantowania realizacji konstytucyjnych zadań, tj. ochrony niepodległości i niepodzielności terytorium Polski oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic. Podobnie także orzekł TK w wyroku z 12 lipca 2012 r.¹⁷, w którym wyraził pogląd, że służba wojskowa jest szczególnym rodzajem służby publicznej, z którą wiąże się szereg ograniczeń i obowiązków. Stosunek służbowy żołnierzy zawodowych jest oparty na podporządkowaniu żołnierza organom wojskowym, a co za tym idzie obowiązek wykonywania rozkazów wydawanych przez przełożonego. „Zawodowa służba wojskowa ze swojej istoty wymaga pełnej dyspozycyjności żołnierzy”. Oznacza to, że dopuszczalne jest ograniczenie prawa do sądu żołnierza dla realizacji celów obronności i ochrony państwa. Dlatego też przepisy, które uniemożliwiają żołnierzom zawodowym odwołanie się do sądu w sprawach dotyczących m.in. przeniesienia i zwolnienia ze stanowiska służbowego oraz przeniesienia do rezerwy, są zgodne

¹⁵ Przepis ust. 1a dodany ustawą z dnia 9 listopada 1995 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1996 nr 7, poz. 44), która weszła w życie z dniem 24 lutego 1996 r.

¹⁶ Dz.U. 1999 nr 1, poz. 7.

¹⁷ SK 31/10, OTK-A 2012/7/91.

z Konstytucją. Innymi słowy, Trybunał odróżnił sprawy podległości służbowej, sprawy należące do sfery wewnętrznej administracji wojskowej, od spraw „ze stosunku służbowego”, w których żołnierz dochodzący swoich praw występuje jako podmiot praw i obowiązków przysługujących mu „w ramach stosunku służbowego”.

Powyższa problematyka była również poruszona w wyroku z 9 czerwca 1998 r., w którym przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego, w którym orzekł, że konstytucyjne prawo do sądu nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla zwalniania i przenoszenia żołnierzy zawodowych na inne stanowiska służbowe¹⁸.

Na podstawie delegacji określonej w art. 107 ust. 2 ustawy z 1970 r. Minister Obrony Narodowej określił w drodze rozporządzenia organy wojskowe wyższego stopnia właściwe w sprawach określonych w ustawie. Do rozpatrywania odwołań wniesionych od decyzji organów wojskowych w sprawach wynikających z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych byli przełożeni dowódców jednostek wojskowych¹⁹. Natomiast według § 1 organami wojskowymi w rozumieniu k.p.a. właściwymi w sprawach określonych w ustawie o służbie wojskowej byli dowódcy jednostek wojskowych stosownie do ich uprawnień w zakresie danych spraw, wynikających z przepisów wymienionych ustaw i aktów prawnych wydanych na ich podstawie.

Kolejna ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych²⁰ zawierała podobne rozwiązania normatywne. Przepis art. 8 przewidywał bowiem zarówno odwołanie do organu wyższego stopnia na zasadach określonych w k.p.a. oraz z zastrzeżeniem ust. 2 skargę do sądu administracyjnego. Powołana ustawa dodatkowo – w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego – wyłączała prawo do skargi na decyzje w sprawach przeniesienia do rezerwy kadrowej lub do dyspozycji. W pozostałych sprawach ze stosunku służbowego żołnierz zawodowy mógł wnieść wystąpienia tylko drogą służbową.

2. Prawo do skargi w innych regulacjach prawnych

O właściwości sądu administracyjnego stanowiła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.²¹, gdyż z jej art. 73 wynikało, że: „Do orzekania

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50.

¹⁹ § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie określenia organów wojskowych i organów wojskowych wyższego stopnia, właściwych w sprawach określonych w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz w ustawie o uposażeniu żołnierzy, Dz.U. 1993 nr 23, poz. 101.

²⁰ Tj. Dz.U. 2022, poz. 536.

²¹ Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267.

o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobną ustawą sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”. Wynika z tego, że mimo dość ogólnego uregulowania podstaw funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, w Konstytucji zostały określone podstawowe zasady jego organizacji. Gdy chodzi o właściwość rzeczową, sądy administracyjne miały sprawować kontrolę administracji rządowej i samorządowej w zakresie legalności aktów administracyjnych. Na konieczność określenia pojęcia „aktów administracji” zwracał uwagę W.L. Jaworski²². Sądownictwo administracyjne miało opierać się na współdziałaniu czynnika profesjonalnego, czyli sędziowskiego z czynnikiem społecznym, obywatelskim. Konkretyzacja funkcjonowania sądownictwa administracyjnego miała nastąpić w odpowiedniej ustawie. Pierwszym unormowaniem była ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, która weszła w życie w dniu 22 sierpnia 1922 r.²³ Na mocy art. 1 ust. 2 ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (NTA) – organ ten rozpoznawał skargi na zarządzenia i orzeczenia, wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe. Posiadał on jedynie kompetencje kasacyjne, natomiast organy administracji zostały związane poglądem wyrażonym przez ten sąd przy ponownym rozpoznawaniu sprawy. Właściwość NTA została określona klauzulą generalną z kilkoma wyjątkami. Zgodnie z art. 3 ustawy o NTA z kognicji NTA wyłączono m.in. sprawy, w których władze administracyjne były uprawnione „do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach, pozostawionych temu uznaniu”, „sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie chodzi o pogwałcenie zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzania lub przedstawiania kandydatów”, „sprawy dotyczące reprezentacji Państwa i obywateli wobec państw i władz obcych oraz sprawy bezpośrednio z powyższymi związane” oraz „sprawy dotyczące działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armii” i „sprawy dyscyplinarne”²⁴.

Skargę do NTA mógł wnieść każdy, „kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej”. Skargę wnoszono bezpośrednio do NTA w terminie dwumiesięcznym, liczonym od dnia doręczenia zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia skarżącemu (art. 9 i art. 10 ustawy o NTA; podobnie art. 57 ust. 2 ustawy o NTA).

Kolejnymi sprawami, które stanowiły przedmiot działalności orzeczniczej NTA były sprawy m.in. dotyczące statusu zawodowego funkcjonariuszy

²² *Uwagi prawnicze o projekcie Konstytucji*, Kraków 1921, s. 21.

²³ Tj. Dz.U. 1926 nr 68, poz. 400, [dalej: ustawa o NTA].

²⁴ A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2006, nr 9/2, s. 415 i n.

państwowych (np. w kwestii uposażeń, urlopów wypoczynkowych. W okresie międzywojennym decyzje ostateczne organów administracji mogłyby być zaskarżane do NTA przez funkcjonariuszy administracji państwowej dochodzących swoich roszczeń. Wyłączone z jurysdykcji NTA były jedynie sprawy dotyczące przyjęcia do służby i mianowania na stanowiska oraz sprawy dyscyplinarne²⁵.

W II RP wprowadzono system jednoinstancyjny – traktując go jako tymczasowy, klauzula kompetencyjna przewidywała, że NTA miał orzekać o „legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej” w następstwie wniesienia skargi przez każdego, kto twierdził, że „naruszono jego prawa lub że obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej”. Nie wolno było zaskarżyć decyzji wydawanych w zakresie swobodnego uznania, jak też niektórych innych kategorii decyzji, jak w sprawach dotyczących ustroju sił zbrojnych i mobilizacji²⁶.

Należy mieć na względzie, że kompetencje sądownictwa administracyjnego mogą być określone przez klauzulę generalną i klauzulę enumeracyjną albo przy wykorzystaniu obu wymienionych sposobów (metoda mieszana). Klauzula enumeracyjna polega na szczegółowym wskazaniu przez przepisy prawa spraw, w których sąd może wyrokować. Klauzula generalna przyznaje sądowi właściwość do rozpatrywania skarg na wszystkie decyzje, wydane przez organy administracji z naruszeniem prawa. Generalna klauzula kompetencyjna bywa z reguły uzupełniana o szczegółowe wyliczenie spraw wyłączonych – z uwagi na ich szczególny charakter – spod kompetencji sądu administracyjnego. Zastosowanie klauzuli generalnej z reguły wyłącza spod kontroli sądu administracyjnego decyzje wydane w zakresie uznania administracyjnego (swobodnego uznania)²⁷.

Właściwość NTA określała klauzula generalna. Zgodnie z nią kontroli Trybunału generalnie podlegała legalność zarządzeń i orzeczeń uchwalanych przez organy administracji rządowej i samorządowej. Z właściwości tej zostało wyłączonych 6 kategorii spraw np. należących do właściwości sądów powszechnych lub szczególnych dotyczących mianowania na urzędy i stanowiska czy też dyscyplinarnych, a od 1932 r. również innych, jeżeli stanowiły o tym przepisy szczególne. Prawo do wniesienia skargi (legitymację) do NTA posiadała każda osoba fizyczna lub prawna, która stwierdziła, że jej prawa lub obowiązki zostały naruszone decyzją nieposiadającą podstaw prawnych. Wcześniej musiał zostać wyczerpany tok wszystkich instancji administracyjnych.

25 W. Jaśkiewicz, *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981, s. 21.

26 H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 84-85.

27 D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996, s. 115-117.

NTA sprawował zatem kontrolę następczą²⁸. Wyroki NTA były ostateczne, posiadające wyłącznie charakter kasacyjny. W rezultacie NTA nie przeprowadzał własnego postępowania dowodowego, orzekając wyłącznie na podstawie stanu faktycznego, wynikającego z akt przesłanych mu przez organ ostatniej instancji. Zaskarżoną decyzję NTA albo utrzymał w mocy, albo uchylał w całości lub w części.

Z powyższego wynika, że w okresie międzywojennym spory ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych były rozpatrywane tylko w trybie służbowym – do organu wyższej instancji, bez możliwości odwołania się do sądu.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.²⁹ nie określała kwestii odnoszących się do sądownictwa administracyjnego, więc nie wprowadziła ani określonego modelu sądownictwa administracyjnego ani mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnych. W związku z tym należy stwierdzić, że na gruncie nowego ustroju państwa polskiego kontrolę administracji i jej działań, w zakresie przestrzegania prawa miały wykonywać rady narodowe, sądy oraz Prokuratur Generalny PRL. Nie przewidziano jednak istnienia odrębnego sądownictwa administracyjnego. Poza tym obywatele na mocy art. 73 Konstytucji z 1952 r. mieli prawo do zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami³⁰.

Na możliwość wnoszenia skarg, jako konstytucyjnie ważnego instrumentu zabezpieczenia praw obywateli, uwagę zwracali przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego, m.in. M. Jaroszyński, M. Zimmermann i W. Brzeziński. Podkreślano, że kontrola administracji w PRL miała charakter ludowy, co oznaczało, że wykonywana jest ona również bezpośrednio przez lud pracujący, w formie prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym, jak i w postaci prawa składania skarg i zażaleń. W związku z tym w PRL nie było sądownictwa administracyjnego, gdyż system kontroli administracji był sprawowany w wymienionych wyżej formach³¹. Nie zdecydowano się więc na wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

W Polsce Ludowej sądownictwa administracyjnego nie reaktywowano, nie przywrócono zwłaszcza NTA, mimo że zgodnie z manifestem PKWN, do czasu wydania przez Sejm Ustawodawczy nowej Konstytucji miały obowiązywać uregulowania zawarte w Konstytucji marcowej. Również Mała Konstytucja z 1947 r., zapowiadająca utworzenie w drodze odrębnej ustawy sądownictwa administracyjnego, nic w tym względzie nie uczyniła. Na stan taki złożyło się

²⁸ T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013, s. 325.

²⁹ Tj. Dz.U. 1976 nr 7, poz. 36.

³⁰ L. Chajn, *Istota Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 67.

³¹ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 109.

wiele czynników: m.in. krytyczna ocena tego typu sądownictwa, nowe założenia ideologiczne ustroju państwa, ewentualna nadmierna kontrola sądowa.

Dyskusję nad odtworzeniem sądownictwa administracyjnego podjęto w latach 1956–1959, a więc w okresie odwilży popaździernikowej. Niewiele ona przyniosła. Powrócono do niej po 1970 r. Większe rezultaty zaczęto jednak osiągać dopiero po 1977 r., przy okazji prac nad nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego. Uwieńczeniem ich było utworzenie w styczniu 1980 r. Najwyższego Sądu Administracyjnego (NSA). Do 1990 r. właściwość NSA określona była enumeratywnie. Mianowicie NSA w Warszawie sprawował kontrolę zaskarżonych decyzji administracyjnych naczelnych i centralnych organów administracji oraz organów terenowych mających siedzibę w województwach nieobjętych zakresem działania ośrodków zamiejscowych. Kontroli podlegały wyłącznie decyzje wyliczone w ustawie. Skargę można było wnieść dopiero po wyczerpaniu toku instancji administracyjnych, a więc na decyzje ostateczne. Rozszerzenie zakresu kontroli przez NSA nastąpiło po 1990 r.³²

Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w zakresie przestrzegania praworządności, przyznawała Radzie Państwa nowe uprawnienie w formie „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją”, którą miała realizować z urzędu. W celu realizacji tego zadania Rada Państwa dokonywała oceny zgodności projektów ustaw z Konstytucją PRL na wniosek Prezydium Sejmu PRL lub Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, o rozpatrzenie sprawy niezgodności przepisu prawnego (już istniejącego) z określonym postanowieniem Konstytucji mógł zwracać się Prezes Rady Ministrów lub z jego upoważnienia Minister Sprawiedliwości, jak również Pierwszy Prezes SN oraz Prokurator PRL, opierając swój wniosek na konkretnym uzasadnieniu. W razie uznania sprzeczności takiego przepisu z Konstytucją PRL, Rada Państwa miała „podjąć odpowiednie środki zmierzające do usunięcia tej sprzeczności”³³. Natomiast jeśli chodziło o ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni aktu ustawodawczego, to Rada Państwa wykonywała ją z urzędu lub na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa SN lub Prokuratora Generalnego PRL. Uchwały Rady Państwa w tym zakresie ogłaszane miały być w *Monitorze Polskim*. Rada Państwa posiadała prawo do zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. Ponadto określono, że odwołania, skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie, a „Winni przewleknięcia albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności”³⁴.

³² Zob. szerzej M.P. Sadłowski, *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.*, Warszawa 2023.

³³ Szerzej: J. Stembrowicz, *Czowanie nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Palestra” 1979, z. 2, s. 61.

³⁴ Zob. szerzej M.P. Sadłowski, op. cit.

Przełomowe znaczenie miała ustawa z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³⁵. Od tego czasu kontrola sądowoadministracyjna była sprawowana na zasadzie klauzuli generalnej. Obejmowała przede wszystkim decyzje administracyjne wydawane przez organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, a także przez inne podmioty z art. 1 § 2 kpa.³⁶

3. Obecny stan prawny

W obowiązującej ustawie o obronie Ojczyzny kwestie odwołania od decyzji reguluje art. 122 ust. 1, który stanowi, że od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego i skargę do właściwego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022, poz. 329). Odwołania oraz skargi do sądu administracyjnego nie można wnieść w następujących sprawach:

- 1) mianowania na stopień wojskowy;
- 2) przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy osobowej;
- 3) skierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową;
- 4) powierzenia czasowego pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku.

Natomiast w ustępie 3 cytowanego artykułu są wymienione decyzje, od których nie przysługuje żołnierzom zawodowym skarga do właściwego sądu administracyjnego, tj.:

- 1) powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej;
- 2) powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych;
- 3) wyznaczenia i przeniesienia na stanowisko służbowe oraz zwolnienia ze stanowiska służbowego, a także przeniesienia do dyspozycji;
- 4) delegowania do pełnienia obowiązków.

Katalog spraw określonych w art. 122 ustawy o obronie Ojczyzny jest enumeratywny i ma charakter zamknięty, nie może być interpretowany rozszerzająco. Wyłączenie części wskazanego katalogu spod kognicji sądów

³⁵ Dz.U. 1990 nr 4, poz. 8.

³⁶ M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 935.

administracyjnych budzi swego rodzaju niezrozumienie. Taki stan rzeczy doprowadza często do sytuacji spornych, w których żołnierze próbują dochodzić swoich praw. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie sądów administracyjnych sprawy wyznaczenia, przeniesienia i zwolnienia ze stanowiska służbowego oraz przeniesienia do rezerwy kadrowej lub do dyspozycji nie podlegają w ogóle kognicji sądów administracyjnych. Należy zauważyć, że jest to sfera szczególna, ponieważ prawidłowe jej ukształtowanie wpływa na zdolność Sił Zbrojnych do realizacji celu wyrażonego w art. 26 Konstytucji, tj. ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Stosunek służbowy żołnierza zawodowego oparty jest na dyspozycyjności, hierarchicznym podporządkowaniu, rozkazodawstwie oraz jednoosobowym dowodzeniu. Ponadto relacja zachodząca między organem wydającym decyzję o zwolnieniu i przeniesieniu na nowe stanowisko służbowe zachodzi w ramach stosunku wewnętrznego łączącego przełożonego z podwładnym. Akt taki przybiera więc formę indywidualnego aktu administracyjnego wydawanego w sferze wewnętrznej. Wyznaczenie na nowe stanowisko służbowe i powiązane z nim wcześniejsze zwolnienie z zajmowanego stanowiska mają miejsce w ramach stosunku służbowego i jako takie nie są objęte konstytucyjnym pojęciem „sprawy”, a co za tym idzie, również konstytucyjną gwarancją prawa do sądu. W postanowieniu z 6 czerwca 2012 r. NSA wskazał, że wszelkie sprawy związane z ustalaniem zadań służbowych, ustalaniem czasu pełnienia służby, udzielaniem czasu wolnego, określaniem terminu wykorzystania czasu wolnego, pozostają w wyłącznej gestii przełożonego żołnierza zawodowego, który decyduje, jakie zadania i w jakim czasie żołnierz będzie wykonywał oraz kiedy i w jakim rozmiarze skorzysta z czasu wolnego. Oznacza to, że sprawy te należą do spraw wewnętrznych między żołnierzem a jego przełożonym będącym w określonej wojskowej strukturze organizacyjnej, wynikających z podległości służbowej³⁷. Tak więc, zasady ustalania żołnierzom zawodowym rozkładu czasu służby w ramach dobowej tygodniowej normy czasu służby w przyjętym okresie rozliczeniowym, w tym także rozliczenie tego czasu służby wraz z rekompensatą czasem wolnym od służby należy do kategorii spraw wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi i nie podlega rozstrzygnięciu w drodze wydania decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcia w przedmiocie czasu służby żołnierzy zawodowych są podejmowane przez ich przełożonych w formie polecenia służbowego. Charakter tych czynności wskazuje na odformalizowaną formę działania dowódcy jednostki wojskowej i nie stanowią one decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 i art. 107 k.p.a. kształtujących stosunek służbowy żołnierza zawodowego, lecz akt o charakterze wewnętrznym w sferze podległości służbowej.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 665/12.

Niejednokrotnie wątpliwości budzi także art. 192 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, zgodnie z którym: „żołnierza zawodowego wyznacza się na stanowisko służbowe, w drodze decyzji, stosownie do potrzeb Sił Zbrojnych, w zależności od wymogów i kwalifikacji określonych w Karcie Opisu Stanowiska Służbowego, posiadanej oceny w opinii służbowej oraz modelu przebiegu służby”. Z brzmienia przywołanego przepisu, jednoznacznie wynika, że podjęcie decyzji w sprawie wyznaczenia żołnierza zawodowego na stanowisko służbowe leży w gestii właściwego organu wojskowego, który w ramach przyznanых mu kompetencji posiada wyłączne prawo do kształtowania polityki kadrowej, zgodnie z potrzebami Sił Zbrojnych. O tym natomiast czy istnieje potrzeba wyznaczenia określonej osoby na stanowisko służbowe decyduje nie żołnierz, lecz właściwy organ wojskowy³⁸.

Wyłącznie spory „ze stosunków służbowych” objęte są konstytucyjnym prawem do sądu. Przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁹ określając właściwość sądów administracyjnych, ustalają jednocześnie katalog spraw, których sądy te nie rozpoznają. Zgodnie z art. 5 pkt 2 p.p.s.a. sądy administracyjne nie są właściwe m.in. w sprawach wynikających z podległości służbowej omiędzy przełożonymi i podwładnymi⁴⁰. Skoro ta kategoria spraw wyłączona jest w ogóle z kognicji sądów administracyjnych, to nie może ulegać wątpliwości, że wszelkie działania organów administracji publicznej podejmowane w tym zakresie również nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej. Niewątpliwie przejawem podległości służbowej żołnierza zawodowego jest pozostawienie jego przełożonym prawa decydowania o udzieleniu zgody na wykonywanie poza służbą pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej. Są to więc akty wydane w wewnętrznej sferze działania administracji wojskowej i jako takie nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Podsumowując należy zwrócić uwagę na fakt, że uprawnienia i obowiązki żołnierzy zawodowych pozostają w ścisłym związku z wymaganiami, jakie wynikają z art. 26 Konstytucji. Ograniczenia dostępu do sądu żołnierzy zawodowych w sprawach związanych z zapewnieniem możliwości realizacji przez Siły Zbrojne zadań i celów, jakimi są ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic, spełniają wymóg niezbędności. Nie byłoby bowiem możliwe pogodzenie spójnego i sprawnego działania Sił Zbrojnych z pełną kontrolą sądową nad decyzjami przełożonych dotyczącymi spraw ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych. Ustawowe ograniczenie prawa do sądu, następuje ze względu na

³⁸ Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2009 r., I OSK 487/08.

³⁹ Tj. Dz.U. 2022, poz. 329, [dalej: p.p.s.a.].

⁴⁰ T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.

przesłankę bezpieczeństwa państwa, zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zgodnie z wyrażoną w tym przepisie zasadą proporcjonalności.

Bibliografia

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, Dz.U. 1999 nr 1, poz. 7.

Wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 r., SK 31/10, OTK-A 2012/7/91.

Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 665/12.

Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2009 r., I OSK 487/08.

Literatura

Chajm L., *Istota Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952.

Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.

Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Jaśkiewicz W., *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981.

Jaworski W.L., *Uwagi prawnicze o projekcie Konstytucji*, Kraków 1921.

Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.

Maciejewski J., *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013.

Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996.

Sadłowski M.P., *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.*, Warszawa 2023.

Stembrowicz J., *Czuwanie nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Palestra” 1979, z. 2.

Tarnowska A., *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, nr 9/2.

Żukowski M., *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011.

STRESZCZENIE

Właściwość sądu administracyjnego w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych

W aktualnym stanie prawnym kwestię zaskarżalności decyzji w sprawie stosunku służbowego żołnierzy zawodowych reguluje ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Z jej art. 122 ust. 1 wynika, że od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego i skargę do właściwego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawo funkcjonariusza do zaskarżenia decyzji lub innych aktów w sprawach ze stosunku służbowego jest gwarancją rozpoznania jego sprawy przez organ służbowy, a następnie przez sąd administracyjny. W praktykach służbowych regulujących status zawodowy żołnierzy od 1919 r. nie było unormowań w zakresie prawa do odwołania lub prawa do skargi. Dopiero ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych uregulowała kwestie prawa do zaskarżania aktów lub decyzji w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych, choć tylko w zakresie kilku spraw (np. w sprawach opiniowania służbowego) oraz prawo do skargi do sądu administracyjnego, jednak z wyłączeniem kilku rodzajów spraw (np. wyznaczenia (zwolnienia) lub przeniesienia na stanowisko służbowe, mianowania na stopień wojskowy). Natomiast w okresie międzywojennym według ustawodawstwa sądownictwa administracyjnego decyzje ostateczne organów administracji mogłyby być zaskarżane do NTA przez funkcjonariuszy administracji państwowej dochodzących swoich roszczeń. Wyłączone z jurysdykcji NTA były jedynie sprawy dotyczące przyjęcia do służby i mianowania na stanowiska oraz sprawy dyscyplinarne. Po długim okresie – od wojny – braku sądownictwa administracyjnego dopiero działalność NSA od 1980 r., a następnie wojewódzkich sądów administracyjnych stworzyła możliwość sądowej kontroli aktów administracyjnych. Do 1990 r. właściwość NSA określona była enumeratywnie i kontroli podlegały wyłącznie decyzje wyliczone w ustawie. Przełomowe znaczenie miała ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Od tego czasu kontrola sądownoadministracyjna była sprawowana na zasadzie klauzuli generalnej i obejmowała przede wszystkim decyzje administracyjne wydawane przez organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego. W aktualnym stanie prawnym istnieje prawo do zaskarżenia decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie do organu wyższego stopnia.

Skarga do sądu administracyjnego ma charakter powszechny, z wyłączeniem kilku rodzajów spraw, które pozostawione są decyzji właściwego przełożonego.

SUMMARY

Jurisdiction of the Administrative Court in Cases concerning the Service Relationship of Professional Soldiers

The right of an officer to appeal against decisions or other acts in matters related to the service relationship is a guarantee that his case will be examined by a service body and then by an administrative court. In the official pragmatics, regulating the professional status of soldiers since 1919, there were no regulations regarding the right to appeal or the right to file a complaint. It was only the Act of 30th June 1970 on the military service of professional soldiers that regulated the issues of the right to appeal against acts or decisions in cases related to the service relationship of professional soldiers, although only in the scope of a few cases (e.g. in matters of official opinions) and the right to file a complaint to the administrative court, but excluding several types of cases (e.g. appointment (dismissal) or transfer to a service position, appointment to a military rank). However, in the interwar period, according to the legislation of the administrative judiciary, final decisions of administrative bodies could be appealed to the Supreme Administrative Court by state administration officials pursuing their claims. The only cases excluded from the jurisdiction of the NTA were the matters relating to admission to service and appointment to positions, as well as disciplinary matters. After a long period – since the war – of the lack of administrative judiciary, only the activities of the Supreme Administrative Court from 1980, and then of the voivodship administrative courts, enabled the possibility of judicial control of administrative acts. Until 1990, the jurisdiction of the Supreme Administrative Court was enumerated and only the decisions listed in the Act were subject to review. The Act of May 24th, 1990 amending the Act – the Code of Administrative Procedure, was of crucial importance. Since then, judicial and administrative control has been exercised on the basis of a general clause and has mainly covered administrative decisions issued by state administration and by the local government bodies. Under the current legal status, there is a right to appeal against the decisions issued by competent authorities in matters specified in the Act to a higher authority.