

Józef Litwin

Wznowienie postępowania administracyjnego z powodu niedopuszczenia do uczestnictwa

Palestra 9/10(94), 42-49

1965

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

w ciągu piętnastu dni wykonywać nie cierpiące zwłoki czynności z zakresu pomocy prawnej, chyba że obywatel, korzystając z tej pomocy, wydał inne zlecenie (§ 322 ust. 2).

Tajemnicę zawodową adwokata chroni w czechosłowackim kodeksie postępowania cywilnego przepis § 124, który nakazuje prowadzenie postępowania dowodowego w taki sposób, by była zachowana tajemnica państwowa, gospodarcza i służbowa oraz uznana przez Państwo tajemnica zawodowa. Przepis ten stanowi dalej, że przesłuchanie lub inne dowody dotyczące przedmiotu objętego tajemnicą można przeprowadzić tylko wówczas, gdy od obowiązku zachowania tajemnicy zwolnił właściwy organ lub osoba, w której interesie obowiązek ten został ustanowiony⁶.

Pełnomocnikiem wyznaczonym z urzędu dla strony zwolnionej od kosztów sądowych może być w Czechosłowacji ustanowiony nie tylko adwokat, lecz również osoba nie będąca adwokatem. Decyzja, czy pełnomocnikiem z urzędu ma być adwokat, czy też inna osoba, należy do sądu. O wyznaczenie adwokata sąd zwraca się do kierownika poradni adwokackiej (§ 30). Brak jest w kodeksie czechosłowackim wyraźnych przepisów regulujących wygaśnięcie pełnomocnictwa z urzędu przez śmierć strony oraz zwolnienie od obowiązku zastępowania z urzędu (art. 119 k.p.c. polskiego).

Wydatki pełnomocnika z urzędu pokrywa poradnia adwokacka, jeżeli pełnomocnikiem tym jest adwokat (§ 140 ust. 3), a w innych wypadkach — Skarb Państwa (§ 141 ust. 2). Jeżeli strona zastąpiona przez adwokata ustanowionego z urzędu ma prawo do zwrotu kosztów postępowania od strony przeciwnej, sąd przyznaje organizacji adwokackiej wynagrodzenie za zastępstwo (§ 149 ust. 2).

Natomiast kodeks czechosłowacki nie zawiera (podobnie zresztą jak i kodeks polski) przepisu, który by zabezpieczał zwrot wydatków i uzyskanie należnego poradni adwokackiej wynagrodzenia za zastępstwo z urzędu strony, która proces przegrała.

⁶ Por. § 19 czechosłowackiej ustawy o ustroju adwokatury, „Palestra” 1964, nr 4, str. 19.

JÓZEF LITWIN

Wznowienie postępowania administracyjnego z powodu niedopuszczenia do uczestnictwa

I

Zagadnienie, kto poza wnioskodawcą powinien być wezwany do wzięcia udziału w postępowaniu w charakterze innej strony, jest zagadnieniem prawa materialnego i powinno być rozstrzygane w konkretnym wypadku w świetle art. 25 k.p.a.¹,

¹ Jako zasadę można przyjąć, że „inną stroną” jest zawsze ten, czyje prawa podmiotowe mogą być bezpośrednio naruszone przez wydanie decyzji.

ponieważ ustawy szczególnie wskazują konkretnie te inne strony tylko bardzo rzadko².

W świetle doświadczeń — z okresu ubiegłych 5 lat — stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego możemy dojść do wniosku, że jest to jedno z tych zagadnień, z którymi praktyka administracyjna nader często nie potrafi się uporać³.

Patologia tego zagadnienia występuje w 4 sytuacjach typowych:

1. W sprawie wszczętej na żądanie A powinien brać udział jako strona także B (uczestnik konieczny); organ administracyjny „nie widzi” B jako strony i w konsekwencji postępowanie toczy się bez jego udziału — z naruszeniem art. 57 § 3.

2. W postępowaniu wszczętym z urzędu organ administracyjny zawiadamia o tym jedynie A, „nie widząc” strony B.

3. Organ administracyjny zawiadamia wprowadzić B o wszczęciu postępowania, ale następnie „zapomina” o nim, nie wzywa go do udzielenia wyjaśnień, złożenia dokumentów itp., nie zawiadamia o terminach badania świadków i biegłych (wbrew art. 73 § 1 i 78 § 2), nie umożliwia mu zajęcia stanowiska wobec materiału dowodowego i żądań A (wbrew art. 8 i 75) i ogranicza się do objęcia go decyzją i doręczenia mu tejże.

4. Organ I instancji przestrzega wprowadzić wszelkich form postępowania wobec wszystkich stron, ale po wniesieniu odwołania przez wnioskodawcę A nie zawiadamia o tym B (wbrew art. 114)⁴, a organ odwoławczy z kolei „zapomina” o B, nie dopełnia w stosunku do niego w toku postępowania odwoławczego żadnego z wymienionych wyżej obowiązków (wbrew art. 122) i ogranicza się do objęcia go decyzją i doręczenia mu tejże.

Weźmy dla zilustrowania sytuacji wymienionej pod pkt 1 trzy dość nieskomplikowane przykłady:

A. Wydział Spraw Wewnętrznych Prezydium Pow. Rady Narodowej w X wszczyna na wniosek ob. Krystyny A postępowanie w sprawie odtworzenia aktu małżeństwa, które według treści jej podania zawarła w parafii Y w dacie Z z Janem A. Wnioskodawczyni twierdziła w podaniu, że Jan A zaginął bez wieści w czasie działań wojennych. Organ orzekający nie zajął się ani o ustalenie, czy Jan A jest zameldowany w kraju (co było nietrudne do przeprowadzenia wobec istnienia ogólnokrajowej kartoteki w Głównym Biurze Adresowym Komendy Głównej MO), ani o ustalenie, czy ma on kogoś z najbliższej rodziny — i wydał decyzję pozytywną.

W pewien czas po wydaniu decyzji i sporządzeniu na jej podstawie aktu małżeństwa dowiaduje się o tym wszystkim Jan A, który od lat nieprzerwanie mieszka na drugim krańcu Polski. Okazuje się, że twierdzenie o rzekomym zawarciu małżeństwa nie odpowiadało prawdzie obiektywnej.

² Takim właśnie rzadkim wypadkiem jest przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dn. 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94); przepis ten nakazuje zawiadomić o wszczęciu postępowania także osoby, którym przysługują prawa, rzeczowe ograniczone na danej nieruchomości.

³ Art. 57 § 3 należy do tych przepisów k.p.a., które są najczęściej naruszane. Por. E. Iserzon i J. Starościak: Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz, wyd. III, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1965 (cyt. dalej jako „Komentarz”), s. 103. Por. także wypowiedź prokuratora Haligowskiego na spotkaniu dyskusyjnym redakcyjnym n. t. „K.p.a. w praktyce”, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1965, nr 5, s. 10.

⁴ Praktyka słusznie rozszerzyła zakres tego zawiadomienia na „zaproszenie” do zapoznania się z wniesionym odwołaniem i wypowiedzenia się (por. wzór formularza nr 40 do k.p.a., także Iserzon i Starościak: Komentarz, s. 180).

B. W związku z zamierzonym wykonywaniem robót budowlanych zachodzi konieczność wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości. Inwestor dopełnia obowiązku przewidzianego w art. 48 prawa budowlanego i zawiadamia o tym sąsiada. Sąsiad zgłosił sprzeciw w ustawowym terminie (7 dni), ale pismo jego „zawieruszyło się” w biurze inwestora. Przedstawiciel inwestora w dobrej wierze zgłasza, że sąsiad sprzeciwu nie nadesłał (przepis każe uważać brak sprzeciwu za zgodę). Postępowanie o udzielenie zezwolenia na budowę toczy się w konsekwencji bez udziału sąsiada. Założmy, że decyzja uprawomocniła się, ale roboty nie zostały jeszcze rozpoczęte (w przeciwnym razie wszelkie środki zaradcze będą przysłowiową „musztardą po obiedzie”).

C. Sytuacja zbliżona do opisanej pod B. Jakkolwiek inwestor ujawnił fakt zgłoszenia sprzeciwu przez sąsiada, to jednak organ nadzoru budowlanego nie zawiadamia sąsiada o toczącym się postępowaniu i wydaje decyzję, w której dopuszcza inwestora do korzystania z terenu nieruchomości sąsiada, określając rozmiary tego korzystania.

Gdyby sąsiad brał udział w postępowaniu, mógłby przedstawić organowi orzekającemu poważne względy przemawiające przeciwko dopuszczeniu do korzystania właśnie z jego nieruchomości.

Przykłady powyższe dobrałem celowo po to, by uwypuklić różnicę w skutkach decyzji zapadłej z pominięciem strony: odtworzenie aktu małżeństwa wywiera dalekosiężne skutki zarówno w dziedzinie prawa cywilnego i rodzinnego, jak i administracyjnego (od prawa do nazwiska aż do ewent. prawa do miejsca w grobowcu rodzinnym), wadliwość zaś w zakresie fragmentu konsensu budowlanego wywołuje może dotkliwą, ale tylko przemijającą niewygodę dla sąsiada.

II

Nie ulega chyba wątpliwości, że strona, która dowiedziała się o toczącym się bez jej udziału postępowaniu, może się ujawnić i „wstąpić do sprawy” w każdym stadium postępowania przed I instancją. Czy z tym „wstąpieniem do sprawy” łączy się prawo domagania się powtórzenia już przeprowadzonych czynności dowodowych — to już jest zagadnienie wykraczające poza ramy niniejszego artykułu.

Zagadnienie, czy strona, która bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu przed pierwszą instancją, może odwołać się od decyzji, było bardzo sporne już pod rządem rozporządzenia o post. admin. z 1928 r. Zagadnienie to ma zresztą aspekt szerszy, dotyczy bowiem także wypadku „ujawnienia się” osoby wnoszącej odwołanie jako strony w warunkach, gdy organowi administracyjnemu nie można postawić zarzutu „niezauważenia” danej osoby jako uczestnika koniecznego.

Możemy zresztą zaoszczędzić sobie przedstawienia stanowiska Najw. Trybunału Administracyjnego w tej kwestii nie tylko dlatego, że było ono dość chwiejne i że trudno dopatrzeć się w nim jakiejś konsekwentnej linii, ale przede wszystkim z tego względu, że rozdwojenie pojęcia uczestników postępowania na kategorie stron i osób interesowanych (tym drugim nie przysługiwało odwołanie od decyzji) — zlikwidowane na szczęście w obowiązującym Kodeksie — nie daje płaszczyzn porównywalnych⁵.

⁵ Pod rządem rozp. o post. admin. doktryna przedwojenna nie zajmowała się szerzej tym zagadnieniem. Por. E. Iserzon: *Postępowanie administracyjne*, wyd. 2, Kraków 1937, s. 180 i n.

W nowszej literaturze J. Pokrzywnicki (*Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948, s. 217) wyraził pogląd, że w razie niesłusznego pominięcia osoby mającej prawa strony

Jak przedstawia się to zagadnienie na gruncie Kodeksu?

Należy przyjąć, że legitymację do wniesienia odwołania od decyzji ma nie tylko strona w znaczeniu formalnym (tzn. ta osoba, która brała udział w postępowaniu przed I instancją zakończonym wspomnianą decyzją), ale także osoba, która nie brała udziału w postępowaniu, jeżeli tylko ma kwalifikacje strony w rozumieniu art. 25 (strona w znaczeniu materialnym). Wyrazicielem tego słusznego stanowiska jest Iserzon⁶.

Wynika tu kwestia bynajmniej nie błaha: czy i jak liczyć bieg terminu odwoławczego dla takiej strony? Iserzon omawia jedynie sytuację, w której odwołanie wniósł adresat decyzji, i utrzymuje, że taka inna nowo ujawniona strona nie jest związana — wobec niedoręczenia jej decyzji — terminem odwoławczym, może więc wnieść odwołanie aż do chwili wydania decyzji odwoławczej⁷. Stanowisko to jest słuszne.

Ale co począć w wypadku, gdy adresat decyzji odwołania nie wniesie? Czy wówczas dla strony „nowo ujawnionej” termin do wniesienia odwołania biegnie w nieskończoność?

Takie na pozór paradoksalne stanowisko było reprezentowane — zresztą bardzo rzadko — w przedkodeksowym orzecznictwie i doktrynie.

W jednym ze swych wcześniejszych wyroków⁸ NTA wypowiedział pogląd, że osoby, które wprawdzie powinny były brać udział w postępowaniu, lecz nie zostały „wezwane” do udziału w sprawie (chodziło o dzierżawcę w sprawie o zatwierdzenie umowy dzierżawy, którą to sprawę prowadził wyłącznie wydzierżawiający), mogą żądać doręczenia decyzji, jako dotyczącej ich praw, i zaskarżyć ją w normalnym trybie odwoławczym.

Jeden z najwybitniejszych współczesnych austriackich administratywistów⁹ reprezentuje stanowisko identyczne: jeżeli decyzja narusza prawa osób trzecich, a więc jeżeli tym samym osoby te należało w poprzedzającym postępowaniu przed I instancją traktować jako strony, to w razie zaniedbania tego obowiązku mogą one — z tytułu przyznanego im przez ustawę stanowiska strony — zażądać doręczenia decyzji i w związku z tym uruchomić postępowanie odwoławcze nawet po upływie lat, co oznacza zrelatywizowanie prawomocności wobec stron.

Takie rozwiązanie, za którym na gruncie ustawy austriackiej przemawia brak wszelkiej innej drogi ratowania sytuacji, jest w naszym systemie kodeksowym nie do przyjęcia, ponieważ — jak to w dalszym ciągu zostanie przedstawione — nasz Kodeks postępowania administracyjnego kieruje pominiętą stroną na drogę wznowienia postępowania. Oznacza to oczywiście także pewne zrelatywizowanie prawomocności decyzji w stosunku do strony pominiętej, ale z drugiej strony krępowanie wnioskodawcy w sprawie o wznowienie obowiązkiem zachowania terminu miesięcznego od powzięcia wiadomości o tym, że postępowanie się toczyło (art. 130 § 2), prowadzi do zrelatywizowania w ogólnych ramach instytucji wznowienia (a nie zapominajmy o tym, że Kodeks obwarował tylko jedną jedyną spo-

w postępowaniu przed I instancją ma ona prawo wejść do postępowania w każdym czasie, a więc i przez wniesienie odwołania.

⁶ Iserzon i Starościak: Komentarz, s. 174 — 4 (por. s. 179).

⁷ Tamże.

⁸ Z daty 7.X.1926 r. (Zbiór wyroków NTA nr 1010). Wyrok ten zapadł na tle stanu prawnego sprzed wejścia w życie rozp. o post. admin. Należy jednak pamiętać o tym, że postępowanie odwoławcze przed władzami administracji ogólnej było już unormowane w sposób nie odbiegający od rozp. o post. admin. ustawą z dn. 1.VIII.1923 r. o środkach prawnych od orzeczeń administracyjnych.

⁹ E. Melichar: Das Verwaltungsverfahren. Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, z. 17, 1958, s. 209.

śród 7 podstaw wznowienia — ujawnienie nowych faktów i dowodów — granicą kalendarzową!).

W świetle powyższego musimy przyjąć, że strona „nowo ujawniona” może wnieść odwołanie tylko w terminie 2-tygodniowym; termin ten biegnie od daty doręczenia decyzji tej stronie, która brała udział w postępowaniu (a jeżeli tych stron było 2 lub więcej — od daty najpóźniejszego doręczenia). Jeżeli odwołanie okaże się spóźnione, należy je m. zd. traktować jako wniosek o wznowienie postępowania.

III

Art. 127 k.p.a. przewiduje m. in. (§ 1 pkt 4), że wznowienie postępowania następuje w wypadku, gdy „strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu”. Art. 129 stanowi, że wznowienie postępowania z tej przyczyny może nastąpić tylko na żądanie strony, a art. 130 § 2 każe liczyć bieg terminu miesięcznego do zgłoszenia tego żądania od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji.

Przepis, o którym mowa, stanowi w porównaniu z tekstem rozp. o post. admin. 1928 r. istotne rozszerzenie katalogu przyczyn wznowienia.

Przyczyna ta zjawiała się już wcześniej w innej socjalistycznej kodyfikacji procedury administracyjnej, mianowicie w jugosłowiańskiej ustawie o ogólnym postępowaniu administracyjnym z 1956 r., co znalazło wyraz w następującej redakcji: „Postępowanie podlega wznowieniu (...), gdy osobie, która powinna była w nim uczestniczyć, nie dano możliwości uczestnictwa”¹⁰.

Wynika więc zagadnienie wykładni art. 127, a mianowicie konieczne jest rozstrzygnięcie:

1) czy strona, którą przepis ma na względzie, to tylko ta osoba fizyczna (lub podmiot równorzędny według art. 26), która została niejako „zaangażowana” w postępowaniu przez łączne spełnienie 2 przesłanek:

- a) zainicjowała lub też otrzymała „notyfikację” o wszczęciu postępowania (art. 57 § 3),
- b) była adresatem decyzji, która została jej doręczona lub ogłoszona¹¹;

2) czy też jest to także taka osoba, która z mocy właściwego w danej sprawie przepisu prawa materialnego była uczestnikiem koniecznym i została pominięta w postępowaniu.

Jest znamienne, że tak autorytatywni autorzy, jak Iserzon i Starościk, w swym komentarzu do art. 127 nie omawiają zupełnie tej przyczyny wznowienia, ograniczając się do niewątpliwie słusznego zresztą stwierdzenia, że jest rzeczą obojętną, czy ta wada postępowania mogła mieć wpływ na treść decyzji¹². W innych miejscach komentarza wypowiadają się jednak wyraźnie za tym, że prawo domagania się wznowienia postępowania przysługuje stronie całkowicie pominiętej w postępowaniu¹³.

Odwoływanie się do materiałów prawodawczych — zwłaszcza nie opublikowanych — nie jest u nas na ogół aktualnie przyjętą metodą dociekania woli usta-

¹⁰ Art. 249 pkt 9 (The Yugoslav Law on General Administrative Procedure, Beograd 1961, s. 138). Niezupełnie zrozumiały jest jednak przepis tej ustawy, zgodnie z którym także i w tym wypadku termin miesięczny do zgłoszenia żądania biegnie od daty doręczenia stronie decyzji.

¹¹ Z pola naszego widzenia usuwamy sytuację, w której spełniona była tylko przesłanka druga, ponieważ w takim wypadku zachodzi z reguły jedna z przyczyn nieważności decyzji (art. 137 § 1 pkt 4).

¹² Komentarz, s. 196.

¹³ Komentarz, s. 103 i 174.

wodawcy¹⁴. Niemniej jednak wydaje mi się, że w danym wypadku może ono oddać pewne usługi.

Przyczyna wznowienia, o której mówimy, zjawiała się w drugiej wersji projektu (w redakcji: „jeżeli osoba (...) nie brała bez własnej winy udziału w postępowaniu”) i została powtórzona w wersji trzeciej z początku 1959 r. z nieistotną zmianą („jeżeli osoba (...) nie została dopuszczona”).

Na posiedzeniu Komisji, której dziełem jest Kodeks, w listopadzie 1958 r. sędzia SN Tabęcki podkreślił¹⁵, że w przepisie tym powinno chodzić o osoby, które nie uczestniczyły w postępowaniu, choć powinny były w nim uczestniczyć, i że termin należy liczyć od dowiedzenia się o decyzji.

Ogłoszony drukiem w r. 1959 projekt Kodeksu¹⁶ użył sformułowania: „jeżeli osoba uprawniona do uczestnictwa w sprawie w charakterze strony nie brała udziału bez własnej winy w postępowaniu”.

W toku dyskusji publicznej Ministerstwo Sprawiedliwości, Sąd Najwyższy i jedno z innych ministerstw zaproponowały zastąpienie wyrazu „osoba” określeniem „strona”. W toku prerעדagowania projektu na podstawie wyników dyskusji poprawkę tę uwzględniono.

Nie popełniliśmy chyba wielkiego błędu, jeżeli założymy, że organy naczelne, które poprawkę zgłosiły, nie zauważyły problemu i miały na względzie zbliżenie niezręcznego ich zdaniem sformułowania do redakcji przepisu procedury cywilnej.

W świetle poprzedzających rozważań stajemy zatem wobec alternatywy:

1) albo przepis należy rozumieć dosłownie, tzn. w tym sensie, że „stroną” jest jedynie strona w znaczeniu formalnym, tzn. ta osoba fizyczna (lub podmiot równorzędny), która była wprawdzie uczestnikiem postępowania, ale jak się następnie okazało, nie brała udziału w niektórych czynnościach bez swej winy,

2) albo też przepis podlega wykładni rozszerzającej w tym sensie, że pojęcie „strony” obejmuje zarówno stronę w znaczeniu formalnym, jak i osobę, która w ogóle została pominięta w postępowaniu, mimo że była uczestnikiem koniecznym.

Przeciwko przyjęciu rozwiązania pierwszego przemawia w sposób zdecydowany istnienie przepisu art. 130 § 2, z którego wynika, że ustawodawca liczy się z sytuacją, w której ktoś nie był adresatem decyzji, tzn. nie został w ogóle objęty postępowaniem i dowiedział się o decyzji w sposób przypadkowy.

Opowiadam się stanowczo za rozwiązaniem drugim. Należy więc m.zd. uznać, że prawo domagania się wznowienia postępowania przysługuje zarówno tej stronie w znaczeniu formalnym, którą pominięto przy pewnych czynnościach dowodowych itd., jak i osobie o kwalifikacji strony, która całkowicie znalazła się „poza nawiasem” postępowania i dowiedziała się przypadkowo o tym, że się ono toczyło, oraz o wydanej decyzji.

Nie stanowi to oczywiście argumentu rozstrzygającego. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że nowy Kodeks postępowania cywilnego poszedł tą właśnie drogą, gdy chodzi o wznowienie postępowania nieprocesowego (art. 524), co jest o tyle

¹⁴ Wyjątkiem pod tym względem jest „Ogólne postępowanie administracyjne — zarys systemu” W. Dawidowicza (Warszawa 1962, PWN), w którym autor w wielu miejscach wykorzystuje b. celowo materiały prac Komisji do opracowania przepisów o postępowaniu administracyjnym dla wyjaśnienia ewolucji koncepcji i drogi kształtowania się unormowania ostatecznego.

¹⁵ Protokół z 5.XI.1958 r.

¹⁶ Projekt kodeksu postępowania administracyjnego. Warszawa, kwiecień 1959 r., s. 35.

charakterystyczne, że w postępowaniu nieprocesowym — przy niewątpliwej jego specyfice jako postępowania cywilnego — rozpoznaje się pewne kategorie spraw wykazujące poważne koligacje rodzajowe ze sprawami administracyjnymi.

Tylko taka wykładnia czyni zadość postulatowi praworządności. Otwiera drogę uczestnictwa w postępowaniu zarówno tym osobom, które bezzasadnie w ogóle nie zostały „wprowadzone” do postępowania, jak i tym, których udział był niepełny.

Ta pierwsza kategoria pominiętych będzie oczywiście w praktyce nieporównanie liczniejsza od drugiej. Ale wypadki wykorzystania przepisów przez strony w znaczeniu formalnym mogą być częste, zwłaszcza wobec zawiloci przepisów ustaw szczególnych i aktualnego bardzo niedostatecznego stanu nasycenia aparatu administracyjnego szczebla powiatowego kwalifikowanymi pracownikami-prawnikami. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym jest przecież bezspornie jedną z naczelnych zasad naszego systemu postępowania administracyjnego¹⁷. Chodzi tu o najistotniejsze uprawnienie strony w tym postępowaniu. A nie wolno przy tym zapominać o notorycznym braku orientacji obywateli w materiach prawnych. Wnioskodawca w sprawie lub inna strona prawidłowo „zaangażowana” w sprawę przez zawiadomienie jej o wszczęciu postępowania nader często dowie się dopiero po dłuższym czasie o tym, że decyzja opiera się właściwie na dowodach, o których przeprowadzeniu w toku postępowania nic jej nie było wiadomo, zwłaszcza że rozpowszechnionym grzechem naszej praktyki jest redagowanie uzasadnień decyzji w sposób schematyczny i lakoniczny bez wdawania się w szczegółowe rozważania na temat materiału dowodowego.

Moglibyśmy spotkać się z zarzutem, że ze względu na zasadę stabilności decyzji przepisy o podstawach wzruszenia decyzji ostatecznej zawarte w rozdziałach 11 i 12 k.p.a. są *strictissimae interpretationis*. Wydaje się, że katalog podstaw należy bezspornie uważać za wyliczenie taksatywne, ale środki wykładni mogą być i powinny być tutaj stosowane — podobnie jak i co do wszystkich innych przepisów Kodeksu.

Jak należy rozumieć „niebranie udziału w postępowaniu”?

Dawidowicz trafnie uważa, że chodzi tu o brak udziału strony w takich czynnościach postępowania, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia i w których udział jest przewidziany w Kodeksie, a przede wszystkim w postępowaniu wyjaśniającym zarówno w I, jak i II instancji¹⁸.

Pozostaje do rozważenia zagadnienie, kiedy zachodzi brak własnej winy strony. W sytuacjach typowych winę przypisać należy organowi, przed którym toczy się postępowanie, lub też innej stronie procesowej¹⁹. W zasadzie akta postępowania będą tu wyraźnie świadczyły na korzyść wnioskodawcy w sprawie wznowienia postępowania, a domniemanie przemawiać będzie za brakiem wiadomości o toczącym się postępowaniu. Tylko w sytuacjach wyjątkowych, sprowadzających się w praktyce do wypadku losowego, ciężar udowodnienia wypadku takiego, jako ekskulpacyjnego, obciążać będzie wnioskodawcę, mianowicie przy zastosowaniu w drodze analogii art. 6 k.c.; uprawdopodobnienie tu nie wystarczy²⁰.

¹⁷ Iserzon i Starościał: Komentarz, s. 34; Dawidowicz: op. cit., s. 112 i n.

¹⁸ Dawidowicz: op. cit., s. 232. Sporne wydaje się twierdzenie Dawidowicza, że niekorzystanie przez stronę w konkretnej sytuacji drogi przywrócenia terminu (art. 54–56) zamyka drogę do wznowienia postępowania.

¹⁹ Na przykład przez wskazanie nieaktualnego już adresu strony, pod którym przyjmowano adresowane do niej wezwania, ale ich nie przekazywano tej stronie.

²⁰ Tak słusznie Dawidowicz: op. cit., s. 233.

W świetle powyższej wykładni przepisu zasadniczego należy zastosować do art. 130 § 2 wykładnię korygującą. Przepis ten stosuje się dosłownie do osoby, która w ogóle nie brała udziału w postępowaniu, natomiast dla strony w znaczeniu formalnym, którą pominięto przy pewnych czynnościach postępowania dowodowego, termin miesięczny do wniesienia podania o wznowienie biegnie od dnia, w którym dowiedziała się ona o tym pominięciu. Źródłem tej wiadomości może być uzasadnienie decyzji, ale tylko wówczas, gdy jest ono o tyle szczegółowe, że wspomina o danym dowodzie.

STEFAN MIZERA

Tryb rozstrzygania sporów w zakresie wymiaru i poboru czynszu najmu za lokale mieszkalne

Przedstawiony niżej przegląd problematyki prawnej z zakresu wymiaru i poboru czynszu najmu i innych należności z tytułu najmu lokali mieszkalnych nosi — z konieczności — charakter nieco sumaryczny i został pomyślany jedynie jako pomoc dla praktycznego stosowania nowych przepisów o czynszach mieszkalnych. Powinna się doczekać z kolei analitycznego opracowania konfrontacja nowego stanu prawnego w tej dziedzinie z niezmiernie bogatym orzecznictwem sądowym z lat ubiegłych.

REDAKCJA

1. Wydanie aktu prawnego o tak rozległym zasięgu społecznego oddziaływania jakim jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1965 r. w sprawie czynszów za lokale mieszkalne (Dz. U. Nr 35, poz. 224), wywoła zapewne zwiększenie zapotrzebowania na pomoc prawną dla ludności. Ogół więc adwokatów, znawców prawa cywilnego i ustawodawstwa administracyjnego, stanie wobec problemu rozwikłania skomplikowanych nieraz stanów faktycznych w zakresie najmu lokali oraz dokonania prawidłowej oceny prawnej stosunków pomiędzy wynajmującym a najemcą.

Moc wątpliwości i pytań, jakie zapełniły szpalty wszystkich gazet po ogłoszeniu przepisów prawnych o czynszach najmu za lokale mieszkalne, wskazuje na to, jak wiele zagadnień w tej dziedzinie jest i prawdopodobnie jeszcze długo będzie — niedostatecznie jasnych i jednoznacznych. Jeśli się zaś weźmie dodatkowo pod uwagę, że nowe stawki opłat za mieszkania przestały być relatywnie drobnym odsetkiem wydatków w budżetach rodzinnych, natomiast będą one pozycją dość poważną — staje się wówczas zrozumiała waga czynszu najmu w bilansie dochodów i wydatków każdego obywatela.

2. Instytucja najmu lokali została ukształtowana w warunkach ustroju gospodarki planowej na odmiennych zasadach, niż miało to miejsce w gospodarce wolnorynkowej. Poddanie najmu lokali i gospodarki mieszkaniowej daleko idącej