

# Kazimierz Kałkowski

---

## Przyczynek do rozważań nad nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzeniem sgdowej kontroli legalności decyzji administracyjnych

---

Palestra 21/10(238), 62-66

---

1977

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

10. Należałoby ustanowić w k.p.a. pewne minimalne wymagania, jakie powinny cechować decyzje naczelných organów administracji państwowej wydawane w trybie nadzoru. W dziedzinie tej obserwuje się zbyt dużą dowolność, co w konsekwencji wywołuje lawinę skarg do instancji politycznych, skoro droga administracyjna została już wyczerpana. Wydaje się zarazem pożądanе, aby orzeczenia Sądu Najwyższego w określonych sprawach z pogranicza prawa cywilnego i prawa administracyjnego wywierały bezpośredni rezonans w orzecznictwie organów administracyjnych. Należałoby więc dać temu wyraz w odpowiednich rozwiązaniach prawnych włączonych do nowej redakcji k.p.a.

W wystąpieniu Prezydium NRA znalazł się, oczywiście, ponadto postulat wprowadzenia w naszym systemie prawnym sądowej kontroli aktów administracyjnych. Środowisko adwokackie, podobnie jak większość przedstawicieli nauk prawnych, wyrażało już od wielu lat poparcie dla tej koncepcji. Można mieć nadzieję, że przy sposobności nowelizacji k.p.a. koncepcja ta — w węższym czy szerszym zakresie — doczeka się wreszcie urzeczywistnienia. Zmiana podstawowych czynników, które determinowały kształt i treść k.p.a., wydaje się wyraźnie za tym przemawiać. Nowelizacja k.p.a. powinna jeszcze bardziej umocnić ochronę praw obywatelskich w sferze działalności organów administracji państwowej.

s.m.

KAZIMIERZ KAŁKOWSKI

## Przyczynek do rozważań nad nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzeniem sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych

### 1.

W związku z uchwałą Rady Ministrów nr 46/74 z dnia 8 lutego 1974 r. w sprawie programu doskonalenia prawa na lata 1974—1980 zamieszczono w czasopiśmie prawniczych liczne publikacje na temat potrzeby zmian kodeksu postępowania administracyjnego.<sup>1</sup> Autorzy publikacji wypowiedzieli się przy tym nie tylko za koniecznością zmian k.p.a., wskazując ich kierunki, ale ponadto za potrzebą wprowadzenia sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych. Publikacje te wymieniają w przypisach opracowania dotyczące postępowania administracyjnego i sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, co znacznie ułatwia zapoznanie się z tymi opracowaniami.

<sup>1</sup> Por. m.in.: L. Bar i K. Siarkiewicz: Doskonalenie postępowania administracyjnego, PiP 1977, nr 3; J. Jendrośka: Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej, PiP 1977, nr 4; H. Starczewski: Kodeks postępowania administracyjnego — Potrzeba nowelizacji, „Gazeta Prawnicza z 1977 r.

Uwaga J. Świątkiewicza,<sup>2</sup> że jego zdaniem nie należy dążyć do wypowiedzenia się za wszelką cenę we wszystkich kwestiach sformułowanych w tezach publikacji dotyczących k.p.a., natomiast bardziej skuteczne będzie skoncentrowanie uwagi na tych zagadnieniach, w których ma się lepsze rozeznanie, powinna zachęcić do wypowiedzi i dyskusji niejednego prawnika, widzącego potrzebę i kierunek nowelizacji poszczególnych przepisów k.p.a. Takie zespolenie wypowiedzi teoretyków z wypowiedziami praktyków ma dostarczyć Komisjom Sejmowym, mianowicie Komisji Administracji, Komisji Gospodarki i Ochrony Środowiska oraz Komisji Prac Ustawodawczych materiałów, niezbędnych do dokonania prawidłowej nowelizacji k.p.a. Nie jest bowiem rzeczą obojętną dla społeczeństwa, jakie przepisy normować będą postępowanie administracyjne.

Pragnąc ze swej strony wziąć udział we wspomnianych rozważaniach nad nowelizacją k.p.a., zajmę się tu głównie przewidzianą w Konstytucji PRL<sup>3</sup> zasadą obowiązku organów administracji państwowej czuwania w postępowaniu administracyjnym nad przestrzeganiem praworządności ludowej i zabezpieczenia praw obywateli. Powyższą zasadę powtarza art. 5 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych,<sup>4</sup> a rozwijają ją przepisy art. 5 i 7 k.p.a., należące do norm stanowiących „fundament całej budowy postępowania administracyjnego”, których przestrzeganie jest wstępnym warunkiem praworządnego działania administracji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej. Naruszenie tych norm i nieuwzględnienie ich przy stosowaniu innych postanowień k.p.a. powoduje uznanie postępowania za dotknięte istotną wadą.<sup>5</sup>

Stosownie do art. 5 k.p.a. organy administracji państwowej w toku postępowania stoją na straży praworządności ludowej i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwiania spraw, mając na względzie interes społeczny oraz słuszny interes obywateli. Według zaś art. 7 k.p.a. organy administracji państwowej w toku postępowania czuwają nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości przepisów prawa, i w tym celu udzielają stronom niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Obowiązek przestrzegania przez organy administracji państwowej postanowień art. 5 i 7 k.p.a. ma na celu także pogłębianie zaufania obywateli do organów Państwa (art. 6 k.p.a.). Dlatego nie można się dziwić, że obywatel, którego sprawę z zakresu prawa administracyjnego rozpatruje organ administracyjny, darzy ten organ zaufaniem wierząc, że zostanie ona załatwiona bez szkody dla obywatela. W wyniku tego zaufania obywatel w postępowaniu administracyjnym występuje w zasadzie sam, bez pełnomocnika-prawnika.

Zanim przejdę do rozważania potrzeby nowelizacji przepisów k.p.a. i wskazania jednego z kierunków nowelizacji, przedstawię tu pokrótce stan pewnej sprawy, na którym opieram konieczność dokonania w obowiązującym k.p.a. zmian.

Zwrócił się do mnie któregoś dnia chłoporobotnik z prośbą o przejrzanie posiadanych przez niego akt dawno już zakończonych ostatecznie sprawy administracyjnej o odszkodowanie, abym mu w tej sprawie coś doradził, ponieważ z jej załatwieniem nie może się zgodzić i czuje się mocno pokrzywdzonym. Przebieg tej sprawy według akt był następujący:

nr 9; A. B.: K.p.a. po 17 latach, „Prawo i Życie” nr 18/77; J. Świątkiewicz: Przed zmianami w k.p.a. „Prawo i Życie” nr 19/77.

<sup>2</sup> Patrz: przypis 1.

<sup>3</sup> Art. 43 oKonstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1967 r. Nr 7, poz. 36).

<sup>4</sup> Dz. U.: z 1975 r. Nr 26, poz. 139 i z 1977 r. Nr 11, poz. 44.

<sup>5</sup> E. Iserzom, J. Starościak: Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz, wyd. IV, Wyd. Prawn., Warszawa 1970, str. 9.

Przedsiębiorstwo Geofizyki Górnictwa Naftowego wywierciło we wrześniu 1972 r., w odległości 79 m od nowego, murowanego domu mieszkalnego położonego na wsi, 6 otworów ziemnych, głębokości 20 m każdy, do których załadowało materiały wybuchowe, a następnie spowodowało wybuchy ziemne, które bardzo silnie wstrząsnęły ziemią i domem, powodując m.in. w domu mego interesanta popękanie ścian oraz sufitu.

Po odrzuceniu przez sąd pozwu o wynagrodzenie szkody w sumie 50.000 zł z powodu niedopuszczalności drogi procesu sądowego sprawę rozpatrywał potem Urząd Miasta i Gminy w X na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym.<sup>6</sup> Urząd ten przyznał jedynie kwotę 1.800 zł, a z kolei Urząd Wojewódzki, do którego chłoporobotnik się odwołał, uznał dalsze roszczenia w tej sprawie za bezzasadne.

Ponieważ sporządzony przez Przedsiębiorstwo Geofizyki G.N., które wyrządziło szkodę, protokół budowlany opiewał „na okoliczność szkody górniczej”, a w treści tego protokołu wyraźnie podano, że Przedsiębiorstwo wykonywało „roboty górnicze”, doradzono następnie chłoporobotnikowi dochodzenie roszczenia przed Komisjami do Spraw Szkód Górniczych.<sup>7</sup> Jednakże obie Komisje (Okręgowa i Odwoławcza) orzekły odrzucenie wniosku o wynagrodzenie szkody, przyjmując powstanie „szkody geologicznej” z wyjaśnieniem, że formularz protokołu budowlanego, spisany na okoliczność szkody górniczej, użyty był niewłaściwie i jako taki nie uzasadnia postępowania przed Komisją do Spraw Szkód Górniczych.

W związku z dalszymi skargami Przedsiębiorstwo Geofizyki G.N. wpłaciło ostatecznie kwotę 3.450 zł, przyjętą przez chłoporobotnika tylko jako zaliczkę na poczet dalszego, nadal żadanego pełnego wynagrodzenia szkody.

Przy pierwszym zetknięciu się z tą sprawą zadałem skarżącemu się pytanie, czy w postępowaniu przed Urzędem Miasta i Gminy w X brał udział biegły budowlany i czy orzeczenie zostało wydane na podstawie opinii biegłego, ponieważ to nie wynikało z przedstawionych mi akt. Interesant mój oświadczył, że — o ile mu wiadomo — biegły w postępowaniu nie brał udziału, i ze zdziwieniem dodał: „Przecież sprawę załatwiał Urząd, do którego miałem zaufanie, to on mógł powołać biegłego lub nawet kilku biegłych, jeśli uważał, że biegły był potrzebny. Mnie wyrządzono szkodę, Urząd powinien mnie wziąć w obronę i przyznać należne mi odszkodowanie.”

Ponieważ praktyki adwokackiej już nie wykonuję, poradziłem memu rozmówcy, aby zwrócił się z tą sprawą do Zespołu Adwokackiego, dodając zarazem, że chociaż sprawa jest spóźniona, wszelkie ewentualne starania o dalsze wynagrodzenie szkody należy zacząć przede wszystkim od wyjednania opinii biegłego budowlanego, który powinien zbadać uszkodzenia i wycenić koszt doprowadzenia domu do stanu istniejącego przed uszkodzeniem.

Porada ta nie odpowiadała jednak chłoporobotnikowi — być może ze względu na obawę, że opinia biegłego działającego poza postępowaniem administracyjnym może być nie uwzględniona, a ponadto że jej koszty jego obciążą.

W obecnym okresie rozważań nad nowelizacją k.p.a. przedstawiona wyżej sprawa, oparta na aktach i będąca sprawą z zakresu prawa administracyjnego, może

<sup>6</sup> Dz. U.: z 1960 r. Nr 52, poz. 303; z 1972 r. Nr 49, poz. 317; z 1974 r. Nr 38, poz. 230 (art. 9).

<sup>7</sup> Prawo górnicze (Dz. U.: z 1961 r. Nr 23, poz. 113; z 1971 r. Nr 12, poz. 115) — art. 41 i nast. Por. też rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.X.1954 r. w sprawie Komisji do Spraw Szkód Górniczych (Dz. U. z 1954 r. Nr 47, poz. 226).

być przyczynkiem uzasadniającym nowelizację art. 78 § 1 i art. 79 § 1 k.p.a. w kierunku wprowadzenia obowiązku organów administracji państwowej korzystania z opinii biegłego oraz z oględzin (także z udziałem biegłego) zawsze, ilekroć jest oczywiste — jak w przedstawionej sprawie — że prawidłowa decyzja organu administracji państwowej powinna się opierać na opinii biegłego bądź też wymaga dokonania oględzin z udziałem biegłego.

Powołane przepisy art. 78 § 1 i art. 79 § 1 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym nie zawierają takiego obowiązku, a tylko upoważniają organy administracji państwowej do zasięgania opinii biegłych bądź przeprowadzenia oględzin.

We wprowadzeniu wspomnianego obowiązku widzę prawidłowe zharmonizowanie treści przepisów art. 78 § 1 i art. 79 § 1 k.p.a. z treścią art. 5 i 7 k.p.a. z których wynikają określone w tych przepisach obowiązki; te ostatnie przepisy należą do dwunastu pierwszych przepisów k.p.a., stanowiących — jako zasady ogólne — „fundament całej budowy postępowania administracyjnego”, co tu należy szczególnie podkreślić.

Wprowadzenie do treści art. 78 § 1 i art. 79 § 1 k.p.a. obowiązku korzystania z opinii biegłego lub z oględzin z udziałem biegłego pociąga za sobą dodatkowe koszty postępowania. W związku z tym należy zaznaczyć, że owe koszty, poniesione ze względu na potrzebę ustalenia stanu faktycznego i uzyskania w ten sposób koniecznych przesłanek do wydania decyzji administracyjnej, nie powinny obciążać strony (por. art. 181 § 1 pkt 2 k.p.a. i uwagę 2 do tego przepisu w Komentarzu wymienionym w przypisie 5, s. 320).

## 2.

Potrzebę kontroli legalności decyzji administracyjnych widzieli w 1960 r. sami autorzy projektu k.p.a., skoro ostatecznymi, a nie prawomocnymi nazwali decyzje, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji (art. 12 k.p.a.). Widać tu wzorowanie się na art. 73 rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym,<sup>8</sup> uchylonego przepisem art. 195 § 2 k.p.a. Artykuł 73 powyższego rozporządzenia nazywał bowiem ostateczną taką decyzję, od której nie przysługuje odwołanie lub skarga<sup>9</sup> w toku instancji administracyjnych, a prawomocną taką decyzję, której nie można było zaskarżyć również do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.<sup>10</sup>

Potrzebę wprowadzenia sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych postulują autorzy publikacji wymienionych w przypisie 1, przy czym według Bara i Siarkiewicza projekt ustawy dotyczący takiej kontroli został już przygotowany.

Uzasadnienie potrzeby wprowadzenia sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych upatruję w potrzebie zrównania środków prawnych przysługujących stronom w postępowaniu administracyjnym ze środkami prawnymi przysługującymi stronom w sądowym postępowaniu cywilnym. Trzeba bowiem doprowadzić do tego, ażeby w sprawie, którą przepisy poddały orzecznictwu administracyjnemu, dać obywatelowi równe bądź też jak najbardziej zbliżone prawa do praw obywatela w sprawach cywilnych, poddanych orzecznictwu sądowemu.

<sup>8</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późniejszymi zmianami.

<sup>9</sup> Chodziło tu o skargę incydentalną od decyzji incydentalnej, wydanej po wydaniu decyzji głównej (art. 84 rozporządzenia).

<sup>10</sup> Rozporządzenie z dnia 27.X.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. z 1932 r. Nr 94, poz. 806).

Nierówność tych praw przebija jaskrawo w sprawach o odszkodowanie. Dotychczas np. w sprawie o odszkodowanie w postępowaniu cywilnym obywatel ma dwie instancje sądowe plus ewentualne postępowanie z rewizji nadzwyczajnej, a w sprawie o odszkodowanie rozpatrywanej w postępowaniu administracyjnym obywatel ma czasem tylko jedną instancję administracyjną (np. w sprawie o odszkodowanie wskutek wywłaszczenia nieruchomości, którego wysokość przekracza 500 tys. zł, orzeka wojewoda i jego decyzja jest ostateczna).

Należy przy okazji zauważyć, że spraw o odszkodowanie należących do właściwości organów administracyjnych jest niemało.<sup>11</sup>

Z powyższych względów sądowa kontrola legalności ostatecznych decyzji administracyjnych słusznie weszła do programu doskonalenia prawa i powinna być wprowadzona jak najrychlej.

Równocześnie z powołaniem organów sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych należy wprowadzić w k.p.a. przepis nakazujący w decyzji ostatecznej (w administracyjnym toku instancji) pouczyć stronę o prawie skargi do sądowego organu, powołanego do orzekania o legalności decyzji administracyjnych, jeżeli skarga taka będzie przysługiwała.

<sup>11</sup> K. Kałkowski: O przepisach szczególnych ustanawiających właściwość drogi postępowania administracyjnego do dochodzenia odszkodowania, „Palestra” nr 10/76.

## **MIEDZY NAMI**

### 1.

ZYGMUNT ALBRECHT

## Nil desperandum

Całokształt problematyki związanej z wykonywaniem zawodu, a w tym zakresie i z samopoczuciem każdego z nas, nasuwa bezustannie płynące szeroką falą refleksje.

Staramy się doszukiwać poprawnych odpowiedzi nie tyle gwoli wyzbycia się dręczących nas tak często niepokojów, ile dla osiągnięcia właściwej dyspozycji zapewniającej prawidłowy poziom pomocy tym, którzy się jej od nas spodziewają. Fala zagadnień jest i szeroka, i wartka.

Zanim samodzielnie dotrzemy w okresie wykonywania zawodu do zdobycia klucza odmykającego głębię odpowiedzi, słuszny pouczenia ze strony doświadczonych patronów, wprowadzające nas realistycznie na niełatwe drogi przyszłej, nierzadko rozczarowującej pracy.

Wstępnie może się rodzić pytanie, dlaczego celowe jest wpajanie w kandydatów, właśnie naszego zawodu, przekonania o konieczności jego istnienia, skoro konieczność taka jest wręcz aksjomatem wśród innych zawodów, nie wymagającym z tego względu żadnego usprawiedliwienia w typie: „musimy być, bo w przeciwnym razie zdradzy porządek świata”. Wydaje się, że na to wstępne pytanie (*toutes proportions gardées*) można by odpowiedzieć, iż „winę” za taki stan rzeczy ponosi pojęcie