
"Prawo i Życie": Jak walczyć z korupcją? - Wokół kodeksu postępowania administracyjnego

Palestra 3/9(21), 83-87

1959

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.

PRZEGLĄD PRASY PRAWNICZEJ

„PRAWO I ŻYCIE”: *Jak walczyć z korupcją? — Wokół kodeksu postępowania administracyjnego.*

„Prawo i Życie” (nr 8) publikuje stenogram znamiennej dyskusji. Jdźiał biorą: trzej członkowie kolegium redakcyjnego i dwaj przedstawiciele nauki prawa karnego. Przedmiot dyskusji nader aktualny: walka z korupcją.

Na początek kilka cyfr wprowadzających w istotę problemu. Oto dane dotyczące skazań za sprzedajność urzędników w latach 1954—1958 r.: w 1954 r. skazano 354 osoby, w 1955 r. — 435 osób, w 1956 r. — 300, w 1957 r.—499. Co więcej, w znakomitej większości chodzi tu o sprawy jakościowo drobne. Wielkie afery łapówkowe wyraźnie wymykają się spoza zakresu działania prawa karnego.

Według jednomyślnej opinii dyskutantów główna trudność w ściganiu tego rodzaju przestępstw tkwi w łączącej dającego i biorącego łapówkę więzi wspólnego przestępczego interesu. Rozbicie tej solidarności — to cel przepisu art. 47 m.k.k. Praktyka wykazuje jednak, że przepis ten nie spełnia swej roli. Dlaczego? Próba diagnozy, jaką dają dyskutanci, wygląda następująco: po pierwsze dlatego, że art. 47 zapewnia bezkarność tylko temu, kto dał łapówkę na żądanie urzędnika, a po drugie dlatego, że przywilej bezkarności łączy ze złożeniem zeznań ujawniających przestępstwo w terminie zbyt krótkim (najpóźniej podczas pierwszego przesłuchania).

Postulaty zmian ustawowych zgłoszone w dyskusji zmierzają przeto w następującym kierunku:

— należy zapewnić całkowitą bezkarność dającemu łapówkę, jeżeli zdecyduje się ujawnić współnika, bez względu na to, czy dał ją na żądanie, czy też z własnej inicjatywy;

— dający łapówkę powinien korzystać z przywileju bezkarności w zamian za złożenie szczerych zeznań, przynajmniej do chwili wniesienia aktu oskarżenia w sprawie;

— jeżeli uzyskana w zamian za łapówkę decyzja oparta była na prawie, to ujawniający fakt popełnienia przestępstwa łapówkodawca powinien

nie tylko mieć zapewnioną bezkarność, ale także gwarancję, że uzyskana decyzja nie będzie zmieniona lub podważona;

— wreszcie w celu rozbicia solidarności wśród uczestników afer łapówkowych będących urzędnikami powinno się zastosować zmniejszoną odpowiedzialność wobec niższego urzędnika informującego, który z jego przełożonych brał udział w łapówce.

W nast. numerze „PIŻ-u” znajdujemy trzy wypowiedzi na ten sam temat. Z postulatami zgłoszonymi w dyskusji polemizują: L. Lernell, profesor prawa karnego, H. Nowogródzki, adwokat, oraz I. Druski, prokurator.

Leszek Lernell pisze:

„Rozważania, skądinąd ciekawe, na temat art. 47 m.k.k. abstrahują w istocie rzeczy od tego, co jest tu najbardziej istotne. A mianowicie od uchwycenia w sposób konkretny przyczyn łapownictwa (...). O specyficznej treści tego przestępstwa w naszych warunkach decydują dwa momenty. Po pierwsze — z przestępstwa »urzędniczego« stało się łapownictwo przestępstwem »gospodarczym«, o dużym nasileniu społecznego niebezpieczeństwa. Po drugie — występuje ono jako przestępczy »środek« do jeszcze bardziej przestępczego »celu«, jakim jest zagarnięcie mienia społecznego w tej lub innej postaci.

I tu tkwi chyba punkt ciężkości w rozwiązywaniu trudnej kwestii wykrywalności tych przestępstw. Wysiłki organów ścigania powinny być raczej skoncentrowane na tym, co jest motorem działania przestępczego, co jest celem czy też przyczyną łapownictwa. Punkt ciężkości tkwi w wykryciu wszystkich nici przestępstwa gospodarczego, któremu łapówka toruje drogę. A wykrywalność jest tu chyba łatwiejsza, niż gdy chodzi o łapówkę, którą się daje »w cztery oczy«.”

Henryk Nowogródzki rozważa moralne aspekty przepisu art. 47 m.k.k. i jego proponowanej zmiany:

„Trzeba zwłaszcza pamiętać o tym, kto pozostaje nie ukarany w naszym dążeniu do złamania solidarności przestępczej między sprzedającym urzędnikiem a łapówkodawcą?

Bezkarną pozostaje zawsze strona ekonomicznie silniejsza (...). Niemoralność, która tkwi w istocie przepisu art. 47 m.k.k., wyraża się — moim zdaniem — głównie w tym, że dobrodziejstwa z tego przepisu wynikające nigdy nie mogą obrócić się na korzyść ubogiego urzędnika, benewolencja tego przepisu prawa pod określonymi warunkami jest tylko dla łapówkodawcy”.

I wreszcie głos prokuratora. Ignacy Druski ocenia skuteczność proponowanych zmian art. 47, abstrahując od ocen moralnych, tylko z punktu widzenia skuteczności ścigania przestępstw łapówkowych. Jak wykazuje praktyka, nawet najdalej idący przywilej bezkarności nie skłoni nigdy łapówkodawcy do spontanicznego ujawnienia przestępstwa:

„Między zwiększeniem wykrywalności tych przestępstw a zachęceniem za pomocą środków prawa karnego tych, którzy dali łapówkę, do informowania o takich faktach organów ścigania zachodzi związek bardzo a bardzo luźny (...). O wiele większy wpływ niż ustawowy przywilej dla donoszącego ma na rozbicie solidarności między partnerami afery korupcyjnej postawienie ich wobec materiału dowodowego takiej jakości, że jego ciężar gatunkowy przeważy szalę ich dylematu: przyznać się czy zaprzeczyć.

Jeszcze krótko o niebezpieczeństwie, jakie propozycje te za sobą niosą. Idzie o niebezpieczeństwo fałszywych oskarżeń. Trochę zmysłu przewidywania — a nie trudno będzie zrozumieć, jaką to gratką dla prowokatorów i oszczerców może się stać owa ustawowa innowacja.”

Chociaż zatem wszyscy trzej polemisci różnią się motywacją swego stanowiska, wniosek płynący z ich rozważań jest jednakowy. Streszcza go w jednym zdaniu w zakończeniu swej wypowiedzi prok. Druski: „Panowie, nie jedźmy tej żaby!”

I jeszcze jedna dyskusja. Tym razem na temat ogłoszonego niedawno projektu kodeksu postępowania administracyjnego. Z licznych wypowiedzi na ten temat zamieszczonych na łamach „Prawa i Życia” zwrócimy uwagę na trzy artykuły, poruszające trzy różne, bardzo istotne zagadnienia związane z proponowanymi w projekcie rozwiązaniami.

Benedykt Bogumiński krytycznie omawia niektóre kwestie mające szczególne znaczenia dla ochrony interesów obywateli jako stron w przyszłym postępowaniu administracyjnym.

Projekt gwarantuje „stronom” szereg daleko idących uprawnień. Ale według projektu „stroną” jest „każdy, czyjego interesu opartego na prawie dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu, twierdząc, że dotyczy to jego interesu”. Czy takie określenie będzie dostatecznie jasne i dla obywateli, i dla organów administracji — wydaje się co najmniej wątpliwe. Wykładnia kryterium „interesu opartego na prawie” może być zbyt dowolna. W rezultacie obowiązki organów administracji wynikające z przepisów o postępowaniu administracyjnym stają się problematyczne — stwierdza autor.

Druga sprawa istotna, to zagadnienie związania administracji wydaną przez siebie decyzją. Z punktu widzenia zagwarantowania obywatelowi jego praw i interesów jest to problem zasadniczy. Projekt przewiduje dwa warianty rozwiązania tej kwestii. W myśl pierwszego organ administracyjny związany jest decyzją od chwili zakomunikowania jej stronie. Wariant drugi pozwala na zmianę decyzji w terminie przewidzianym dla stron do złożenia odwołania.

Autor uważa obydwa proponowane rozwiązania za błędne. Decyzje, z których strony nie nabywają żadnych praw, mogą być uchylane w każdym czasie, ale decyzje prawotwórcze organ administracyjny może uchylić tylko wtedy, gdy zachodzi jej nieważność, istnieją warunki uzasadniające wznowienie postępowania lub — w wyjątkowych wypadkach — zezwała na to szczególny przepis ustawy.

Zdzisław Sachnowski porusza na tle projektu ważne zagadnienie krytyki prasowej. Analizując odpowiednie przepisy projektu k.p.a., autor stwierdza wyraźny krok wstecz w porównaniu z obecnie obowiązującymi w tym względzie przepisami. Aktualny stan prawny, bardzo korzystny dla krytyki prasowej, ma tylko tę jedną wadę, że formalnie obowiązujące przepisy są powszechnie ... niewykonywane przez organy administracji. Być może, to właśnie było przyczyną, dla której twórcy projektu odnieśli się do tego zagadnienia z wielką wstrzeźliwością. Art. 130 projektu stwierdza, że wszelkie materiały prasowe dotyczące spraw indywidualnych i ogólnych stanowią materiał, który właściwe organy powinny zużytkować z urzędu w swej działalności. Tak ogólne sformułowanie nie stanowi — zd. autora — żadnej realnej gwarancji dla krytyki prasowej. Ważne to zagadnienie zasługuje na bardziej szczegółowe uregulowanie w przyszłym k.p.a.

Dwie zwłaszcza sprawy mają szczególne znaczenie dla zapewnienia skuteczności krytyki prasowej działalności administracji:

„Życiowym, realnym, rozsądnym rozwiązaniem sprawy byłoby nałożenie na właściwe organa władzy ustawowego obowiązku zarówno badania poruszonych w krytycznych publikacjach czy audycji zarzutów, jak później powiadamiania redakcji o wynikach tych badań i przedsięwziętych w związku z tym środkach jedynie w odniesieniu do tych publikacji, o których gazeta czy radio powiadomi właściwy organ oddzielnym pismem, podkreślając w ten sposób, że do danej sprawy przywiązuje szczególną wagę”.

I drugi postulat: „Sprawą szczególnie ważną wydaje się podkreślenie w przepisach dotyczących krytyki prasowej, że w żadnym wypadku

rozpatrzenie sprawy poruszonej w krytycznej publikacji lub audycji nie może być powierzona osobie lub organowi, przeciw któremu skierowana była krytyka (...). Oddawanie krytycznej publikacji pod osąd krytykowanego jest zwyczajem szeroko dotąd praktykowanym. Dodajmy, że jest jedną z podstawowych okoliczności rodzących zjawisko tłumienia krytyki”.

Ludwik Bar na marginesie dyskusji o projekcie k.p.a. powraca do tak głośnej przed dwoma laty, a dziś niesłusznie zapomnianej sprawy projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym. „Projekt tej ustawy — pisze autor — powinien być poddany pod dyskusję łącznie z projektem k.p.a. Wprowadzenia sądowej kontroli aktów administracyjnych pragnąłby obywatel, bo upatruje w niej gwarancje niezależnego rozpatrzenia i oceny decyzji administracyjnej, którą uważa za niezgodną z prawem. Nierzadko można się spotkać z opinią odpowiedzialnych pracowników organów administracji, że wprowadzenie sądowej kontroli aktów administracyjnych pomogłoby im w pracy. Po osądzeniu sprawy przez sąd, niezadowoleni, ale nie mający racji obywatele utraciliby możliwość ciągłego wytaczania przed wszelkimi instancjami spraw ostatecznie zakończonych w postępowaniu administracyjnym.”

Nie ma więc żadnych powodów odwlekania sprawy powołania sądownictwa administracyjnego. Dezyderat zgłoszony przez Ludwika Bara został wysunięty jak najbardziej we właściwym czasie.

„NOWE PRAWO”: Z problematyki zażalenia — Ochrona posiadania w praktyce sądów.

Środki odwoławcze w k.p.k. to bardzo popularny temat w nauce procesu karnego. Problematyka rewizji, a zwłaszcza rewizji nadzwyczajnej, to „żelazne pozycje” w rozważaniach i dyskusjach naszych procesualistów. Obok jednak „beniaminków” jest też i „kopciuszek” naszej doktryny: instancja zażalenia. W „Nowym Prawie” (nr 6) zajął się tym „kopciuszkiem” Henryk Rajzman („Z problematyki zażalenia w polskim procesie karnym”).

W swoim studium H. Rajzman omawia głównie dwa zagadnienia z zakresu problematyki zażeń: zagadnienie analogii postępowania zażaleniowego i rewizyjnego oraz kwestię przedmiotu tego środka odwoławczego.

Bardzo lakoniczne w sprawie zażalenia przepisy k.p.k. zawierają liczne luki i sprzeczności. Droga wyjścia dla praktyki prowadzi — według autora — przez stosowanie analogii z zasadami postępowania rewizyjnego.