

s.m.

Stanowisko adwokatury w sprawie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego

Palestra 21/10(238), 59-62

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z równoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste (Dz.U. z 1975 r. Nr 2, poz. 9; zm.: Dz.U. z 1975 r. Nr 45, poz. 235). Te ceny nabycia mają charakter reglamentowany i nie są tożsame z cenami rynkowymi. Ponadto przy nabywaniu od Państwa domów mieszkalnych oraz lokali w domach wielomieszkaniowych stosowane są różnego rodzaju zniżki, bonifikaty i umorzenia, zmniejszające ceny nabycia.

W celu jednolitego stosowania przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn Minister Finansów okólnikiem Nr 22/PO z dnia 13 września 1976 r. (Dz. Urzędowy Min. Finansów Nr 18, poz. 34) udzielił podległym organom wiążących wyjaśnień co do ustalania wartości nabytych od Państwa budynków oraz lokali w domach wielomieszkaniowych dla celów wymiaru podatku od spadków i darowizn. W myśl tych wyjaśnień, w wypadkach gdy przedmiotem spadku lub darowizny jest budynek lub prawo odrębnej własności lokalu w domu wielomieszkaniowym, nabyte przez spadkodawcę lub darczyńcę od Państwa, należy przyjmować wartość budynku lub lokalu do podstawy opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn w wysokości ceny sprzedaży przez Państwo obowiązującej w dniu dokonywania wymiaru tego podatku, z uwzględnieniem odpisów na zużycie budynku lub lokalu, lecz bez odliczenia przyznawanych nabywcom bonifikat i ulg w spłacie ustalonej ceny.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że podatek należny od nabycia w drodze spadku przez małżonka i zstępnych spadkodawcy: 1) domu jednorodzinnego i samodzielnego lokalu mieszkalnego oraz 2) spółdzielczego prawa do lokalu typu własnościowego — jeżeli spadkobiercy ci do dnia otwarcia spadku zamieszkiwali w tym domu lub lokalu — obniża się o 50% ustawowej wysokości podatku określonej według skal, jakie są podane w art. 14 ustawy o podatku od spadków i darowizn.

adw. Stefan Mizera

NOTATKI

Stanowisko adwokatury w sprawie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego

W toczącej się od dłuższego czasu dyskusji publicznej w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian w kodeksie postępowania administracyjnego¹ włączyła się również adwokatura w drodze zgłoszenia przez Prezydium NRA uwag na temat oceny realizacji przepisów obowiązującej od dnia 1 stycznia 1961 r. ogólnej procedury administracyjnej oraz przedstawienia propozycji mających na celu przede wszystkim usprawnienie postępowania administracyjnego. Impulsem do zajęcia stanowiska w tych doniosłych kwestiach stało się wystąpienie przewodniczących dwu Komisji Sejmowych² do prezesa NRA o nadesłanie uwag i wniosków co do stosowania w praktyce przepisów k.p.a. przez organy administracji państwowej. Wspomniane Komisje oczekiwały w szczególności uwag co do: 1) terminowości załatwiania spraw

¹ Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 16; zmiany: Dz. U. z 1962 r. Nr 33, poz. 156, z 1972 r. Nr 49, poz. 314, z 1973 r. Nr 47, poz. 276 i z 1975 r. Nr 16, poz. 91.

² Mianowicie Komisji Prac Ustawodawczych oraz Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.

i sprawności działania organów administracyjnych, 2) respektowania uprawnień stron w postępowaniu administracyjnym, 3) stopnia udziału organizacji społecznych w tym postępowaniu, 4) sposobów załatwiania skarg i wniosków obywateli przez organy administracji państwowej. Ponadto ze strony Komisji został zgłoszony dezyderat w sprawie wysunięcia wniosków co do kierunków przyszłej nowelizacji k.p.a.

Na podstawie opinii powołanej *ad hoc* komisji fachowej i po zaznajomieniu się z poglądami wyrażonymi w pismach niektórych rad adwokackich Prezydium NRA przekazało Sejmowej Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska pakiet uwag i wniosków, konkretyzujących — w sposób selektywny — ocenę obowiązującej procedury administracyjnej i poszczególnych instytucji omawianego kodeksu oraz wskazujących, jakie rozwiązania prawne w świetle zawodowych doświadczeń adwokatów powinny być przyjęte *de lege ferenda* w proceduralnym prawie administracyjnym.

W powyższym pakiecie uwag stwierdzono na wstępie, że po reformie ustroju terenowych organów administracji państwowej, dokonanej w latach 1973—1975, terminowość załatwiania spraw przez te organy i sprawność postępowania administracyjnego uległa niewątpliwie — ogólnie biorąc — wyraźnej poprawie, jednakże nadal występują liczne niedociągnięcia budzące zastrzeżenia stron w postępowaniu administracyjnym, gdyż zbyt często występują jeszcze przejawy przewlekłości w rozpatrywaniu spraw i wydawania wadliwych decyzji, spowodowanych brakiem dostatecznej znajomości przepisów prawa materialnego i niedostatecznym poziomem obsługi prawnej terenowych ogniw administracyjnych.

Z obserwacji praktyków wynika ponadto, że sposób załatwiania skarg obywateli (dział IV k.p.a.) ciągle jeszcze następuje z naruszeniem przepisów k.p.a. W licznych wypadkach skarga skierowana do organu wyższego stopnia jest przesyłana przez ten organ do rozpatrzenia przez urząd podporządkowany, na którego działalność zgłoszono zarzuty, wbrew przepisowi art. 162 § 1 k.p.a. Tego rodzaju sytuacje powodują dalsze skargi. Niezbędne jest zatem wzmocnienie kontroli nad prawidłowością i rzetelnością rozpatrywania skarg obywateli i położenie kresu wypaczeniom biuromatycznym w tej dziedzinie.

Zgłoszone z kolei przez Prezydium NRA wnioski nowelizacyjne do k.p.a. ograniczyły się z konieczności do wybranych zagadnień, co do których potrzeba wprowadzenia zmian wydaje się być najbardziej społecznie uzasadniona. Zaproponowane przez Prezydium NRA zmiany odnosiły się do następujących kwestii:

1. Aktualna pozycja terenowych organów administracji państwowej — po przeprowadzonej reformie ustroju tych organów — oraz monokratyczny (przynajmniej *pro forma*) charakter urzędów gminnych, miejskich, dzielnicowych i wojewódzkich powinny skłaniać do rozważenia, czy jest nadal uzasadnione istnienie administracyjnych procedur szczególnych wymienionych w art. 194 k.p.a. Wydaje się, że co najmniej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (zwłaszcza emerytur i rent) i w sprawach podatkowych powinny mieć zastosowanie przepisy k.p.a., a dotychczasowe postępowania szczególne powinny być uchylone.

2. W postępowaniu przed organami administracji państwowej powinna w całej rozciągłości obowiązywać zasada dwuinstancyjności. Zgodnie z tą zasadą powinien ulec uchyleniu jednoinstancyjny tok postępowania przewidziany w art. 57 ust. 2 ustawy o radach narodowych (na szczeblu wojewódzkim) i w art. 110 § 3 k.p.a. (na szczeblu organów naczelných). Jeżeli ustawodawca przyjmuje taki jednoinstancyjny tok za konieczny, to stronom w postępowaniu administracyjnym powinna przysługiwać od decyzji ostatecznych takich organów droga sądowa.

3. Należałoby sformułować wyższe wymagania, niż to ma miejsce obecnie w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 99 § 3 i 4), co do obowiązku uzasadnienia wydawanych przez organy administracyjne decyzji. Można by w tym względzie wykorzystać (adaptować) odpowiednie przepisy sądowej procedury cywilnej.

4. Jakkolwiek dotychczasowe przepisy k.p.a. dopuszczają udział adwokata jako pełnomocnika strony (art. 30), to jednak w praktyce udział jego jako przedstawiciela strony w postępowaniu administracyjnym był — w sposób ledwo skrywany — deprecjonowany. Aktywność adwokata wykazywana w interesie strony przed organem administracyjnym była traktowana nieraz z wyraźną podejrzliwością. Byłoby pożądane sformułowanie *expressis verbis* roli adwokata jako przedstawiciela strony w procesie administracyjnym i określenie jego uprawnień w tym charakterze w sposób klarowny.

5. Wydaje się konieczne sformułowanie zakazu żądania przez organ administracyjny od strony uczestniczącej w postępowaniu dokumentów jako załączników przy wszczęciu sprawy (na wniosek strony czy z urzędu), jeżeli takie dokumenty organ może własnym staraniem uzyskać z innej komórki organizacyjnej tego samego urzędu bądź z innego urzędu w tej samej miejscowości. Z zagadnieniem tym łączy się kwestia decyzji administracyjnej, do której wydania niezbędne jest współdziałanie dwu lub więcej komórek organizacyjnych tego samego urzędu lub dwóch urzędów w tym samym rejonie właściwości miejscowej. Obowiązek tego współdziałania i wydania jednej decyzji z pogranicza właściwości rzeczowej dwóch lub więcej organów administracyjnych powinien spoczywać z urzędu na tym organie, przed którym wszczęto sprawę.

6. Zbyt lakonicznie uregulowana jest w k.p.a. (art. 183 i 185) problematyka kosztów postępowania. Niezbędne jest w tej materii przejęcie rozwiązań normatywnych z procedury cywilnej.

7. Decyzja ostateczna w administracyjnym toku postępowania powinna być traktowana jak *res iudicata* w postępowaniu sądowym, a jej uchylenie lub zmianę należałoby dopuścić tylko w wypadkach wyjątkowych. Obowiązujący dotychczas kompleks przepisów k.p.a. w tym zakresie (art. art. 12, 135, 137, 141) dopuszcza do wzruszenia decyzji ostatecznych w zbyt szerokiej skali i nie pociąga za sobą wyraźnie zarysowanej odpowiedzialności Państwa za błędne decyzje organów administracyjnych. Istnieje konieczność nowego sformułowania przesłanek, które by umożliwiały uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznych i określenie w sposób jednoznaczny odpowiedzialności Skarbu Państwa za powstanie szkody w majątku strony, spowodowanej uchyceniem decyzji ostatecznej.

8. Uregulowanie zasad i trybu rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami powinno nastąpić w samym kodeksie postępowania administracyjnego przy sposobności jego nowelizacji. Odsyłanie bowiem takiej regulacji do odrębnej ustawy (obecny art. 20 k.p.a.) oznacza odsunięcie jej *ad calendas graecas* (pomimo upływu 16 lat delegacja ustawowa w tej materii nie została wykonana).

9. W praktyce postępowania administracyjnego notorycznie był naruszany przepis art. 33 k.p.a., m.in. wskutek tego, że kierownik organu lub upoważniony w jego imieniu odpowiedzialny pracownik nie byli — choćby dyscyplinarnie — odpowiedzialni za tzw. mitręgę administracyjną. Niezbędne jest w tym zakresie wprowadzenie rygorów odczuwalnych przez winnych spowodowania takich sytuacji. Sprawność postępowania administracyjnego powinna być traktowana na równi z zasadą prawnorządności.

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.¹ 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.

¹ 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.