

Zdzisław Morawski

"Polskie prawo administracyjne", Wacław Dawidowicz, Warszawa 1978 : [recenzja]

Palestra 25/6(282), 100-103

1981

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.

RECENZJE

1.

Wacław Dawidowicz: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, PWN, str. 665.

Dzieło Wacława Dawidowicza pt. *Polskie prawo administracyjne* różni się od innych powojennych podręczników tego typu głównie tym, że zasadniczą jego część poświęcona jest szczególnym instytucjom materialnego prawa administracyjnego (s. 72—662), a stosunkowo mało miejsca zajmuje w pracy część ogólna (s. 5—71). Daje ono pełną orientację w obszernej dziedzinie prawa administracyjnego. Najciekawszą jest część teoretyczna tej pracy i dlatego będzie ona głównym przedmiotem tej recenzji.

Autor książki nie akceptuje przedmiotowego określenia administracji państwowej, które — jako szersze — obejmuje także działalność wewnątrzadministracyjną, czyli kierowanie działalnością organów podporządkowanych przez organy nadrzędne. Według W. Dawidowicza normami prawa administracyjnego są tylko te normy, które są stosowane przez organy administracji państwowej w stosunku do podmiotów organizacyjnie im nie podporządkowanych. Konsekwencją tego poglądu jest przyjęcie istnienia interesu prawnego adresata aktu stosowania normy. Tego rodzaju interesu szukać można tylko poza aparatem administracyjnym.

Konstrukcja odrębnego interesu prawnego adresata aktu umożliwia przyznanie mu prawa inicjatywy do wywołania procesu stosowania tej normy. Prawo do inicjatywy przysługuje też organowi państwa, co ma być cechą różnicującą prawo administracyjne i prawo sądowe, w tym ostatnim bowiem

prawie inicjatorem mogą być tylko strony (prawo cywilne), bądź tylko organów państwa (prawo karne). Postawienie powyższej tezy (s. 17) może budzić zastrzeżenia. Przykładowo: prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności itd. (art. 7 k.p.c.). A zatem inicjatywa stosowania prawa cywilnego przysługuje nie tylko stronom. Podobne zastrzeżenia budzi stwierdzenie, że inicjatywa wszczęcia postępowania karnego przysługuje tylko organowi państwa, skoro istnieją przestępstwa wnioskowe i prywatnoskargowe. Są wprowadzone normy prawa karnego przewidujące tylko ściganie z inicjatywy organów państwa — i tutaj można rzeczywiście mówić o powyższej różnicy między prawem karnym a prawem administracyjnym — jednakże ogólny podział dychotomiczny nie wydaje się uzasadniony i celowy.

Podobne zastrzeżenia można podnieść wobec definicji organu administracji państwowej. Autor definiuje organ administracyjnego i *vice versa* — administracyjny przez pojęcie prawnoprawo administracyjne przez pojęcie organu administracyjnego (*circulum in definiendo* — s. 16 i 18).

W. Dawidowicz proponuje wyłączenie z prawa administracyjnego norm tworzących struktury organów administracji państwowej i normujących procesy kierowania w tych organach oraz norm regulujących kierownicze oddziaływanie organów administracji państwowej na jednostki państwowe

znajdujące się poza strukturą tych organów (chodzi głównie o przedsiębiorstwa państwowe); proponuje także wyłączenie tzw. prawa zakładowego, normującego strukturę i funkcjonowanie zakładów publicznych.

Wyłączając te normy z prawa administracyjnego, Autor proponuje silniejsze powiązanie prawa materialnego z prawem proceduralnym-jurysdykcyjnym, gdyż to pierwsze wymaga istnienia tego drugiego (na gruncie norm regulujących stosunki społeczne w sposób pośredni). Podobnie prawo materialne powiązane jest z procedurą normującą stosowanie sankcji egzekucyjnych (s. 23). Stwierdzenia powyższe są jednak nieprecyzyjne, gdyż normy proceduralno-egzekucyjne mogą mieć zastosowanie także po zakończeniu procedury administracyjno-jurysdykcyjnej. Ponadto mówiąc o symetrii między prawem materialnym a postępowaniem administracyjnym, należałoby rozszerzyć to wymaganie również na relacje między postępowaniem administracyjnym a prawem ustrojowym, jednakże to ostatecznie prawo autor wyłączył z zakresu prawa administracyjnego.

W rozdziale II pt. „Źródła prawa administracyjnego” może być spostrzeżenie, że nie można wykonywać ustawy (przez wydanie rozporządzenia lub zarządzenia) w tym zakresie, w jakim brak jest w niej normy regulującej merytorycznie jakiegoś stosunki. W przeciwnym razie akty wykonawcze nie będą wykonywały, lecz tylko zastępowały ustawę. Niedopuszczalne więc jest uchylanie się przez ustawodawcę od normowania poszczególnych materii i ograniczenie się do wprowadzenia delegacji ustawowych. Pozostaje to bowiem w sprzeczności z konstytucyjnym obowiązkiem stanowienia ustaw.

W rozdziale IV poświęconym problemom bezpośredniego stosowania oraz współstosowania Konstytucji w prawie administracyjnym autor przedstawia

poglądy S. Rozmaryna i akceptuje je w całej rozciągłości. Dochodzi do wniosku, że w ich świetle nie jest dopuszczalne samoistne stosowanie norm konstytucyjnych, gdyż stosunki te objęte są wyłącznością ustawy. Normy konstytucyjne powinny być natomiast współstosowane z normami ustaw zwykłych, co ma polegać na przyznaniu pierwszeństwa takiej wykładni norm ustawowych, która najlepiej realizuje sens norm konstytucyjnych. Dotychczasowa nauka prawa administracyjnego nie podjęła jednak poważniejszych prób interpretacji norm zawartych w zwykłych ustawach w świetle Konstytucji. Wyjątek od zasady niestosowania w prawie administracyjnym norm konstytucyjnych w sposób bezpośredni polega na nakazie tłumaczenia i stosowania przepisów zgodnie z zasadami ustroju i celami PRL. Konieczność bezpośredniego stosowania Konstytucji wynika z braku w pozytywnym prawie administracyjnym normy analogicznej do art. 4 k.c., który stwierdza, że przepisy prawa cywilnego powinny być tłumaczone i stosowane zgodnie z zasadami ustroju i celami PRL. Wprowadzenie analogicznego przepisu do prawa administracyjnego byłoby możliwe tylko podczas jego kodyfikacji, która — zdaniem autora — nie jest ani możliwa, ani potrzebna.

W rozdziale VI autor zajmuje się stosowaniem prawa administracyjnego wobec podmiotów spoza aparatu administracyjnego, natomiast nie porusza kwestii tzw. aktów wewnętrznych administracji państwowej, aktów kontroli i całej pozostałej działalności administracji w rozmaitych jej przejawach. (s. 45—47).

Poddawana krytyce przez W. Dawidowicza praktyka rozciągania przez doktrynę terminu „akt administracyjny” na coraz nowe dziedziny funkcjonowania aparatu państwowego wynikać może z niedostatku aparatury termino-

logicznej, którą posługuje się doktryna prawnicza. Zmusza to do stałego wnoszenia poprawek w pojęciach i definicjach. Wyjściem z tego martwego punktu byłoby stworzenie nowej terminologii dostosowanej do współczesnych form działania administracji i przyjęcie jej przez wszystkich przedstawicieli nauki. Moim zdaniem należałoby ponowić próbę przełamania dotychczasowych nawyków pojęciowych i starać się wypracować adekwatną do obecnego stanu aparatę terminologiczną. Dotychczas czynione w tym kierunku wysiłki nie przyniosły zadowalających rezultatów (np. prace prof. F. Longchamps). Autor chce oczyścić tradycyjną terminologię prawniczą z późniejszych naleciałości i przywrócić jej pierwotny sens. Po przeprowadzeniu tych harmonizujących zabiegów, poza zasięgiem tak określonego prawa administracyjnego pozostało wiele zagadnień. Pośrednio W. Dawidowicz sugeruje więc przeprowadzenie podziału tego prawa na węższe dyscypliny, co nie byłoby jednak najlepszym rozwiązaniem trudności metodologicznych. Słuszny jest natomiast niewątpliwie pogląd autora, że stawianie znaku równości między aktem administracyjnym a indywidualną normą prawną mogłoby w praktyce prowadzić do uznawania niezadowolonego adresata aktu za nieposłuszeństwo wobec prawa. Interesujące jest również stwierdzenie, że w zakresie wykładni nie powinno się stosować odrębnych metod ze względu na rzekomo polityczny charakter norm prawa administracyjnego (s. 56).

Omawiając kształtującą rolę aktów administracyjnych w sferze stosunków cywilnoprawnych, W. Dawidowicz formułuje tezę, że utrata mocy obowiązującej przez akt administracyjny, z którego wynika bezpośrednio stosunek cywilnoprawny, powinna powodować również wygaśnięcie tego stosunku (s. 61). W wypadku gdy akt administracyjny warunkuje dokonanie

czynności cywilnoprawnej, można wówczas wyróżnić dwie sytuacje w zależności od tego, czy wygaśnięcie aktu administracyjnego ma miejsce przed, czy też po dokonaniu czynności cywilnoprawnych (s. 63). Autor postuluje również, aby przy ustanawianiu norm warunkujących uzyskanie zgody lub zezwolenia na wykonanie czynności cywilnoprawnych były określone okoliczności, ze względu na które organ administracji państwowej rozpatrujący sprawę może wydać orzeczenie negatywne. W przeciwnym bowiem razie mogłoby dojść do podważenia jednej z podstawowych zasad polskiego prawa cywilnego, mianowicie zasady autonomii woli stron, oraz do poważnego utrudnienia kontroli legalności aktu administracyjnego.

W Dawidowicz omawia też wpływ kształtującego aktu administracyjnego na prawo własności i ograniczone prawa rzeczowe. Jedną z instytucji tego zakresu jest nacjonalizacja. Praktycznie ma ona wprowadzić tylko historyczne znaczenie, jednakże pewne punkty wywodu autora warte są odnowienia. Oto np. późniejsze uchylene aktu stosującego normę nacjonalizacyjną do indywidualnie określonego mienia nie wywołuje skutków w zakresie prawa własności, polegających na zwrocie upaństwowionego mienia tymczasowym właścicielom. Znajdujące się na str. 65 stwierdzenie W. Dawidowicza, że późniejsze uchylene aktu administracyjnego nie podważa dotychczasowych jego skutków w zakresie prawa cywilnego, wymagałoby sprecyzowania w świetle „błędów” w wykonaniu ustawy, o których mowa jest w następnym zdaniu. Sam autor stwierdza bowiem, że ów „błąd” nie może uchylić stosunków, które wynikają z określenia w samej ustawie przedmiotu nacjonalizacji. „Błędem” mógłby być chyba tylko akt admi-

nistracyjny nie wykonujący należycie ustawy nacjonalizacyjnej. Akt taki powinien być uchylony, a wówczas jego dotychczasowe skutki zostaną podważone. Należałoby zatem zaznaczyć wyraźniej, że późniejsze uchycenie aktu nie może podważyć jego skutków tylko wówczas, gdy akt ten jest aktem prawidłowym. Przekonywający jest natomiast podział aktów administracyjnych będących samoistną i wyłączną podstawą przeniesienia własności na rzecz Państwa.

W. Dawidowicz kończy część poświęconą zagadnieniom teoretycznym przedstawieniem perspektyw rozwoju nauki prawa administracyjnego.

Drugą, obszerniejszą część pracy wypełnia wykład poszczególnych instytucji pozytywnego prawa administracyjnego. Pogrupowane one zostały w 19 działów, podzielonych z kolei na rozdziały. Każdy rozdział poświęcony jest omówieniu jednej ustawy, regulującej określoną dziedzinę stosunków społecznych. Struktura poszczególnych rozdziałów jest jednakowa i przedstawia się następująco: naj-

pierw omawiany jest zwięźle rozwój ustawodawstwa w danej dziedzinie, potem krótka charakterystyka ustawy, zestawienie przepisów wykonawczych i bibliografia. Następnie omawiane są poszczególne zagadnienia materii ustawowej. Autor ogranicza się do przedstawienia treści ustawy, nie wglębiając się w analizę aktów wykonawczych. Wyjątkowo omawia przepisy wykonawcze do dekretu o utworzeniu Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk ze względu — jak podaje — na szczupłość i ramowość tego aktu. Sposób prezentacji materiału i przejrzysta konstrukcja opracowania ułatwiają odszukanie potrzebnych informacji.

Mimo podniesionych wyżej zastrzeżeń praca W. Dawidowicza ze względu na swój encyklopedyczny charakter i inne walory powinna zainteresować prawników-praktyków. Wprowadzenie sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych i utworzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwiększą zapewne zainteresowanie tą książką.

Zdzisław Morawski

2.

Tomasz Kaczmarek: *Ogólne dyrektywy wymiaru kary w teorii i praktyce sądowej*, wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1980 r., s. 186.

Problematyka kary kryminalnej była i jest nadal czynnikiem, który ukazuje nam zalety i wady systemu prawa karnego. Stąd rozważania dotyczące sensu karania, warunkujące myślenie o przestępczości decydują w dużej mierze zarówno o kształcie rozwiązań ustawodawczych jak i o wnioskach *de lege ferenda*. Istota wszelkich dyskusji w zakresie penologii zawiera się w poszukiwaniu środków karnych adekwatnych w sensie ilościowym i jakościowym — do czynników

genetycznych i dynamicznych przestępczości jako zjawiska społecznego oraz jednostkowego zachowania przestępczego. W tym kontekście ważna jest każda wypowiedź na ten temat.

Ostatnio literatura w omawianej materii wzbogaciła się o pracę T. Kaczmarka pt „Ogólne dyrektywy wymiaru kary w teorii i praktyce sądowej”, wydaną przez Uniwersytet Wrocławski. Praca ta składa się ze wstępu, trzech rozdziałów poświęconych racjonalizacji wymiaru kary a dyrek-