

# Stefan Mizera

---

"Orzecznictwo naczelných organów administracji państwowej", oprac. H. Starczewski [et al.], Warszawa 1968 : [recenzja]

---

Palestra 12/7-8(127-128), 110-113

---

1968

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.

do wydawania orzeczeń o przeznaczeniu terenów bez oparcia się na planach zagospodarowania przestrzennego lub na orzeczeniach organów tego planowania, które mają obowiązek prawny określić przestrzenne przeznaczenie prawne każdego terenu w kraju (na podstawie własnych materiałów i założeń do planów), choćby nawet w mieście lub osiedlu nie było jeszcze ani planu szczegółowego miejscowego, ani miejscowego planu ogólnego, ani nawet planu regionalnego — jak to wynika z treści art. 31 ustęp 2 ustawy o planowaniu przestrzennym z 31.I.1961 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 47), a także z przepisów wszystkich innych ustaw powołanych na początku niniejszej odpowiedzi, a nadto z wielu innych jeszcze przepisów, których powoływanie w tym miejscu jest niemożliwe (zresztą zbędne).

Tezę, w myśl której każda nieruchomość w mieście i osiedlu staje się działką budowlaną wskutek tego, że jej część wywłaszcza się na cele budowy drogi lub ulicy, wygłosił w naszej literaturze W. Ramus<sup>1</sup> w swym komentarzu do prawa wywłaszczeniowego, jednakże rozumowanie tego autora opiera się nie na tekście interpretowanych przez niego przepisów art. 8 ust. 7 ustawy wywłaszczeniowej z 12.III.1958 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) i nie na żadnych innych tekstach ustawowych, lecz na argumentacji historyczno-porównawczej z jednoczesnym zastosowaniem analogii oraz na argumentach ekonomicznych, wobec czego należy stwierdzić, że W. Ramus właściwie nie uzasadnia wygłoszonej przez siebie tezy. Dokładniejsza polemika z tą argumentacją, jak również omówienie prawnych podstaw określenia sposobów wyznaczania i wywłaszczania działek budowlanych w miastach i osiedlach będzie przedstawiona w osobnym opracowaniu tych zagadnień.

adw. Władysław Bugajski

## **RECENZJE**

*Orzecznictwo naczelných organów administracji państwowej — praca zbiorowa w oprac. H. Starczewskiego, J. Świątkiewicza, M. Starczewskiej, B. Czapskiego, S. Rakowskiego. Wydane staraniem Prokuratury Generalnej PRL. Warszawa 1968, Wydawnictwo Prawnicze, str. 358.*

Wydawni two Prawnicze jako wydawca tej pracy zbiorowej, anonując jej publikację, oznajmiło w zapowiedzi edytorskiej że jest to „wybór precedensowych decyzji naczelných organów administracji państwowej, wydanych w wyniku interwencji organów prokuratorskich w sprawach

indywidualnych na tle przepisów prawa budowlanego, lokalowego, rolnego itd. — wraz z glosami. Publikacja przydatna dla prokuratorów, organów administracji państwowej i ich pracowników z poszczególných wydziałów i referatów w radach narodowych”.

Zapowiedź ta, z natury rzeczy dość

<sup>1</sup> Walenty Ramus: Prawo wywłaszczeniowe, Warszawa 1965, s. 62—63 oraz 61, 44, 33 (wydanie drugie).

lakoniczna, jest jednak w stosunku do prezentowanej pozycji wydawniczej zbyt skromna.

Przed wszystkim uznać wypada, że przydatność tego opracowania ma o wiele szerszy zasięg, niżby to wynikało z edytorskiej zapowiedzi. Nie tylko bowiem prokuratorzy i pracownicy administracji państwowej znajdują w tym dziele wiele pożytecznych wiadomości inspirujących ich pracę zawodową, ale także np. adwokaci, którzy zajmują się poradnictwem i świadczeniem usług prawnych w sprawach z różnych dziedzin prawa administracyjnego, mogą traktować ten głosowany zbiór decyzji niektórych naczelných organów administracji państwowej jako wielce pomocne źródło doskonalenia zawodowego.

Omawiana praca została wydana pod patronatem Prokuratury Generalnej PRL i to swoiste *imprimatur* podnosi jej walor kompetentnego informatora na temat rozstrzygnięć administracyjnych o charakterze precedensowym, tj. mających moc wiążącą przy stosowaniu prawa w podobnych wypadkach.

Inicjatywa publikowania orzeczeń naczelných organów administracji państwowej — na tle braku jakiegoś stałego periodyku poświęconego tym zagadnieniom na wzór orzecznictwa sądowego (np. typu OSPiKA) — była od dawna odczuwana. Podjęta ona została w formie wydawniczej w 1964 r., kiedy to ukazała się broszura pod tym samym tytułem w ramach „Biblioteczki Biuletynu Prokuratury Generalnej PRL” jako urzędowe wydawnictwo o charakterze wewnętrznym. Zespół autorski opracował wówczas i podał do druku 37 pozycji orzeczeń z różnych dziedzin prawa administracyjnego, zaopatrzonych w notki wyjaśniające, których treść zachowała w większości nadal swą aktualność.

Obecny, drugi z kolei zbiór decyzji

administracyjnych zawiera 82 pozycje dotyczące następujących działów prawa administracyjnego: przepisów o planowaniu przestrzennym, prawa budowlanego, przepisów z zakresu gospodarki komunalnej, prawa lokalowego, prawa przemysłowego, prawa komunikacyjnego, prawa rolnego, prawa wodnego, prawa wywłaszczeniowego i postępowania administracyjnego. Każda z pozycji zawiera sentencję wydanej decyzji, krótki stan faktyczny sprawy, uzasadnienie decyzji i głos imiennie podpisaną przez jednego z członków zespołu autorskiego (składającego się z prokuratorów Prokuratury Generalnej). W zbiorze zostały zamieszczone takie decyzje administracyjne, które wydano na skutek wniesienia przez organy prokuratury odpowiednich środków prawnych.

Jak wiadomo, do zakresu prokuratorowskiej kontroli przestrzegania prawa, jako jednej z ważnych społecznie funkcji prokuratury, należało sprawowanie tzw. nadzoru ogólnego w rozumieniu przepisów ustawy o prokuraturze z 1950 r. i działu III kodeksu postępowania administracyjnego (art. 143—150). Wniesienie sprzeciwu przez prokuratora od decyzji organów administracji terenowej lub skierowanie wystąpienia przez Prokuratora Generalnego PRL do naczelnego organu administracji państwowej uruchamiało pozainstancyjny tryb postępowania, w ramach którego określony organ państwowy obowiązany był ponownie rozpatrzyć całokształt sprawy i ustosunkować się do zarzutów prawnych wskazanych w wymienionych środkach prawnych. Zamieszczone w zbiorze omawianego Orzecznictwa decyzje są więc „wyrazem zgodnych poglądów dwóch centralnych ośrodków zajmujących w naszych warunkach szczególną pozycję w zakresie interpretowania i stosowania prawa: naczelnego organu rozstrzygającego oraz naczelnego organu

sprawującego kontrolę legalności» (str. 7 Wprowadzenia)

Głównym celem publikacji zbioru jest dążenie do ujednoczenia stosowania prawa w sferze stosunków administracyjnych. Przy braku sądowej kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych — czy to w postaci odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego, czy też w innej postaci — wykonywanie prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, jak to aktualnie formułuje tę funkcję prokuratury nowa ustawa z dn. 14 kwietnia 1967 r., jest niewątpliwie jedną z ważniejszych gwarancji zachowania praworządności i zabezpieczenia praw obywatelskich na gruncie stosunków administracyjnych. Jeśli się zaś uwzględni, że interesy życiowe obywateli są w szerokiej mierze poddane ingerencji norm prawa administracyjnego, to zrozumiały się staje duży rezonans społeczny, jaki wywołują decyzje sprzeczne z prawem lub wadliwe. Wprawdzie organy administracji państwowej działają — jak to postuluje art. 4 k.p.a. — na podstawie przepisów prawa, a w toku postępowania stoją na straży praworządności ludowej (art. 5 k.p.a.), jednakże zarówno niezbyt jeszcze wysoki poziom fachowy i kwalifikacje zawodowe pracowników tych organów oraz ogromna liczba organów administracyjnych, jak i nie bardzo zadowalający stan poszczególnych działów prawa administracyjnego materialnego powoduje, że funkcjonowanie administracji i stan orzecznictwa administracyjnego spotyka się nadal z silną krytyką społeczną.

W tych warunkach zewnętrzna kontrola organów prokuratury nad organami administracji, działająca z inicjatywy własnej lub na skutek sygnału (skargi obywateli, doniesienia itp.), spełnia rolę rzecznika interesu publicznego i ochrony legalności działania w łonie administracji. Jak słu-

sznie stwierdzono w uwagach wstępnych (Wprowadzenie) do zbioru, „organy administracji państwowej w każdym systemie są narażone, bardziej od innych, na niebezpieczeństwo ulegania doraźnym, partykularnym względom celowości, nie zawsze zgodnym z wzorem postępowania zawartym w normie ogólnopaństwowej.” Możliwościami zaś deformowania intencji ustawodawcy i naruszania litery prawa sprzyjają skądinąd konieczne zasady swobodnego uznania i swobodnej oceny stanu faktycznego w ocenie i rozstrzygnięciu indywidualnych spraw przez organy administracji.

Użyteczność wydanego zbioru podnoszą autoryzowane glosy członków zespołu autorskiego. Biorąc pod uwagę genezę opublikowanych orzeczeń (sposób ich wywołania), zamieszczone w zbiorze glosy noszą z reguły afirmatywny charakter, są jak gdyby aprobującym komentarzem do każdej rozstrzygniętej sprawy. Zawierają one motywacje wydanej decyzji, udzielają wskazówek interpretacyjnych. Tym samym wzbogacają one problematykę prawną publikowanych orzeczeń, wskazują na praktyczne konsekwencje przyjęcia właściwej wykładni prawa. Jest rzeczą zrozumiałą, że z tym czy innym wyrażonym w glosach poglądem można wszcząć polemikę, że jakość argumentacji budzi nieraz wątpliwości, w sumie jednak glosy są utrzymane na wysokim poziomie i świadczą o rozległej wiedzy, wnikliwości i zaangażowaniu ich autorów.

Wartość publikacji zbioru stoi w prostym związku ze stabilnością naszego ustawodawstwa. Jego ogromna zmienność uczyni nieaktualnym wiele rozstrzygnięć zawartych w opracowaniu.

Na marginesie omawianej pracy warto zwrócić uwagę, że w ostatnim okresie można odnotować duże ożywienie w piśmiennictwie prawniczym poświęconym zagadnieniom funkcjo-

nowania administracji i orzecznictwa administracyjnego. Na półkach księgarskich bowiem pojawiły się m. in. następujące prace: Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa — w opracowaniu J. Starościka i J. Łętowskiego (Wydawnictwo Prawnicze), J. Łętowskiego: Sądy powsze-

chne i praworządność w administracji (wyd. PAN) i J. Borkowskiego: Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych (PWN). Niewątpliwy to znak czasu, że problematyka prawnoadministracyjna zyskuje coraz większe znaczenie.

Stefan Mizera

## **NACZELNA RADA ADWOKACKA**

### **A. Uchwała Plenum NRA**

Na posiedzeniu plenarnym w dniu 15 czerwca 1968 r. Naczelna Rada Adwokacka

postanowiła:

- I. Zwrócić uwagę rad adwokackich na ciężący na nich obowiązek systematycznej analizy postawy zawodowej, etycznej i społeczno-politycznej członków izby (adwokatów i aplikantów adwokackich) oraz na konieczność usuwania z szeregów adwokatury tych członków izby, których:
  - a) postawa etyczna, zawodowa lub społeczno-polityczna nie daje rękojmi wykonywania zawodu zgodnie z zadaniami adwokatury w PRL (art. 78 ust. 1, pkt 8 u.o. u.a.),
  - b) wielokrotna karalność dyscyplinarna wskazuje, że represje dyscyplinarne nie dały wychowawczych efektów.
- II. Zobowiązać rady adwokackie do:
  - 1) rozszerzenia i pogłębienia kontroli pracy zawodowej adwokatów oraz troski o to, by organa zespołów adwokackich należycie wypełniały swe zadania określone w art. 25 pkt 1 ustawy o ustr. adw. i w § 12 rozporządzenia w sprawie zespołów adwokackich;
  - 2) kontroli jakości świadczonych usług zawodowych przez tych adwokatów, których zaawansowany wiek, upadek sił fizycznych lub psychicznych mogą uzasadniać wątpliwości co do zapewnienia przez nich należytej pomocy prawnej;
  - 3) dokładnego rozważania przydatności do wykonywania zawodu kandydatów na aplikację adwokacką przy uwzględnieniu m. in. osobowości, poziomu przygotowania prawniczego, zaangażowania w pracy społecznej i politycznej oraz możliwości wyznaczenia im w przyszłości siedzib zgodnie z zasadami prawidłowego rozmieszczenia;
  - 4) systematycznego nadzoru nad pracą rzeczników dyscyplinarnych w celu przyspieszenia dochodzeń dyscyplinarnych, bardziej wszechstronnego zbie-