

Irena Wyczółkowska

W kwestii zmian w kodeksie postępowania administracyjnego (artykuł dyskusyjny)

Palestra 22/7(247), 75-84

1978

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.

Mamy tu do czynienia z próbą wyjścia z pewnego impasu proceduralnego, związanego z tym, że na postanowienie o odwołaniu zezwolenia na czasowe opuszczenie ośrodka przystosowania społecznego skazanemu zażalenie nie przysługuje (zob. art. 107 w związku z art. 8 *in fine* k.k.w.). W tej sytuacji musimy rozwiązanie przyjęte przez SN uznać za wyjście nieco naciągane, ale jedyne. Zauważmy, że wypadek ten wskazuje na potrzebę zbadania przy jakiejś okazji przepisów proceduralnych zawartych w k.k.w. pod kątem ich zharmonizowania i udoskonalenia.

cego — tak jak art. 106 § 4 k.k.w. — wysłuchanie skazanego oraz jego obrońcy.

IRENA WYCZÓŁKOWSKA

W kwestii zmian w kodeksie postępowania administracyjnego

(artykuł dyskusyjny)

W artykule porusza się problemy, które zdaniem autorki powinny znaleźć inne niż dotychczas uregulowania. W ust. 2 i 7 podjęto polemikę z poglądami wyrażanymi w toku dotychczasowej dyskusji nad nowelizacją k.p.a. (zwanego dalej w skrócie „kodeksem”).

1. Przepisy o skargach, zawarte obecnie w dziale IV kodeksu postępowania administracyjnego, powinny — ze względu na swoją odrębność — stanowić osobny akt prawny. Przemawiają za tym ważne argumenty.

Rodzajowo, przepisy o skargach, będące środkiem społecznej kontroli nad prawidłowością działania organów państwowych, różnią się w sposób zasadniczy od pozostałych części kodeksu, normujących postępowanie w indywidualnych sprawach osób, których interes prawny jest w sprawie zaangażowany, a więc legitymujących się prawami strony. W wypadku skargi nie ma strony w rozumieniu art. 25 kodeksu, i to nawet wówczas, gdy skarga wynika z indywidualnej sprawy. Skarga bowiem jest typową *actio popularis*, w której inicjatywa przysługuje każdemu i której celem jest ochrona interesu społecznego. Wymaga to naprawienia wadliwej działalności organu, działalności, o której mowa w art. 157 kodeksu, innej przy tym niż określona w pozostałych przepisach procedury administracyjnej. Wynika to jasno z postanowień art. 163—165 kodeksu.

Włączenie przepisów o skargach do kodeksu postępowania administracyjnego spowodowało, że według ogólnej opinii uważa się je wyłącznie za środek do korygowania decyzji administracyjnych, co niewątpliwie nie jest zgodne z intencją przepisu art. 86 Konstytucji.

Zasięg obowiązywania przepisów o skargach jest znacznie szerszy od zasięgu obowiązywania innych przepisów kodeksu, przepisy bowiem o skargach

stosuje się także do spraw rozpatrywanych w postępowaniach przed organami wymienionymi w art. 194 § 1 i 2 kodeksu, przed którymi nie mają zastosowania pozostałe przepisy procedury administracyjnej.

Niebagatelny jest tu także moment psychologiczny, osobna bowiem ustawa o skargach miałaby na pewno większy prestiż w odczuciu społecznym.

2. W dyskusji nad zmianą przepisów kodeksu przewija się postulat skrócenia terminów do załatwienia sprawy oraz postulat wprowadzenia zaostrzonych sankcji za jej niezakończenie w terminie, a także wprowadzenia dla określonego rodzaju spraw szczególnego postępowania uproszczonego, w którym zasadą byłoby „załatwienie sprawy natychmiast”.¹ Mimo że mój pogląd w tej sprawie jest na pewno niepopularny, spróbuję jednak przedstawić argumenty, które — moim zdaniem — przemawiają za pozostawieniem w tym względzie unormowań dotychczasowych. Uważam więc, że dotychczasowe terminy są prawidłowe, a zło polegające na częstym uchybieniu terminów nie leży w niedostatkach przepisów prawnych, lecz w częstej, niestety, nieudolności i niewyrobień aparatu administracyjnego. Dążąc do udoskonalenia postępowania administracyjnego, należy się zastanowić nad tym, czy wobec tego, że przez 16 lat obowiązywania kodeksu nie zdołano osiągnąć terminowego załatwienia spraw, wolno się łudzić, iż skrócenie tych terminów na przyszłość i zaostrzenie sankcji może dać prawdziwą poprawę. Piszę „prawdziwą”, gdyż obawiam się, że jeżeli po ewentualnym skróceniu terminów i zaostrzeniu sankcji osiągnęłoby się nawet szybsze załatwienie spraw, to mógłby to być efekt bardzo złudny, bo osiągnięty kosztem jakości samego załatwienia. A przecież nakazy zawarte obecnie w kodeksie są m. zd. wystarczające. Postanowienie np. art. 32 § 1 należy zawsze łączyć z postanowieniem art. 10, który wyraźnie nakazuje działanie wnikliwe i szybkie oraz posługiwanie się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do celu. Przepis ten stanowi również w § 2, że sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji i wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie. Przepis ten w pełni zatem spełnia postulat postępowania uproszczonego, będąc jednocześnie przepisem elastycznym i pozwalającym na indywidualne traktowanie poszczególnych spraw w zależności od ich rodzaju i okoliczności im towarzyszących. Dla lepszego zwrócenia uwagi na niego można by go ewentualnie połączyć z art. 32. W każdym razie wydaje mi się, że tworzenie odrębnego postępowania uproszczonego oraz sztywne wyliczenie katalogu spraw podlegających załatwieniu w takim postępowaniu jest chyba niecelowe.

Przepisy o terminach załatwiania spraw nie mogą być zbyt sztywne, przeciwnie, powinny być elastyczne, praktyka bowiem wykazuje, że pod względem przedmiotowym takie same sprawy wymagają nieraz — w zależności od okoliczności — różnego czasu załatwiania. Bywają sprawy, których załatwienie w przeciągu dwóch tygodni należy uznać za opieszale oraz sprawy, zdawałoby się takie same, których jednak załatwienie w przeciągu dwóch miesięcy należy ocenić jako najzupełniej sprawne. Tylko analiza przebiegu załatwiania poszczególnych spraw może dać rzetelną i słuszną ocenę sprawności działania organu załatwiającego.

Celowość skrócenia terminu ogólnego do załatwiania spraw należy rozważać także przy uwzględnieniu bardzo słusznej tendencji do szerszego stosowania roz-

¹ Patrz: J. Łętowski: O możliwościach doskonalenia postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo”, nr 5/1977, str. 22; E. Ochędowski: Propozycje udoskonalenia niektórych instytucji postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 12/1977, str. 52; J. Jendrośka: Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej, „Państwo i Prawo” nr 4/1977, str. 25.

prawy, co jednak rozciąga postępowanie w czasie. W konsekwencji bowiem wezwanie na rozprawę należy doręczyć stronie przynajmniej na tydzień przed rozprawą (art. 85 kodeksu), przy czym do tego terminu należy — w praktyce — dodać jeszcze kilka dni, potrzebnych do otrzymania zwrotnego dowodu doręczenia wezwania, bez czego nie można przeprowadzić rozprawy pod nieobecność strony. Wspomnę też o doręczeniach pism urzędowych przewidzianych w art. 41 kodeksu (awizo), na które trzeba przewidzieć trzy tygodnie, aby można załatwić sprawę pod nieobecność strony. Podkreślam, że omawiane terminy przewidziane w kodeksie są prawidłowe², wskutek czego skrócenie ich działałoby na niekorzyść strony, utrudniając lub nawet uniemożliwiając jej realizację tak zasadniczego prawa, jakim jest prawo przewidziane w art. 73 § 2 i 75 kodeksu, które zapewnią stronie czynny udział w postępowaniu. Ponadto przybycie na rozprawę łączy się dla wezwanego, a przede wszystkim dla strony, najczęściej z koniecznością przygotowania się do rozprawy, zgromadzenia dowodów, wyszukania pełnomocnika, także załatwiania takich spraw, jak zwolnienie z pracy i wyszukanie zastępstwa, zorganizowanie opieki nad dziećmi itp. Z powyższych względów jest rzeczą słuszną, żeby wezwany dysponował przed rozprawą kilkoma dniami dla siebie.

Mam głębokie przekonanie, że terminowość i — co z tym łączy się — rzetelność załatwiania spraw jest tylko w małej części sprawą przepisów prawnych i sankcji. Przede wszystkim jest to sprawa postawy pracowników, przejęcia się swoimi obowiązkami i funkcją służebną w stosunku do społeczeństwa oraz wyrobienia społecznego. Tylko właściwy dobór kadr oraz umiejętne szkolenie może w tej sprawie dać prawdziwą poprawę.

Należałoby również zastanowić się nad celowością dalszego utrzymywania przepisu art. 33 ust. 3 kodeksu, nakazującego sygnalizowanie organowi wyższego stopnia każdego faktu niezakończania sprawy w terminie. Przepis ten od początku nie był wykonywany i pozostał martwy.

W związku z tym, że kodeks pracy wprowadził inne unormowanie odpowiedzialności pracownika, niż to było dotychczas, oraz w związku z potrzebą zagwarantowania także szybkiego załatwiania spraw nie wymagających postępowania wyjaśniającego — przepis art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego wymaga preredagowania w taki sposób, żeby pracownik ponosił odpowiedzialność za naruszenie swych obowiązków przewidzianych zarówno w art. 10, jak i w art. 35, a co się tyczy rozmiaru tej odpowiedzialności — żeby odsyłał do przepisów regulujących odpowiedzialność pracownika za naruszenie obowiązków służbowych.

Nie uważam za celowe normowanie odpowiedzialności pracownika w kodeksie postępowania administracyjnego, w akcie bowiem regulującym stosunek administracyjny zachodzący pomiędzy organem administracji państwowej a stroną nie ma wręcz miejsca na regulowanie stosunku pomiędzy tym organem a jego pracownikiem. Odmienne unormowanie tego problemu naruszałoby systematykę kodeksu postępowania administracyjnego i stwarzało wielotorowość w zakresie normowania odpowiedzialności pracowników za naruszenie ich obowiązków służbowych. W związku z powyższym odpowiedniej nowelizacji powinny ulec przepisy normujące tę odpowiedzialność, a zwłaszcza kodeksu pracy.³

² Inaczej B. Bogomilski: O kodeksie postępowania administracyjnego na tle reformy administracji terenowej, „Państwo i Prawo” nr 11/1977, s. 49 oraz J. Borkowski: Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 1/1978, s. 71.

³ Inaczej w tej kwestii J. Jendrośka: Kodeks postępowania administracyjnego

3. Z art. 57 § 2 wynika, że postępowanie administracyjne zostaje wszczęte automatycznie przez wniesienie przez stronę podania, przy czym kwestie, kto jest tą stroną, określa dyspozycja art. 25. W razie wpłynięcia do organu podania trzeba — jeszcze przed przystąpieniem do merytorycznego rozpatrywania sprawy — ustalić, czy osoba, która wniosła podanie, jest stroną w rozumieniu art. 25 kodeksu i czy organ, do którego wniesiono podanie, jest właściwy do jego załatwienia. W związku z tym wyłania się problem ewentualnego odmówienia wszczęcia postępowania lub stwierdzenia, że postępowanie nie zostało wszczęte (w wypadku negatywnej odpowiedzi na postawione wyżej pytania).

Kodeks w dotychczasowym brzmieniu nie wprowadza pojęcia odmowy wszczęcia postępowania, choć — moim zdaniem — jest to potrzebne. Stanowi on tylko w art. 60—61, że organ, do którego wniesiono podanie, w sprawie niewłaściwy, ma obowiązek niezwłocznego przekazania podania organowi właściwemu i zawiadomienie o tym wnoszącego podanie, a w wypadku gdy organem właściwym do załatwienia sprawy jest sąd — zwrócenia podania wnoszącemu z odpowiednim pouczeniem. Kodeks — jakby zakładając, że organ zawsze oceni bezbłędnie, czy wnoszący podanie jest stroną i w czyjej kompetencji leży załatwienie sprawy — nie określa, czym jest takie przekazanie sprawy: decyzją, postanowieniem czy jakąś inną nie nazwaną bliżej czynnością faktyczną; nie stanowi on też, czy osobie wnoszącej podanie przysługuje jakiś środek prawny przeciwko stanowisku organu, który się uznał za niewłaściwy w sprawie. Opisany stan stwarza nieraz niekorzystne sytuacje dla wnoszącego podanie, który biernie musi czekać, podczas gdy organy, w drodze korespondencji, przekazują sobie wzajemnie i zwracają podanie.

Następnym problemem związanym z wszczęciem postępowania jest problem zachowania się organu w wypadku, gdy podanie wniosła osoba nie będąca stroną. W tej mierze kodeks nie zawiera specjalnych unormowań wychodząc z założenia, że pojęcie strony jest pojęciem czysto procesowym, a zatem stroną staje się każdy, kto wnosi podanie zawierające żądanie i kto twierdzi, że żądanie to dotyczy jego interesu prawnego. Takie wniesienie podania ma powodować automatyczne wszczęcie postępowania. Dopiero w trakcie postępowania obowiązkiem organu jest zbadanie, czy wnoszący podanie jest rzeczywiście stroną. W praktyce przyjęto, że w razie stwierdzenia, iż wnoszący podanie nie jest stroną, organ zawiadamia o odmowie wszczęcia postępowania, co stanowi decyzję, od której wnoszącemu podanie przysługuje odwołanie. Powyższy sposób — na tle przepisów kodeksu — nie wydaje mi się konsekwentny, a zwłaszcza praktyczny. Jeżeli bowiem przyjmuje się, że postępowanie wszczyna nie organ, a tylko strona przez wniesienie podania, to nie można tu mówić o odmówieniu przez organ wszczęcia postępowania; co najwyżej można by mówić o stwierdzeniu, że postępowanie nie zostało wszczęte. Po wtóre, przy takiej koncepcji mamy do czynienia z dwojakim pojęciem strony: pierwszym — ze względu na potrzebę wszczęcia postępowania, i drugim — ze względu na potrzebę procesu, by załatwić sprawę. W konsekwencji osoba, która wniosła podanie może być stroną w fazie wszczęcia postępowania, natomiast nie być tą stroną w fazie załatwiania sprawy. (Dziwne tu jest też kierowanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania do osoby, która — jak się okazało — nie jest w rzeczywistości stroną, albowiem kodeks w art. 137 pkt 4 tak skierowaną decyzję każe uznać za nieważną. Także przyznanie prawa odwołania osobie wnoszącej podanie, a nie będącej stroną, nie znajduje uzasadnienia

a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej, „Państwo i Prawo” nr 4/1977, str. 17—18. Por. też J. Borkowski: Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 1/1978, str. 64.

w świetle dyspozycji art. 110 kodeksu, przepis ten bowiem stanowi, że odwołanie przysługuje stronie, nie można więc tego prawa przyznawać osobie, której jednocześnie odmawia się cech strony).

W obowiązujących dotychczas unormowaniach kodeksu brak również odpowiedzi na pytanie, jak się ma zachować organ, gdy wnoszący podanie nie twierdzi, że jest stroną (np. w razie zgłoszenia wniosku takiej treści: „proszę dać zezwolenie mojemu sąsiadowi”).

Wobec omówionych wyżej wątpliwości uważam za potrzebne uzupełnienie i zmodyfikowanie przepisów o wszczęciu postępowania w taki sposób, żeby wynikało z nich wyraźnie, że: 1) postępowanie wszczyna organ (z urzędu albo na wniosek strony), a w razie stwierdzenia swojej niewłaściwości albo gdy wnoszący podanie nie jest stroną, 2) wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, od którego to postanowienia wnoszącemu podanie przysługuje zażalenie. Przy przedstawionej wyżej koncepcji, po wniesieniu podania następowałyby dwie fazy załatwiania sprawy: 1) wstępna, przeznaczona do ustalenia, czy zachodzą przesłanki do wszczęcia postępowania, i 2) zasadnicze postępowanie, w którym następowałoby załatwienie sprawy co do jej istoty.⁴ Odmowa wszczęcia postępowania powinna mieć zawsze postać postanowienia, jest to bowiem problem procesowy dotyczący się postępowania, a nie istoty sprawy, spełnia więc warunki przewidziane w art. 106, który zawiera definicję postanowienia. Dla pełnej ścisłości — w razie przyjęcia tej koncepcji — należałoby w art. 106 zastąpić wyrazy „w toku postępowania” wyrazami „w związku z postępowaniem”.

5. Dotychczasowa nazwa „decyzja” wydaje mi się nietrafna. Znaczenie tego rzeczownika jest adekwatne tylko w stosunku do aktów konstytucyjnych, tworzących prawo i powodujących zmiany w stosunkach prawnych lub odmawiających dokonania zmian w dziedzinie, którą organ ma prawo swoją wolą regulować. Termin ten znaczeniem swoim nie obejmuje aktów deklaratoryjnych, stwierdzających prawo istniejące, w których wola organu (decyzja) nie odgrywa roli, gdyż istnienie prawa od tej woli nie jest zależne. To samo dotyczy aktów rejestracji i przyjęcia zgłoszenia, gdyż organ nie może ich odmówić w razie istnienia ustawowych warunków do dokonania tych czynności. Termin „decyzja” w znaczeniu określonego aktu prawnego myli się często w praktyce z terminem „decyzja” w znaczeniu potocznym, jakie mu nadaje język polski dla oznaczenia aktu woli człowieka (zdecydowano, podjęto decyzję itp.). Jeżeli znamieniem prawdziwej demokratyczności języka przepisów prawnych ma być jego zrozumiałość, jednoznaczność i komunikatywność, to postulat zmiany nazwy „decyzja” wydaje mi się całkowicie słuszny.

6. Kodeks w art. 99 § 2 nakłada na organ administracji obowiązek zamieszczenia w określonych decyzjach uzasadnienia faktycznego i prawnego, ale nie zapewnia jednocześnie wykonania tego obowiązku, gdyż nie ustanawia żadnych konsekwencji za brak wymaganego uzasadnienia, a zwłaszcza nie daje stronie możliwości skutecznego żądania uzupełnienia decyzji brakującym uzasadnieniem.⁵ Jest to — moim zdaniem — luka, w praktyce bowiem zdarza się często, że uzasadnienia decyzji w ogóle brak, albo zbywa się je co najwyżej kilkoma stereotypowymi zdaniami, nie wyjaśniającymi ani motywów, ani przesłanek, jakimi kierował się organ przy wydawaniu konkretnej decyzji. A przecież strona ma prawo znać motyw i prze-

⁴ Por. J. Jendrośka: Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej, „Państwo i Prawo” nr 4/1977, str. 19—20.

⁵ Tak również J. Borkowski: Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 1/1978, str. 69.

slanki powziętej decyzji, zwłaszcza w razie niekorzystnego dla niej załatwienia sprawy. Nie znając ich, strona nie ma możliwości bronięcia należycie swoich interesów i praw oraz przeprowadzenia w odwołaniu polemiki z organem. Ponadto prawidłowe uzasadnienie decyzji bywa nieraz także potrzebne i organowi rozpatrującemu odwołanie.

W tej sytuacji uważam za wskazane podkreślenie w kodeksie konieczności wykonywania nakazu zawartego w art. 99 § 2 przez danie stronie, a także organowi odwoławczemu prawa żądania uzupełnienia decyzji uzasadnieniem. Uważam to za potrzebne dla pełnej realizacji zasady jawności postępowania oraz zasad zawartych w art. 6 i 9 kodeksu, mianowicie w celu umożliwienia stronom korzystania z praw w zakresie obrony swoich chronionych interesów oraz w celu realizacji zasady demokratyzacji procedury administracyjnej i poddania postępowania administracyjnego kontroli społecznej. Już sama możliwość żądania przez strony i organ odwoławczy uzupełnienia decyzji uzasadnieniem działałaby bardzo mobilizująco na organ wydający decyzję. Omówiony postulat można by nietrudno zrealizować przez dodanie w art. 103 § 1 i art. 119 odpowiednich uzupełnień tekstowych.

7. Niewątpliwą jest też potrzeba przywrócenia dwuinstancyjności postępowania przy decyzjach wydawanych w pierwszej instancji przez terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Wprawdzie decyzje te mogą być zmieniane i uchylane przez ministrów na podstawie art. 135—137 kodeksu postępowania administracyjnego i art. 81 pkt 3 ustawy o radach narodowych, jednakże zakres uprawnień ministrów wynikający z tych przepisów nie jest analogiczny do uprawnień organu odwoławczego, zwłaszcza z punktu widzenia interesów strony.⁶ I tak, możliwość wzruszenia decyzji na podstawie art. 135—136 kodeksu, jakkolwiek z reguły korzystna dla strony, ograniczona jest warunkiem, aby nikt na podstawie pierwotnej decyzji nie nabył prawa, lub warunkiem, że musi być zgoda stron na jej zmianę lub uchylenie. Możliwość wzruszenia decyzji na podstawie art. 137 służy przede wszystkim ochronie interesu społecznego (który nie zawsze jest zbieżny z interesem strony). W tym aspekcie art. 137 jako środek nadzwyczajny ma na celu usunięcie określonych wad postępowania lub decyzji i dlatego organ nie bada jej słuszności (co jest istotne w postępowaniu odwoławczym), lecz ogranicza się do działania o charakterze kasacyjnym. Możliwość uchylenia decyzji na podstawie art. 137 kodeksu ograniczona jest także taksatywnie wyliczonymi w tym przepisie przyczynami.

W porównaniu z omówionymi wyżej możliwościami uchylenia lub zmiany decyzji postępowanie odwoławcze jest najszersze, obejmuje bowiem badanie i możliwość naprawienia nie tylko błędów merytorycznych, błędów w ocenie stanu faktycznego i dowodów, ale także tych wad, o których jest mowa w art. 137, a nawet w art. 127 kodeksu. W postępowaniu odwoławczym dominuje kontrola decyzji z punktu widzenia strony niezadowolonej ze sposobu załatwienia sprawy i uważającej, że jej prawo lub interes prawny zostały naruszone. W związku z powyższym sytuacja strony jest w postępowaniu odwoławczym nieporównanie korzystniejsza. Już bowiem samo wszczęcie postępowania odwoławczego następuje z woli strony, gdy wyrazi ona niezadowolenie z decyzji organu pierwszej instancji. W postępowaniu tym broni też stronę zasada *rei iudicatae*, wyrażona w art. 121 kodeksu. W tym stanie rzeczy można

⁶ Inaczej B. Bogomilski: O kodeksie postępowania administracyjnego na tle reformy administracji terenowej, „Państwo i Prawo” nr 11/1977, s. 52.

stwierdzić, że zakres możliwości uchylenia decyzji na podstawie art. 81 pkt 3 ustawy o radach narodowych i art. 135—137 kodeksu jest znacznie węższy od możliwości, jakie daje w tym względzie postępowanie odwoławcze. Także mniemanie, jakoby zmianę decyzji można osiągnąć przez skargę bez względu na to, czy zachodzą w sprawie warunki przewidziane w art. 135—137 i 112 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, jest błędne, gdyż decyzję taką można zmienić tylko wtedy, gdy zachodzą co do niej warunki przewidziane w kodeksie; wynika to zresztą jasno z postanowień art. 164—166 kodeksu. Reasumując, można stwierdzić, że możliwość zastosowania przez ministrów do wadliwych decyzji administracyjnych, wydanych przez wojewodów i prezydentów miast wojewódzkich, nadzwyczajnych środków prawnych przewidzianych w art. 135—137 kodeksu nie może zastąpić zwyczajnego środka prawnego, jakim jest odwołanie, dlatego też odwołanie jest w postępowaniu administracyjnym niezbędne obok środków nadzwyczajnych.

W razie przywrócenia dwuinstancyjności postępowania otwarta pozostaje sprawa organu właściwego do rozpatrywania odwołań. Moim zdaniem byłoby słuszne, żeby organem tym był właściwy rzeczowo minister.⁷ Powyższa koncepcja harmonizuje z postanowieniem art. 81 pkt 3 ustawy o radach narodowych, bo skoro ministrowie mają prawo uchylać decyzje administracyjne terenowych organów administracji stopnia wojewódzkiego w drodze stosowania przewidzianych w kodeksie środków nadzwyczajnych, to tym bardziej należałoby oddać w ich ręce realizację zwyczajnego środka, jakim jest odwołanie. Za powierzeniem tej funkcji ministrom przemawiają ponadto następujące argumenty:

- niewątpliwie wskazane jest, aby odwołanie rozpatrywał organ fachowy, właściwy resortowo, mający odpowiednie przygotowanie, orientację w przedmiocie, a zwłaszcza należyty prestiż. Trzeba uwzględnić okoliczność, że chodzi o decyzje najważniejsze zarówno dla stron, jak i dla interesu społecznego,
- potrzebne jest stałe ujednolicanie na terenie całego kraju interpretacji przepisów prawnych, polityki decydowania i realizowania poszczególnych zadań resortowych,
- wiadomości o tym, jakie decyzje wydaje się w poszczególnych województwach i jaką politykę realizuje się w określonych dziedzinach, stanowiłyby dla ministrów, a przede wszystkim dla prezesa Rady Ministrów, materiał przydatny do wykonania zadań, zwłaszcza określonych w art. 77 ustawy o radach narodowych. Same sprawozdania nie dają tu pełnego obrazu.

Gdyby rozpatrywanie odwołań powierzono innemu organowi, należałoby zobowiązać go do sygnalizowania Prezesowi Rady Ministrów stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

Wysuwany niekiedy postulat, aby do rozpatrywania omawianych odwołań powołać specjalny, kolegialny organ i usytuować go przy wojewódzkim organie administracji, tj. przy tym organie, który wydał zaskarżoną decyzję — nie wydaje mi się słuszny i celowy. Przede wszystkim takie usytuowanie organu odwoławczego mogłoby w opinii społecznej podważyć zaufanie do jego

⁷ Inaczej: J. Jendrośka: Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej, „Państwo i Prawo” nr 4/1977, s. 21; B. Bogomilski: O kodeksie postępowania administracyjnego na tle reformy administracji terenowej, „Państwo i Prawo” nr 11/1977, s. 51; E. Ochendowski: Propozycje udoskonalenia niektórych instytucji postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 12/1977, s. 55; J. Borkowski: Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 1/1978, s. 67—68.

bezstronności i obiektywności, co na pewno byłoby niepożądane. W interesie społecznym leży przecież wyeliminowanie nie tylko faktycznych stronniczych wpływów na treść decyzji, ale także wyeliminowanie nawet podejrzenia braku bezstronności organu orzekającego. Celowi temu służą liczne przepisy kodeksu, głównie art. 21—24.

W związku z taką możliwością utworzenia wymienionych wyżej komisji odwoławczych nasuwa się pytanie, czy byłyby one organami administracji w rozumieniu przepisów art. 52 Konstytucji, art. 2 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego i art. 44 ustawy o radach narodowych. Tworzenie komisji do wydawania decyzji administracyjnych stanowiłoby — moim zdaniem — krok wstecz w stosunku do ostatnich rozwiązań ustawy o radach narodowych, zrywających z kolegialnością terenowych organów administracji państwowej. Nie wydaje mi się też ekonomiczne i konsekwentne tworzenie — obok istniejącego aparatu administracyjnego — 49 komisji do rozpatrywania odwołań od decyzji organów stopnia wojewódzkiego, podczas gdy do rozpatrywania odwołań od decyzji organów stopnia podstawowego pozostałyby właściwe organy wyższego stopnia pozostające w ramach administracji. Niebłahym też argumentem jest chyba to, że owe komisje wymagałyby utworzenia własnego aparatu obsługowego, a przede wszystkim obsługi prawnej. Funkcji tych nie mógłby wykonywać aparat podległy organowi, który zaskarżoną decyzję wydał i który niejednokrotnie przed wydaniem zaskarżonej decyzji udzielał co do niej opinii i porad.

8. Możliwość *reformatio in peius* przewidziana w art. 121 kodeksu jest zbyt szeroka, a sformułowanie: „niezgodna z prawem i sprzeczna z interesem społecznym” umożliwia błędy w ocenie i dowolność interpretacji, a nawet nadużycie prawa. Dla uniknięcia tego można by w art. 121 przewidzieć możliwość wydania decyzji na niekorzyść odwołującego się tylko wtedy, gdy zachodzą w sprawie okoliczności wymienione w art. 127 i 137 kodeksu.⁸

9. Zastrzeżenia budzi termin „zażalenie” jako oznaczenie zwyczajnego środka prawnego przysługującego stronie na podstawie art. 123 kodeksu przeciwko postanowieniu wydanemu w toku postępowania administracyjnego, znaczenie bowiem tego terminu nie odpowiada znaczeniu takiego samego terminu użytego w art. 86 (poprzednio 73) Konstytucji na określenie zupełnie innego środka. Konstytucja przyznaje obywatelom prawo „zwracania się do wszystkich organów państwowych ze skargami i zażaleniami”. Kodeks, powołując się na ten przepis Konstytucji i rozwijając go, pomija zażalenia, zajmując się tylko skargami, ale jednocześnie w art. 121 nazwę „zażalenie” daje zwyczajnemu środkowi prawnemu przysługującemu stronie na postanowienie wydane w toku postępowania administracyjnego. W związku z tym powstaje nieporozumienie co do zasadniczo różnych środków tak samo nazwanych. Przede wszystkim jednak należy nomenklaturę kodeksu dostosować do nomenklatury Konstytucji.

10. a) Wydaje się, że istotną cechą i elementem nieważności decyzji jest to, iż wada powodująca nieważność istniała już w chwili wydania decyzji i niejako tkwiła w niej immanentnie, dlatego też nieważność ocenia się według stanu istniejącego w chwili wydania decyzji. W razie obalenia domniemania ważności decyzji można przyjąć, że akt ten nigdy nie był skuteczny, a w takim razie nie powinno się — jak tego wymaga art. 127 kodeksu — uchylać decyzji, jako nieważnej (bo co tu można uchylić, jeżeli pod względem prawnym decyzji w ogóle nie było),

⁸ Por. J. Jendrośka: Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej, „Państwo i Prawo” nr 4/1977, s. 20.

lecz stwierdzić jej nieważność. Przyjęcie takiej koncepcji uszuwa wątpliwości co do skutków nieważnej decyzji (*ex tunc* czy *ex nunc*). Inna rzecz, że uznanie decyzji za nieważną nie powinno — w uzasadnionych wypadkach — wywierać ujemnych skutków na prawą i sytuację osób, które były w dobrej wierze co do ważności decyzji; to by przemawiało za tym, żeby odpowiedni przepis prawny zawierający tego rodzaju postanowienie zamieścić w kodeksie. W omawianym wypadku zmiany w stosunkach prawnych nie wynikałyby z nieważnej decyzji, lecz ze szczególnego przepisu prawnego.

b) Przepis art. 137 § 1 pkt 2, recypowany z poprzednio obowiązującego prawa, wzbudzał zawsze i wzbudza nadal zastrzeżenie i kontrowersję, nie jest bowiem jasne, jak należy rozumieć określenie: „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”. Od wejścia w życie kodeksu ustalil się pogląd, że chodzi tu o naruszenie prawa, różnie jednak tłumaczy się, czy chodzi tu o każde naruszenie, czy też tylko ciężkie. W każdym razie może się zdarzyć, że w konkretnym wypadku zupełnie dowolnie, stosownie do potrzeby, naruszenie prawa może być zakwalifikowane do ciężkich lub lekkich. Jak bardzo potrzebne było autorytatywne wyjaśnienie tej sprawy, świadczy o tym fakt, że w 1970 roku Centralna Komisja do Spraw Ustawodawstwa Administracyjnego uznała za konieczne wydanie opinii „w sprawie stosowania artykułu 137 § 1 pkt 2 k.p.a.”. Nie podważając właściwości tej Komisji do autorytatywnego wyjaśniania prawa, należy stwierdzić, że niewiele w tej sprawie wyjaśniono. Nie była to zresztą i nie jest łatwa sprawa do wyjaśnienia.

Uważam, że dla porządku prawnego konieczne jest jasne sprecyzowanie tego przepisu, tak aby nie stwarzał on możliwości do dowolności interpretacyjnych i wykorzystywania go w sposób nieprawidłowy.⁹ W moim przekonaniu, za nieważną powinno się uznawać decyzję wydaną „bez podstawy prawnej”, to znaczy wtedy, gdy nie ma takiego przepisu prawnego, który pozwalałby na wydanie takiej decyzji. Określenie „jakakolwiek podstawa prawna” jest wielce nieprecyzyjne, podstawa prawna bowiem albo istnieje, albo jej nie ma.

c) Jak już wywodziłam wyżej, istotą nieważności decyzji jest to, że okoliczność ją powodująca istniała już w chwili wydawania decyzji i tkwiła w niej samej. W tym stanie rzeczy wydaje się niekonsekwentne przyjęcie w art. 137 § 1 pkt 5, że nieważna jest decyzja niewykonalna, bo przecież decyzja może się stać niewykonalną już po jej wydaniu, a nawet po nabyciu cechy ostateczności. Nie jest też jasne, czy chodzi tu o niewykonalność trwałą, czy tylko czasową (wypada tu dodać, że decyzja niewykonalna w świetle okoliczności faktycznych istniejących w chwili jej wydania może stać się potem wykonalna). Z omówionych wyżej przyczyn wydaje mi się celowe wyłączenie tego przepisu z grupy przepisów wskazujących przyczyny nieważności i umieszczenie go odrębnie z nadaniem mu następującego brzmienia: „Podlega uchynieniu decyzja trwale niewykonalna” albo „z istoty swojej niewykonalna”.

11. Ustanowienie sądowej kontroli decyzji administracyjnych jest bardzo celowe i społecznie potrzebne.¹⁰ Wyobrażam ją sobie jako nadzór o charakterze kasa-

⁹ Por. J. Jendrośka: Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej, „Państwo i Prawo” nr 4/1977, s. 23; J. Łętowski: O możliwościach doskonalenia postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 5/1977, s. 27; J. Świątkiewicz: O potrzebie i kierunkach nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 6/1977, s. 17—19.

¹⁰ Por. J. Łętowski: O możliwościach doskonalenia postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 5/1977, s. 28—31; J. Świątkiewicz: O potrzebie i kierunkach nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 6/1977, s. 19;

cyjnym (badanie zgodności z prawem), wykonywany przez organ sądowy stopnia najwyższego (np. Izba Administracyjna Sądu Najwyższego). Wydaje mi się słuszne rozciągnięcie takiego nadzoru także na inną działalność administracji, mianowicie na wydawanie zarządzeń powszechnie obowiązujących.

Sprawowanie nadzoru w skali krajowej przez jeden organ najwyższego stopnia wydaje mi się najsluszniejsze i najbardziej celowe, a to ze względu na konieczność jednolitego stosowania prawa w całym kraju i wyeliminowanie presji regionalnych interesów. Organ ten powinien mieć także prawo do wydawania ogólnych wytycznych i wykładni prawa administracyjnego. Wytyczne wydane w konkretnych sprawach powinny być wiążące dla organu, którego decyzję uchylono.

J. Borkowski: Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” nr 1/1978, s. 71.

Z SALI SĄDOWEJ

PRZEMÓWIENIE OBROŃCY W PROCESIE KARNYM O WYPADEK DROGOWY

Przedmiot procesu

Oskarżony WJ stał pod zarzutem, że w dniu 11 sierpnia 1977 r. w wyniku rozwijania nadmiernej prędkości i niedostatecznej obserwacji drogi, nie dopełnił obowiązku przestrzegania zasady ograniczonego zaufania, wskutek czego potrafił dwoje dzieci, powodując u nich obrażenia ciała (...) pociągające za sobą ich zgon, tj. dokonania przestępstwa przewidzianego w art. 145 § 2 k.k.

U podstaw zarzutu leżało przekonanie, że oskarżony powinien był ograniczyć swoje zaufanie na widok wozu z przyczepą, zaparkowaną obok szosy, przez takie zmniejszenie szybkości i takie powiększenie odstępu bocznego, żeby móc w każdej chwili zatrzymać pojazd.

Prokurator wniósł o wymierzenie oskarżonemu trzech lat pozbawienia wolności oraz kary dodatkowej utraty prawa prowadzenia pojazdów mechanicznych na okres lat 5.

Po wysłuchaniu głosów stron, Sąd Rejonowy w X uniewinnił oskarżonego od postawionego mu zarzutu. Wyrok ten, mimo zaskarżenia go przez prokuraturę, na mocy wyroku sądu wojewódzkiego jako rewizyjnego uprawomocnił się.

Przemówienie

Panowie sędziowie!

Śmierć jest wydarzeniem tragicznym przez swoją nieodwracalność i ból zadany bliskim, jest wydarzeniem, które budzi nasz sprzeciw i żal, które jednoczy wszystkich wrażliwych ludzi we współczuciu dla tych, których dotyka najbardziej. To uczucie potęguje się, gdy śmierć jest nagła, przez nikogo nie spodziewana, gdy dotyka ludzi młodych, przed którymi dopiero otwierała się przyszłość. Dlatego my wszyscy, uczestnicy tej sprawy, bierzemy w niej udział z bijącym sercem i pełni