

Józef Litwin

Z zagadnień mocy obowiązującej niektórych przepisów proceduralnych pod rządem Kodeksu postępowania administracyjnego

Palestra 5/10(46), 20-37

1961

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.

JÓZEF LITWIN

Z zagadnień mocy obowiązującej niektórych przepisów proceduralnych pod rządem Kodeksu postępowania administracyjnego

I

Postulat objęcia zasięgiem Kodeksu postępowania administracyjnego wszystkich dziedzin działalności administracji państwowej nie został w nim, jak wiadomo, zrealizowany, o czym świadczy art. 194 § 1 i 2, który spod unormowania kodeksowego wyjmuje szereg tych dziedzin, w szczególności sprawy podatkowe, ubezpieczeń społecznych i rent, znaczną część spraw wojskowych itd.

Urzeczywistniono natomiast w zasadzie postulat wyłączności regulowania przez Kodeks postępowania w zakresie spraw administracyjnych poza dziedzinami wyłączonymi. Wyrazem tego jest art. 195 § 1, który głosi: „Tracą moc dotychczasowe przepisy w sprawach uregulowanych w kodeksie”. Przepis ten wywołuje pewne trudności interpretacyjne¹, które ostatnio wychodzą na jaw.

Założenie, które przyświecało ostatecznej redakcji Kodeksu, polegało na oczyszczeniu materiału normatywnego z odrębności proceduralnych, na wyrugowaniu tego wszystkiego, co nawarstwiło się w ciągu wielu lat w zakresach wycinkowych równoległe z ogólną procedurą administracyjną.

W uzasadnieniu przedstawionego przez rząd projektu Kodeksu w redakcji ostatecznej podkreśla się — jako plus projektu — „uchylenie przez Kodeks ogromnej liczby obowiązujących dotychczas szczególnych przepisów proceduralnych, co przyczyni się niewątpliwie do zasadniczego uporządkowania stanu prawnego w tej dziedzinie”. Nie ulega wątpliwości, że wielka liczba przepisów rozsianych w niezliczonych ustawach i aktach normatywnych rangi niższej stanowiła zjawisko

¹ Na to, że przepis ten nie jest najszcześliwiej zredagowany, zwraca uwagę S. Rozmaryn: Podstawowe założenia Kodeksu postępowania administracyjnego, 1960, s. 8 (powielony tekst wykładu dla centralnych kursów szkolenia). Prawie identyczne brzmienie miał art. 117 rozporządzenia o post. admin. z 1928 r.

komplikujące przestrzeganie praworządności. Wystarczy podać, że ułożony w swoim czasie² na zlecenie Komisji, która opracowała projekt Kodeksu, wykaz aktów normatywnych zawierających fragmenty o charakterze proceduralnym według stanu na 31.3.1958 r. obejmował 301 (!) pozycji, a przeważna część tej przerażającej liczby ustaw, rozporządzeń i zarządzeń obowiązywała w dniu 31.12.1960 r., w przededniu wejścia Kodeksu w życie.

Aby zdać sobie sprawę z rzeczywistej woli ustawodawcy, której wyrazem jest przepis art. 195 § 1, musimy przypomnieć, że pierwszy projekt Kodeksu, ogłoszony drukiem w 1959 r., zawierał rozwiązanie wprost odwrotne, a mianowicie głosił, że „pozostają w mocy przepisy ustaw szczególnych normujące postępowanie w sprawach z zakresu administracji państwowej w sposób odmienny od kodeksu”, innymi słowy — przyznawał priorytet wszelkim przepisom proceduralnym zawartym w ustawach normujących poszczególne materie administracyjno-prawne, w których obok norm materialnoprawnych zamieszczano fragmenty o postępowaniu, ukształtowane w sposób odbiegający od wzoru ogólnej procedury z r. 1928 w drodze mniej lub bardziej udatnej improwizacji albo pod wpływem mniej lub bardziej przemyślanej koncepcji. To pierwotne zamierzone utrzymanie masy fragmentarycznych przepisów proceduralnych było wyrazem kompromisu, miało bowiem na celu przyspieszenie uchwalenia Kodeksu — z perspektywą bądź włączenia tych przepisów do niego w przyszłości w postaci osobnych rozdziałów (jeśli chodzi o specjalne tryby postępowania), bądź też ich skasowania.³

Przyjęcie rozwiązania pierwszego projektu wywołałoby niewątpliwie poważne zakłócenia w praktyce, ponieważ przeważająca liczba odchyłeń od zasad procedury ogólnej mieściła się nie w ustawach szczególnych, lecz w rozporządzeniach i zarządzeniach, niejednokrotnie pozbawionych oparcia w normie ustawowej delegującej.

Przeciw takiemu rozwiązaniu wypowiedziano się w okresie dyskusji z rzadką w naszych warunkach jednomyślnością⁴, przy czym głównymi antagonistami były prezydya rad narodowych i prokuratury terenowe.

Ujednolicenie postępowania było koniecznością nie tyle z punktu widzenia wytrzymałości nerwów urzędniczych (jako że w zasadzie specjalizacja aparatu administracyjnego zmusza pracowników do poruszania się w obrębie przepisów normujących pewne wązkie dziedziny), ile raczej z punktu widzenia obywatela, który nie może każdorazowo zazna-

² Przez O. Bujkową i L. Woźnickiego.

³ Te *ratio legis* podaje S. Rozmaryn: O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego, Państwo i Prawo 1959, z. 4, s. 633.

⁴ S. Rozmaryn: Projekt kodeksu postępowania administracyjnego — w nowej postaci, Państwo i Prawo 1960, z. 4-5, s. 611 (artykuł ten cytujemy w dalszym ciągu pt. „Projekt k.p.a. w nowej postaci”); E. Iserzon: Zakres zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego, 1960, s. 15 (powielony tekst wykładu dla centralnych kursów szkolenia). Katedra prawa finansowego Uniwersytetu Jagiellońskiego sformułowała swój opozycyjny punkt widzenia słowami: „Artykuł ten budzi obawy powstania nieograniczonej czasowo niejednolitości prawnej w zagadnieniach tego samego rodzaju”, a Sąd Najwyższy wypowiedział się nie mniej dobitnie: „Pozostawienie wielotorowości unormowania tych samych instytucji i zagadnień proceduralnych podważa w istotny sposób doniosłość i znaczenie przeprowadzanej kodyfikacji (...)”.

jamiać się z drobiazgowym unormowaniem postępowania dla danego wycinka, przede wszystkim zaś — z punktu widzenia prokuratora, adwokata i radcy prawnego instytucji publicznej (nie przeceniamy znajomości poszczególnych przepisów proceduralnych nawet wśród najbardziej świątliwych i wykształconych nieprawników, bo nie chcemy operować fikcją).

„Podniesiono całkiem słusznie, że istniejące odchylenia od ogólnych przepisów proceduralnych, wynikające z przepisów ustaw szczególnych, w większości wypadków nie mają głębszego uzasadnienia i powstały albo przypadkowo, albo pod wpływem przemijającej *occasio*”⁵.

Przepisy takie znajdujemy prawie w każdej ustawie z dziedziny prawa administracyjnego. Można by zaryzykować twierdzenie, że autorzy tych ustaw uważali z reguły wręcz za punkt honoru wprowadzić łącznie z normami materialnoprawnymi coś nowego, oryginalnego, rzekomo przystosowanego do swoistości regulowanej problematyki, przy czym nader często nie było obiektywnych podstaw do uprawiania tej „radosnej twórczości”, bowiem bowiem rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym stanowiły zupełnie adekwatną podstawę do prowadzenia postępowania. Jaskrawą formę tego niewątpliwego nadużycia legislacyjnego stanowiły ustawy wyłączające stosowanie pewnych przepisów rozp. o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. w imię zapewnienia rzekomo niezbędnej „elastyczności”.

Delegacje zawarte w ustawach i dekretach bardzo często upoważniały — przeważnie z powodu pośpiechu w pracy legislacyjnej — do unormowania „zasad i trybu” postępowania w przepisach wykonawczych różnej rangi, najczęściej bez dawania nawet jakichkolwiek wskazań ogólnych. W związku z powyższym prawodawstwo nasze z lat 1928—1960 obfitowało w przepisy postępowania administracyjnego dla wąskich wycinków pola administracji, nie tylko odbiegające od norm rozporządzenia o post. admin. z 1928 r., ale niekiedy wprowadzające nawet — jak by dla zwiększenia zamętu — odchylenia terminologiczne.

Historia ewolucji tekstu projektu w zakresie klauzuli derogacyjnej (odwrócenie brzmienia pierwotnego o 180°) pozwala zdać sobie sprawę z roli, jaką ustawodawca wyznaczył Kodeksowi w stosunku do przeróżnych fragmentów proceduralnych. Jest to niejako rola narzędzi ogrodniczych, które miały wyrwać bujnie rozrosłe chwasty.

Brzmienie tej klauzuli derogacyjnej narzuca konieczność sprawdzania fragmentów proceduralnych wszystkich ustaw, dekretów i aktów normatywnych niższej rangi z zakresu prawa administracyjnego sprzed 14.6.1960 r. co do ich mocy obowiązującej, zobowiązując do tego sprawdzenia:

- a) redaktorów tekstów jednolitych ustaw i dekretów, jakie będą publikowane, i
- b) wydawców nie urzędowych zbiorów tekstów prawa.

Ale niezależnie od tego sprawdzanie to jest konieczne „na codzień”, tzn. w bieżącej pracy prawnika stosującego przepisy prawa administracyjnego. Artykuł niniejszy jest właśnie próbą oświetlenia zagadnienia

⁵ S. Rozmaryn: Projekt k.p.a. w nowej postaci, s. 611.

zarówno w punktach, które mogą liczyć na *consensus omnium*, jak i w tych, które mają charakter kontrowersyjny.

Mimo swej anemiczności klauzula derogacyjna Kodeksu jest dość wyraźnym wskazaniem przy rozstrzyganiu wątpliwości co do tego, czy ten lub inny przepis przedkodeksowy zachował moc. Zaleca się jednak pewną oględność i unikanie ocen przesadnie sztywnych, które w imię pozornego ujednoclenia wyeliminują z systemu proceduralnego przepisy będące wyrazem rozsądnej koncepcji i wcale nie kolidujące z normami Kodeksu.

Przy rozstrzyganiu kwestii: „obowiązuje — nie obowiązuje” nie wolno tracić z oczu kryteriów praworządności ludowej⁶, zwłaszcza zaś nie wolno operować zawodnym „wycuciem”. Z drugiej jednak strony należy mieć także na względzie ideę, która leży u podłoża art. 4—6 Kodeksu (zwłaszcza art. 6), są one bowiem dyrektywami socjalno-politycznymi, wyrazem zasadniczej zmiany klasowego charakteru państwa i jego organów administracyjnych, a w związku z tym — zabezpieczenia demokratycznych praw ludu pracującego w państwie, którego aparat administracyjny powinien służyć interesom ludu⁷.

Posłużmy się tu przykładem. Gdyby np. Kodeks nie utrzymywał w mocy m.i. przepisów szczególnych zobowiązujących strony do wnoszenia podań w pewnych sprawach na formularzach, które zniewalają do udzielenia odpowiedzi na szereg pytań (często kłopotliwych, ale przeważnie celowych z punktu widzenia rozstrzygnięcia)⁸, to moglibyśmy wyjść z założenia, że milczenie Kodeksu oznacza „swobodę” wnoszenia wszelkich podań na zwykłych arkuszach papieru, i stracilibyśmy z oczu ten poważny wzgląd, że w sprawach typowych właśnie „formularzowy” układ podania:

1. pozwala już przy wszczęciu sprawy zebrać dane istotne do oceny zasadności wniosku, co przyspiesza tok postępowania,
2. oszczędza oczy urzędnika,
3. uniezależnia szansę pozytywnego załatwienia od tego, czy strona jest biegła w prawie, a nielojalnemu wnioskodawcy wytrąca z ręki broń w sensie możliwości przemilczenia niedogodnych dla niego kwestii.

Jednym słowem, narzucony stronie schemat podania jest przeważnie bardzo pozytywną zdobyczą nowoczesnej techniki administrowania, która oderwała się od charakterystycznej dla XIX w. modły podań przemawiających w każdej, nawet najbardziej typowej sprawie doбором informacji i argumentów w układzie zależnym od sumiennosci (a często i nieporadności) wnioskodawcy.

II

Należy zastanowić się nad dwoma elementami redakcji art. 195 § 1. „Dotychczasowe” przepisy — to przepisy sprzed daty uchwa-

⁶ S. Rozmaryn: *Principes généraux de la procédure administrative en Pologne* (referat wygłoszony w Dniach Prawniczych Polsko-Francuskich w kwietniu 1961 — powieiony), s. 8.

⁷ Rozmaryn: *ubi supra*, s. 1 i 22.

⁸ Kodeks nie pozbawia takich przepisów mocy, o czym dalej.

lenia Kodeksu, a więc sprzed 14 czerwca 1960 r. Ta sprawa nie budzi wątpliwości.^{8a}

Zabiegiem o wiele bardziej skomplikowanym jest wyłuskanie właściwej treści z wyrazów „sprawy uregulowane w Kodeksie”. Za „sprawę” można uważać instytucję procedury w jej całokształcie, a więc np. doręczenia, dowody, wznowienie postępowania lub też każde zagadnienie procesowe, np. doręczanie pism adresowanych do osób nie znanych z miejsca pobytu. Właściwa wykładnia uzasadnia przyjęcie drugiego punktu widzenia.

Przede wszystkim musimy uważać za utrzymane w mocy — niejako w uzupełnieniu Kodeksu — instytucje proceduralne w ogóle nie uregulowane w Kodeksie, mianowicie tak samostne i specyficzne dla poszczególnych specjalnych działów prawa administracyjnego, że z natury rzeczy nie mogą one mieć odbicia w obrazie procedury ogólnej.

Klasycznym przykładem takich specyficznych instytucji proceduralnych jest przewidziane w prawie wodnym postępowanie tzw. wyrównawcze co do regulowania współużytkowania zbiorników wodnych przez kilka podmiotów uprawnionych⁹. Dalszym przykładem jest postępowanie konkursowe przy obsadzaniu stanowisk w służbie państwowej.¹⁰

III

Na mocy wyraźnych przepisów Kodeksu pozostają w mocy przepisy szczególne w następujących 17 kwestiach:

- 1) w kwestii oceny zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych w sposób odmienny od przepisów ogólnych prawa cywilnego (art. 27 § 1)¹¹;
- 2) w kwestii formy i treści podania; wynika to z art. 59 § 2, który ma na uwadze inne (poza adresem) wymagania ustalone w przepisach prawa, jakim podanie powinno czynić zadość, i stanowi m.zd. potwierdzenie mocy przepisów przewidujących wnoszenie podań na formularzach¹², normujących wyczerpująco elementy

^{8a} Można by bronić poglądu, że w stosunku do przepisów wydawanych przez ministrów i kierowników urzędów centralnych datą rozgraniczającą jest dzień ogłoszenia Kodeksu, tj 25 czerwca.

⁹ Artykuły 191-203 i 205-207 ustawy wodnej z dn. 19 września 1922 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574).

¹⁰ Jedyny na razie przepis tego rodzaju to rozp. Ministra Zdrowia z dn. 8 stycznia 1957 r. w sprawie ustalania kandydatur na niektóre stanowiska w zakładach społecznych służby zdrowia (Dz. U. Nr 13, poz. 73), dotyczące stanowisk dyrektorów i ordynatorów szpitali.

¹¹ Na przykład art. 8 ust. 3 ustawy z dn. 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie (Dz. U. Nr 4, poz. 25).

¹² Na przykład § 26 ust. 1 i 3 rozp. Rady Ministrów z dn. 25 lipca 1953 r. w sprawie zezwoleń na wykonywanie przemysłu, rzemiosła i niektórych usług itd. (Dz. U. Nr 49, poz. 242) lub zarządzenie Ministra Transportu Drogowego i Lotniczego z dn. 8 stycznia 1952 r. w sprawie ustalenia i stosowania druków i formularzy przy ubieganiu się o zezwolenie na publiczny transport drogowy i przy udzielaniu tych zezwoleń (Mon. Pol. Nr A-10, poz. 102).

- treści wniosków¹³, nakazujących dołączenie kwestionariusza lub określonych załączników¹⁴, a nawet własnoręcznie (!) napisanych życiorysów¹⁵;
- 3) przewidujące uiszczenie z góry należności tytułem opłat i kosztów postępowania (jako warunek nadania biegu podaniu lub dokonania czynności według art. 180);
 - 4) zabraniające doręczania pism w lokalu organu administracyjnego (art. 39 § 2)¹⁶;
 - 5) zobowiązujące organ kolegialny do przeprowadzenia wszystkich czynności postępowania dowodowego przed nim — bez prawa delegowania jednego z członków lub pracowników (art. 80);
 - 6) nakazujące obligatoryjne przeprowadzenie rozprawy (art. 82 § 2 pkt 3)¹⁷;
 - 7) nie zezwalające na wydawanie decyzji w formie ustnej (art. 11 § 2)¹⁸;
 - 8) upoważniające do zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny (art. 99 § 4);
 - 9) przewidujące osobną instancję odwoławczą w postaci organu, który nie jest organem administracyjnym bezpośrednio wyższego stopnia (np. komisje lokalowe) (art. 110 § 2);
 - 10) przewidujące środek prawny odwołania do sądu (art. 192);
 - 11) żądające — wbrew art. 111 — szczegółowego uzasadnienia odwołania (utrzymanie takich przepisów w mocy wynika z art. 59 § 2 w związku z art. 58 § 1);
 - 12) przewidujące terminy do wniesienia odwołania krótsze lub dłuższe od kodeksowego terminu 14-dniowego (art. 112 § 3)¹⁹;
 - 13) przewidujące nieważność jako sankcję określonej wady decyzji (art. 137 § 1 pkt 7)²⁰;

¹³ Na przykład art. 15 ust. 2 ustawy z dn. 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94).

¹⁴ Na przykład § 41 rozp. Rady Ministrów z dn. 25 lipca 1958 r. w sprawie zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych itd. (Dz. U. Nr 49, poz. 241) lub rozp. Ministrów Spraw Wewnętrznych i Spraw Zagranicznych z dn. 4 marca 1960 r. w sprawie organów właściwych do wydawania paszportów itd. (Dz. U. z 1960 r. Nr 18, poz. 107 i z 1961 r. Nr 27, poz. 132).

¹⁵ Na przykład § 20 ust. 2 pkt 3 rozp. Ministra Transportu Drogowego i Lotniczego z dn. 27 listopada 1951 r. w sprawie udzielania zezwoleń na publiczny transport drogowy (Dz. U. Nr 64, poz. 442 z późn. zmianami).

¹⁶ Przepisów takich nie znam.

¹⁷ Na przykład art. 18 ust. 1 ustawy z dn. 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94).

¹⁸ Na przykład art. 56 ust. 1 Prawa lokalowego z 1959 r.

¹⁹ W praktyce mamy do czynienia jedynie z terminem 7 dni, natomiast nie spotykaliśmy już w naszym prawie pozytywnym w czerwcu 1960 r. przepisów wprowadzających termin 3 lub 30 dni.

²⁰ Jedynym chyba przepisem tego rodzaju jest § 8 rozp. Ministra Transportu Drogowego i Lotniczego z dn. 27 listopada 1951 r. w sprawie udzielania zezwoleń na publiczny transport drogowy (Dz. U. Nr 64, poz. 442 z późn. zmianami), dotyczący nieważności zezwoleń nie wymieniających pojazdów mechanicznych, którymi transport ma być wykonywany.

- 14) przewidujące natychmiastową wykonalność decyzji bezpośrednio po jej doręczeniu i niezależnie od wniesienia odwołania (art. 113 § 3 pkt 2)²¹;
- 15) zabraniające uchyleń lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, za zgodą stron (art. 136);
- 16) upoważniające do uchyleń lub zmiany decyzji, na mocy których strona nabyła prawo, w innych wypadkach i na innych zasadach, niż to przewidują art. 135-141 (art. 142);
- 17) przewidujące w zakresie rozpatrywania skarg właściwość innych organów niż wskazane w art. 159 (tenże przepis).

Wyszczególnione wyżej przepisy szczególne mają charakter trojaki:

- a) albo wyłączają w ogóle działanie normy kodeksowej, gdyż norma szczególna wchodzi w jej miejsce (pkt 1, 9-10, 12, 14-17),
- b) albo też zwiężają uregulowanie kodeksowe, zabraniając pewnych form działania stronie lub organowi administracyjnemu (pkt 4-7),
- c) albo wreszcie zaostrzają wymagania pod adresem stron (pkt 2-3, 11) lub zwalniają organy administracyjne od pewnych obowiązków (pkt 8).

W perspektywie nowelizacji Kodeksu w przyszłości, po poddaniu go próbie życia, wiele spośród tych utrzymanych prowizorycznie w mocy przepisów może się okazać zbędnymi²².

IV

Jak wiadomo, Kodeks uznaje uzasadnienie faktyczne i prawne za obligatoryjny element treści decyzji. Wyjątek dotyczy decyzji wydawanej w pierwszej instancji, mocą której przyznaje się stronie lub stwierdza przysługujące jej uprawnienie w całkowitej zgodności z jej żądaniem (a gdy sprawa toczy się przy udziale 2 lub więcej stron — jeżeli inne strony nie wystąpiły z odmiennymi żądaniami). Tylko w tym wypadku decyzja nie wymaga uzasadnienia. Wynika to *a contrario* z art. 99 § 2 i 3.

Dalszy wyjątek dotyczy pewnej grupy innych (tzn. niekorzystnych lub obciążliwych dla strony albo przynajmniej dla jednej ze stron) decyzji. Grupa ta obejmuje wypadki, w których „z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny” (art. 99 § 4).

Zdawałoby się, że ten drugi wyjątek wchodzi w rachubę tylko tam, gdzie konkretny przepis sprzed czerwca 1960 r. głosi: „Decyzja nie wymaga uzasadnienia, jeżeli za załatwieniem odmownym (albo: za nałożeniem obowiązku) przemawiają względy bezpieczeństwa Państwa (albo: interes publiczny)”, albo też gdy jest zredagowany podobnie. Gdybyśmy mieli przepis stosować tylko do takich wypadków, to jego znaczenie praktyczne byłoby zredukowane prawie do zera, ponieważ przepisy o takim brzmieniu są niezmiernie rzadkie. Ustawodawca miał na myśli coś innego. Musimy pamiętać o tym, że art. 75 ust. 3 rozp. o postępowaniu

²¹ Na szeroką skalę stosowane zwłaszcza w prawie sanitarnym.

²² S. Rozmaryn: Projekt k.p.a. w nowej postaci, s. 615.

administracyjnym z 1928 r. zwalniał organy administracyjne od obowiązku zamieszczenia uzasadnienia w 2 wypadkach swobodnego uznania:

- 1) w razie tzw. całkowitego (tzn. szerokiego) swobodnego uznania — zawsze,
- 2) w razie niecałkowitego swobodnego uznania — gdy ważny interes państwowy przemawia przeciwko bliższemu uzasadnieniu.²³

W tym drugim wypadku wystarczyło powołanie się na ważny interes państwowy bez jego wskazania.²⁴

Rozróżnienie między całkowitym a niecałkowitym swobodnym uznaniem było zagadnieniem niezwykle skomplikowanym nawet dla specjalistów, a dla przeciętnego prawnika — abrakadabram.²⁵

W praktyce, pod wpływem orzecznictwa NTA, ustalił się pogląd, że ocena kwestii publicznego bezpieczeństwa i porządku z natury rzeczy należy do zakresu swobodnego uznania; ponadto praktyka ta grawitowała do kwalifikowania stanów faktycznych w sensie całkowitego swobodnego uznania przez przyjęcie reguły, że bliższemu rozstrząsaniu tych kwestii w motywach mogą przeciwstawiać się ważne interesy państwowe.²⁶

Przepis art. 75 ust. 3 procedury z 1928 r. był chyba najjaskrawszym możliwym przykładem niedopuszczalnej — z punktu widzenia techniki legislacyjnej — transpozycji skomplikowanych konstrukcji doktrynalnych do ustawodawstwa.

Jeśli chodzi o interesujące nas zagadnienia, to można bez wielkiego błędu założyć, że pod rządem rozporządzenia o postępow. administracyjnym z 1928 r., tzn. do 31.12.1960 r., zwolnienie od uzasadnienia miało ustawowe oparcie:

- a) w sprawach, w których był zaangażowany interes bezpieczeństwa Państwa — zawsze,
- b) w sprawach, w których w rachubę wchodził porządek publiczny — jeśli dotyczyły ważnych interesów państwowych (oczywiście innych niż interes bezpieczeństwa Państwa).

Jak to podkreśla Rozmaryn²⁷, rozstrzygające będzie nie to, czy dotychczasowa ustawa szczególna zwalniała *expressis verbis* od obowiązku zamieszczenia uzasadnienia, lecz czy zwolnienie takie występowało na tle art. 75 ust. 3 rozporządzenia o post. admin. ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny, innymi słowy — art. 99 § 4 nie odsyła do określonych formułek, lecz każe szukać określonego sensu ustaw szczególnych.

Ten określony sens wynika m.zd. bądź z przedmiotu unormowania danej ustawy szczególnej w jej całokształcie, bądź też z przedmiotu ochrony administracyjnoprawnej, której dana norma służy, choćby konkretna

²³ W praktyce oznaczało to zwolnienie od uzasadnienia w ogóle.

²⁴ E. Iserzon: Postępowanie administracyjne, wyd. 2, Kraków 1937, s. 166.

²⁵ Por. orzeczenia polane u M. Baumgarta i H. Habela: Prawo o N.T.A. i prawo o postępowaniu administracyjnym, Warszawa 1933, s. T. 42-49.

²⁶ Por. np. wyrok NTA z dn. 9 marca 1934 r. (Zb. Wyr. NTA, nr 828), przytoczony u Z. Krügera: Postępowanie administracyjne, Lublin 1937, s. 85 i J. Litwina: Postępowanie administracyjne, Łódź 1948, s. 58.

²⁷ Projekt k.p.a. w nowej postaci, s. 613-614.

ustawa szczególna regulowała poza tym materie nie związane z bezpieczeństwem Państwa i porządkiem publicznym.

Bardzo często podkreślenie przedmiotu ochrony administracyjnoprawnej występuje wyraźnie w konkretnym przepisie, który stanowi, że organ administracyjny a) może udzielić pewnego zezwolenia tylko wtedy, gdy osoba wnioskodawcy bądź warunki zamierzonej działalności albo też i jedno, i drugie przedstawiają dostateczną rękojmię pod względem bezpieczeństwa Państwa, albo b) władny jest odmówić udzielenia zezwolenia lub zakazać wykonywania pewnej działalności, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa Państwa.

Klasycznym przykładem przepisów, o jakie chodzi ustawodawcy w art. 99 § 4, jest przykład następujący²⁸: prezydium powiatowej rady narodowej może zabronić dalszego zamieszkiwania i pobytu w strefie nadgranicznej osobie stale tam zamieszkałej, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa lub ochrony granic państwowych.

Prawne pojęcie bezpieczeństwa Państwa ma zakres oczywisty i nie wymagający analizy: obejmuje ono całokształt zagadnień umocnienia obronności kraju i ochrony ustalonego w Konstytucji ustroju ludowo-demokratycznego. Natomiast pojęcie „porządek publiczny” jest m.zd. użyte w art. 99 § 4 Kodeksu w znaczeniu ważniejszych urządzeń ładu społecznego. Unaocniają to następujące przykłady:

Interes publiczny *sensu largo* niewątpliwie przemawia zarówno za tym, aby ogół obywateli posiadał akty stanu cywilnego, jak i za tym, aby ogół osób objętych obowiązkiem pełnienia wart przeciwpożarowych pełnił to świadczenie osobiste. Jednakże ani decyzja oddalająca wniosek o odtworzenie zniszczonego aktu urodzenia (i to z jakiegokolwiek przyczyny)²⁹, ani decyzja załatwiająca odmownie wniosek o zwolnienie osoby nie należące do grup ustawowo zwolnionych od pełnienia wart³⁰ nie będą wyjęte spod obowiązku uzasadnienia, choć ta druga sprawa bezspornie należy do sfery „uznania administracyjnego”.

Szersza lub węższa wykładnia pojęcia „interes publiczny” decyduje zatem o istnieniu lub nieistnieniu obowiązku uzasadnienia. Zabieg interpretacyjny jest niepotrzebny wtedy, gdy ustawa szczególna zwalniała wyraźnie od obowiązku uzasadnienia. Zwolnienie to zachowuje moc nawet wówczas, gdy dobro chronione przez daną normę nie zasługuje na zakwalifikowanie do kategorii tych przedmiotów ochrony administracyjnej, w których jest zaangażowany interes publiczny *sensu stricto*. To ostatnie zastrzeżenie nie ma zresztą większego znaczenia praktycznego, ponieważ spotykaliśmy wprawdzie w rocznikach ustawodawstwa przedwojennego — i to nie nazbyt często — przepisy zwalniające administrację od uzasadnienia decyzji w wypadkach, w których nie można było dopatrzeć się wymowy interesu publicznego w znaczeniu węższym (chodziło po prostu o wygodnictwo administracji), jednakże przepisy tego rodzaju znikły z systemu prawa obowiązującego i data uchwalenia Kodeksu już ich nie zastała.

²⁸ Artykuł 14 ust. 2 dekretu z dn. 23 marca 1956 r. o ochronie granic państwowych (Dz. U. z 1956 r. Nr 9, poz. 51 i z 1959 r. Nr 27, poz. 168).

²⁹ Artykuł 21 Prawa o aktach stanu cywilnego.

³⁰ Artykuł 5 ust. 3 ustawy z dn. 13 kwietnia 1960 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 20, poz. 120).

Znane nam przedkodeksowe przepisy szczególne tego typu mają z reguły na względzie interes publiczny o takiej doniosłości, że nieuzasadnianie decyzji ma „pełne pokrycie”.

Przykładem może być decyzja odmawiająca zezwolenia na publiczne posługiwanie się odznaczeniem uzyskanym za granicą na wystawie gospodarczej³¹. Ustawa szczególna jest pochodzenia przedwojennego, adresatami jej są tylko niepaństwowe jednostki gospodarcze, przedmiotem ochrony jest kieszeń konsumenta. Interes mas pracujących zobowiązuje administrację do niepopierania — przez udzielenie takiego zezwolenia — zabiegów producenta, polegających na wywoływaniu złudzenia wysokiej jakości wytworów (np. artykułów kosmetycznych) za pomocą wyróżnień przyznawanych ze źródeł o wątpliwym autorytecie; interes publiczny, o który tu chodzi, jest bezspornie interesem publicznym *sensu stricto*.

Przepisy operują czasem układem łącznym, w którym interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny występuje współrzędnie z innymi przesłankami ujemnymi (np. organ administracyjny może udzielić zezwolenia, gdy wnioskodawca nie wzbudza obaw, że użyje pozwolenia na szkodę interesu publicznego, klientów lub osób trzecich³²).

Przepisy sprzed czerwca 1960 r. stanowią niekiedy, że zezwoleń danego rodzaju udziela się na podstawie swobodnego uznania³³ albo że decyzja odmowna lub nakładająca obowiązek nie wymaga uzasadnienia. Przepis taki sam przez się nie stanowi wystarczającej podstawy do zwolnienia organu administracyjnego od obowiązku uzasadnienia³⁴, z reguły jednak z kontekstu — z charakteru przedmiotów unormowania w całej ustawie lub w konkretnym jej wycinku — wynika, że w świetle art. 75 ust. 3 rozporządzenia o post. admin. z 1928 r. nie było obowiązku uzasadnienia.³⁵

Jeżeli dotychczasowa ustawa normująca materie dotyczące bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego wyjątkowo przewidywała uzasadnienie³⁶, to obowiązek zamieszczenia go istnieje nadal.

Niezamieszczenie uzasadnienia w tych wypadkach, o których mowa w art. 99 § 4, jest uprawnieniem organu administracyjnego; prawo po-

³¹ Artykuł 6 ustawy z dn. 7 listopada 1931 o publicznym posługiwaniu się odznaczeniami uzyskanymi za granicą na wystawach gospodarczych (Dz. U. Nr 105, poz. 813) głosi, że zezwolenia udziela się na podstawie swobodnego uznania i że odmowa następuje bez podania uzasadnienia.

³² Artykuł 4 ust. 1 ustawy z dn. 18 listopada 1938 r. o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania (Dz. U. Nr 12, poz. 78) (ustawa obowiązuje obecnie tylko w stosunku do przedsiębiorstw spółdzielczych).

³³ Na przykład art. 13 ust. 1 ustawy z dn. 1 lipca 1949 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz. U. Nr 41, poz. 297).

³⁴ Tak słusznie S. Rozmaryn: Projekt k.p.a. w nowej postaci, s. 613.

³⁵ Na przykład art. 7 w zestawieniu z art. 3 ust. 1 ustawy z dn. 28 marca 1932 r. o stosunkach prawnych w obszarach warownych i rejonach umocnionych (Dz. U. Nr 19, poz. 124); ustawa obowiązuje nadal na obszarze rejonów umocnionych zgodnie z art. 4 dekretu z dn. 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju (Dz. U. Nr 46, poz. 341).

³⁶ Na przykład art. 9 i 10 ustawy z dn. 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 48, poz. 450).

zostawia jego ocenie, czy w konkretnych warunkach uzna za właściwe korzystanie z niego.

Należy nadmienić, że w ustawodawstwie pokodeksowym konstrukcja art. 99 § 4 utrzymuje się.³⁷

v

Jeżeli przepis szczególny sprzed dnia 14.6.1960 r. ogranicza dopuszczalne postacie dowodów w tym sensie, że zezwala na przeprowadzenie dowodu pewnego faktu, stcsunku prawnego lub stanu jedynie w postaci dokumentu³⁸ albo żąda obligatoryjnej ekspertyzy — należy go uważać za obowiązujący i nie kolidujący z art. 70.³⁹

Pewne trudności wywołuje interpretacja art. 17. Litera przepisu upoważnia — przy sięgnięciu do argumentu wykładni historycznej przez porównanie z brzmieniem art. 3 ust. 1 rozporządzenia o post. admin. z 1928 r. — do wniosku, że wolą ustawodawcy było przedstawienie sprawy właściwości miejscowej na jednolite tory, tzn. w szczególności ustalenie, że w sprawach, które nie dotyczą ani nieruchomości, ani też przedsiębiorstwa (zakładu pracy), decydują kolejno następujące kryteria:

- a) w stosunku do osób przebywających w kraju — miejsce zamieszkania, a w braku tegoż — miejsce pobytu⁴⁰,
- b) w stosunku do osób zamieszkałych za granicą — miejsce pobytu w kraju, miejsce ostatniego zamieszkania w kraju, miejsce ostatniego pobytu w kraju.

Dopiero w dalszej kolejności, w braku wszystkich tych łączników, decyduje miejsce zdarzenia, które wywołało wszczęcie postępowania, wreszcie — dzielnica Warszawa-Śródmieście.

Tymczasem szereg ustaw szczególnych bądź wskazuje właściwość w zależności od miejsca rejestracji administracyjnej, bądź też wprowadza — w stosunku do osób zamieszkałych za granicą — koncentrację właściwości w odpowiednim wydziale Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej Warszawa-Śródmieście. Przesłanki takiego odmiennego ustalenia własności miejscowej nie są bynajmniej wynikiem kaprysu ustawodawcy, wprost przeciwnie, mają za sobą nader istotne argumenty racjonalnej techniki administrowania. Toteż mimo braku wszelkiej wzmianki o priorytecie przepisów szczególnych należy m.zd. zastosować wykładnię korygującą i uznać, że gdy chodzi o właściwość uzależnioną od

³⁷ Na przykład w art. 8 ustawy z dn. 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz. U. Nr 6, poz. 43) co do odmowy pozwolenia na broń.

³⁸ Artykuł 25 Prawa o aktach stanu cywilnego, art. 8 ust. 1 pkt 14 dekretu z dn. 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97) i rozp. Min. Pracy i Opieki Społ. z dn. 16 stycznia 1957 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 20 i Nr 55, poz. 272).

³⁹ Ten sam pogląd reprezentuje S. Rozmaryn: Projekt k.p.a. w nowej postaci, s. 612.

⁴⁰ W konsekwencji obowiązują: art. 13 Prawa o aktach stanu cywilnego, dotyczący właściwości miejscowej urzędów stanu cywilnego, jak również art. 21 ust. 2 i 3, 27 ust. 1 i 2, 59 ust. 2, 60 ust. 2 i 3 oraz 63 ust. 1 in fine tegoż Prawa.

miejsca dokonania czynności rejestracyjnej lub o skoncentrowanie właściwości w organie administracyjnym dzielnicy Warszawa-Sródmieście, to odpowiednie przepisy obowiązują nadal.

Korektura nie zamierzonoego rygoryzmu Kodeksu jest konieczna również w kwestii właściwości miejscowej w sprawach tak kapitalnej wagi jak mieszkaniowe. Przecież gdybyśmy mieli ściśle stosować przepis art. 17 § 1 pkt 3 Kodeksu, to o przydziale lokalu mieszkalnego w miejscowości A dla osoby dotychczas zamieszkałej w B musiałby decydować jak najbardziej do tego niepowołany organ do spraw lokalowych prezydium rady narodowej miejscowości B! W tej absurdalnej sytuacji wszelka polityka lokalowa byłaby pojęciem bez treści. Nie budzi więc chyba najmniejszej wątpliwości teza, że właściwy może być jedynie organ lokalowy danego miasta lub gromady i że przepis Kodeksu wymaga traktowania spraw dotyczących przydziału lokali na równi ze sprawami dotyczącymi nieruchomości, tzn. tak, jak gdyby po wyrazach „w sprawach dotyczących nieruchomości” następowały wyrazy „lub przydziału lokali”.

Niewątpliwie pozostał w mocy przepis ustawy wyłączeniowej⁴¹ przewidujący, że jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze 2 lub więcej województw, to miejscowo właściwy jest urząd spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej tego województwa, na którego obszarze leży większa część nieruchomości.

Przepis ten należy uznać za logiczne uzupełnienie w danym wypadku zasady art. 17 § 1 pkt 1.

Analogicznie niepodobna przyjąć, by ostatnio wspomniany przepis wprowadzał sztywną właściwość miejscową w wypadku, gdy z przepisu szczególnego wynika, że obywatel ma prawo wszczęcia postępowania przed którymkolwiek krajowym organem administracyjnym określonego szczebla. Przepisy takie są niezwykle rzadkie. W rachubę wchodzi tu zagadnienie przeprowadzania przewodów doktorskich i habilitacyjnych oraz postępowania mającego na celu nostryfikację zagranicznych stopni naukowych i tytułów zawodowych; postępowanie administracyjne w tych sprawach podlega przepisom Kodeksu stosownie do art. 2 § 2 pkt 1. Z przepisów *quaestionis*^{41a} wynika niedwuznacznie prawo wyboru którejkolwiek z uprawnionych w danym zakresie szkół wyższych; w danym wypadku trudno by zresztą bronić tezy, że Kodeks wprowadził ograniczenie w tym sensie, iż kandydat może ubiegać się o nadanie stopnia naukowego jedynie w szkole wyższej, w której okręgu mieszka, ponieważ szkoły wyższe nie mają okręgów (nawet okręgów „rekrutacyjnych” w sensie prawnym).

Ponadto należy uznać za obowiązujące przepisy szczególne, które:

- a) wyłączają zastępstwo przez pełnomocnika w ogóle albo zastępstwo adwokackie; przepis taki należy traktować jako konkretyzację wyjątku z art. 29 dla danej kategorii spraw,

⁴¹ Artykuł 14 ust. 2 ustawy z dn. 12 marca 1958 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94).

^{41a} Artykuł 78 ust. 1 i 83 ust. 1 ustawy z dn. 5 listopada 1958 r. o szkołach wyższych (Dz. U. Nr 68, poz. 336) oraz obowiązujące nadal na razie — zgodnie z art. 157 tej ustawy — rozp. Ministra W. R. i O.P. z dn. 14 marca 1938 r. o nostryfikacji zagranicznych stopni akademickich naukowych i zawodowych (Dz. Urzęd. Min. Nr 3, poz. 65).

- b) statuują nieograniczoną jawność formalną akt sprawy dla stron, ograniczając tym samym możliwość zastosowania przepisu art. 69 w zakresie uwzględnienia innego ważnego interesu państwowego poza ochroną tajemnicy państwowej, albo odwrotnie—
- c) wyłączają prawo przeglądania akt sprawy z przesłanek niewątpliwie służących ochronie ważnych interesów państwowych, zastępując tym samym przewidzianą w art. 69 indywidualną ocenę kierownika organu administracyjnego.

VI

Konfrontacja z przepisami Kodeksu upoważnia m.zd. do wniosku, że przepisy szczególne regulujące poniżej wyszczególnione kwestie nie pozostają w kolizji z zasadą wyłączności normowania spraw proceduralnych w Kodeksie i w konsekwencji obowiązują nadal. Chodzi tu mianowicie o te przepisy, które:

- 1) nakazują wnoszenie podań za pośrednictwem organizacji społecznych, a w szczególności zrzeszeń gospodarczych⁴²;
- 2) przyznają organom związków zawodowych prawo występowania w imieniu lub na rzecz ich członków;
- 3) zobowiązują organy orzekające do zawiadamiania o wszczęciu postępowania także innych — poza stronami — organów i osób albo do zarządzania wpisów o wszczęciu postępowania w księgach publicznych⁴³;
- 4) nakazują zawieszenie lub wstrzymanie postępowania z innych przyczyn niż przewidziane w art. 90—91;
- 5) przypisują niewydaniu decyzji w ciągu określonego terminu skutek równoznaczny z odmową⁴⁴;
- 6) normują szczegółowo elementy osnowy decyzji⁴⁵;
- 7) w razie wydania decyzji niekorzystnej dla strony (pozbawiającej pewnego uprawnienia, odmawiającej rejestracji stanowiącej warunek wykonywania zawodu itp.) nakazują wskazać inne możliwości w innej miejscowości⁴⁶;

⁴² Na przykład § 39^o i 40 rozp. Rady Ministrów z dn. 25 lipca 1958 r. w sprawie zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych itd. (Dz. U. Nr 49, poz. 241).

⁴³ Na przykład art. 16 ust. 4 i 6 ustawy z dn. 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 74).

⁴⁴ W systemie prawa nie ma obecnie „żywej” normy przewidującej milczenie administracji ze skutkiem pozytywnym. Do norm takich nie należy np. art. 78 ust. 4 prawa górniczego.

⁴⁵ Na przykład art. 22 ust. 1 ustawy z dn. 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 74).

⁴⁶ Na przykład § 28 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dn. 28 sierpnia 1956 r. w sprawie zamieszkiwania i pobytu w strefie nadgranicznej itd. (Mon. Pol. Nr 71, poz. 861 z późn. zmianami), § 4 ust. 2 rozp. Ministra Zdrowia z dn. 2 sierpnia 1951 r. w sprawie rejestracji fachowych pracowników służby zdrowia (Dz. U. z 1951 r. Nr 43, poz. 328 i z 1957 r. Nr 13, poz. 93).

- 8) nakazują podawanie pewnych decyzji, niezależnie od doręczenia ich stronom, do wiadomości publicznej przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń lub ogłoszenie w dzienniku urzędowym albo w prasie;
- 9) nakazują przysyłanie odpisów decyzji do wiadomości innym organom administracyjnym albo zrzeszeniom gospodarczym o charakterze związków przymusowych⁴⁷;
- 10) przyznają członkowi organu kolegiałnego prawo wniesienia sprzeciwu od uchwalonej decyzji do instancji odwoławczej⁴⁸;
- 11) przewidują rozpoznanie odwołania przez kolegiałny organ odwoławczy na posiedzeniu z udziałem stron⁴⁹;
- 12) uzależniają skuteczność decyzji od niezgłoszenia — przez organ nadzoru zwierzchniego — sprzeciwu w ciągu określonego terminu (decyzja staje się w rzeczywistości ostateczna dopiero po bezskutecznym upływie terminu)⁵⁰.

Nie są również sprzeczne z art. 12 Kodeksu przepisy przewidujące wygasanie decyzji upoważniającej do podjęcia pewnej działalności lub przyznającej pewne uprawnienie w razie niewykorzystania w ciągu określonego terminu ustawowego albo zakreślonego w decyzji, bądź też nieuiszczenia pewnych należności. Przepisy takie, przewidujące pozbawienie decyzji mocy wskutek bezskutecznego upływu terminu, są właściwie „zautomatyzowaną” odmianą przepisów wyraźnie utrzymanych w mocy w art. 142.

Zachodzi wątpliwość, czy można uważać za obowiązujący nadal przepis, który upoważnia organ administracyjny do zlecenia przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego osobie nie będącej pracownikiem organów administracyjnych.⁵¹

Nie należy oczywiście uważać za uchylone takich przepisów, które wprawdzie dotyczą postępowania administracyjnego *sensu largo*, ale merytorycznie mają charakter czysto instrukcyjny, wpływają bowiem na sytuację procesową stron niejako refleksowo (np. regulują zasięganie przez organ orzekający opinii innych organów administracji lub przedsiębiorstw państwowych).⁵²

⁴⁷ Na przykład § 45 ust. 2 rozp. Rady Ministrów z dn. 25 lipca 1958 r. w sprawie zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych itd. (Dz. U. Nr 49, poz. 241) i § 30 rozp. Rady Ministrów z tejże daty w sprawie zezwoleń na wykonywanie przemysłu, rzemiosła i niektórych usług (Dz. U. Nr 49, poz. 242).

⁴⁸ W dotychczasowym prawie sprzeciw tego rodzaju spotykamy jedynie w dziedzinach wyłączonych spod działania Kodeksu, jak np. w art. 37 ust. 3 ustawy z dn. 30 stycznia 1959 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz. U. Nr 14, poz. 75).

⁴⁹ Na przykład art. 57 Prawa lokalowego 1959 r.

⁵⁰ Artykuł 47 ustawy z dn. 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury (Dz. U. z 1959 r. Nr 8, poz. 41).

⁵¹ Paragraf 2 ust. 2 zarządzenia Ministra Zdrowia z dn. 2 kwietnia 1951 r. o zasadach i trybie postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia prawa wykonywania zawodu lekarza (Mon. Pol. Nr A-33, poz. 420).

⁵² Na przykład § 42 i 44 rozp. Rady Ministrów z dn. 25 lipca 1958 r. w sprawie zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych itd. (Dz. U. Nr 49, poz. 241).

VII

W zakresie spraw unormowanych w Kodeksie, poza wymienionymi wyżej wyjątkami opartymi na wyraźnych dyspozycjach Kodeksu bądź też na wykładni korygującej, Kodeks sprawuje władztwo niepodzielne i jego przepisy zastąpiły wszelkie przepisy sprzed 14 czerwca 1960 r., dotyczące w szczególności zagadnień⁵³:

- 1) określenia właściwości miejscowej organu administracyjnego (art. 17);
- 2) wyłączenia pracownika aparatu administracyjnego i całego organu administracyjnego (art. 21-24);
- 3) osób uprawnionych do występowania w charakterze pełnomocników stron (art. 30 § 1);
- 4) doręczeń, wezwań, terminów i protokołów (art. 36-56 oraz 62-66);
- 5) udostępniania akt (art. 68-69);
- 6) postępowania dowodowego (art. 70-81);
- 7) warunków przeprowadzania i toku rozprawy (art. 82-89);
- 8) rozstrzygania zagadnień prejudycjalnych we własnym zakresie (art. 93 §§ 2 i 3);
- 9) minimum elementów treści decyzji i postanowień (art. 99, 107 i 109);
- 10) warunków nadawania decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 100);
- 11) warunków wykonalności decyzji nieostatecznych (art. 113);
- 12) toku instancji (art. 110);
- 13) wznowienia postępowania (art. 127-134);

A więc jeżeli np. przepisy dotychczasowe stanowiły, że:

- a) decyzja wydana w pierwszej instancji przez organ stopnia terenowego (tzn. nie przez organ naczelny i centralny) jest ostateczna,
- b) niedopuszczalność odwołania stwierdza organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji,
- c) stronie przeciwnej przysługuje prawo wniesienia odpowiedzi na odwołanie⁵⁴,
- d) organ odwoławczy może zmienić decyzję, która nie jest sprzeczna z literą prawa, na niekorzyść odwołującego się bez żadnych ograniczeń, a więc także wówczas, gdy interes społeczny nie jest zaangażowany w sprawie,
- e) stronie przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie w przypadku, w którym przepis Kodeksu prawa takiego nie przyznaje,
- f) zażalenie na postanowienie można wnieść w ciągu 14 dni, bądź też
- g) przytaczają jako podstawę wznowienia postępowania tylko sfalszowanie dowodów albo tylko ujawnienie nowych faktów i dowodów lub w ogóle nie wprowadzają granicy czasowej wniosku o wznowienie,

to przepisy te należy uważać za uchylone, gdyż:

⁵³ Wymieniamy tu te instytucje i przepisy, które występują w przepisach sprzed 14.6.1960 r. w odmiennym uregulowaniu.

⁵⁴ Artykuł 28 ust. 3 ustawy z dn 12 marca 1959 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 74).

- ad a) — każda decyzja organu terenowego podlega kontroli instancyjnej w drodze odwołania, co wynika z kategorięcznego brzmienia art. 110 § 1,
- ad b) — o niedopuszczalności odwołania decyduje organ odwoławczy (art. 117),
- ad c) — odpowiedź na odwołanie jest nie znanym Kodeksowi środkiem procesowym w zakresie uregulowanego przezeń postępowania odwoławczego,
- ad d) — *reformatio in peius* jest uwarunkowana sprzecznością decyzji z prawem lub z interesem społecznym (art. 121),
- ad e) — w systemie Kodeksu zażalenie jest wyjątkiem i przysługuje tylko w wypadkach wyraźnie przewidzianych w Kodeksie,
- ad f) — Kodeks przewiduje jedynie 7-dniowy termin zażalenia (art. 123 § 2),
- ad g) — Kodeks przewiduje (art. 127 § 1) znacznie szerszą skalę przyczyn wznowienia i określa (art. 130) termin miesięczny od daty uzyskania przez stronę wiadomości o fakcie stawniającym przyczynę wznowienia.

Przepisy sprzed czerwca 1960 r. zakreslają niejednokrotnie organom administracyjnym terminy załatwienia sprawy krótsze od przewidzianego w art. 32.⁵⁵

Wydaje się, że terminy te należy uznać za uchylone, skoro Kodeks wprowadził dla wszelkich rodzajów spraw, bez względu na ich mniej lub bardziej skomplikowany charakter, jednolity termin 2-miesięczny.

Trudno by przyjąć, że te krótsze terminy obowiązują nadal tylko z punktu widzenia odpowiedzialności służbowej pracownika, natomiast cały mechanizm „sygnalizacyjny” z art. 33 może być uruchomiony dopiero po upływie 2 miesięcy.

Zdarzały się przepisy typu następującego: „W przypadku gdy postępowanie, wszczęte na podstawie jednego wniosku, dotyczy większej liczby właścicieli, zawiadomienia mogą być dokonane za pomocą obwieszczeń, wywieszonych na tablicach ogłoszeń prezydiów właściwych rad narodowych”⁵⁶. Czerwiec 1960 r. zastał pewną liczbę takich przepisów upoważniających do „intymowania” wszczęcia postępowania i decyzji w sprawach z udziałem większej liczby stron nie przez doręczanie pism, lecz przez wywieszanie na tablicach ogłoszeń (których, jak wiadomo, nikt nie czyta prócz poczytnych periodyków, jakimi są dzienniki urzędowe wojewódzkie, a w stosunkach wiejskich nawet „w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości”. Takie dowcipne (w rozumieniu staropolszczyzny) doręczenie nie do rąk adresata ma charakter zbliżony do odczytania pozwu przez Woźnego w pustych murach pałacu Hrabie-

⁵⁵ Na przykład § 45 ust. 1 rozp. Rady Ministrów z dn. 25 lipca 1958 r. w sprawie zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych itd. (Dz. U. Nr 49, poz. 241).

⁵⁶ Taki właśnie przepis mieścił się w akcie ustawodawczym nie obowiązującym już od przeszło 3 lat (por. art. 18 ust. 2, 20 ust. 3, 24 ust. 1, 33 ust. 5 i 37 dekrety z dn. 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych — Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31).

go, które w powojennych rocznikach orzecznictwa Sądu Najwyższego zanotowano jako przykład czczej formalistyki⁵⁷. W dawnych stosunkach administracyjnych nikt się tym nie gorszył, w państwie ludowym jednak tego rodzaju fikcja doręczenia jest nie do utrzymania także wówczas, gdy przepis przewiduje umieszczenie ogłoszenia w miejscowej gazecie, gdyż nie można operować domniemaniem, że obywatele czytają „od deski do deski” również rubrykę ogłoszeń. Uchylenie wszelkich tego rodzaju przepisów wynika nie tylko z kategorycznego brzmienia przepisów rozdziału o doręczeniach, który nie przewiduje wyjątków, ale ponadto z ducha art. 6 Kodeksu.

Nie dotyczy to oczywiście decyzji w materiałach związanych z planowaniem przestrzennym (podział terenów itp.), jeżeli sprawy regulowane decyzjami nie mają charakteru spraw indywidualnych.

Liczę się z opozycją przeciwko mojej tezie, opartą na dwóch przesłankach: a) jeśli nikt nie zaprzeczy, że pseudo-doręczenie nie spełnia swego zadania w miastach średniej wielkości, to w miasteczkach i powiatach tablica ogłoszeń jest „życiowo” nie najgorszym źródłem informacji w wypadku postępowania obejmującego ogół mieszkańców lub znaczną jego część, a to w drodze przekazywania wiadomości z ust do ust nie mniej skutecznie jak w wypadku gońca z kurendą; b) zerwanie z tą praktyką wzmacnia „zbędną” pisaninę, obciążającą rzekomo niepotrzebnie siły szczupłego aparatu administracyjnego. Innymi słowy: teoria jest szara, drzewo życia zaś zawsze zielone. Jestem człowiekiem zgodnym i dlatego nie sądzę, by kompromis w kwestii zawiadomienia o wszczęciu postępowania obrażał zasady procedury, nie mogą jednak ustąpić w kwestii doręczenia decyzji.

Jeszcze jedna sprawa wymaga rozważenia. Wśród przedstawicieli teorii prawa administracyjnego nie ma jednolitego stanowiska w kwestii, czy w stosunku do decyzji prezydiów rad narodowych w sprawach indywidualnych (które właśnie ostatnio coraz częściej są przydzielane przez pracodawcę kompetencji prezydiów, a nie podległych im wydziałów i referatów) można w materii uchylania z tytułu nieważności stosować — niejako równoległe z przepisami Kodeksu — przepisy art. 67 pkt 6 i art. 68 ustawy o radach narodowych, które dają znacznie szerszą podstawę uchylenia od restryktywnej enumeracji przyczyn w art. 137 Kodeksu (szerszą tę podstawę stanowi jakakolwiek sprzeczność z prawem lub nieuwzględnienie zasadniczej linii polityki Państwa). Wątpliwość ta wynika z tego względu, że decyzja prezydium w sprawie indywidualnej jest formalnie uchwałą, tak samo jak rozstrzygnięcie sprawy natury ogólnej. Moim zdaniem w stosunku do decyzji prezydium w sprawie indywidualnej można w materii uchylania z tytułu nieważności stosować jedynie przepisy Kodeksu, natomiast przepisy ustawy o radach narodowych nie mogą być użyte „w konkurencji”. Przyłączam się w tej kwestii do słusznego stanowiska Maurycego Jaroszyńskiego i do jego przekonującej argumentacji.^{57a}

⁵⁷ Orzeczenie z dn. 23 maja 1946 r., C III 1146/45, Państwo i Prawo 1948, z. 3. s. 167; por. S. Breyer: Spór Horeszków z Soplicami. Studium z dziedziny problematyki prawnej „Pana Tadeusza”, Wydawnictwo Prawnicze 1955, s. 122.

^{57a} M. Jaroszyński: Zagadnienia rad narodowych, Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1961, s. 287.

Oczywiście w wypadku — w praktyce zresztą nader rzadkim — uchylenia decyzji prezydium przez radę narodową wyższego stopnia (radę jako plenum) w rachubę wchodzi — jak słusznie zaznacza Jaroszyński — jedynie ta szeroka podstawa uchylenia, a to z mocy art. 44 Konstytucji.

VIII

Już w toku dyskusji nad projektem Kodeksu Generalna Prokuratura ostrzegała przed stwarzaniem przez poszczególne resorty po wejściu Kodeksu w życie nowych, odmiennych od Kodeksu dróg postępowania, podkreślając, że zjawisko to prowadzi nieuchronnie do pogłębienia panującego w naszej legislacji stanu chaosu.

Na ogół do chwili obecnej (wrzesień 1961 r.) nasz aparat legislacyjny działa „w duchu Kodeksu” i nie obserwujemy tworzenia norm szczególnych dla poszczególnych dziedzin życia administracyjnego. Jeżeli np. prawodawca wprowadza w niektórych miastach podzielonych na dzielnice w zakresie spraw wymagających jednolitej linii polityki administracyjnej koncentrację orzecznictwa w organie administracyjnym dla jednej z dzielnic⁵⁸, to można temu tylko przyklasnąć.

Zanotować musimy jeden tylko sygnał, wskazujący na tendencję zachowania „rezerwatów” proceduralnych. Przy sposobności głębokiej — zresztą celowej i przemyślanej — nowelizacji prawa górniczego, dokonanej ustawą z dn. 16 listopada 1960 r. (Dz. U. Nr 53, poz. 302), utrzymano w mocy dotychczasowy priorytet „własnych” przepisów o postępowaniu przed komisjami do spraw szkód górniczych w stosunku do procedury ogólnej⁵⁹, a niestety te „własne” przepisy⁶⁰ zawierają pewne istotne odchylenia.

⁵⁸ Rozp. Rady Ministrów z dn. 30 marca 1961 r. w sprawie zmiany właściwości do udzielania zezwoleń na zameldowanie i pobyt na terenie m. st. Warszawy oraz miast: Łodzi, Krakowa i Poznania (Dz. U. Nr 20, poz. 101).

⁵⁹ Wynika to wyraźnie ze znowelizowanego brzmienia art. 66 ust. 2 (art. 57 ust. 2 wg tekstu jednolitego — Dz. U. z 1961 r. Nr 23, poz. 113), a mianowicie ze skreślenia wyrazu „szczególne” w związku z pozostawieniem art. 67 (art. 58 wg tekstu jednolitego).

⁶⁰ Rozp. Rady Ministrów z dn. 21 października 1954 r. w sprawie komisji do spraw szkód górniczych (Dz. U. Nr 47, poz. 226) — por. § 18 ust. 1.