

ZBIGNIEW JANOWICZ

## ROZWÓJ OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO<sup>1</sup>

### I

Ogólne postępowanie administracyjne<sup>2</sup> ma w dwudziestopięcioleciu PRL także już swoją dość bogatą i interesującą historię. Warto ją przypomnieć tym bardziej, że w dziedzinie postępowania administracyjnego należy Polska od dawna do krajów przodujących. Punkt wyjścia dla powojennej ewolucji tego postępowania stanowiły, podobnie jak w wielu innych działach prawa, instytucje prawne wytworzone w okresie dwudziestolecia międzywojennego.

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, podobnie jak i dzisiejszy kodeks postępowania administracyjnego, nie było jedynym aktem normującym postępowanie administracyjne; był to jednak akt w tym zakresie podstawowy, kodyfikacja (choć formalnie tak nie nazwana) postępowania administracyjnego. Rozporządzenie to wzorowało się w bardzo wysokim stopniu na postępowaniu austriackim z 1925 r., pierwszym w ogóle kodeksie postępowania administracyjnego, było niemalże jego kopią. Wzór był jednak dobry, oparty na wieloletnich doświadczeniach, zwłaszcza na bogatym orzecnictwie wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego oraz nie mniej bogatej literaturze. Przejęły go prócz Polski także państwa, które wchodziły niegdyś, chociażby tylko w części, w skład monarchii austro-węgierskiej i pozostawały w kręgu oddziaływania prawa i literatury austriackiej: Czechosłowacja (1928 r.) i Jugosławia (1930 r.)<sup>3</sup>. Państwa te znalazły się odtąd w czołówce światowej krajów o skodyfikowanym postępowaniu

<sup>1</sup> Jest to tylko dość pobieżny rzut oka na ewolucję tego postępowania w okresie powojennym. Tym też tłumaczą się stosunkowo rzadkie odesłania do bogatej literatury przedmiotu (już w 1966 r. literatura poświęcona tylko nowej kodyfikacji postępowania administracyjnego przekroczyła 200 pozycji; patrz J. Litwin, *Bibliografia KPA*, GiAT nr 4 - 10/1966.

<sup>2</sup> W dalszym ciągu nazywam je po prostu „postępowaniem administracyjnym”.

<sup>3</sup> M. Zimmermann w podręczniku zbiorowym: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, cz. ogólna*, Warszawa 1956, s. 361, zwraca m. in. uwagę na fakt, że w krajach tych obowiązywało wówczas jeszcze sporo dawnych przepisów austriackich.

administracyjnym. Postępowanie administracyjne z 1928 r. obowiązywało nadal po wojnie przez dłuższy czas — do końca 1960 r. Obowiązywało przy tym bez formalnej nowelizacji, co nie oznacza jednak, że nie ulegało ono, w nowych warunkach ustrojowych, pewnym pośrednim zmianom, zwłaszcza z chwilą wprowadzenia tzw. skarg i zażaleń.

Instytucję tę, wzorowaną na prawie radzieckim, wprowadzono na przełomie lat 1950/51<sup>4</sup> jako szeroko pojęty środek kontroli decyzji i innych czynności administracji państwowej. Skargi i zażalenia mógł składać każdy obywatel do każdego organu, bez względu na instancję (choćby od razu do organu naczelnego), zarówno w interesie własnym (indywidualnym), innej osoby jak i w interesie społecznym (*actio popularis*); wniesienie skargi i zażalenia nie było ograniczone żadnym terminem.

Instytucja skarg i zażaleń, usankcjonowana potem przez Konstytucję PRL z dnia 22 VII 1952 r.<sup>5</sup>, odegrała niewątpliwie pozytywną rolę nie tylko w dziele poszerzenia kontroli administracji (obejmując „prawo przedmiotowe”, m. in. także w zakresie „internów” administracji oraz działania faktyczne) i wzmocnienia kontroli społecznej. Wywarła ona bowiem również wpływ i na samo postępowanie administracyjne, np. umożliwiając (łącznie z przepisami ustawodawstwa o radach narodowych) uchylanie niektórych decyzji wydziałów w trybie nadzoru przez organy nadrzędne „w poziomie” tj. prezydium rad, czy też dezaktualizując pewne instytucje postępowania, jak zwłaszcza doniesienie i przedstawienie (tzw. „niedoskonałe” środki prawne) oraz dewolucja<sup>6</sup>.

Były jednakże i pewne, poważne nawet „pasywa”. U narodzin instytucji skarg i zażaleń tkwił bowiem zasadniczy błąd: nie zharmonizowano jej z obowiązującym postępowaniem administracyjnym, wprowadzono ją tak, jak gdyby tego postępowania w ogóle nie było (świadczy o tym zresztą sama forma prawna odpowiednich aktów: uchwały, instrukcja)<sup>7</sup>. Wytworzyła się zatem dziwna i trudna sytuacja w praktyce: dwutorowość postępowania (postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu i postępowanie „skargowe”) oraz nieograniczone prawo składania skarg i zażaleń do wszystkich organów, (nie tylko zresztą państwowych) bez względu na instancję, podważało trwałość decyzji administracyjnych, a tym samym obniżało pewność obrotu prawnego. W tej sytuacji dochodziło do naruszeń praworządności. Cierpiała oczywiście także sprawność działania administracji.

<sup>4</sup> Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 XII 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. nr A-1 z 1951 r., poz. 1) oraz instrukcja wykonawcza Rady Ministrów do tej uchwały z dnia 10 I 1951 r. (M.P. nr A-2, poz. 16). Używam w skrócie terminu „skargi i zażalenia-<sup>1</sup> przyjętego niemal powszechnie w literaturze i w praktyce. O „skargach i zażaleniach” mówi też art. 73 Konstytucji PRL.

<sup>5</sup> Art. 5 pkt. 2 i art. 73.

<sup>6</sup> Por. m. in. M. Zimmermann, op. cit., s. 329, 381 i n., 388, 394.

<sup>7</sup> Por. ibidem.

Dodajmy, że w początkowych latach pięćdziesiątych nastąpiły duże zmiany osobowe w służbie państwowej, związane m. in. z reformą rad narodowych (utworzenie terenowych organów jednolitej władzy państwowej, zniesienie tzw. władz administracji ogólnej i samorządu terytorialnego<sup>8</sup>). Nowi pracownicy administracji państwowej, w tym także pracownicy jej podstawowych organów terenowych — prezydiów rad, często nie znali postępowania administracyjnego albo znali je słabo. Równocześnie pojawiały się niekiedy (zwłaszcza w praktyce) poglądy kwestionujące przydatność, a nawet moc obowiązującą rozporządzenia z 1928 r., jako aktu pochodzącego z okresu innej formacji państwowej. W tych warunkach nierzadko nie stosowano przepisów o postępowaniu administracyjnym, zadowalając się mniej skomplikowanym (a przez to bardziej „dostępnym”) postępowaniem „skargowym”.

Proces rewaloryzacji postępowania administracyjnego rozpoczął się w latach 1956 - 1957. Dała mu wyraz już nowa ustawa o radach narodowych z dnia 25 I 1958 r. Artykuł 55 tej ustawy<sup>9</sup> przewidujący (możliwość uchylecia lub zmiany decyzji kierownika wydziału w trybie nadzoru zastrzegł wyraźnie, że „jeżeli jednak decyzja kierownika wydziału spowodowała przyznanie praw indywidualnie określonym osobom, prezydium może w trybie nadzoru uchylić decyzję jedynie w przypadkach przewidzianych w postępowaniu administracyjnym lub w odrębnych ustawach”. Pojawiły się postulaty opracowania nowej kodyfikacji postępowania administracyjnego, która by — poza instytucją skarg i zażaleń — uwzględniła także i inne, nowe instytucje państwa socjalistycznego, jak zwłaszcza oparty na zasadzie podwójnego podporządkowania ustrój prezydiów rad narodowych i wydziałów oraz kontrolę prokuratorską, zapewniłaby udział organizacji społecznych w postępowaniu itd. Z konkretną inicjatywą (wstępny projekt kodeksu) wystąpiło w 1957 r. Zrzeszenie Prawników Polskich. W styczniu 1958 r. Prezes Rady Ministrów powołał komisję do opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym<sup>10</sup>. Równocześnie niemal — co warto podkreślić — podjęto szeroko zakrojone prace nad uporządkowaniem ustawodawstwa administracyjnego<sup>11</sup>.

U podstaw nowej kodyfikacji leżało przeświadczenie, że „tylko rze-

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. nr 14, poz. 130).

<sup>9</sup> W obowiązującym tekście jednolitym (Dz. U. nr 29 z 1963 r., poz. 172) — art. 57.

<sup>10</sup> Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 I 1958 r. Bliżej: S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4, s. 629, który podaje m. in. informacje dotyczące składu i toku pracy komisji. Referentami projektu byli profesorowie E. Iserzon i J. Starościk.

<sup>11</sup> Centralna Komisja do Spraw Uporządkowania Ustawodawstwa Administracyjnego została powołana do życia zarządzeniem nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 VI 1958 r. Przygotowany przez Komisję plan prac zatwierdzony został uchwałą Rady Ministrów nr 421 z dnia 15 X 1959 r. Bliżej patrz: *Porządkowanie*

telne, dwustronne współdziałanie władzy i obywateli oraz obywateli i władzy stanowi najlepszą gwarancję prawidłowego kształtowania się stosunków społecznych oraz prawidłowego rozwoju socjalistycznej państwowości" <sup>12</sup>.

Kodeks przygotowany został bardzo starannie, w wyniku ponad dwuletniej pracy komisji <sup>13</sup>. Projektodawcy mogli wykorzystać bogate doświadczenia z okresu obowiązywania rozporządzenia z 1928 r., dawniejsze (sprzed 1939 r., w tym także orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego) i nowe (zwłaszcza z lat po wprowadzeniu skarg i zażaleń i reformie administracji terenowej), obszerną polską literaturę przedmiotu, materiały z prawa porównawczego <sup>14</sup>, m. in. także nowe rozwiązania legislacyjne niektórych krajów socjalistycznych (Jugosławia, Czechosłowacja, Węgry). Wiele cennego materiału przyniosła szeroka publiczna dyskusja nad projektem <sup>15</sup>. Niemalży wkład do projektu wniosła także sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych <sup>16</sup>.

Kodeks uchwalony przez Sejm w dniu 14 VI 1960 r. jest w rezultacie — jak mówi F. Longchamps — „dziełem dojrzałej rozważliwości politycznej i wysokiej kultury prawniczej”. Posiada bez wątpienia rangę jednego z najważniejszych aktów określających wzajemne stosunki organów państwa i obywateli oraz ich organizacji (zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych) i co więcej także — wytyczających drogę do właściwego kształtowania się tych stosunków nie tylko w sferze prawnej, ale i politycznej (por. np. niektóre zasady ogólne).

*przepisów.* Wypowiedź Przewodniczącego Centralnej Komisji do Spraw Uporządkowania Ustawodawstwa Administracyjnego — prof. dra Stefana Rozmaryna, Rada Narodowa 1959, nr 45, s. 5.

<sup>12</sup> Z przemówienia posła M. Żurawskiego, referenta sprawozdania Komisji Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie ustawy — Kodeks Postępowania Administracyjnego na posiedzeniu Sejmu PRL w dniu 14 VI 1960 r. (Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu PRL w dniu 14 VI 1960 r., Warszawa 1960, Sejm PRL, Kadencja II, Sesja VII, s. 7 łam 1).

<sup>13</sup> Miarą b. intensywnej pracy komisji w tym stosunkowo niedługim jak na przygotowanie kodyfikacji czasie, może być fakt przygotowania ośmiu redakcji projektu. Obszerne informacje o pracach komisji podają m. in. S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 629 i n. oraz W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 17 i n.

<sup>14</sup> S. Rozmaryn, *Principes généraux de la procedure administrative en Pologne*, Deuxièmes Journées Juridiques Polono - Françaises, Warszawa - Poznań, avril 1951 (maszynopis powielany) podaje: „Le c.p.a. a été préparé sur la base des vastes matériaux de droit comparé, entre autres français”.

<sup>15</sup> Przedmiotem dyskusji była piąta redakcja projektu, ogłoszona drukiem (1959 r.). Tekst projektu opracowany po tej dyskusji omawia S. Rozmaryn, *Projekt kodeksu postępowania administracyjnego — w nowej postaci*, PiP, 1960, z. 4 - 5, s. 609 i n.

<sup>16</sup> Patrz cyt. przemówienie referenta sprawozdania tej komisji w Sejmie posła M. Żurawskiego.

## II

Jakie są najważniejsze cechy nowej kodyfikacji i jaka jest jej rola w rozwoju postępowania administracyjnego w Polsce?

1) Kodeks zawiera dwa odrębne postępowania: postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu oraz tzw. postępowanie „skargowe”<sup>17</sup>. Pierwsze z nich zmierza do wydania decyzji przyznającej pewne uprawnienia (np. decyzja o przydziale mieszkania, koncesja przemysłowa, pozwolenie wodno-prawne) lub nakładającej pewne obowiązki (nakaz rozbioru domu grożącego zawaleniem, decyzja o uznaniu za pomnik przyrody). Stronie przysługują w toku postępowania określone uprawnienia, jak np. prawo do zgłaszania dowodów, wyglądu do akt, wnoszenia środków prawnych (odwołania, zażalenia itd.). Jest to postępowanie zbliżone do postępowania sądowego (cywilnego); nazywa się też je niekiedy postępowaniem jurysdykcyjnym<sup>18</sup>. Celem natomiast postępowania „skargowego”<sup>19</sup> nie jest wydanie decyzji (aczkolwiek może ono niejednokrotnie zmierzać do zmiany lub uchylecia decyzji); chodzi tutaj o zwrócenie uwagi organom wyższym na niewłaściwe wykonywanie zadań przez organy niższe (naruszenie prawa, zaniedbania, przewlekłe załatwianie sprawy, nieodpowiedni stosunek do interesantów itd.), a zatem o uruchomienie nadzoru. Właściwy organ obowiązany jest rozpatrzyć skargę i udzielić odpowiedzi skarżącemu w określonym terminie. W pewnych przypadkach te dwa odrębne postępowania „spotykają się”. Dzieje się to m. in. wtedy, gdy toczy się postępowanie administracyjne (np. o udzielenie koncesji), a strona korzysta z przysługującego każdemu obywatelowi prawa do złożenia skargi. Przepisy kodeksu likwidując dotychczasową dwutorowość w tego rodzaju sytuacjach przewidują, że np. złożenie skargi na decyzję uważa się za wniesienie odwołania. Nie toczą się więc dwa oddzielne postępowania — postępowanie „skargowe” zamienia się tutaj na postępowanie administracyjne (następuje „transformacja” skargi i postępowania skargowego). Postępowanie „skargowe” stało się więc obecnie w zakresie spraw będących (lub mogących być) przedmiotem decyzji instytucją uzupełniającą postępowanie administracyjne, nie zaś konkurującą. W samym postępowaniu „skargowym” ustalono zasadę, iż skargi

<sup>17</sup> Termin nie znany kodeksowi, używany jednak niemal powszechnie w literaturze.

<sup>18</sup> Patrz m. in. M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, Księga pamiątkowa ku czci prof. dr K. Stefki, Wrocław 1967, s. 433 i n.

<sup>19</sup> Skargę może złożyć, jak wiadomo, nie tylko każdy obywatel, lecz także i organizacja zawodowa, samorządowa, spółdzielcza i inna organizacja społeczna. Podlegają również rozpatrzeniu jako skargi — artykuły, notatki i inne wiadomości opublikowane w prasie, których treść ma znamiona skargi i które zostały przekazane przez redakcję prasową do organu właściwego (art. 177 k.p.a.).

składa się do organów właściwych, usuwając tym samym wadę, która była w okresie przedkodeksowym źródłem wielu trudności.

2) Kodeks reguluje postępowanie administracyjne nie tylko przed organami administracji państwowej oraz organami państwowych jednostek organizacyjnych, lecz także przed organami organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych, gdy organy tych organizacji są z mocy prawa powołane do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej (sprawą taką jest np. podejmowanie przez radę adwokacką uchwał dotyczących wpisania na listę adwokatów i aplikantów adwokackich oraz skreślenia z tej listy). Organy wymienionych organizacji traktuje się wówczas na równi z organami administracji państwowej.

Zgodnie z założeniami ustrojowymi państwa socjalistycznego przewiduje kodeks także możliwość dopuszczenia organizacji społecznej do udziału na prawach strony w postępowaniu dotyczącym innej osoby, „jeżeli udział taki jest uzasadniony statutowymi celami tej organizacji i interes społeczny wymaga tego” (art. 28); organizacja społeczna, realizując swe cele statutowe, występuje tu jako rzecznik interesu społecznego (szerzej jeszcze zakreślono udział organizacji społecznej w nowym postępowaniu sądowo-cywilnym)<sup>20</sup>.

3) Nowością w naszym postępowaniu administracyjnym jest także uregulowanie udziału w nim prokuratora<sup>21</sup>. Prokuratorowi służy obecnie: a) prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji państwowej z wnioskiem o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (prokurator może tu działać z własnej inicjatywy bądź na skutek np. skargi obywatela, który czuje się pokrzywdzony), b) prawo udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego w celu zapewnienia, aby samo postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem; prokurator zgłasza tu swoje wstąpienie do postępowania i od tej chwili jest jego uczestnikiem (tzn. jego udział w postępowaniu nie jest uzależniony, tak jak w przypadku organizacji społecznej, od woli organu); c) po zakończeniu postępowania, a więc po wydaniu decyzji ostatecznej — prawo wniesienia sprzeciwu w przypadkach określonych w kodeksie (art. 127, 137, 141) lub w innych przepisach prawnych. Prokuratorowi służą w postępowaniu wszystkie prawa strony, a ponadto wspomniane prawo złożenia nadzwyczajnego środka prawnego w postaci sprzeciwu. Ten nadzwyczajny środek prawny prokuratora przysługuje mu nie tylko w przypadkach takich, jak stronie, jest on także nieco uprzywilejowany. Organ, do którego sprzeciw wniesiono, obowiązany jest bo-

<sup>20</sup> Por. art. 3 oraz 61 - 63 k.p.c.

<sup>21</sup> Uczestnictwo prokuratora w postępowaniu administracyjnym znane było już — jednak w znacznie węższym zakresie — poprzednio; por. zarządzenie Prokuratora Generalnego z dnia 19 VI 1957 r., oparte na bardzo ogólnych postanowieniach ustawy o Prokuraturze RP z dnia 20 VII 1950 r. (Rada Narodowa nr 30/1957).

wiem niezwłocznie rozpatrzyć, czy zachodzi potrzeba wstrzymania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu. Kodeks rozszerzył także kontrolę ogólną prokuratury częściowo na decyzje wydane przez naczelny organ administracji państwowej (wystąpienie, art. 150).

Rozwiązania kodeksu zostały później nie tylko przejęte przez nową ustawę o prokuraturze z 1967 r.<sup>22</sup>, lecz w zasadzie rozszerzone także na inne rodzaje postępowania<sup>23</sup>.

4) Jednym z najbardziej charakterystycznych rysów naszej nowej kodyfikacji, jak zresztą i kodyfikacji niektórych innych państw socjalistycznych (Jugosławia, Czechosłowacja)<sup>24</sup>, jest sformułowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Chodzi tu o pewne ogólne (podstawowe, przewodnie) reguły postępowania, uznane za takie przez ustawodawcę i wyodrębnione redakcyjnie w rozdziale I kodeksu (art. 4-12)<sup>25</sup>. W porównaniu ze wspomnianymi kodyfikacjami ustawodawca nasz rozwija zasady ogólne najpełniej<sup>26</sup>.

Są to następujące zasady: praworządności (art. 4 i 5; niektórzy autorzy wyodrębniają ponadto zasadę legalności), uwzględnienia z urzędu interesu państwowego i społecznego oraz słusznego interesu obywateli (art. 4 i 5), dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 5), czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 8), pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 6), udzielania pomocy prawnej stronom (art. 7), przekonywania (art. 9), szybkości i prostoty (art. 10), pisemności (art. 11) i trwałości decyzji ostatecznych (art. 12)<sup>27</sup>. Niektóre z tych zasad znane były dotychczas-

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 IV 1967 r. o Prokuraturze PRL (Dz. U. nr 13, poz. 55).

<sup>23</sup> Patrz art. 44 i n. cytowanej ustawy.

<sup>24</sup> Kodyfikacja jugosłowiańska z 1953 r. (tekst jednolity 1965) i czeska z 1960 r. (a następnie z 1967 r.); podaję według J. Starościaka, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 237. Inaczej natomiast kodyfikacja węgierska z 1957 r.; patrz m. in. J. Martonyi, *La protection du citoyen dans les procédures administratives*, Szeged 1968, s. 6, który stwierdza: „Les dispositions de la loi hongroise sur les règles générales de la procédure administrative reposent sur les principes généraux régissant toute codification socialiste de la procédure administrative. Sans être énumérés comme dans les codes de procédure administrative de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie, ces principes ressortissent plus ou moins directement soit des dispositions de la loi, ou de l'exposé des motifs qui l'accompagne". Patrz także s. 7 i n.

<sup>25</sup> Artykuły 1-3. które znalazły się w rozdziale I „Zasady ogólne”, nie ustalają żadnych podstawowych reguł postępowania, dotyczą natomiast (wraz z niektórymi przepisami końcowymi, zwłaszcza z art. 194) tylko zakresu obowiązywania i a kodeksu. Ta redakcyjna nieścisłość jest źródłem nieporozumień.

<sup>26</sup> J. Starościak, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 238: „Prymat prawnego sformułowania ogólnych zasad postępowania administracyjnego przypada jugosłowiańskiej kodyfikacji tego postępowania z 1953 r. Najpełniejsze jednak ich rozwinięcie zawarła w swych postanowieniach wstępnych polska kodyfikacja tego prawa z 1960 r.”.

<sup>27</sup> W literaturze występują pewne różnice w klasyfikacji tych zasad. Por. np. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP

sowemu postępowaniu administracyjnemu — kodeks je mniej lub więcej modyfikuje i z reguły nadaje pełniejszy kształt (oraz, rzecz jasna, wyodrębnia i nadaje rangę zasady ogólnej). Pełniej ukształtowane zostały np. zasady: *audi et alteram partem* oraz trwałości decyzji ostatecznych (obwarowano je także sankcjami — art. 127 ust. 1, pkt 4 i art. 137 ust. 1 pkt. 3); widać tu zupełnie wyraźnie wpływ procesu sądowego. Inną treść polityczną ma dziś zasada uwzględniania z urzędu interesu państwowego i społecznego oraz słusznego interesu stron<sup>28</sup> itd. Zamiast obowiązującej poprzednio ustności postępowania, regułą jest obecnie pisemność.

Pewne zasady stanowią zupełną nowość. Im też należy się nieco więcej uwagi. Art. 7 kodeksu stanowi, że „organy administracji państwowej w toku postępowania czuwają nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznamości przepisów prawa i w tym celu udzielają stronom niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”. Reguła ta, określona powyżej jako zasada udzielania pomocy prawnej stronom, wprowadza poważny, pozytywny wyłom w obowiązującej na ogół starej zasadzie prawniczej *ignorantia iuris nocet*; podobnego wyłomu — jednak nie w tak szerokim zakresie — dokonał w kilka lat później nowy kodeks postępowania cywilnego<sup>29</sup>. Zasada pomocy prawnej zmierza niewątpliwie do realizacji możliwego równouprawnienia strony wobec organu.

Zasada przekonywania zobowiązuje organy administracji państwowej, by wyjaśniały stronom „zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy, aby w ten sposób, w miarę możliwości, doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków

1961, z. 12, s. 890 i n.; E. Iserzon w pracy: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. 3, Warszawa 1965, s. 24 i n.; tenże, *Prawo administracyjne — Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 213; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 101 i n., M. Zimmermann, *Institutions fondamentales du code de procedure administrative polonaise (loi du 14 juin 1960)*, Études sur le droit polonais actuel, Paris - La Haye, 1968, s. 69 i n.

<sup>28</sup> Zasada ta wyrażona jest w art. 4 („Organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa, kierując się interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego”) i art. 5 („W toku postępowania organy administracji państwowej stoją na straży praworządności ludowej i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”). S. Rozmaryn, który widzi w art. 4 (w części powyżej podkreślonej!) zasadę celowości, stwierdza, iż zasada ta „nie może nigdy stanowić pretekstu do naruszenia przepisów prawa. K.p.a. nie sankcjonuje więc żadnych wyjątków od zasady legalności ani nie dopuszcza żadnych „odchyleń” lub złagodzeń tej zasady w imię celowości” (*O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 891).

<sup>29</sup> Por. zwłaszcza art. 5 i 212 k.p.c. Bliżej W. Siedlecki w komentarzu *Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 1969, s. 88 i 384 i n. Odmienne w postępowaniu o roszczenia pracowników — art. 460 § 1; patrz także orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 20 I 1966 r. oraz uwagi Z. Resicha (ibidem, s. 691 i n.).



przymusu". Zasada przekonywania nakłada w szczególności obowiązek starannego i możliwie najbardziej pełnego uzasadnienia decyzji pod względem prawnym i faktycznym, wskazania na celowość czy wręcz (jak np. przy tzw. wyłączeniu prawa, art. 141) na społeczną konieczność danego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 6: „organy administracji państwowej powinny prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa". S. Rozmaryn twierdzi, że „postanowienie art. 6 stanowi w rzeczywistości klamrę, która spina całość zasad ogólnych postępowania. Jest to bowiem zasada najszersza pod względem zakresu, a bardzo doniosła pod względem politycznym. Kodeks wychodzi bowiem z założenia politycznego, że o sile państwa i skuteczności jego działania decyduje zaufanie obywateli do władzy państwowej. Gdy zaś właśnie organy administracyjne realizują na co dzień w toku postępowania, w milionach wypadków „styk” władzy państwowej i obywatela, prawidłowa działalność administracji w tej dziedzinie może przynieść wielką korzyść polityczną. Jeśli natomiast działalność ta jest wadliwa (biurokratyczna, odpychająca, nieobiektywna itp.) może ona — na odwrót — spowodować ogromne szkody polityczne. Zasada powyższa jest więc jeszcze szersza aniżeli ostrzeżenie tylko przed biurokratyzmem"<sup>30</sup>. Komentarz ten — pochodzący zresztą od jednego z twórców kodeksu — oddaje b. trafnie istotę rzeczy. Konkretnie postępowanie przed organem administracyjnym może toczyć się pod względem formalnym poprawnie, a więc z zachowaniem poszczególnych przepisów. Jeżeli jednak będzie odbywać się w atmosferze nieprzychylnej (lub nieuprzejmej) dla strony — jego oddziaływanie społeczne będzie ujemne<sup>31</sup>.

Wszystkie wymienione powyżej zasady są, zgodnie z wolą ustawodawcy, zasadami ogólnymi, podstawowymi dla całego postępowania administracyjnego. Ich katalog jest, także zgodnie z wolą ustawodawcy, zamknięty. W literaturze można spotkać próbę wyodrębnienia z tych zasad oraz ponadto z treści dalszych przepisów kodeksu „zasad podstawowych" i „zasad pomocniczych". Podjął ją J. Starościank m. in. w znanym podręczniku prawa administracyjnego<sup>32</sup>. Autor uważa, że „zasady ogólne, sformułowane we wstępnych artykułach k.p.a. nie mogą być identyfi-

<sup>30</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*..., op. cit., s. 903.

<sup>31</sup> Uprzejmość w załatwianiu spraw obowiązuje zresztą także na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 II 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (tekst jednolity: Dz. U. nr 11 z 1949 r., poz. 72) — art. 25 oraz naszej najnowszej pragmatyki — ustawy z dnia 15 VII 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz. U. nr 25, poz. 164), art. 5, zwłaszcza pkt. 8 i 14 (patrz poniżej).

<sup>32</sup> J. Starościank, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 261 i n. (podobnie zresztą i w poprzednim podręczniku wydanym wspólnie z E. Iserzonem). Trudno tu, ze względu na charakter niniejszego artykułu, o pełniejszą polemikę; ograniczam się więc do kilku tylko uwag.

kowe z pełną listą zasad podstawowych k.p.a." <sup>33</sup>. Jest rzeczą oczywistą, że droga do klasyfikacji naukowych jest zawsze otwarta i że można dyskutować nad tym, czy nie dałoby się uzupełnić listy podstawowych zasad postępowania administracyjnego umieszczonych w artykułach od 4-12 także innymi jeszcze, dedukowanymi z treści przepisów szczegółowych kodeksu, np. zasadą dwuinstancyjności (którą n.b. J. Starościak zalicza do zasad pomocniczych). Za uznaniem natomiast wszystkich zasad ogólnych z art. 4-12 za podstawowe, przemawia nie tylko wola ustawodawcy, ale i analiza ich treści prawnej. Nie można zwłaszcza np. uznać zasady trwałości decyzji ostatecznych, fundamentalnej przecież dla każdego (nie tylko administracyjnego) procesu — za zasadę pomocniczą <sup>34</sup>.

Wszystkie zasady ogólne kodeksu, co podkreśla się silnie w literaturze, mają charakter norm prawnych, nie zaś deklaracji czy wskazówek. Uznanie tych zasad za normy prawne pociąga za sobą szereg niekonsekwencji. W szczególności naruszenie zasady należy traktować jako każde inne naruszenie prawa, z wszelkimi tego skutkami. Wykazanie takiego naruszenia jest stosunkowo proste wtedy, gdy zasada ogólna została wyraźnie zrealizowana przez odpowiednie przepisy szczególne (tak jest np. z zasadą prawdy obiektywnej, szybkości i prostoty, czynnego udziału stron i in.). Trudności mogą się wyłonić natomiast w przypadku wysunięcia zarzutu naruszenia zasady, która oznacza się niskim stopniem konkretności, jak (zwłaszcza zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Nielatwe byłoby zadanie strony, która chciałaby np. wykazać, że nieuprzejme i niezycliwe stanowisko pracownika (pracowników) organu administracji państwowej wpłynęło — mimo zachowania wszelkich form postępowania — niekorzystnie na sposób załatwienia sprawy. Otwiera się tu wdzięczne pole dla orzecznictwa: wobec braku ogólnego sądownictwa administracyjnego — przede wszystkim orzecznictwa naczelnych organów administracji państwowej oraz Urzędu Rady Ministrów.

Nasuwa się jeszcze istotne pytanie. Czy działanie zasad ogólnych zamyka się tylko w ramach kodeksu? S. Rozmaryn zwracając uwagę na istnienie odrębnych postępowań administracyjnych („postępowań wyłączonych” w art. 194 kodeksu, jak np. postępowanie podatkowe, dyscyplinarne i in.) postawił już dawno tezę, że „choć postępowania administracyjne w tych sprawach nie są regulowane przez k.p.a., to jednak [...] zasady ogólne mogą i powinny znaleźć w trybie analogii pomocnicze zastosowanie również w tych dziedzinach „wyłączonych”. Dotyczy to mianowicie wypadków, gdy w powyższych postępowaniach brak odpowiedniego uregulowania określonych zagadnień. Ponadto z pewnością zasady postępowania, sformułowane w k.p.a., mogą mieć znaczenie wytycznych interpretacyjnych również w tych dziedzinach wyłączonych” <sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 263.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 265.

<sup>35</sup> Odmienne stanowisko reprezentuje J. Jendrośka, *Zakres obowiązywania k.p.a. w postępowaniach szczególnych*, GiAT 1967, nr 2, s. 42.

Dalej poszedł F. Longchamps, który uważa, że „ponieważ nie ma u nas przepisów ogólnych prawa administracyjnego (jak są np. w prawie cywilnym), można twierdzić, że rozdział I zawiera zasady ogólne, których znaczenie niekoniecznie się ogranicza do spraw ściśle proceduralnych: mogą one znaleźć w naszym dzisiejszym prawie administracyjnym szersze zastosowanie, w wykładni i ocenie poszczególnych sytuacji prawnych”<sup>36</sup>. Zasady ogólne należy, rzecz jasna, stosować i to w pierwszym rzędzie tam, gdzie ustawy (lub inne akty normatywne) przewidują wyraźnie odpowiednie zastosowanie kodeksu. Tak np. ustawa z dnia 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym<sup>37</sup> stanowi w art. 17: „Jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednio zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego”.

Odnotać tu trzeba b. interesujący przypadek wpływu zasad ogólnych kodeksu na nasze ustawodawstwo administracyjne lat ostatnich — i to w dziedzinie „nieprocesowej”. Ustawa z dnia 15 VII 1968 r. o pracownikach rad narodowych formułuje niektóre podstawowe obowiązki tych pracowników, wzorując się (co nie trudno zauważyć) na zasadach ogólnych k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy: „[...] pracownik obowiązany jest: [...] 8) działać wnikliwie, szybko, bezstronnie i w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów władzy ludowej, posługując się możliwie prostymi środkami prowadzącymi do należytego załatwienia sprawy<sup>38</sup>, 9) udzielać obywatelom niezbędnej pomocy przy załatwianiu przez nich spraw<sup>39</sup>, 10) czuwać, aby obywatel nie poniósł szkody wskutek nieznamości prawa, udzielać niezbędnych informacji oraz wyjaśniać zasadnicze cele i wytyczne polityki władzy ludowej<sup>40</sup> [...]”.

5) Postępowanie administracyjne w kodeksie stanowi — co odpowiada zresztą ogólnej linii rozwoju postępowania administracyjnego w wielu krajach (i to nie tylko w krajach o starych tradycjach kodyfikacyjnych)<sup>41</sup> — dalszy krok w kierunku zbliżenia tego postępowania do procesu sądowego. Stopień zbliżenia jest *toute proportion gardée* dość wysoki. O takim ukształtowaniu postępowania kodeksowego zdecydowały dążenia do wzmocnienia praworządności, silne zwłaszcza na tle

<sup>36</sup> F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej...*, op. cit., s. 911.

<sup>37</sup> Dz. U. nr 24, poz. 151.

<sup>38</sup> Por. art. 6 i 10 k.p.a.

<sup>39</sup> Sformułowano tutaj obowiązek udzielania pomocy chyba nawet szerzej niż w art. 7 k.p.a.

<sup>40</sup> Por. art. 7 k.p.a. oraz art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych (tekst jednolity: Dz. U. nr 29/1963, poz. 172).

<sup>41</sup> Najbardziej może charakterystyczna dla tej linii rozwojowej jest ewolucja postępowania administracyjnego w Anglii i Stanach Zjednoczonych AP (Federal Administrative Procedure Act z dnia 11 VI 1946 r.) oraz w krajach skandynawskich. Bliżej J. S. Langrod, *Uwagi o kodyfikacji postępowania administracyjnego w niektórych państwach*, PiP 1959, z. 5-6, s. 908 i n.; również E. Iserzon, *Moc obowiązująca aktu, administracyjnego i domniemanie jego ważności*, RPEiS, 1965, z. 1, s. 51 i n. oraz *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 210.

pewnych ujemnych doświadczeń w dziedzinie ochrony praw i interesów obywateli przed 1956 r. Nie mógł też nie pozostać bez wpływu brak ogólnej sądowej kontroli administracji.

Problem dość znacznej „judycjalizacji” postępowania administracyjnego podnoszono już w czasie dyskusji nad projektem kodeksu, wskazując oczywiste zalety, ale nie pomijając także pewnych wad takiego ukształtowania. Wady są w istocie bardzo niewielkie: z wprowadzeniem pewnych nowych instytucji procesowych lub rozbudową istniejących wiąże się niekiedy większa niż dotychczas formalizacja tego postępowania (nadal jednak bez porównania mniejsza niż procesu sądowego). Słusznie jednak zauważył przy innej okazji W. Dawidowicz, że „Im bardziej rozwinięte są przepisy proceduralne w danym systemie prawa administracyjnego, tym mniej jest miejsca dla dowolności lub przypadkowości działania poszczególnych organów administracji państwowej lub ich pracowników, tym bardziej prawidłowo działa aparat administracyjny i tym lepiej chronione są prawa i interesy obywateli”<sup>42</sup>.

Zagwarantowaniu pełniejszej niż dotąd ochrony praw i interesów strony w postępowaniu służy dziś już samo szersze określenie pojęcia strony (które daje, jak wiadomo, podstawę do przyjęcia „subiektywnej wersji” tego pojęcia, podobnej do koncepcji strony w procesie cywilnym)<sup>43</sup>, wzmocnienie bezstronności (znaczna rozbudowa przepisów o wyłączeniu pracownika; nowe zupełnie przepisy o wyłączeniu organu), rozszerzenie uprawnień strony w toku postępowania wyjaśniającego (np. gdy chodzi o udostępnienie akt sprawy), a zwłaszcza w toku postępowania dowodowego (prawo czynnego udziału w przeprowadzeniu dowodów; przyjęcia zasady, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną wtedy, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów i in.), nowe przepisy o postanowieniach i zażaleniach, korzystna modyfikacja przepisów o wznowieniu postępowania (wznowienie obligatoryjne, rozszerzenie katalogu przesłanek uzasadniających wznowienie) itd. Wszystkie te nowości wzorowane są w mniejszym lub większym stopniu na procesie sądowym<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Rola kodyfikacji postępowania administracyjnego. Tezy powielone na konferencję naukową poświęconą zagadnieniom postępowania administracyjnego, zorganizowaną przez Komitet Nauk Prawnych PAN, Warszawa 4-6 IX 1961 r. Patrz także Z. Janowicza sprawozdanie z tej konferencji, RPEiS 1961, z. 4, s. 329.

<sup>43</sup> Pojęcie strony jest chyba najbardziej spornym zagadnieniem w naszym postępowaniu administracyjnym. Przegląd literatury w tej materii daje M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 434 i n.

<sup>44</sup> Kodeks nie przyjął jednak postulatów zmierzających do „maksymalnego zbliżenia” postępowania administracyjnego do procesu sądowego. Nie przyjęto więc propozycji „wprowadzenia formalnego postanowienia o wszczęciu postępowania, formalnego aktu przedstawienia stronie zebranych materiałów przed wydaniem decyzji” itd.; S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 638.

Trudno oczywiście o zupełne porównywanie postępowania sądowego i postępowania administracyjnego, aczkolwiek „Kluczowa idea postępowania administracyjnego — czynny udział strony w postępowaniu, jej współpraca w ustalaniu strony faktycznej i prawnej sprawy — jest zgodna z kluczową ideą postępowania sądowego” (E. Iserzon)<sup>45</sup>. Różne są przecież cele i zadania sądownictwa i administracji, różna w związku z tym ich struktura i formy działania. Tak np. organy administracyjne powiązane są ze sobą z reguły stosunkiem hierarchii lub nadzoru, z czym łączy się nieznana sądownictwu możliwość uchylania decyzji w trybie nadzoru. Dla administracji charakterystyczna jest — w przeciwieństwie do sądownictwa — możliwość wszczynania postępowania z urzędu. Wreszcie inna, zupełnie swoista jest pozycja organu w postępowaniu administracyjnym (jest on także sędzią „we własnej sprawie”)<sup>46</sup>. Nie można dlatego oczekiwać, by postępowanie administracyjne upodobniło się we wszystkim niemal do postępowania sądowego. Chodzi jednak o to, i temu daje wyraz kodeks, by zapewnić obywatelowi czy innej stronie należyte gwarancje procesowe, by zatem — o ile to jest w ogóle osiągalne — w stosunku między organem a stroną zapanowała „równość broni”<sup>47</sup>

Polska należy zresztą, co zasługuje na osobną wzmiankę, do rzędu tych krajów, które już od dawna (nawet w okresie istnienia sądownictwa administracyjnego) przywiązywały dużą wagę do postępowania administracyjnego. Nie wahano się nazywać go procesem<sup>48</sup>; stanowisko takie jest tym bardziej uzasadnione pod rządem kodeksu. Do dzisiaj jeszcze

<sup>45</sup> E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 209.

<sup>46</sup> Por. np. E. Iserzon, *ibidem*; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką*, *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków - Warszawa 1964; J. Filipek, *Stosunek administracyjno-prawny*, Kraków 1964 (*Zeszyty Nauk. Uniw. Jagiell.*, *Prace prawnicze*, z. 34), s. 155 i n.; J. Starościk, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 17.

<sup>47</sup> „Równości broni” w postępowaniu administracyjnym poświęca wiele uwagi E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, op. cit., zwłaszcza s. 230 i n.

<sup>48</sup> Już w 1947 r. pisał J. S. Langrod (w przedmowie do cyt. komentarza J. Pokrzywnickiego, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948, s. V): „Zerwanie z traktowaniem postępowania administracyjnego jako jakiegoś zestawu instrumentów czysto technicznych, oddanych w zasadzie tylko dobrej woli administrujących, a natomiast wniknięcie w konsekwencje logiczne ujmowania go jako »stosunku procesowego«, tzn. bez żadnej logicznej przepaści między nim, a procesem sądowym (np. przed sądem administracyjnym, cywilnym, karnym itd.) jest rzeczą wielkiej wagi. Kiedy Fierich w 1911 r. przeciwstawiał »drogę administracyjną« — »drodę prawa« (procesowi sądowemu), to tkwi jeszcze głęboko w przestarzałym dziś całkowicie i wręcz błędnym ujmowaniu zagadnienia. Kiedy dzisiaj natomiast powstają uzasadnione sugestie traktowania całego procesu jako jednej całości, jako jak gdyby rodziny — rozgałęzionej wprawdzie i różnorodnej, ale niemniej jedności — to wprowadza nas to w zespół pojęć, który może wnieść nieco nowego światła w systematykę naukową, a pośrednio i w życie prawne”. Patrz także tegoż autora, *Uwagi o kodyfikacji postępowania administracyjnego w niektórych państwach* s. 893 i n.

w niektórych systemach prawnych (np. we Włoszech i Niemczech Zachodnich) unika się na ogół terminu „proces administracyjny” dla oznaczenia tego, co dzieje się przed organami administracyjnymi. Uważa się, że „proces” toczy się dopiero przed sądem (processo, Prozess), przed administracją odbywa się tylko „postępowanie” (procedimento amministrativo. Verwaltungsverfahren)<sup>49</sup>.

### III

Kodyfikacja z 1960 r. zyskała sobie ogólnie, w kraju i zagranicą, bardzo pozytywną opinię<sup>50</sup>. Podnosi się zwykle przede wszystkim takie jej walory, jak umiejętne włączenie w system postępowania administracyjnego (więcej nawet: organiczne związanie z tym systemem) trzech nowych instytucji prawnych: postępowania „skargowego”, udziału prokuratora i udziału organizacji społecznej na prawach strony, sformułowanie (i pełniejsze w stosunku do pokrewnych kodyfikacji rozwinięcie) zasad ogólnych, oraz zapewnienie stronom znacznych gwarancji procesowych, z czym łączy się oczywiście pełniejsze niż poprzednio określenie uprawnień i obowiązków organu w postępowaniu.

Równie bezsporne, jak wykazuje dziewięcioletnia już praktyka, jest

<sup>49</sup> F. Becker, *Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung — Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Stuttgart - Bruxelles, 1960, s. 99 pisze: „Wie ein Teil der spanischen, so versucht auch die italienische Verwaltungsrechtsliteratur, einen Wesenunterschied zwischen dem Verwaltungsverfahren (procedimento amministrativo) und dem gerichtlichen Prozess (processo) zu finden. Dieser besteht nach der Lehre Benvenutis darin, dass das Verwaltungsverfahren der Interessenbefriedigung des Urhebers des Verwaltungsaktes und nicht der Parteien dient. Aus dieser Begriffsbestimmung folge, dass das Beschwerde- und das Disziplinarverfahren Prozessdisziplinen und nicht ein „mere procedimento” seien, da in ihnen das Interesse des Beschwerdeführers bzw. des disziplinarisch verfolgten Beamten grösser sei als das der Verwaltung”. Jeżeli chodzi o Niemiecką Republikę Federalną — patrz F. Becker, op. cit., s. 130 i n. oraz Z. Janowicz, *Tendencje rozwojowe ustroju administracyjnego Niemieckiej Republiki Federalnej*, Poznań 1969, s. 160 i n.

<sup>50</sup> Z zagranicznych opinii o kodeksie patrz np. A. S. Angelow, *Administrativnoto proizvodstvo w Czechoslovakia, Ungaria i Polska*, Sofia 1962 (Godisznik na Sofijskija Universitet, s. 96), F. Becker, op. cit., (który omawia jeszcze projekt k.p.a.), W. Gellhorn, *Protecting citizens against administrators in Poland*, *Revue internationale des sciences administratives* 1964, nr 7, G. Langrod, *La codification de la procédure administrative non contentieuse en Pologne*, *La Revue administrative*, 1960, nr 6; W. Meder, *Die Verwaltungsverfahrensordnung der Volksrepublik Polen*, *Verwaltungsarchiv*, 1961, Heft 4.

Warto tu wspomnieć o szerokiej popularyzacji k.p.a. przeprowadzonej za granicą przez autorów polskich: W. Dawidowicza, E. Iserzona, J. Litwina, S. Rozmaryna, J. Starościana, M. Zimmermanna. W wydawnictwie *Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes* (herausgegeben in Verbindung mit F. Becker u. K. König von C. H. Ule, Berlin 1967) ukazało się tłumaczenie pełnego tekstu k.p.a. wraz z obszernym wstępem J. Litwina.

ogromne znaczenie kodeksu dla kształtowania się prawidłowych stosunków wzajemnych między administracją państwową a obywatelami, organizacjami społecznymi i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, dla wytworzenia się właściwego „stylu” pracy organów administracyjnych i wzrostu „kultury administrowania”. Tej wysokiej oceny nie umniejszają — moim zdaniem — różne, dość częste niedociągnięcia i błędy przy stosowaniu kodeksu<sup>51</sup>; ich źródłem są, zresztą raczej rzadko, postanowienia samego kodeksu, (nadal brak jeszcze dostatecznej ilości wyszkolonych pracowników, nie zakończono jeszcze „porządkowania” materialnego ustawodawstwa administracyjnego, nadmierna „legislacja resortowa” itd.).

Każdej nowej kodyfikacji towarzyszy znaczny rozwój orzecznictwa i literatury. Rozwój ten w zakresie postępowania administracyjnego jest zjawiskiem zasługującym na szczególne podkreślenie. Kodeks dał już *in statu nascendi* potężny impuls do rozwoju literatury i wzrostu ogólnospołecznego zainteresowania postępowaniem administracyjnym; szeroka, żywa i bardzo owocna dyskusja publiczna jest przekonywającym tego dowodem. Literatura dotycząca kodeksu liczy dzisiaj kilkaset pozycji<sup>52</sup>; piszą przedstawiciele nauki, prokuratury<sup>53</sup> i dość często także reprezentanci praktyki administracyjnej<sup>54</sup>. Interesujące, coraz bardziej publicznie udostępniane orzecznictwo naczelných organów administracji państwowej stanowi istotny bodziec dla rozwoju literatury i na odwrót — samo czerpie z niej wiele.

Jak w każdej chyba ustawie, tak i w kodeksie, są pewne sformułowania nie dość pełne i jednoznaczne. Wyłania się więc szereg kwestii niejasnych i spornych. Genezy niektórych wątpliwości trzeba szukać w toku samych prac przygotowawczych; tak jest zwłaszcza z pojęciem strony, które — jak wiadomo — stanowi kompromis różnych, ścierających się w łonie komisji, tendencji. Szereg kłopotów przysparza niezbyt szczęśliwe sformułowanie niektórych przyczyn nieważności (art. 137 § 1 pkt. 1 i 2)

<sup>51</sup> Mówiono o nich także w toku bardzo interesującej dyskusji „KPA w praktyce” (spotkanie redakcyjne) GiAT, 1965, nr 5, s. 4 i n.; Wendel, dyr. Biura Urzędu Rady Ministrów powiedział m. in. że przepisy szczegółowe kodeksu „są z mniejszą czy większą dokładnością stosowane, ale »duch KPA«, zawarty w jego zasadach ogólnych — jeszcze w pełni »nie unosi« się nad naszymi urzędami” (s. 17). Od tego czasu zaszły jednak w stosowaniu k.p.a. pewne pozytywne zmiany; przyczynia się do tego wzrost poziomu fachowego pracowników administracji.

<sup>52</sup> Jest wśród nich m. in. opracowanie systematyczne (W. Dawidowicz, por. wyżej), komentarz (E. Iserzona i J. Starościaka, 3 wyd.), monografia J. Borkowskiego, (*Zmiana i uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967) zbiory orzecznictwa (patrz niżej), studia i artykuły (oprócz cytowanych powyżej — m. in. prace L. Bara, T. Bigo, W. Brzezińskiego, J. Jendroński, J. Litwina, J. Służewskiego) i wiele prac drobniejszych, często cennych przyczynków.

<sup>53</sup> J. Świątkiewicz, H. Starczewski i in.

<sup>54</sup> B. Bogomilski, L. Jastrzębski, Z. Młyńczyk, E. Stobiecki, S. Surowiec i in.

itd. Największe jednak, zupełnie zasadnicze trudności nasuwa interpretacja zakresu obowiązywania przepisów o postępowaniu administracyjnym. Ustawodawca ograniczył się do stwierdzenia, że kodeks „normuje postępowanie w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej” (art. 1). Tradycyjnie uważa się, że przepisy o postępowaniu administracyjnym odnoszą się tylko do tzw. spraw zewnętrznych, tzn. gdy organy administracji państwowej (oraz organy państwowych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, art. 2) podejmują działania władcze wobec obywateli, osób prawnych, organizacji społecznych i państwowych jednostek organizacyjnych znajdujących się na zewnątrz tych organów, np. zmiana imienia i nazwiska, udzielenie przedsiębiorstwu państwowemu pozwolenia wodno-prawnego itp.; wyłącza się natomiast różnego rodzaju sprawy wewnętrzne, np. sprawy powstające w ramach działalności zakładów państwowych, stosunki służbowe i in.

Niemal od chwili wejścia w życie kodeksu nietrudno zauważyć tendencje do szerokiego interpretowania wspomnianego art. 1. Interesującym przykładem tych tendencji jest dążenie do częściowego objęcia działaniem kodeksu spraw pracowników mianowanych administracji państwowej (tzn. osób pozostających w stosunku służbowym s. s., dawnych „urzędników”). Tendencje takie, aczkolwiek mógłby ktoś im zarzucić naruszenie „czystości konstrukcji teoretycznej”, są życiowo na pewno uzasadnione. U ich podstaw leży bowiem niewątpliwie chęć do zapewnienia pracownikom tej kategorii większej ochrony prawnej (pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę korzystają przecież z ochrony komisji rozjemczych, a ponadto mają otwartą drogę sądową, dawni zaś urzędnicy korzystali — przynajmniej częściowo — z ochrony sądów administracyjnych. Trudno byłoby zatem kwestionować słuszność stanowiska, jakie zajął w znanej opinii zespół doradczy do spraw k.p.a. przy Urzędzie Rady Ministrów<sup>55</sup>. Opinia ta mogłaby — jak się wydaje — stanowić wstęp do wydania odpowiednich, dostosowanych do tego rodzaju spraw wewnętrznych, przepisów. W każdym razie jest świadectwem dużej siły atrakcyjnej kodeksu.

Przykładem innych, równie chyba daleko idących tendencji są poglądy sugerujące możliwość stosowania przepisów kodeksu do spraw, jakie powstają w stosunkach między przedsiębiorstwami państwowymi a ich jednostkami nadrzędnymi<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Opinia nr 12 Zespołu doradczego do spraw k.p.a. z dnia 29 IV 1963 (do art. 1 i 97 § 1 k.p.a.; tekst wraz z komentarzem L. Jastrzębskiego w wydawnictwie: *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa...* pod red. J. Łętowskiego i J. Starościaka Warszawa 1967, s. 150 i n.

<sup>56</sup> Patrz m. in. L. Bar, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec decyzji administracyjnych*, PUG, 1966, nr 8, E. Iserzon, *Przedsiębiorstwo państwowe jako strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP, 1967, z. 2, W. Dawidowicz, *Kierowanie przedsiębiorstwami państwowymi a kodeks postępowania administracyjnego*, PiP, 1968, z. 1. (polemika, głównie z E. Iserzonem).



W całym okresie — jeżeli go tak można nazwać — „kodeksowym”, zaczynającym się od chwili podjęcia pracy nad projektem, pojawiają się postulaty dotyczące zorganizowania sądowej kontroli administracji<sup>57</sup>; wskazuje się m. in. na rolę sądownictwa administracyjnego w zapewnieniu jednolitości orzecznictwa organów administracyjnych, podobną do roli Sądu Najwyższego w działalności sądów powszechnych. Twórcza działalność sądownictwa administracyjnego odsuwa zresztą na wiele lat potrzebę ewentualnej nowelizacji, niewskazanej raczej (przynajmniej zbyt wcześnie) w przypadku ustaw o znaczeniu podstawowym ze względu na niebezpieczeństwo zwichnięcia przewodnich linii legislacyjnych i — co nie mniej ważne — także ze względu na konieczność ugruntowania się tych aktów w świadomości społeczeństwa. Warto tutaj przypomnieć, że kontrola sądowa nad administracją — w różnych zresztą formach i w różnym zakresie — staje się instytucją coraz powszechniejszą w krajach socjalistycznych (ZSRR, Bułgaria, Węgry, Rumunia i — najpełniej — Jugosławia)<sup>58</sup>.

Wysuwano też niejednokrotnie postulaty zorganizowania jakiejś komisji lub innego organu ponadresortowego, np. przy Prezesie Rady Ministrów, czy też Urzędzie Rady Ministrów, czuwającego nad jednolitością orzecznictwa administracyjnego. Utworzenie takiego organu napotyka na pewne trudności, m. in. ze względu na konstytucyjne uprawnienia Rady Państwa (art. 25 ust. 1 pkt 3 Konstytucji)<sup>59</sup>. Jak do tej pory rolę tę spełnia w pewnym zakresie zespół doradczy do spraw k.p.a. przy Urzędzie Rady Ministrów<sup>60</sup>. W sytuacji obecnej, w której „ministerstwa i urzędy centralne są praktycznie ostatecznymi interpretatorami ustaw”<sup>61</sup> bardzo istotne znaczenie ma możliwie szerokie udostępnienie ich orzecznictwa (zwłaszcza precedensowego) w czasopismach prawniczych, osobnych wydawnictwach itp. Postulaty, wysuwane wielokrotnie w tej mierze, zostały już w niemałym stopniu w ostatnich latach zrealizowane. Na uwagę zasługuje zwłaszcza opublikowanie zbiorów orzeczeń z glosami.

<sup>57</sup> Postulaty te wysuwają niemal powszechnie przedstawiciele nauki prawa administracyjnego. Spośród reprezentantów z innych dyscyplin m. in. S. Rozmaryn (por. np. cytowane sprawozdanie z konferencji naukowej poświęconej zagadnieniom k.p.a. w 1961 r., s. 334) oraz A. Burda, *Demokracja i praworządność*, Wrocław, 1965, s. 228.

<sup>58</sup> Patrz bliżej m. in. J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 387 i n., oraz *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych...*, op. cit., s. 282 i n., 351; N. Saliszczewa, *Administratiwnyj process w SSSR*, Moskwa 1964, passim; I. Vintu, *Rola sądów powszechnych w dochodzeniu roszczeń spowodowanych bezprawnymi aktami administracyjnymi w SR Rumunii*, PiP, 1968, z. 2, J. Martonyi, op. cit.

<sup>59</sup> Patrz m. in. J. Litwin, *Drogi ujednoczenia wykładni prawa administracyjnego*, PiP 1965, z. 10, s. 478 i n.

<sup>60</sup> Por. cyt. już dyskusję „KPA w praktyce”, zwłaszcza głos A. Wendla, s. 17 i n.

<sup>61</sup> J. Starościak w podręczniku: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 371 oraz J. Litwin, *Drogi ujednoczenia wykładni prawa...*, op. cit., s. 479.

Pierwszeństwo przypada tutaj *Orzecznictwu naczelných organów administracji państwowej*, wydanemu przez Prokuraturę Generalną w r. 1964<sup>62</sup>, następnie ukazały się dwa tomy (trzeci w przygotowaniu) *Funkcjonowania administracji w świetle orzecznictwa* wydane przez Instytut Nauk Prawnych PAN<sup>63</sup>; w r. 1969 doszło *Orzecznictwo wodno-prawne* Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej<sup>64</sup>. Niemalże znaczenie dla zapewnienia jednolitości orzecznictwa ma także sprawa uporządkowania tzw. aktów resortowych (zwłaszcza jej drugi etap zapoczątkowany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z r. 1968)<sup>65</sup>. Zmniejszenie ilości różnego rodzaju instrukcji, pism okólnych itp. oraz określenie granic ich „mocy wiążącej” wpłynie z pewnością pozytywnie także na orzecznictwo administracyjne organów terenowych. Nie należy także zapominać o możliwości wykorzystania szerszych niż dotąd uprawnień organów prokuratury, przyznanych jej wspomnianą już ustawą z dnia 14 IV 1967 r.

Wreszcie pozytywną rolę odgrywa zwiększający się stale poziom fachowy pracowników naszej administracji; równocześnie niemal z wejściem w życie kodeksu rozpoczęto szeroko zakrojone kształcenie pracowników administracji na studiach administracyjnych (zawodowych, a potem i magisterskich), wreszcie i na studiach podyplomowych<sup>66</sup>. W programach tych studiów zapewniono wykładom postępowania administracyjnego poczesne miejsce.

## EVOLUTION DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE NON CONTENTIEUSE

### Résumé

La première codification polonaise de la procédure administrative, du reste l'une des premières codifications dans le monde, fut le décret de 1928 inspiré du modèle autrichien. Ce décret resta en vigueur après la guerre jusqu'à la fin de 1960 sans renouvellement formel. Cela ne veut pas dire qu'il n'a pas été sujet à des modifications indirectes dans les nouvelles conditions de régime. Ces modifications ont commencé à se produire surtout au moment de l'introduction en 1951 des „plaintes et motions”. Cette institution introduisant une „actio populaires” et un nouveau genre de procédure, a désactualisé certaines dispositions de la procédure admini-

<sup>62</sup> Drugi tom w opracowaniu H. Starczewskiego, J. Świątkiewiczza, M. Starczewskiej, B. Czapskiego i S. Rakowskiego, Warszawa 1968.

<sup>63</sup> Pod red. J. Starościaka i J. Łętowskiego, 1967 i 1969.

<sup>64</sup> Dodatek specjalny do nr 10 - 11 Biuletynu Informacyjnego, pod red. R. Pączuskiego, I. Centlewskiej i E. Górskiego, Bydgoszcz 1969; zawiera tylko zbiór decyzji.

<sup>65</sup> Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 I 1968 r. w sprawie uporządkowania resortowych aktów prawnych i ograniczenia ich ilości, GiAT, 1968, nr 4, s. 5 i n. oraz S. Rozmaryn, *Drugi etap prac*, GiAT, 1968, nr 4, s. 7 i n.

<sup>66</sup> Studia Podyplomowe Administracji przeznaczone dla osób pełniących z reguły kierownicze stanowisko w administracji, a mających wyższe wykształcenie nieprawnicze.

strative non contentieuse de 1928. Son effet cependant fut également un certain dualisme dans la procédure.

Le code de procédure administrative — loi du 14 juin 1960 — a éliminé ce dualisme harmonisant les „plaintes et motions" avec la procédure administrative sensu stricto, c'est à dire la procédure „quasi-juridictionnelle". Il a également pris en considération d'autres nouvelles institutions de l'état socialiste: la participation d'organisations sociales à la procédure, ainsi que l'intervention du procureur au service de la légalité. Un grand mérite du C.p.a. est de formuler les principes généraux de la procédure administrative, tels que le principe de la légalité, le principe de stabilité des décisions administratives définitives, le principe selon lequel les organes administratifs doivent, par leur façon de procéder consolider la confiance des citoyens envers les organes de l'Etat, etc.

Tendant à assurer à la partie en cause la position la plus favorable que possible dans la procédure administrative, le C.p.a. rapproche encore plus fort cette procédure du procès judiciaire civil. Il définit donc plus largement la notion de partie en cause, il renforce la garantie d'impartialité dans la procédure, il élargit les droits de la partie en cause dans la procédure d'enquête, il introduit et modifie les anciens moyens juridiques (recours et réclamations) etc.

La codification de la procédure administrative non contentieuse de 1960 a reçu en général, dans le pays et à l'étranger, des opinions très positives. Elle a ouvert une nouvelle époque importante non seulement dans le développement de la procédure administrative. Une intéressante littérature se développe très vivement ainsi que la juridiction des organes centraux de l'administration de l'état. Parmi les problèmes les plus importants et les plus difficiles de la pratique administrative, il convient de citer l'unité d'interprétation des prescriptions du code de procédure administrative; conséquemment à cela on a entre autres émis des propositions concernant l'organisation du contrôle juridictionnel de la légalité administrative.