

Małgorzata Stahl

O DOSKONALENIU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO *

Na łamach czasopism prawniczych toczy się dyskusja nad doskonaleniem postępowania administracyjnego. Artykuł niniejszy chce przedstawić niektóre podnoszone w niej problemy i podjąć próbę oceny niektórych z proponowanych rozwiązań udoskonalenia postępowania administracyjnego.

We wspomnianej wyżej dyskusji zarysowało się, jako zasadnicze, pięć nurtów rozważań. Dotyczą one takich kwestii, jak:

- 1) dostosowanie k.p.a. do zmian wprowadzonych reformami administracyjnymi z lat 1972—1975;
- 2) rozszerzenie zakresu obowiązywania k.p.a., a jednocześnie bardziej precyzyjne jego określenie;
- 3) doskonalenie przepisów k.p.a. w szerokim zakresie, obejmującym wszystkie fazy i w zasadzie większość instytucji i konstrukcji tego postępowania;
- 4) ujednoczenie prawnej regulacji innych niż postępowanie w sprawach indywidualnych rodzajów postępowania przed organami administracji państwowej;
- 5) sądowa kontrola nad administracją¹.

I. K.P.A. A REFORMA ADMINISTRACJI Z LAT 1972—1975

Tak założony program nowelizacji k.p.a. jest programem minimum. Tylko z pozoru jest to zagadnienie proste, o charakterze technicznym.

* Artykuł został złożony w 1978 r.; jego opublikowanie, mimo wejścia w życie noweli do k.p.a., uznano za celowe, ponieważ stanowi on podsumowanie etapu dyskusji nad kierunkami doskonalenia postępowania administracyjnego.

¹ Najważniejsze problemy oraz propozycje zmian przedstawił ostatnio Z. Janowicz w aneksie do pracy *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa—Poznań 1978, s. 223—242. Zagadnienie sądowej kontroli zostało w artykule potraktowane marginesowo z uwagi na fakt, że w ostatnim czasie było przedmiotem wielu opracowań.

Takie przekonanie było zapewne przyczyną, iż w dyskusji kwestie te, jakkolwiek podnoszone przez wszystkich, tylko wyjątkowo były szerzej rozwijane² (z wyjątkiem kwestii instancyjności postępowania). Zagadnienia tego nie da się sprowadzić do zmiany samej tylko terminologii i prostych zabiegów technicznych, wiąże się ono z wieloma ważkimi problemami teoretycznymi i praktycznymi, które przy tej okazji winny być rozstrzygnięte. Do takich zagadnień należą m. in.:

1) koncepcja nadzoru nad postępowaniem administracyjnym (a w szczególności kwestia celowości przyznania kompetencji nadzorczych, które posiadały prezydium rad narodowych, organom innym niż terenowe organy administracji, skupiające obecnie w swych rękach funkcje decyzyjne i nadzorcze, i — w razie uznania potrzeby takiego rozwiązania — decyzyja, kto te funkcje powinien sprawować);

2) znalezienie sposobu zlikwidowania nierówności obywateli wobec prawa, będącej wynikiem niejednakowych przesunięć kompetencji w związku z wprowadzeniem dwustopniowego podziału terytorialnego³;

3) kwestie związane z konsekwencjami rozbudowanego systemu upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, zwłaszcza dotyczące:

a) zbiegu decyzji terenowego organu administracji państwowej i decyzji podmiotu działającego z upoważnienia w tej samej sprawie,

b) skutków przekroczenia zakresu upoważnienia, działania bez upoważnienia,

c) systemu kontroli decyzji podjętych na zasadzie upoważnienia na szczeblu wojewódzkim,

d) funkcjonowania instytucji wyłączenia organu w przypadku działania z upoważnienia.

Przekroczenie granic upoważnienia lub działania bez takowego było już przedmiotem obszernego komentarza⁴, co pozwala na przedstawienie jedynie konkluzji B. Bogomilskiego, sprowadzających się do tezy, że mi-

² Najszerzej omawia te kwestie B. Bogomilski, *O kodeksie postępowania administracyjnego na tle reformy administracji terenowej*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 11; wcześniej rozważał te kwestie J. Świątkiewicz, *Z problematyki kompetencji i postępowania na tle reformy terenowych organów władzy i administracji państwowej*, *ibidem* 1974, z. 4.

³ Zwrócił na to uwagę S. Kowalewski, *Kryteria podziału zadań między stopnie administracji państwowej*, „Organizacja — Metody — Technika” 1976, nr 5. Por. także K. Siarkiewicz, *Trzeci etap reformy terenowych organów władzy i administracji państwowej w PRL*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 6, s. 12 oraz M. Elżanowski, *Kompetencje i zadania naczelników gmin, a nowy podział administracyjny*, *ibidem* 1977, z. 4, s. 41.

⁴ B. Bogomilski, *Postępowanie administracyjne na tle reformy administracji terenowej*, [w:] *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, t. 5, Warszawa 1977, s. 93—102.

mo braku w k.p.a. i w innych przepisach sankcji wobec decyzji wydanych bez upoważnienia, decyzje takie należy traktować jako nieważne i podlegające uchyleniu na mocy art. 137 § 1 pkt 2 k.p.a. (wydanie decyzji bez jakiegokolwiek podstawy prawnej). W żadnym przypadku, zdaniem B. Bogomilskiego, jako podstawa uchylenia nie mógłby służyć art. 137 § 1 pkt 2 ani pkt 7 tegoż artykułu. Rozwiązanie to, chyba trafne na gruncie obecnej regulacji prawnej, nie jest najszcześniejsze z tego względu, że znowu art. 137 § 1 pkt 2 został potraktowany jako swego rodzaju szeroka furtka dla uchylenia decyzji ostatecznych w razie niemożności zastosowania innej przyczyny uchylenia obiektywnie wadliwej decyzji, a taka rozszerzająca wykładnia jest od lat przez doktrynę oceniana krytycznie, podobnie jak niefortunne od początku sformułowanie przepisu art. 137 § 1 pkt 2, potrzebę zmiany którego sygnalizowano i w obecnej dyskusji⁵.

Ze szczególną troską podnoszono w dyskusji sprawę kontroli decyzji wojewodów. O potrzebie rozszerzenia form kontroli decyzji zapadających na szczeblu wojewódzkim pisałam już szerzej⁶. Tu zatem chciałabym się ograniczyć do wskazania i analizy różnych wariantów tej kontroli wysuwanych w toku dyskusji⁷. Przedstawione rozwiązania dadzą się sprowadzić do:

1) wprowadzenia postępowania dwuinstancyjnego wewnętrznego, na tym samym szczeblu, poprzez:

a) utworzenie na tym szczeblu szczególnego organu kontroli — proponowane tu rozwiązania różnią się od siebie nawet dość znacznie,

⁵ M. in. J. Jendrośka, *Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 4, s. 23; J. Świątkiewicz, *O potrzebie i kierunkach nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, *ibidem*, z. 6, s. 18; E. Ochendowski, *Propozycje udoskonalenia niektórych instytucji postępowania administracyjnego*, *ibidem*, z. 12, s. 56.

⁶ M. Stahl, *Reforma administracji terenowej a zasada dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja — Metody — Technika” 1976, nr 2, s. 18—22.

⁷ Kwestię tę poruszali m.in. L. Bar, K. Siarkiewicz, *Doskonalenie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 3; Jendrośka, *op. cit.*, s. 21—22, 25; J. Łętowski, *O możliwościach doskonalenia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 5, s. 28—31; Bogomilski, *O kodeksie...*, s. 51; Świątkiewicz, *O potrzebie...*, s. 16; Ochendowski, *op. cit.*, s. 55; J. Borkowski, *Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 1, s. 67—68; J. Leszczyński, *Aktualizacja k.p.a.*, „Prawo i Życie” 1977, z. 27; Z. Janowicz, *Uwagi o doskonaleniu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 5, s. 55—56; E. Kiedrowicz, M. Mincer, *Propozycje niektórych zmian kodeksu postępowania administracyjnego*, *ibidem*, z. 7, s. 111.

np. co do kompetencji tego organu (odwoławczy czy tylko nadzorczy, o kompetencjach reformacyjno-kasacyjnych czy tylko kasacyjnych), co do jego usytuowania i składu,

b) w sprawach zdekoncentrowanych dopuszczenie „odwołania” do wojewody;

2) wprowadzenia w sprawach zdekoncentrowanych dwufazowego postępowania jednoinstancyjnego poprzez upowszechnienie instytucji zgłaszania zastrzeżeń do projektu decyzji;

3) przywrócenia odwołania do ministra lub kolegiального organu przy ministrze;

4) sądowej kontroli decyzji ostatecznych.

Pierwsze z rozwiązań przewija się w wielu wypowiedziach. Proponowany organ winien być kolegialny, o składzie społecznym, o dużym stopniu niezależności. Podkreśla się nawet, że w jego składzie winni się znaleźć sędziowie. Rozwiązanie takie prowadziłoby jednak, wydaje się, do kolejnej fikcji i kolejnego „uproszczenia” — nie byłaby to bowiem ani „prawdziwa” kontrola sądowa nad administracją mimo udziału i absorbowania sędziów, bo inne są takiej kontroli kompetencje i zakres, ani też kontrola niezależna, z uwagi na usytuowanie. Niezależność organu orzekającego usytuowanego „przy organie” stopnia wojewódzkiego (o bardzo dużym autorytecie) jest bowiem zawsze problematyczna. Z uwagi na bardzo zróżnicowany charakter spraw, które należałoby mu powierzyć, musiałby to ponadto być organ o bardzo licznym składzie. Obok sędziów musieliby się tam znaleźć specjaliści od poszczególnych zagadnień, a jeżeli ci akurat byłiby przedstawicielami organu, to ich supremacja byłaby oczywista. Decyzje byłyby skontrolowane z punktu widzenia legalności, ale mogłoby takie postępowanie nie wyeliminować innych ich wad.

Trudno byłoby też przyjąć koncepcję odwołania od upoważnionego pracownika do wojewody, który rozstrzygałby sprawę ostatecznie. Uzasadnienie takiej koncepcji wymagałoby karkołomnych wręcz uzasadnień teoretycznych i pozostawiałoby kwestię nie rozwiązana w sytuacji, gdy każdą sprawę organ administracji może załatwić samodzielnie i gdy są sprawy, których załatwienie zastrzegł dla siebie. Ponadto gdyby swoje funkcje „quasi-odwoławcze” wojewoda traktował poważnie (w praktyce zapewne rzeczywistymi autorami decyzji byłiby ci, którzy wydali decyzję z upoważnienia), mogłoby to prowadzić do znacznego zwiększenia jego obowiązków.

Pewne wady posiada też koncepcja dwufazowego, jednoinstancyjnego orzekania przy zastosowaniu instytucji zastrzeżeń do projektu decyzji. Jest to bowiem nadal orzekanie na tym samym szczeblu, a wprowadzenie

nie obowiązku zasięgnięcia opinii stron o projektowanym rozstrzygnięciu nie rodzi obowiązku uwzględnienia tych zastrzeżeń, zastrzeżenia te rozpatruje ten, kto przygotowywał projekt decyzji — nie zapewnia to obiektywizmu. Zaletą tej koncepcji jest natomiast możliwość łatwego jej wprowadzenia — podstawy do takiej formy kontroli decyzji można bowiem wyprowadzić z przepisów k.p.a. (art. 68 § 1). Powstaje jednak pytanie co do zakresu obowiązku przedstawiania projektu decyzji i sposobu jego realizacji, skoro jednym z najczęstszych uchybień w postępowaniu administracyjnym jest naruszenie praw strony do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Jest to rozwiązanie od strony modelowej ciekawe, ale nie może ono zastąpić kontroli decyzji już zapadłej.

Następne rozwiązanie — przywrócenie odwołania do ministra — jest postulatem, który z pozoru może godzić w dążenie do zmiany zadań i pozycji organów naczelnych. Zastanówmy się jednak, czy jest to naruszenie tych dążeń aż tak poważne, by eliminowało możliwość takiego rozwiązania. Po pierwsze, liczba spraw załatwianych w I instancji na szczeblu wojewódzkim, choć jeszcze spora, to jest jednakże dużo mniejsza niż dawniej; są to ponadto sprawy o dużym z reguły ciężarze gatunkowym, a więc tym bardziej wymagające kontroli. Po drugie, liczba odwołań jest niewielka i twierdzenie, że ich rozpatrywanie bardzo zwiększy obciążenie ministrów jest przesadne. Wręcz przeciwnie, można by nawet stanąć na stanowisku, że większe obciążenie ministrów z tego tytułu mogłoby wywrzeć pozytywny skutek w tym sensie, że stanowiłoby sygnał o nieprawidłowościach w rozłożeniu kompetencji między szczeble terenowe (zbyt duży zakres orzekania w I instancji na szczeblu wojewódzkim) oraz o wadach orzecznictwa niektórych organów, a w konsekwencji doprowadzić do dalszych zmian i przesunięć kompetencji „w dół” i zmniejszenia obciążenia organów naczelnych. Można więc twierdzić, że przywrócenie odwołania od decyzji wojewodów dałoby ministrom i kierownikom organów centralnych asumpt do działania w pożądanym kierunku — ustalenia optymalnego modelu kompetencji organów administracji państwowej, pozostawienia wojewodom orzekania w I instancji tylko w nielicznych, bardzo ważnych sprawach, a ministrom załatwiania ich w trybie odwoławczym. Ponadto trzeba pamiętać, że wprowadzenie wielu podziałów specjalnych nie zmieniło toku instancji — od decyzji wielu organów administracji wyspecjalizowanej służy nadal odwołanie do organów naczelnych, i to często w sprawach mniej istotnych niż te, które załatwia wojewoda.

Przy obecnej praktyce wielu ministrów nierealizowania nawet kompetencji nadzorczych istnieje właściwie tyle ośrodków wykładni, ilu jest wojewodów. Nie jest to rozwiązanie najlepsze. Funkcje w zakresie zapewnienia jednolitej wykładni winni w większym stopniu przejąć i rea-

lizować ministrowie poprzez postępowanie odwoławcze i nadzorcze. Tylko to ostatnie rozwiązanie pozwala w pełni zrealizować zadania, jakie stawia się przed kontrolą w trybie odwoławczym. Dla obywatela, którego sprawę załatwia wojewoda, istotna jest wysoka ranga organu kontroli. Jest to ważne także z punktu widzenia tak ważnej zasady postępowania administracyjnego jak obowiązek przekonania strony o słuszności wydanej decyzji. Nadto jest to czynnik oddziałujący przewencyjnie na pracowników i skłaniający ich do staranności przy załatwianiu sprawy.

Postulat zastąpienia kontroli instancyjnej decyzji wojewodów kontrolą sądową wydaje się w tej sytuacji wtórny. Taka kontrola jest potrzebna i spełnia swe zadania dopiero po wyczerpaniu dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, w którym zakres kontroli i jej kryteria są odmienne.

W tej sytuacji za najlepszą z propozycji kontroli decyzji podejmowanych na szczeblu wojewódzkim należy uznać przywrócenie odwołań od decyzji wojewodów do ministrów (tym bardziej, że eliminuje to także kłopoty z rozwiązaniem kontroli w sprawach zdekoncentrowanych wewnętrznie — na zewnątrz są to bowiem decyzje wojewody).

II. ROZSZERZENIE ZAKRESU OBOWIĄZYWANIA K.P.A. I FORM POSTĘPOWANIA PRZY ZAŁATWIANIU SPRAW INDYWIDUALNYCH

Kolejnym blokiem zagadnień poruszonych w dyskusji są zagadnienia dotyczące kwestii rozszerzenia zakresu obowiązywania k.p.a w sprawach indywidualnych, wyeliminowania wątpliwości, jakie w tym zakresie powstają oraz pewnych rozwiązań technicznych o odmiennym charakterze, a mianowicie usunięcia z kodeksu niektórych przepisów.

Postulaty i wnioski w tym zakresie wysuwane można sprowadzić do:

1) bardziej precyzyjnego sformułowania art. 1 k.p.a., np. wprowadzenia zamiast pojęcia „sprawy z zakresu administracji” pojęcia „sprawy z zakresu prawa administracyjnego”⁸ lub sformułowania, że k.p.a. normuje postępowanie przed każdym organem państwowym i przed każdym podmiotem realizującym funkcje administracji państwowej, jeśli wydaje on akty władcze, jednostronne, wywołujące skutki zewnętrzne⁹, trzeba jednak dodać, że obecne uregulowanie jest przez niektórych autorów preferowane z uwagi na możliwość rozszerzającej jego interpretacji¹⁰;

⁸ Jendrośka, *op. cit.*, s. 25—26.

⁹ Ochendowski, *op. cit.*, s. 51.

¹⁰ E. Smoktunowicz, *Problemy teorii postępowania administracyjnego na tle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1972, t. 9, s. 59—60.

2) wyraźnego określenia, że przepisy k.p.a. stosuje się nie tylko do spraw załatwianych w drodze decyzji¹¹, ale także do:

- a) wydawania zaświadczeń,
- b) różnego rodzaju aktów rejestracji,
- c) udzielania pisemnych informacji;

3) wskazania, że jego przepisy stosuje się także do postępowania przed organami zakładów administracyjnych w zakresie nie uregulowanym odrębnymi przepisami¹²;

4) bardziej precyzyjnego określenia zakresu obowiązywania k.p.a. w postępowaniu przed organami samorządu, organizacjami społecznymi i innymi podmiotami w razie wykonywania funkcji zleconych (wątpliwości w tym zakresie wynikają chyba z trudności zdefiniowania samego pojęcia funkcji zleconych, ale nie może to tłumaczyć i sankcjonować praktyki „wybierania” według uznania tych przepisów k.p.a., które będzie się stosować¹³;

5) rozszerzenia obowiązywania k.p.a. na tzw. postępowania wyłączne (art. 194 § 1 i § 2)¹⁴;

6) włączenia do k.p.a. i jednocześnie uproszczenia postępowania egzekucyjnego w administracji¹⁵;

7) uregulowania w kodeksie wszystkich kwestii wynikających ze współdziałania organów przy załatwianiu spraw administracyjnych¹⁶ (wydaje się, że decyzję wydaną w wyniku współdziałania należy traktować jako jedną decyzję);

¹¹ Kwestie te poruszali m. in. Jendrośka, *op. cit.*, s. 27; Świątkiewicz, *O potrzebie...*, s. 13; Ochendowski, *op. cit.*, s. 52.

¹² Por. E. Ochendowski, *Formy działania zakładu*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra M. Zimmermanna*, Warszawa—Poznań 1973, s. 105—121 oraz tegoż, *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 10, s. 58 i *Propozycje...*, s. 51. Por. także Jendrośka, *op. cit.*, s. 25—26.

¹³ Por. uwagi L. Koszewskiego w sprawie autorytatywnego i nie uzasadnionego pominięcia niektórych przepisów k.p.a. w postępowaniu przed organami adwokatury, *Stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu przed organami adwokatury*, „Palestra” 1966, nr 7/8, s. 21.

¹⁴ W doktrynie kwestia ta jest podnoszona niemal od momentu wejścia kodeksu w życie, w toczącej się obecnie dyskusji poruszali ją wszyscy dyskutanci. Najszerzej te zagadnienia analizuje J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne, zarys systemu*, Warszawa 1976.

¹⁵ Por. Świątkiewicz, *O potrzebie...*, s. 12; nieco inaczej Bar, Siarkiewicz, *op. cit.*, s. 9 oraz Borkowski, *Z zagadnień...*, s. 66—67. Por. także Janowicz, *Uwagi...*, s. 57—58.

¹⁶ Por. Świątkiewicz, *O potrzebie...*, Jendrośka, *op. cit.*, s. 27; Bar, Siarkiewicz, *op. cit.*, s. 8.

8) wprowadzenia formy postępowania uproszczonego¹⁷, a szerzej: zróżnicowania trybów postępowania administracyjnego¹⁸ w zależności od charakteru sprawy, liczby stron (tzw. postępowanie masowe), sposobu załatwiania sprawy (np. w drodze umownej itp.);

9) jednolitego uregulowania i włączenia do k.p.a. wszelkich zagadnień dotyczących styku decyzji administracyjnej i organów administracji z orzeczeniem sądowym i sądami¹⁹, w tym:

- a) zasad rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych,
- b) sytuacji, w których decyzja administracyjna stanowi przesłankę do zawarcia umowy cywilnej,
- c) toku postępowania w przypadkach, w których istnieje możliwość przejścia sprawy załatwianej w postępowaniu administracyjnym na drogę sądową,
- d) kontroli sądowej nad administracją (skoro dążymy do tego, by w k.p.a. regulować całość postępowania w sprawach indywidualnych, to wydaje się, że uregulowanie podniesionych wyżej zagadnień powinno się w nim znaleźć)²⁰.

Paru słów bliższego wyjaśnienia wymaga punkt 5. W tej kwestii istnieje wiele kontrowersji i wątpliwości. Dotyczą one różnych zagadnień, od kwestionowania administracyjnego charakteru niektórych wymienionych w art. 194 procedur poczynając. Rozbieżności brak jedynie w dwu kwestiach — niemożności poddania przepisom k.p.a. postępowania arbitrażowego oraz potrzeby włączenia do k.p.a. postępowań jurysdykcyjnych: podatkowego, w sprawach rentowych, w sprawach powszechnego obowiązku obrony kraju, przed organami administracji wojskowej w sprawach uregulowanych przepisami szczególnymi, przed organami służby dyplomatycznej i konsularnej. Wątpliwości dotyczą celowości i możliwości poddania przepisom k.p.a. postępowań represyjnych: kar-

¹⁷ Potrzebę uregulowania tego trybu postępowania poruszali m.in. Jendrośka, *op. cit.*, s. 25; Łętowski, *op. cit.*, s. 22; Ochendowski, *Propozycje...*, s. 52; Borkowski, *Z zagadnień...*, s. 71; Janowicz, *Uwagi...*, s. 59—60. Jest to zagadnienie o tyle istotne, że brak tego trybu stanowi dla niektórych autorów przesłankę do wysuwania postulatów dekodyfikacyjnych. Por. np. I. Wiszniewska, *Z problematyki prawnej wdrażania projektów wynalazczych*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 1, s. 87.

¹⁸ Por. Łętowski, *op. cit.*, s. 22; Ochendowski, *Propozycje...*, s. 52—54.

¹⁹ Por. m. in. Bar, Siarkiewicz, *op. cit.*, s. 6—7; Łętowski, *op. cit.*, s. 28—30; Świątkiewicz, *O potrzebie...*, s. 15, 19 i tenże, *Sądowa kontrola działalności administracji w PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 8/9; Borkowski, *Z zagadnień...*, s. 71 oraz M. Stahl, *Zbieg drogi postępowania administracyjnego i drogi postępowania sądowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” (w druku).

²⁰ Por. zwłaszcza uwagi Borkowskiego, *Z zagadnień...*, s. 71.

nego skarbowego i w sprawach wykroczeń, a także procedur dyscyplinarnych oraz postępowania przed komisjami rozjemczymi (tym procedurom odmawia się bowiem niekiedy administracyjnego charakteru).

Włączenie do kodeksu postępowania administracyjnego postępowań wymienionych w art. 194 winno, zdaniem dyskutantów²¹, nastąpić w drodze wydzielenia w k.p.a. części ogólnej i części szczególnej zawierającej przepisy regulujące w odmienny sposób pewne kwestie proceduralne z uwagi na charakter sprawy i rodzaj organów orzekających.

Obok tych propozycji, rozszerzających zakres obowiązywania k.p.a. lub włączających do niego procedury szczególne, w dyskusji zgłoszono także postulaty o innym charakterze: wyłączenia z kodeksu postępowania skargowego i przepisów regulujących udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym²². Ta pierwsza propozycja spotkała się z krytyką, zasługuje jednak na bliższe rozważenie. Rola skarg nie ogranicza się do spraw indywidualnych z zakresu administracji państwowej. Realizują one inny cel niż przepisy k.p.a. Włączenie regulacji prawnej postępowania w sprawach skarg do kodeksu przyporządkowuje je niejako do spraw indywidualnych. Wywołuje to skutki inne, niż wskazywane przez L. Krąkowskiego²³ — zmniejsza niejako „wizualnie” ich rolę. Najpierw instytucję skarg regulowała wspólna uchwała RM i RP, nie zharmonizowana z przepisami rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1928 r., w związku z czym jej stosowanie w praktyce wywoływało wiele trudności. Aby podnieść rolę skargi i zarazem rozstrzygnąć te wątpliwości problematykę skarg włączono do k.p.a. Wydaje się, i tu przychylamy się do poglądu J. Jendrośki²⁴, że obecne uregulowanie budzi również zastrzeżenia. Skargi pełnią w naszym ustroju funkcje tak ważne i doniosłe społecznie, że zasługują na uregulowanie w osobnej ustawie. Nie umniejszamy to ich znaczenia, jak obawia się L. Krąkowski²⁵, a właśnie je podnieśmy. W k.p.a. powinny pozostać, dla większej jasności regulacji prawnej, tylko przepisy — nazwijmy je — kolizyjne, dotyczące styku postępowania skargowego z postępowaniem administracyjnym (tj. obecne przepisy art. 163—167).

W dyskusji proponowano również wyłączenie z k.p.a. przepisów o udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Istotnie, te sprawy są obecnie uregulowane podwójnie. Takie uregulowanie pełni, naszym zdaniem, w postępowaniu administracyjnym dość istotną funkcję. Prokurator wie bowiem, jakie obowiązki spoczywają na nim z tytułu

²¹ Por. m. in. Borkowski, *Z zagadnień...*, s. 67; Jendrośka, *op. cit.*, s. 28.

²² Oba postulaty wysunął Jendrośka, *op. cit.*, s. 18—19.

²³ L. Krąkowski, *Życie dyktuje zmiany*, „Głos Pracy” 1977, nr 94, s. 3.

²⁴ Jendrośka, *op. cit.*, s. 18.

²⁵ Krąkowski, *op. cit.*

prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa i wystarcza mu regulacja zawarta w ustawie o Prokuraturze, ale wydaje się, że dla obywatela informacja o możliwości takiej kontroli jest dość istotna. Także w stosunku do pracowników to powtórzenie pełni dość istotne funkcje prewencyjne — ustawę o Prokuraturze pracownik winien wprowadzić znać, ale do niej nie zagląda, regulacja kodeksowa przypomina mu o możliwości wkroczenia prokuratora do postępowania. Istnienie w kodeksie wielu odesłań osłabia skuteczność aktu, wydaje się zatem, że w niektórych sytuacjach, a do takich należy zaliczyć i wyżej omówioną, lepsze jest powtórzenie przepisów, tym bardziej, że w ustawie o Prokuraturze brak odpowiednika art. 150 k.p.a.

III. DOSKONALENIE INSTYTUCJI I KONSTRUKCJI PRAWNYCH W K.P.A.

Następna grupa wniosków zgłoszonych w dyskusji dotyczy doskonalenia instytucji i konstrukcji ogólnego postępowania administracyjnego. Przyjrzenie się tym postulatam pozwala na stwierdzenie, że niewiele jest takich jego przepisów, które oszczędziłyby się oddziaływaniu czasu. W zasadzie do instytucji nie wzbudzających żadnych zastrzeżeń i ocenianych bardzo wysoko należą zasady postępowania administracyjnego, którym nadaje się nawet niekiedy przymiot zasad ogólnych prawa administracyjnego, oraz przepisy o postępowaniu dowodowym²⁶. Poza tymi przepisami większość rozwiązań kodeksowych wymaga zmian lub uzupełnienia. Jest to wynik reformy administracji terenowej bądź też dążenia do doskonalenia istniejących rozwiązań, które w konfrontacji z praktyką nie spełniły swoich zadań.

Do tej grupy postulatów należy zaliczyć też, wspomniany już wcześniej, postulat wprowadzenia do k.p.a. postępowania uproszczonego, z jednej bowiem strony jest on wyrazem dążenia do rozszerzenia form postępowania administracyjnego, a z drugiej ma na celu udoskonalenie tego postępowania.

Postulat wprowadzenia do k.p.a. formy postępowania uproszczonego wysunął wiele lat temu prof. J. Starościak²⁷, nie precyzując bliżej, na czym to uproszczenie miało polegać. Postulat ten przypomniano w obecnej dyskusji²⁸. W świetle aktualnej regulacji wymaga on jednak

²⁶ W tej materii zgłosił postulat w odniesieniu do mocy dowodowej dokumentów publicznych Borkowski, *Z zagadnień...*, s. 69.

²⁷ *K.p.a. w praktyce. Redakcyjne spotkanie dyskusyjne*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1965, nr 5.

²⁸ Por. Bar, Siarkiewicz, *op. cit.*, s. 5; Jendrośka, *op. cit.*, s. 27; Łętowski, *op. cit.*, s. 22; Bogomilski, *O kodeksie...*, s. 49; Ochendowski, *Propozycje...*, s. 51; Borkowski, *Z zagadnień...*, s. 71.

bliższego omówienia. Przede wszystkim należy wreszcie uściślić, w czym to uproszczenie postępowania ma się wyrażać i jakiej fazy postępowania dotyczyć. Trzeba bowiem pamiętać o wyrażonej w art. 10 § 1 i § 2 zasadzie, której normatywnego charakteru nikt nie neguje. Czyż nie jest to właśnie wyraz dążenia do uproszczenia postępowania, więcej, zobowiązania organu do załatwienia sprawy w sposób najprostszy i jak najszybciej? Jeżeli tak, to po cóż wprowadzać dodatkowe uregulowanie tej kwestii?²⁹ Wskazuje się czasem na przepis art. 82 § 1 jako formę realizacji postępowania uproszczonego. W tym wypadku można chyba mówić o nieporozumieniu — istotnie rozprawa może uprościć postępowanie, ale tylko w zakresie postępowania dowodowego, cały zaś przebieg rozprawy jest tak sformalizowany, że trudno tu mówić o jakimkolwiek uproszczeniu.

W dyskusji najczęściej pojawiał się, w związku z tą kwestią, postulat dalszego skracania terminów załatwiania sprawy. Postulat ten, niewątpliwie słuszny, został w praktyce zrealizowany przez większość terenowych organów administracji, a jego realizacji przepisy k.p.a. nie stały na przeszkodzie. W doktrynie wysuwano też, jako formy postępowania uproszczonego, inne postulaty i wnioski, dotyczące:

- 1) rozszerzenia zakresu ugody administracyjnej i wprowadzenia jej do k.p.a.³⁰;
- 2) szybkiego, w wysokim stopniu odformalizowanego załatwiania niektórych spraw administracyjnych o prostym stanie faktycznym (ten obowiązek da się wyprowadzić z k.p.a.);
- 3) zintensyfikowania pomocy udzielanej interesantom w trybie art. 56 § 1 (przyjmowanie podań w formie podpisanych notatek z rozmowy z petentem³¹).

W odniesieniu do postulatu 3 — istotnie — odformalizowanie wszczynania postępowania stanowi uproszczenie postępowania, jest to jednak postulat *de lege ferenda* tylko w pewnym zakresie — wprowadzenia sankcji w celu zagwarantowania korzystania przez organ z możliwości uproszczenia postępowania jakie stwarza sam kodeks, ponadto wydaje się, że można w tej materii zgłosić jeszcze jeden postulat — włączenia do k.p.a. przepisów ograniczających żądanie zaświadczeń od obywateli.

Przy przedstawianiu innych kwestii i postulatów doskonalenia k.p.a. za zasadę przyjęto kolejność wynikającą z układu kodeksu, jako najbardziej przejrzystą, oraz pominięto te problemy, które wynikają z re-

²⁹ Por. przekonujące wywody Janowicza, *Uwagi...*, s. 60—61.

³⁰ Por. Łętowski, *op. cit.*, s. 22; Jendrośka, *op. cit.*, s. 27; Ochędowski, *Propozycje...*, s. 51; Borkowski, *Z zagadnień...*, s. 68, 71.

³¹ S. Kowalewski, *Zaniedbany aspekt kodeksu postępowania administracyjnego*, „Organizacja — Metody — Technika” 1973, nr 8/9, s. 5.

formy i były już wcześniej poruszone lub mają w zasadzie charakter techniczny.

Jednym z najważniejszych jest zagadnienie właściwości organów administracji. Kodeks wyróżnia 3 rodzaje właściwości — rzeczową, miejscową i przedmiotową, teoria dodaje właściwość funkcjonalną. Przeważa pogląd, że uchylenie decyzji jako nieważnej może nastąpić w razie naruszenia właściwości rzeczowej i miejscowej. Wydaje się, iż obecne uregulowanie kompetencji i ograniczenie toku instancji sprawia, że mniejsze znaczenie może mieć naruszenie właściwości miejscowej, a większe właściwości funkcjonalnej. Do pojęcia właściwości przedmiotowej (jeżeli się utrzyma) należy zatem włączyć także pojęcie właściwości funkcjonalnej.

Z zagadnieniem właściwości wiążą się kolejne kwestie wynikające z reformy, a wymagające uregulowania w kodeksie:

- 1) potrzeba określenia kompetencji wszystkich organów stopnia podstawowego klauzulą generalną;
- 2) uwzględnienie sprawy wspólnych organów i możliwości upoważnienia pracownika podległego organizacyjnie innemu organowi ³²;
- 3) jednolite uregulowanie kompetencji terenowych organów administracji dzielnic i małych miast, w celu wyeliminowania nierówności wobec prawa;
- 4) regulacja prawna skutków naruszenia właściwości rzeczowej przy istniejącym systemie upoważnień ³³.

W odniesieniu do ostatniej kwestii wydaje się, że skoro funkcje organizacyjne w zakresie uprawnień do wydawania decyzji zostały przekazane, to przekazanie to oznacza obok uprawnień także właściwość rzeczową. Przekroczenie upoważnienia oznacza zatem przekroczenie właściwości rzeczowej i może wywoływać skutki zewnętrzne.

O potrzebie przyjęcia określonej koncepcji wyłączenia pracownika działającego z upoważnienia organu administracyjnego pisał J. Borkowski ³⁴, skłaniając się do tezy, iż w takich przypadkach winno nastąpić przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia organowi administracji, a instytucja wyłączenia organu powinna być ograniczona do tych przypadków, gdy wskazane w art. 22 § 1 przesłanki dotyczą samego organu.

Wspomniano już w niniejszym artykule o postulacie wyraźnego określenia w k.p.a., iż sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej — to nie tylko sprawy załatwiane w formie klasycznej decyzji administracyjnej. Problem ten powstaje głównie w odniesieniu

³² Por. Jendrońska, *op. cit.*, s. 28; Bar, Siarkiewicz, *op. cit.*, s. 13.

³³ Zdaniem Łętowskiego (*op. cit.*, s. 26) praktycznie pojęcie właściwości rzeczowej przestało istnieć; por. także Świątkiewicz, *O potrzebie...*, s. 14—15.

³⁴ Borkowski, *Postępowanie...* s. 45.

do zaświadczeń, aktów rejestracji i różnego rodzaju informacji. Jest to zresztą problem szerszy, dotyczy charakteru prawnego zaświadczeń. Skłaniam się do tezy, że są to w istocie deklaratoryjne decyzje administracyjne, a zatem postulat zmiany art. 97 § 1 ograniczałby się do takiego przerehabrowania, by mógł on uwzględniać także akty rejestracji i udzielania informacji jako formy załatwiania sprawy, z tym wszakże, iż moim zdaniem, i z obecnych przepisów można w drodze wykładni dojść do wniosku, że k.p.a. stosuje się również w takich przypadkach. Ewentualna zmiana, jeśli uznamy potrzebę bardziej wyraźnego sprecyzowania przepisu art. 97, mogłaby przybrać postać np. następującą: organ administracji państwowej załatwia sprawę poprzez wydanie decyzji albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji.

Kolejnym zagadnieniem podnoszonym w dyskusji była potrzeba wskazania, że podstawą prawną decyzji administracyjnej mogą być nie tylko przepisy ustawy, ale — w przypadku, gdy chodzi o przyznanie obywatelowi uprawnień — także przepisy aktów normatywnych o charakterze samoistnym, jeśli przewidują one takie uprawnienia obywatela³⁵. Wydaje się, że taka możliwość nie jest na ogół kwestionowana, a ponadto, że jest to zagadnienie nie kwalifikujące się do rozwiązania w kodeksie, chodzi tu bowiem o szerszy problem teoretyczny — pojęcie podstawy prawnej. Wiele miejsca w dyskusji zajęł problem wzmocnienia praw strony w postępowaniu. J. Jendrośka wysunął też propozycję w kwestii pojęcia strony, sprowadzającą się do konstrukcji opartej na kryteriach proceduralnych (obiektywna wersja legitymacji procesowej strony oparta na kryteriach prawa procesowego) — „[...] stroną powinien być każdy, kto ma własny interes podlegający rozpatrzeniu w trybie przepisów ogólnych postępowania uregulowanego w k.p.a.”³⁶. Do takiej koncepcji skłaniają się też E. Kiedrowicz i M. Mincer³⁷.

W kwestii udziału organizacji społecznych na prawach strony w postępowaniu zarysowały się dwa stanowiska, oba wychodzące z negatywnej oceny praktyki, która nie wykorzystuje tej możliwości uspołecznienia postępowania. Przeważa pogląd, iż należy art. 28 k.p.a. urealnić³⁸ poprzez wprowadzenie do k.p.a. dotyczącego organów prowadzących sprawę obowiązku występowania z inicjatywą wobec organizacji społecznych o włączenie się do sprawy, jeżeli interes społeczny za tym przemawia. Stanowisko J. Jendrośki³⁹, ograniczające ten obowiązek do spraw,

³⁵ Świątkiewicz, *O potrzebie...*, s. 14.

³⁶ Jendrośka, *op. cit.*, s. 28. Por. także uwagi Bogomilskiego, *O kodeksie...*, s. 49.

³⁷ Kiedrowicz, Mincer, *Propozycje...*, s. 109—110.

³⁸ Bogomilski, *O kodeksie...*, s. 53; Jendrośka, *op. cit.*, s. 18; Borkowski, *Z zagadnień...*, s. 68; Leszczyński, *op. cit.*

³⁹ Jendrośka, *op. cit.*, s. 18.

w których stroną jest członek organizacji, chyba zbyt ogranicza zakres udziału organizacji społecznych w postępowaniu — wszak kodeks takiego zawężenia nie przewiduje, nadawałoby to zresztą wystąpieniu organizacji inny charakter. W znowelizowanym kodeksie należałoby także uregulować takie kwestie, jak:

- 1) wskazanie, jakie organizacje mogą być dopuszczone do udziału w poszczególnych rodzajach postępowań lub rozpatrywanych spraw;
- 2) określenie formy dowiadывania się organizacji o toczącym się postępowaniu;
- 3) wskazanie, czy organizacje społeczne mogą przystępować do postępowania w każdym jego stadium, czy też tylko na określonym etapie⁴⁰.

Pogląd odmienny, sprowadzający się do tezy o możliwości zrezygnowania z tej formy ochrony interesu społecznego w postępowaniu wobec jej nierealizowania w praktyce, wydaje się zbyt daleko idący.

W dyskusji podnoszono także sprawę praktycznie małej skuteczności instytucji sygnalizacji⁴¹. Trudno jednak byłoby zgodzić się w tej mierze z J. Jendroską i postulować przywrócenie instytucji dewolucji kompetencji⁴². Konstrukcja ta była krytycznie oceniana (m.in. ze względu na to, że praktycznie były to przepisy martwe) już w czasie dyskusji nad projektem k.p.a. Sama okoliczność, że instytucja sygnalizacji nie jest wystarczająca, nie może chyba przesłaniać wad starej koncepcji dewolucji kompetencji. Przy obecnym ograniczeniu toku instancji prowadziłoby to do pozbawienia stron prawa do odwołania. Powstaje wtedy kolejny problem związany z instytucją upoważnień — czy przyjąć wewnętrzną dewolucję kompetencji (od upoważnionego pracownika do organu), czy też przekazywać sprawę na następny szczebel. Skoro obecnie organy centralne odciąża się od funkcji odwoławczych (a one same unikają realizowania funkcji nadzorczych), tym bardziej nie należałoby ich obciążać orzekaniem w I instancji. Reasumując, instytucja sygnalizacji nie jest rozwiązaniem idealnym, ale mimo wszystko obecnie chyba najlepszym.

W praktyce nie są także stosowane przepisy o postanowieniach. Wiąże się z tym kolejny postulat powrotu do starych rozwiązań — decyzji incydentalnej⁴³. Uważa się też, że postanowienia winny być szerzej

⁴⁰ Borkowski postuluje także uzależnienie przystąpienia organizacji do postępowania wyłącznie od jej woli, a nie organu administracyjnego; por. Borkowski, *Z zagadnień...*, s. 68.

⁴¹ Por. Jendrońska, *op. cit.*, s. 24; Bogomilski, *O kodeksie...*, s. 50.

⁴² Jendrońska, *op. cit.*, s. 24.

⁴³ *Ibidem*, s. 26.

stosowane w razie istnienia przesłanek umorzenia postępowania, np. braku kwalifikacji strony, bezprzedmiotowości sprawy, niewykonalności decyzji. Wydaje się jednak, że trudno zdecydowanie negatywnie oceniać niestosowanie w praktyce postanowień, może to być wyrazem dążenia do odformalizowania postępowania albo zagwarantowania prawa do odwołania.

Rozdział 9 kodeksu wymaga zmian w dość szerokim zakresie. Przeprowadzona przeze mnie analiza regulacji prawnej postępowania odwoławczego w systemie postępowania administracyjnego pozwoliła na wybranie optymalnych rozwiązań procesowych⁴⁴. Z uwagi na szeroki zakres tej analizy i niemożność zaprezentowania jej tutaj bardzo szczegółowo niektóre wynikające z niej wnioski przedstawiono w postaci fragmentu projektu regulacji prawnej postępowania odwoławczego w zakresie kompetencji organu odwoławczego⁴⁵.

Stosunkowo niewiele uwag krytycznych padło w dyskusji pod adresem przepisów o wznowieniu postępowania⁴⁶. Krytyka skoncentrowała się na przepisach dotyczących uchylecia i zmiany decyzji⁴⁷ (rozdz. 12). Wynika to zarówno z nieprecyzyjności niektórych sformułowań, braku uregulowania wielu istotnych kwestii, jak i z ostatniej reformy. Jako najważniejsze zarysowały się w dyskusji zagadnienia:

1) możliwości zmiany decyzji na szczeblu wojewódzkim (art. 135 dotyczy sytuacji wyjątkowej, art. 136 możliwość zmiany lub uchylecia decyzji uzależnia od woli strony, art. 115 nie może wchodzić w grę bo dotyczy decyzji zaskarżonej odwołaniem — pozostaje jedynie bardzo krytycznie oceniany art. 137 i 141);

⁴⁴ M. Stahl, *Postępowanie odwoławcze w systemie postępowania administracyjnego* [praca doktorska, maszynopis], Łódź 1977.

⁴⁵ Art. ... Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo 2) zmienia ją w całości lub w części, albo 3) w razie stwierdzenia istotnych wadliwości postępowania uchyla ją i umarza postępowanie lub też przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez organ I instancji. Art. ... Organ odwoławczy nie może pogorszyć sytuacji odwołującej się strony, chyba że decyzja rażąco narusza prawo. Lub w innej wersji: Art. ... Organ odwoławczy może zmienić decyzję na niekorzyść strony w razie jej sprzeczności z ustawą lub poważnego naruszenia interesu społecznego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

⁴⁶ Postulat w tej materii zgłosił J. Borkowski (*Z zagadnień...*, s. 70), proponując uchylecie decyzji dopiero po przeprowadzeniu wznowionego postępowania, a nie po stwierdzeniu przyczyn uzasadniających wznowienie postępowania.

⁴⁷ Por. uwagi Jendrośki, *op. cit.*, s. 23; Łętowskiego, *op. cit.*, s. 26—28; Bogomilskiego, *O kodeksie...*, s. 49; Świątkiewicza, *O potrzebie...*, s. 17; Ochendowskiego, *Propozycje...*, s. 55—56; Borkowskiego, *Z zagadnień...*, s. 69—70; J. Leszczyńskiego, *Motywy aktualizacji k.p.a.*, „Prawo i Życie” 1977, nr 26.

2) bardziej precyzyjnego określenia przesłanek nieważności decyzji (np. niewłaściwości organu ze względu na naruszenie szeroko rozumianej właściwości przedmiotowej, obejmującej także właściwość funkcjonalną, rażące naruszenie prawa, *res iudicata* błąd, co do osoby);

3) uregulowania skutków prawnych uchylecia decyzji jako nieważnej (*ex tunc* czy *ex nunc* — należy sądzić, że przy takich jak wyżej wskazane przesłankach mogłyby to być skutki *ex tunc*)⁴⁸;

4) określenia formy odmowy uchylecia (wydaje się, że powinna to być decyzja i to traktowana jako decyzja w nowej sprawie, podlegająca zaskarżeniu⁴⁹);

5) kontroli decyzji wojewodów o odmowie uchylecia decyzji jako nieważnej lub też uchylających ją;

6) przyznanie stronie działającej w dobrej wierze prawa do odszkodowania za straty powstałe w wyniku uchylecia decyzji jako nieważnej lub wznowienia postępowania;

7) określenia czasu, po upływie którego uchylecia decyzji jako nieważnej staje się niemożliwe (z zachowaniem przepisu art. 141);

8) odwoływalności decyzji niewadliwych⁵⁰ (np. gdy jest to przewidziane w ustawie, w razie zrzeczenia, niekorzystania z uprawnień, po spełnieniu warunku rozwiązującego, po upływie określonego czasu i w sytuacjach określonych obecnie w art. 141 k.p.a.).

Kolejnym zagadnieniem podnoszonym w dyskusji przez wielu dyskutantów była sprawa sankcji⁵¹. Rozważano głównie trzy rozwiązania — wprowadzenia kar pieniężnych, reaktywowania postępowania dyscyplinarnego i wzmocnienia innych form nadzoru służbowego.

W dyskusji poruszano także kwestie związane z doskonaleniem przepisów k.p.a. dotyczących uprawnień obywateli⁵², a zwłaszcza prawa wglądu do akt, obowiązku uzasadniania decyzji, kontaktowania się ze stroną w miejscu jej pobytu w razie niemożności osobistego stawienia w urzędzie, szerzej: dalszej demokratyzacji procedury administracyjnej. To ostatnie zagadnienie było omawiane głównie w kontekście udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym oraz potrzeby zapewnienia dwuinstancyjności postępowania, a także — już

⁴⁸ Borkowski (Z zagadnień..., s. 70) przychyła się do zdania, że organy administracji winny te skutki określać każdorazowo; por. także Świątkiewicz, O potrzebie..., s. 17; Ochendowski, Propozycje..., s. 55.

⁴⁹ Por. Borkowski, Z zagadnień..., s. 70; Świątkiewicz, O potrzebie..., s. 18; Stahl, Postępowanie odwoławcze..., s. 50—51.

⁵⁰ Szerzej rozwija tę kwestię Ochendowski, Propozycje..., s. 55.

⁵¹ Poruszali to zagadnienie m. in. Łętowski, *op. cit.*, s. 21; Bogomilski, O kodeksie..., s. 50; Borkowski, Z zagadnień..., s. 70.

⁵² Por. Bogomilski, O kodeksie..., 50—53.

z innego punktu widzenia — w kontekście języka kodeksu — komunikatywnego i prostego.

IV. INNE ZAGADNIENIA

Przy okazji dyskusji nad doskonaleniem postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych wielu autorów wskazywało na potrzebę uregulowania przy tej okazji w jednym akcie prawnym także takich kwestii, jak:

- 1) postępowanie przy projektowaniu i uchwalaniu planów rozwoju społeczno-gospodarczego⁵³;
- 2) postępowanie przy realizowaniu funkcji koordynacyjnych⁵⁴;
- 3) współdziałanie organów nie tylko w sprawach indywidualnych, ale traktowane jako stała forma realizowania zadań (uzgadnianie, konsultacje, zasięganie opinii itp.)⁵⁵;
- 4) zawieranie porozumień i umów przez organy administracji⁵⁶;
- 5) postępowanie przy przeprowadzaniu czynności kontrolnych⁵⁷;
- 6) postępowanie regulujące nowe formy obiegu informacji, stosowanie EMC⁵⁸;
- 7) procedura gospodarcza⁵⁹;
- 8) postępowanie między organami administracji państwowej⁶⁰.

Niewątpliwie istnieje potrzeba jednolitego uregulowania tych zagadnień. Nie wydaje się jednak, by kwestie te należało rozstrzygać już teraz, przy okazji nowelizacji k.p.a. Ta ostatnia, jak starano się wykazać, sama w sobie jest już zagadnieniem trudnym i skomplikowanym. Powstaje pytanie, komu przede wszystkim ma służyć k.p.a.? Należy sądzić, że głównie obywatelom, ci zaś nie są zainteresowani regulacją szczegółowych zagadnień dotyczących funkcjonowania administracji w ogóle (jaką objętość musiałby wtedy mieć kodeks?).

⁵³ Por. Łętowski, *op. cit.*, s. 22.

⁵⁴ Por. Jendrośka, *op. cit.*, s. 29.

⁵⁵ Bar, Siarkiewicz, *op. cit.*, s. 8; Świątkiewicz, *O potrzebie...*, s. 17.

⁵⁶ Łętowski, *op. cit.*, s. 23; Ochendowski, *Propozycje...*, s. 53.

⁵⁷ Bar, Siarkiewicz, *op. cit.*, s. 7—8; Świątkiewicz, *O potrzebie...*, s. 13.

⁵⁸ Bar, Siarkiewicz, s. 6; Jendrośka, *op. cit.*, s. 25; Ochendowski, *Propozycje...*, s. 53.

⁵⁹ Jendrośka, *op. cit.*, s. 26.

⁶⁰ Chodzi o postępowanie w szerokim rozumieniu, obejmującym i niektóre formy wyżej wymienione, Bar, Siarkiewicz, *op. cit.*, s. 8. Por. uwagi Borkowskiego (*Z zagadnień...*, s. 72—73) w odniesieniu do przedstawionych wyżej propozycji.

Wskazane wyżej kwestie są bardzo trudne teoretycznie, dyskusyjne. Katalog takich spraw do załatwienia można zresztą mnożyć, że dla przykładu wspomnimy o zasadach prawa administracyjnego, nad których ustawowym regulowaniem poczęto już dyskutować.

Wydaje się jednak, że włączanie tych zagadnień do dyskusji nad doskonaleniem postępowania administracyjnego jest przedwczesne, skoro od tak dawna nie możemy poradzić sobie z ujednoczeniem postępowania w sprawach indywidualnych.

Należałoby chyba zatem najpierw skoncentrować się na porządkowaniu i ujednoczeniu postępowania w sprawach indywidualnych, a dopiero potem podjąć prace nad uporządkowaniem i ujednoczeniem innych prawnych form działania organów administracji państwowej.

Instytut Administracji UE
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

Małgorzata Stahl

DU PERFECTIONNEMENT DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE
NON CONTENTIEUSE

Les problèmes du perfectionnement de la procédure administrative non contentieuse constituent le sujet de l'article.

L'auteur les présente en s'appuyant sur les matériaux résultant de la discussion qui est en cours et sur ses propres réflexions. Les problèmes exposés concernent quatre questions primordiales: la nécessité d'adapter le code de la procédure administrative non contentieuse aux changements introduits par les réformes administratives des années 1972—1975, l'élargissement du domaine de code et en même temps sa définition plus précise, le perfectionnement des règlements du code embrassant dans une large étendue toutes les phases et plusieurs institutions de la procédure administrative non contentieuse, l'uniformisation et l'inclusion dans le code de la réglementation juridique d'autres genres de procédure que ceux dans les actions individuelles devant les organes de l'administration d'état et économique.

Parmi les problèmes abordés par l'auteur dans la première question il faut citer avant tout la conception du contrôle de procédure administrative, non contentieuse les conséquences du système des autorisations et l'assurance du contrôle d'instance des décisions des voïvodes.

L'élargissement du domaine de l'obligation du code doit tendre à assujettir à ses règles, en maintenant toutes les particularités, les procédures administratives singulières, l'introduction des cours de la procédure administrative différenciés selon le caractère de l'action, la façon de l'arranger, le nombre de parties et la régularisation uniforme, l'inclusion dans le code de toutes les questions dans lesquelles les décisions administratives et judiciaires se font face.

Exigent le perfectionnement entre autres les règlements du code concernant la notion de la partie, la participation des organisations sociales dans la procédure administrative non contentieuse, les compétences de l'organe d'appel et avant tout les possibilités des conditions de changement et de cassation des décisions administratives définitives.

Enfin l'auteur a pris l'attitude critique envers les postulations de régler dans le code le da procédure administrative non contentieuse les questions, telles que: la procédure de voter les plans, d'exécuter les fonctions coordonnatrices et de contrôle, en les trouvant précoces.