

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. I, 2

SECTIO G

1954

Z Katedry Prawa Administracyjnego UMCS
Kierownik: z. prof. dr Emanuel Iserzon

Emanuel ISERZON (referent główny)
Henryk GROSZYK, Antoni SŁOMIŃSKI

Prawo do zaskarżenia aktu administracyjnego
(Próba krytyki i rewizji konstrukcji postępowania administracyjnego
z 1928 r.)

Право на обжалование административного акта
(опыт критики и ревизии конструкций административного
процесса 1928 г.)

Anfechtung von Verwaltungsakten
(Versuch einer Kritik und Revision des Verwaltungsverfahrensgesetzes
von 1928)

I

Uwagi wstępne

1. W Polsce Ludowej praktyka władz administracyjnych na odcinku zaskarżania aktów administracyjnych odbiegła od zasad obowiązującego postępowania administracyjnego z 1928 r. Sprawiała to nowa ideologia społeczna, kształtująca się na bazie zmienionych stosunków produkcji. Sprawiała to tworząca się na tej bazie nowa świadomość prawna, związana dialektycznie z nową ideologią społeczną. Wyrazem nowej świadomości prawnej na interesującym nas odcinku i — w pewnym stopniu — usankcjonowaniem normatywnym praktyki, odbiegającej od norm prawa obowiązującego, stała się uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej. Zasada normatywna, leżąca u podstaw tej uchwały, została podniesiona następnie do znaczenia podstawowej instytucji.

„1. Obywatele mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. 2. Skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewlekania albo przejawiający bezduszny, biurokratyczny stosunek do skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności” (art. 73 Konstytucji PRL).

Nowa instytucja wywołuje potrzebę teoretycznego opracowania wniosków, z niej w materii prawa do zaskarżenia aktu administracyjnego płynących. Żeby tę potrzebę zaspokoić, wypada poddać krytyce odnośne konstrukcje postępowania administracyjnego z 1928 r. i stworzyć teoretyczne przesłanki dla nowych konstrukcji.

Tę potrzebę wyraziła Podsekcja Prawa Kongresu Nauki Polskiej w 1951 r. wysuwając w zakresie nauki prawa administracyjnego m. in. następujące węzłowe zagadnienia:

„...c) przewycięzenie konstrukcji nauki burżuazyjnej, zwłaszcza w zakresie teorii form działania administracji oraz wypracowanie teorii odpowiadającej stosunkom państwa budującego się socjalizmu i zasadom socjalistycznej państwowości,

d) poddanie gruntownej rewizji najważniejszych dziedzin formalnie nie uchylonego prawa administracyjnego, pochodzącego z okresu państwa burżuazyjnego pod kątem widzenia mocy obowiązującej, zgodności z całym systemem prawa w państwie budującym się socjalizmu i użyteczności dla celów budownictwa socjalistycznego”.

Praca niniejsza jest próbą krytyki i rewizji konstrukcji postępowania administracyjnego z 1928 r. w materii prawa do zaskarżenia aktu administracyjnego. Zdajemy sobie w pełni sprawę z dyskusyjności wielu naszych wywodów i wniosków.

2. Na problematykę prawa do zaskarżenia aktu administracyjnego składa się szereg zagadnień, które w logicznym uporządkowaniu układają się w następujący system:

- a) jakie są wymogi prawidłowości aktu administracyjnego i jak kształtują one prawo do zaskarżenia?
- b) czy przyznaniu obywatelowi prawa do zaskarżenia odpowiada obowiązek rozpoznania skargi po stronie organu władzy?

- c) czy prawo do zaskarżenia powinno być ograniczone terminem?
- d) czy prawo do zaskarżenia powinno być ograniczone pod względem ilości instancji?
- e) czy prawo do skargi powinno być realizowane w dwóch postaciach (odwołanie i skarga w drodze nadzoru), czy też w jednej tylko postaci?
- f) czy przedmiotem prawa do zaskarżenia jest tylko sentencja aktu administracyjnego, czy też również uzasadnienie?
- g) czy prawomocność aktu administracyjnego jest przeszkodą do urzeczywistnienia prawa do zaskarżenia?
- h) czy nabycie praw z aktu administracyjnego jest przeszkodą do urzeczywistnienia prawa do zaskarżenia?
- i) czy istnieją akty administracyjne, które należy uznać za pozbawione skutków prawnych bez potrzeby urzeczywistnienia prawa do zaskarżenia?

Według tego systemu skonstruowana została niniejsza praca.

II

Wymogi prawidłowości aktu administracyjnego a prawo do zaskarżenia

1. Celem instytucji prawa do zaskarżenia aktu administracyjnego jest spowodowanie wydania przez organ administracyjny prawidłowego aktu. Zatem krytyka i rewizja konstrukcji w tym zakresie musi opierać się na kryteriach prawidłowości aktu administracyjnego. Od ustalenia tych kryteriów rozpocząć tedy należy nasze wywody.

2. Akt administracyjny jako orzeczenie władzy przypomina konkluzję sylogizmu, którego przesłanką mniejszą jest ustalenie stanu faktycznego danego stosunku, a przesłanką większą — norma prawna, której przeznaczeniem jest regulowanie podobnego stosunku faktycznego ¹⁾).

¹⁾ „Zazwyczaj przyjęto rozpoczynać sylogizm od przesłanki większej. Ale ten porządek, wygodny przy studiowaniu sylogizmu, nie jest jedynym sposobem jego budowy. W praktyce myślenia rozpoczynamy częściej od mniejszej przesłanki, a od niej przechodzimy do większej. Ta droga jest naturalna, albowiem

Akt administracyjny jest tedy prawidłowy: 1. jeśli został prawidłowo, tj. zgodnie z prawdą ustalony stan faktyczny danego stosunku, 2. jeśli została prawidłowo, tj. zgodnie z zasadami prawidłowej wykładni wybrana norma prawna i 3. jeśli z obu przesłanek została prawidłowo wyprowadzona konkluzja (sentencja aktu administracyjnego).

Prawidłowość konkluzji należy do podstawowych warunków prawidłowości aktu administracyjnego. Naruszenie wymogu prawidłowości konkluzji wywołuje skutki prawne w postaci uznania aktu za nieprawidłowy. Ale określenie wymogów prawidłowości konkluzji, wymogów prawidłowości operacji logicznej należy do dziedziny logiki, a nie prawa.

Natomiast określenie wymogów prawidłowości ustalenia stanu faktycznego (określenie, jakimi środkami osiąga się tę prawidłowość), jako zagadnienie procesowe, oraz określenie wymogów prawidłowego wyboru normy prawnej, powołanej do regulowania ustalonego stosunku faktycznego, jako zagadnienie stosowania (wykładni) obowiązujących norm prawnych — należy do dziedziny prawa.

3. Podstawowym wymogiem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego (ustalenia przesłanki mniejszej) jest przestrzeganie zasady prawdy obiektywnej w ocenie wyników stosowania procesowych środków dowodowych.

Zasada prawdy obiektywnej polega na stworzeniu dla organu, orzekającego w danym konkretnym stosunku o prawie, możliwości swobodnego badania okoliczności sprawy i swobodnej oceny wyników badania bez skrepowania go — jak to było w dawnym procesie opartym na zasadzie formalnych dowodów — prawidłami co do oceny wartości i przewagi dowodów. Swobodna ocena dowodów jest oparta na wynikach poszukiwania prawdy i wewnętrznym przekonaniu szukającego prawdy organu. Ta ocena jest wolna od przeszkód w postaci sztucznych, formalnych, kazuistycznych prawideł oceny dowodów, prowadzących nie do prawdy obiektywnej, lecz do jakiejś specjalnej, „procesowej”, „prawni-

zanim myśli się o ogólnym prawidle, prawie, trzeba rozporządzać faktem, który by wywołał myśl właśnie o danym prawidle lub prawie. Naprzód obserwujemy fakt, a następnie subsumujemy ten fakt pod ogólne twierdzenie”. (W in o g r a d o w i K u Ź m i n, *Logika*, 1951, s. 97).

czej" prawdy, czyli — ponieważ nie może istnieć kilka różnych rodzajów prawdy — do pseudoprawdy.

Proces oparty na zasadzie prawdy obiektywnej, na swobodnej ocenie dowodów był zdobyczą rewolucji francuskiej. Zdobycz ta będąc niewątpliwie momentem postępowym, doznała jednak w teorii i praktyce burżuazyjnej znacznego wypaczenia i ograniczenia, tak iż przypominać zaczęła starą zasadę prawdy formalnej, opartej na formalnej teorii dowodów. Mianowicie zaczęto prawdę procesową traktować inaczej niż prawdę poszukiwaną w każdej innej dziedzinie badania. Traktowano prawdę procesową jako prawdę *sui generis* — prawdę dla potrzeb procesu. Głoszono teorię, że prawda procesowa nie jest, jak każda inna, zgodnością naszych myśli z samymi faktami w otaczającym nas świecie, lecz tylko świadomością człowieka przybierającą postać subiektywnej pewności, świadomością, która jest tylko „stopniem przyjętego w życiu prawdopodobieństwa, nakazującego wątpliwości milczenia, nie usuwając jej całkowicie”²⁾ — ale nie prawdą obiektywną.

Marksizm-leninizm wskazuje na relatywność naszej wiedzy. Stopień zbliżenia naszej wiedzy do prawdy absolutnej jest ograniczony warunkami historycznymi. Stąd i ustalenie organu orzekającego w sprawie nie może być prawdą absolutną, ale powinno być do niej zbliżone w tym stopniu, w jakim to w danych warunkach historycznych jest w ogóle możliwe. Ustalenie dokonane przez organ orzekający powinno być nie jakąś specjalną, warunkową prawdą, lecz prawdą bezwzględną, w danych konkretnych warunkach możliwą. Prawdopodobieństwo nie może starczyć za prawdę. Nasz sąd o faktach poszukiwanych w procesie powinien być sądem o prawdzie obiektywnej, nie zaś sądem o maximum prawdopodobieństwa³⁾.

4. Podstawowym wymogiem prawidłowego wyboru normy prawnej powołanej do regulowania danego stosunku faktycznego (ustalenia przesłanki większej) jest demokratyczna klasowość wykładni.

²⁾ Gaup — Stein — Jonas, *Kommentar für Zivilprozessordnung*, 1934, par. 286 I.

³⁾ Por. Strogowicz, *Materialnaja istina w ugołownom processie*, 1947, s. 74; Wyszyński, *Teoria sudiębnych dokazatelstw w sowietskomo prawie*, wyd. III, 1950, s. 198 n.

Wybór normy prawnej jest w swojej istocie ustaleniem rzeczywistej treści (sensu) normy prawa obowiązującego, na której podstawie mam orzec w sprawie. Ustalenie rzeczywistej treści normy prawnej może nie nastroczać żadnych trudności lub nastroczać trudności, albo nastroczać duże trudności. W pierwszym wypadku zwykliśmy mówić, że stosowanie normy prawnej „nie wymaga wykładni”, w drugim i trzecim — że „wymaga wykładni”. Ale wszystkie trzy wypadki są to różne stopnie wysiłku przy wyborze normy, różne stopnie trudności wykładni. Wybór normy zawsze wymaga wykładni w sensie ustalenia rzeczywistej treści (sensu) normy.

Prawidłowy wybór normy sprowadza się więc do prawidłowej wykładni prawa. Jaki jest wymóg prawidłowości wykładni?

Norma prawna powstaje jako produkt stosunków społecznych. Stosunki społeczne znajdują się w stanie nieprzerwanej zmienności. „Życia nie można uważać za coś niezmiennego i skrzepłego, nigdy się ono nie zatrzymuje na jednym poziomie, znajduje się ono w wiecznym ruchu, w wiecznym procesie burzenia i tworzenia”⁴⁾. Toteż stosunki społeczne, których produktem jest norma prawna, znajdują się w stanie nieprzerwanej zmienności. Tymczasem brzmienie normy prawnej, która jest powołana do regulowania tych stosunków i którą obowiązywać jesteśmy stosować do zmienionych już od chwili wejścia w życie normy stosunków, pozostaje niezmiennione.

Czy przeznaczeniem normy jest regulowanie stosunków społecznych istniejących w chwili wydania normy, czy w ich dynamice, a więc w chwili stosowania normy? Jest jasne, że zadaniem normy prawnej jest regulowanie każdorazowych stosunków. W takim razie norma prawna powinna być stosowana tak, jak tego wymagają stosunki w chwili stosowania normy. Tylko takie stosowanie prawa przewyższa sprzeczność między niezmiennym brzmieniem prawa a zmiennymi stosunkami życia. Tylko takie traktowanie wykładni prowadzi do uwzględnienia aktualnych interesów mas pracujących, do uwzględnienia linii polityki państwa, która jest tych interesów wyrazem⁵⁾.

⁴⁾ Stalin, Anarchizm czy socjalizm, Dzieła I, s. 304 n.

⁵⁾ Por. Sowieckie ugodowne prawo, 1952, Obszczaja czast', praca zespołowa pod red. Czchikwadze, s. 114 i n; Zimmermann, Prawo admini-

Stosowanie prawa w zgodzie z aktualnymi interesami mas pracujących nazwaliśmy demokratyczną klasowością wykładni. Demokratyczna klasowość wykładni jest tedy naczelnym wymogiem praworządności, prawidłowości wyboru normy prawnej przy wydawaniu aktu administracyjnego (prawidłowości przesłanki większej), a więc wymogiem prawidłowości aktu administracyjnego.

5. Jeśli wymogami prawidłowości aktu administracyjnego jest 1) oparcie go na faktach ustalonych według zasady prawdy obiektywnej i 2) uregulowanie stosunku przy pomocy norm prawnych, których treść została wysnuta z wykładni zgodnej z interesami mas pracujących — instytucja prawa do zaskarżenia powinna być skonstruowana tak, by dawała rękojmię wydania przez organ władzy aktu administracyjnego odpowiadającego tym wymogom.

W krytyce i rewizji konstrukcyj postępowania administracyjnego z 1928 r. konieczność tych właśnie rękojmi powinniśmy stale mieć na oku.

6. Biurokratyczny stosunek do sprawy, charakteryzujący działalność aparatu administracyjnego państwa kapitalistycznego, jest przeciwieństwem przestrzegania prawdy obiektywnej i demokratycznego stosowania prawa, tych podstawowych wymogów prawidłowości aktu administracyjnego.

Biurokratyczne administrowanie to administrowanie oderwane od życia. Stąd bezduszne, niewnikliwe, formalne traktowanie spraw. Pracownicy biurokratycznego aparatu państwa burżuazyjnego to ludzie oddani klasie panującej, stanowiący faktycznie odrębny stan, zamkniętą, uprzywilejowaną kastę, oderwaną od mas i obcą tym masom. Motorem działalności tego stanu jest ich własny interes, ich potrzeby, pokrywające się z interesami i potrzebami klasy, z której przeważnie pochodzą i której służą — burżuazji i obszarnictwa. Biurokracja nie zna i znać nie chce interesu szerokich mas. Oddana burżuazji i obszarnictwu i z nimi

stracyjne, cz. II, s. 98. — Prawo Polski Ludowej daje tego rodzaju wskazówki interpretacyjne: art. 1 ustawy z d. 18 lipca 1950 r., Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. 1950, nr 34, p. 311), art. 27, 28, 29 i 31 ustawy z d. 20.3.1950 r. o teren. org. jednol. władzy państwowej, art. 44 ust. 1 Konstytucji PRL.

nierozzerwalnie złączona narzuca ona masom despotycznie swoje specyficzne metody rządzenia ⁶⁾).

W zamkniętym kole biurokracji zawodowej wytwarza się specyficzny pogląd na zadania publiczne, „interes publiczny”, „dobro powszechne”. Wszechwładna rutyna zastępuje żywy stosunek do spraw publicznych. Powstaje pojęcie „odrobienia” sprawy dla samego faktu pozbycia się nieprzyjemnego ciężaru. Powstaje „sztuka” załatwienia spraw dla samej sztuki. Powstaje „esprit de corps”, solidarność urzędnicza w ramach jednego urzędu lub jednego resortu, a nawet w ramach całego stanu urzędniczej biurokracji, powstaje przekonanie, że interes i godność stanu urzędniczego wymagają ukrywania popełnionych błędów i nadużyć przed forum publicznym ⁷⁾. Wyklucza to krytykę i samokrytykę, wyrabia samouspokojenie, wyklucza dążenie do doskonalenia pracy.

Biurokratyczny aparat administracyjny nie dba o sumienne i wszechstronne ustalenie prawdy obiektywnej, wystarczy mu powierzchowna prawda formalna ustalona w zgodzie z literą poleceń służbowych; nie dba o interes mas pracujących, wystarczy mu literalna wykładnia przepisów prawnych idąca po linii interesów burżuazji, interesów odzwierciedlonych w licznych okólnikach, pismach okólnych, instrukcjach itp. Biurokrata dba naprawdę tylko o swoją opinię u przełożonych, a awansując, wierzy święcie w swoją wszechwiedzę i nieomyślność.

Stąd negatywny stosunek do wnoszenia przez ludność skarg, dążenie, by raz zapadła decyzja, choćby błędna, nie ulegała uchyleniu lub zmianie w drodze odwołań i skarg ludności.

Stąd zasada burżuazyjnego postępowania administracyjnego, że prawo do wniesienia skargi (odwołania) służy tylko stronie (art. 82 PA ⁸⁾). Stąd też tendencja orzecznictwa i nauki do zacieśnienia pojęcia strony jako osoby uprawnionej do wniesienia skargi,

⁶⁾ Bolszaja Sowietskaja Encykłopedia, t. VI, s. 473 n; Arzanow, Teoria państwa i prawa, praca zb. (tłumacz.), 1951, s. 449; Własow, Sowietskij gosudarstwiennyj aparat, 1951, s. 111 n; Dawidowicz, Skargi i zażalenia jako oręż w walce z biurokratyzmem, Państwo i Prawo, 1952, z. 10, passim.

⁷⁾ Jaroszyński, Problemy personalne w administracji publicznej, 1933, s. 21 i n.

⁸⁾ Tym skrótem oznaczamy nasze postępowanie administracyjne z 1928 r. (Dz. Ust. Nr 36 poz. 341).

tendencja do stworzenia takiego stanu rzeczy, żeby tym pojęciem objęta była jak najmniej liczna kategoria osób i przeto możliwość wniesienia skargi była jak najbardziej ograniczona. Tą tendencją wytłumaczyć można oczywistą sztuczność i przerafinowaną wymyślność teoretycznych konstrukcji pojęcia strony w burżuazyjnej nauce procesu administracyjnego i orzecznictwie administracyjnym.

7. PA rozróżnia między „osobą interesowaną” i „stroną”. „Osoba interesowana” jest to pojęcie szersze, „strona” — węższe, objęte pojęciem osoby interesowanej. „Osobą interesowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosi lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy” (art. 9 ust. 1 PA). Stronami zaś są tylko te osoby spośród osób interesowanych, „które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu” (art. 9 ust. 2 PA). Osoby interesowane są więc według PA osobami, których interes nie jest „roszczeniem prawnym”, nie jest interesem „prawnie chronionym”.

Na podstawie tekstu art. 9 PA można by było przypuszczać, że „osoby interesowane”, które nie są stronami, korzystają z jakichś istotnych uprawnień. Tymczasem PA udziela im tylko jednego, mało istotnego uprawnienia: mogą one i ich pełnomocnicy „w godzinach do tego przeznaczonych dowiadywać się o biegu spraw” (art. 14 ust. 1 PA). To znaczy, że są one uprawnione do otrzymania informacji, w jakim stadium znajduje się sprawa i jaka zapadła w sprawie decyzja. Żadnych innych uprawnień osoba interesowana, nie będąca stroną, nie ma. Odmowa uznania osoby interesowanej za stronę prowadzi więc do tego, że osoba ta nie ma w postępowaniu jakichkolwiek istotnych uprawnień, w szczególności — wobec tego, że odwołanie służy tylko stronie (art. 82 PA) — nie ma uprawnień do wniesienia odwołania.

Podobny stan rzeczy stwarza pierwowzór PA. Miarodajny komentarz do austriackiego postępowania administracyjnego zauważa, że pojęcie „uczestnik” („Beteiligter” — pojęcie to odpowiada pojęciu osoby interesowanej według PA), który nie jest stroną, nie ma „szczególnego znaczenia prawnego”⁹⁾. Uczestnik, według motywów do austriackiego postępowania administracyj-

⁹⁾ Mannlicher i Coreth, Das Verwaltungsverfahren, Wien. 1948 (komentarz V wyd.), s. 59.

nego, ma tylko „faktyczny” interes (tatsächliches Interesse), tj. interes nie doznający ochrony prawnej¹⁰⁾. Według austriackiego postępowania administracyjnego, uczestnik, który nie jest stroną, nie ma żadnych uprawnień w procesie, nawet tych minimalnych i nieistotnych, które posiada osoba interesowana, nie będąca stroną, według naszego PA¹¹⁾.

NTA, ulegając tendencji maksymalnego ograniczenia kręgu osób uprawnionych do wniesienia odwołania, posunął się w swej praktyce tak daleko, że odmawiał nawet osobie interesowanej, której podmiotowe prawa zostały naruszone, ale która nie uczestniczyła w sprawie w charakterze strony, prawa do odwołania¹²⁾.

¹⁰⁾ Bericht des Verfassungsausschusses des Nationalrats, cyt Iserzon, Postępowanie administracyjne (komentarz, 1937, s. 30).

¹¹⁾ Tezner, Das österreichische Administrativverfahren, 1925 zaznacza, że osoba „faktycznie interesowana” nie ma w procesie żadnej legitymacji i nie może jej mieć, gdyż czuwanie nad interesem publicznym nie może być przyznane jednostce, należy ono wyłącznie do władzy. Herrnritt, Das Verwaltungsverfahren, 1932, s. 54, uznaje istnienie pojęcia osoby interesowanej, która nie ma uprawnień strony, za zbędne.

¹²⁾ I tak NTA nie przyznał prawa do wniesienia środka odwoławczego kobiecie, która utraciła możliwość zarobkowania jako linotypistka w drukarni na skutek zarządzenia inspekcji pracy, zakazującego właścicielowi drukarni, na podstawie ustawy o pracy młodocianych i kobiet, zatrudnienia jej w tym charakterze. NTA uzasadnia swoje stanowisko tym, że zarządzenie było skierowane, w myśl przepisów, do właściciela (Zb. Wyr. N. 349 A z r. 1931). NTA zajął analogiczne stanowisko w następującej sprawie. Starosta unieważnił w trybie nadzoru uchwałę zarządu cechu krawieckiego, na mocy której zarząd oddał do użytku niektórym członkom cechu grunty stanowiące własność cechu. Osoby, które użytkowały te grunty, wniosły odwołanie do urzędu wojewódzkiego. Ostatni nie wszedł w merytoryczną ocenę odwołania z motywu, że orzeczenie starosty odnosi się tylko do cechu. NTA podzielił stanowisko władzy, zaznaczając w uzasadnieniu, że w myśl art. 82 PA odwołanie służy tylko stronie, osoby zaś, które użytkowały wspomniane grunty cechu, nie są stronami, lecz osobami interesowanymi, które nie uczestniczą w sprawie. NTA wyraził pogląd, że osoby trzecie tylko w tym wypadku mogą być dopuszczone do uczestniczenia w sprawie, a więc i do wniesienia odwołania od decyzji, która nie jest do nich skierowana, o ile odnośne przepisy materialnego prawa administracyjnego tak stanowią (7 czerwca 1953 r., l. 1. rej. 6263/32, OPA 1936 r., poz. 1363).

Jest rzeczą charakterystyczną, że NTA posunął się dalej w ograniczeniu prawa do odwołania niż burżuazyjna doktryna niemiecka i orzecznictwo sądów administracyjnych Rzeszy Niemieckiej, które uznawały prawo do odwołania osób trzecich (nie będących adresatami aktów administracyjnych), o ile prawa ich zostały przez akt administracyjny naruszone (Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 1948, s. 295).

8. Wyrażone w PA i orzecznictwie NTA stanowisko, że istnieją uzasadnione interesy jednostki (interesy „osób interesowanych” nie będących stronami) nie chronione przez prawo, nie jest do przyjęcia w Polsce Ludowej.

Marksizm-leninizm w swej nauce o państwie wysuwa postulat pełnej ochrony interesów jednostki ze strony państwa. Te interesy nie mogą jednak pozostawać w sprzeczności z interesem mas pracujących, więcej — interes jednostki powinien harmonizować z interesem tych mas i polityką wyrażającego ich wolę państwa. Jeśli nie jest do pomyślenia, by interes mas pracujących nie był chroniony przez prawo, to również nie jest do przyjęcia w prawie socjalistycznym, żeby interes jednostki pokrywający się z interesem mas nie był przez prawo chroniony.

A zatem jeśli interes jednostki nie harmonizuje z interesem mas, w takim przypadku znajduje się on poza ramami prawa; jeśli natomiast interes jednostki harmonizuje z interesem mas, interes jednostki winien doznawać pełnej ochrony prawa.

Z tego względu pojęcie jednostki będące podmiotem procesu administracyjnego („strony”) powinno mieć charakter jednolity, nie dopuszczający rozróżnienia między „osobami interesowanymi” mającymi interes tylko „faktyczny” i „stronami”, których interes jest chroniony przez prawo.

9. PA definiuje strony jako osoby, które „uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu”. Co należy, według intencji twórców PA, rozumieć przez „roszczenie prawne lub prawnie chroniony interes”? Co mianowicie decyduje o „legitymacji” strony — norma prawna, czy też przekonanie osoby pragnącej być stroną w procesie?

W austriackiej nauce procesu administracyjnego, która zadecydowała o treści PA, panuje pogląd, że o tym, kto jest stroną decyduje prawo materialne¹³⁾. Również judykatura NTA przyjęła stanowisko, że o dopuszczalności uczestniczenia w sprawie osoby interesowanej na prawach strony decyduje nie wola strony, lecz odnośne przepisy prawa materialnego¹⁴⁾. Ta konstrukcja była krytykowana nawet w burżuazyjnej nauce prawa.

¹³⁾ Herrnritt, op. cit. s. 53; Adamovich, Grundriss, des österreichischen Verwaltungsrechts, 1948, s. 112.

¹⁴⁾ 13.2.1931, 1. rej. 4018/29; 7.6.1935, 1. rej. 6263/32, OPA, 1936, N. 1363.

Do czego sprowadza się podobne stanowisko? Do tego, że dla zadecydowania, czy dana osoba jest stroną, należy rozważyć zgóry, przed przeprowadzeniem postępowania w sprawie, czy prawo materialne usprawiedliwia jej roszczenie. A jak można na wstępie procesu zadecydować o tym, czy zgłoszone roszczenie jest oparte na podstawie prawnej, skoro decyzja o tym jest możliwa tylko w ostatecznym stadium procesu? Już Weyer ustosunkował się krytycznie do takiego stanowiska. Twierdzi on, że, ponieważ przed przeprowadzeniem postępowania nie podobna ustalić, czy petent ma w sprawie prawo podmiotowe lub prawnie chroniony interes, władza powinna uważać za stronę każdą osobę, która, powołując się na prawo, ubiega się o orzeczenie władzy¹⁵⁾. Również Klonowiecki w swojej pracy z 1938 r. zaznacza, że „każdy, jeśli tego chce, może wziąć udział w sprawie jako strona”. Dopiero w wyniku postępowania okaże się, czy miał on jakie prawa lub interesy prawne¹⁶⁾.

Cel postawienia tezy, że o tym kto jest stroną, decyduje prawo materialne, jest jasny. Chodzi tu o zacieśnienie pojęcia strony, bowiem przyjęcie stanowiska, że każdy kto twierdzi, iż ma roszczenie prawne jest stroną, rozszerzyłoby krąg osób uprawnionych do zgłoszenia roszczeń pod adresem władzy, w szczególności — do wnoszenia skarg¹⁷⁾.

10. PA rozróżnia między dwiema podstawami do uczestniczenia w charakterze strony: „roszczeniem prawnym” i „prawnie chronionym interesem”. Ta koncepcja naszego PA jest niewolniczym i bezkrytycznym naśladownictwem austriackiej doktryny i § 8 austriackiego p. a.¹⁸⁾. Tezner w następujący sposób wykląda istotę tej teorii¹⁹⁾.

¹⁵⁾ Weyer, Die Verfahrensordnung der politischen Verwaltung in der Čechoslovakei, 1930, s. 40, cyt. Klonowiecki, Strona w postępowaniu administracyjnym, 1938, s. 37.

¹⁶⁾ Klonowiecki, op. cit. s. 39.

¹⁷⁾ Por. Klonowiecki, ibidem.

¹⁸⁾ „Personen die ine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte und, insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien”.

¹⁹⁾ Tezner, Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens, s. 45.

Strona lato sensu jest to osoba, która występuje do urzędu z wnioskiem, choćby nie opartym na jej prawie podmiotowym, w sprawie wchodzącej w zakres wykonywanej władzy zwierzchniczej. Taką stroną w szerokim znaczeniu jest według Teznera np. osoba, która proponuje wystawienie pomnika zasłużonemu obywatelowi lub zakazanie kierowcom używania sygnałów dźwiękowych. Stroną stricto sensu jest według tej teorii osoba, która ma do władzy na prawie oparte roszczenie, tj. roszczenie wynikające z jej prawa podmiotowego lub odwrotnie, osoba, pod której adresem władza wydała oparty na prawie akt administracyjny. Jest to strona „główna” w ścisłym znaczeniu. Oprócz „głównej” strony (strony w ścisłym znaczeniu) istnieje, powiada Tezner strona, która nie ma roszczenia prawnego, lecz tylko „prawnie chroniony interes”. Chodzi o to, mówi Tezner, że są osoby trzecie mające interes w takim lub innym ukształtowaniu się stosunku między stroną „główną” a władzą, nie mające jednak samodzielnego roszczenia (prawa podmiotowego) w danym stosunku. Jeśli ustawodawca nadaje tej osobie (mającej tylko interes w takim lub innym ukształtowaniu się stosunku administracyjno-prawnego między stroną główną a władzą), pewne uprawnienia do udziału w sprawie, zostaje ona, mimo że nie ma samodzielnego roszczenia, podniesiona do godności strony. Jakiego rodzaju uprawnienia w danej sprawie ma ta strona (poboczna), zależy to od ustawodawcy. Jeśli ustawa wyposaża ją np. tylko w prawo do zarzutów w drodze regularnego postępowania itp. — mówimy o stronie mającej tylko „interes chroniony przez prawo”. Te uprawnienia mają charakter tylko procesowy²⁰⁾ i wyjątkowy. Albowiem, jak powiada Tezner, czuwanie nad interesem publicznym nie może należeć do strony, ale trzeciej osobie mającej interes w sprawie dlatego przyznaje się uprawnienia, dlatego chroni się prawnie jej interes, że „przypadkowo” jej interes pokrywa się z publicznym.

Ta teoria „prawnie chronionego interesu” sprawiała wiele trudności burżuazyjnej nauce. Istotnie trudno o bardziej „klasycz-

²⁰⁾ Mannlicher i Coreth, op. cit. s. 59; tak samo Adamovich, op. cit. s. 112.

ny" nonsens nawet ze stanowiska prawa burżuazyjnego. Przecież przyznanie przez prawo osobie pewnych uprawnień rodzi zawsze, niezależnie od ich zakresu i charakteru, prawo podmiotowe, a więc zawsze — „roszczenie prawne". Poco więc owo rozróżnienie między „prawnie chronionym interesem", a „roszczeniem prawnym"? ²¹⁾). Cała ta niestychanie mętna i sztuczna koncepcja otwiera szerokie możliwości zdyskwalifikowania jako strony, szczególnie jako strony skarżącej, osoby mającej interes w takim lub innym ukształtowaniu stosunku administracyjno-prawnego. Teoria ta jest jeszcze jednym wyrazem negatywnego stosunku administracji państwa burżuazyjnego do zgłaszania przez obywatela pod jej adresem roszczeń.

11. Sama instytucja legitymacji do skargi, instytucja ograniczenia kręgu uprawnionych do skargi osób mających ściślejszy lub mniej ścisły interes w sprawie — jest sprzeczna z ideą udziału mas pracujących w administracji państwa typu socjalistycznego oraz z postulatem krytyki i samokrytyki. A urzeczywistnienie tych idei jest rękojmą poznania prawdy obiektywnej i rozstrzygania spraw zgodnie z interesem mas pracujących.

Formy współdziałania mas pracujących w administracji państwa są liczne i wielorakie. Najprostszą, elementarną, bo nie wymagającą szczególnych ram organizacyjnych, wprost narzucająca się formą tego udziału jest instytucja skargi, której wniesienie i rozpoznanie nie jest zależne od „legitymacji" — skargi będącej *actio popularis*.

Skarga jest krytyką działalności organu państwowego. Skarga jako krytyka rodzi samokrytykę organu, którego działalność jest przedmiotem skargi, i całego pionu, do którego należy organ *a quo*. Skarga jako krytyka prowadzi do skorygowania nie tylko danego aktu administracyjnego, ale i do doskonalenia działalności administracji w ogóle. „W skargach, zażaleniach i listach ludzi pracy, czytamy w uchwale KC PZPR z grudnia 1950, znajduje często swój wyraz nie tylko indywidualna sprawa i bolączka, ale uwydatnia się także obywatelska troska o dobro ogólne, o socjalistyczną własność, o poprawę stylu pracy aparatu partyjnego, państwowe-

²¹⁾ Kłonowiecki, op. cit. 18 n. Tamże — o krytycznym stosunku doktryny burżuazyjnej do omawianej teorii.

go i gospodarczego" ²²⁾). Żądanie od skarżącego specjalnej „legitymacji” jest sprzeczne z zasadą krytyki i samokrytyki.

12. Instytucja legitymacji do skargi powstała w burżuazyjnym postępowaniu administracyjnym jako wynik przyjęcia za punkt wyjścia konstrukcji ochrony praw podmiotowych.

Według tej konstrukcji interes jednostki jest zjawiskiem odrębnym od interesu państwa i znajduje się w antagonistycznej sprzeczności z interesem państwa. A zatem jednostka, o ile jej interesy mają być przedmiotem ochrony prawnej, powinna być wyposażona w specyficzne środki obrony jej praw przed naruszeniem ich ze strony państwa ²³⁾). Celem procesu administracyjnego wg tej konstrukcji jest wydanie przez organ administracji państwowej aktu administracyjnego prawidłowo regulującego stosunki między jednostką a organem władzy, a więc ustalającego również prawa podmiotowe tej jednostki. Wychodząc z założeń, 1) że interesy jednostki i państwa są odrębne, a więc mogą być sprzeczne; 2) że w postępowaniu administracyjnym ustala się prawa podmiotowe jednostki i 3) że przeto jednostka w procesie administracyjnym powinna być wyposażona w środki obrony przed naruszeniem jej praw przez państwo — teoria burżuazyjna konstruuje

²²⁾ Trybuna Ludu, 17.12.1950, N. 347.

²³⁾ J a w o r s k i mimo woli demaskuje założenie teorii burżuazyjnej, wskazuje, że samo pojęcie prawa podmiotowego jest rezultatem kontrastu, ba nawet „walki” między jednostką a państwem. „Pojęcie prawa podmiotowego jest rezultatem nowożytnego sposobu myślenia w dziedzinie prawa”. „Nowożytny sposób myślenia” polega wg J a w o r s k i e g o, na tym, że „przedmiotowi, a więc temu światu, który rządzi się mechanicznymi, naturalnymi prawami, przeciwstawia nowożytna myśl podmiot, a więc ducha, obdarzonego twórczością, wolnością, tworzącego idee, wytykającego sobie cele. Myślenie nowożytne polega właśnie na tym, że te dwa światy rozgranicza, że nie jest w stanie zidentyfikować ich. Ta identyfikacja jest kwestią dalszego rozwoju ludzkości. Narazie stańmy na stanowisku tego rozdwojenia. Jakże ono się objawia w naszej dziedzinie? Kontrast podmiotu do przedmiotu, to kontrast jednostki ze społeczeństwem, a więc kontrast obywatela z państwem... Myślenie nasze widzi w państwie także osobę, która z jednostką prowadzi walkę, a jednostka z nią”. (Nauka prawa administracyjnego, 1924. Zagadnienia ogólne, s. 107—109). Teoria praw podmiotowych jako założenie procesu maskowała walkę klasową. Stwarzała ona pozory, że „konflikt zachodzi nie w obrębie społeczeństwa pomiędzy klasami o interesach antagonistycznych, lecz jedynie pomiędzy jednostką a społeczeństwem w osobie państwa” (S c h a f f, Proces karny Polski Ludowej, 1953, s. 7).

proces administracyjny jako system rękojmi ochrony praw podmiotowych.

Podstawową ideą państwa socjalistycznego jest moralno-polityczna jedność społeczeństwa, dla którego państwo jest organizacją urzeczywistniającą tę jedność. Jednostka w warunkach państwa socjalistycznego rozwija się i działa w atmosferze tej jedności. Interes społeczny jest siłą kierowniczą i motorem społeczeństwa. Ale socjalizm nie neguje interesu indywidualnego. Charakter społeczeństwa socjalistycznego jest rękojnią ochrony interesów jednostki. Państwo socjalistyczne realizuje harmonię między interesem jednostki i interesem społecznym²⁴⁾.

Wprawdzie Polska przeżywa obecnie okres przejścia od kapitalizmu do socjalizmu, kiedy istnieją jeszcze antagonistyczne klasy, lecz zmienił się już w sposób zdecydowany charakter samych organów administracji państwowej, która nie reprezentuje interesów sprzecznych z interesami większości społeczeństwa, ale przeciwnie — jest z tym społeczeństwem ściśle zespolona²⁵⁾, „zabezpiecza... władzę i wolność przed siłami wrogimi ludowi” i „ogranicza, wypiera i likwiduje klasy społeczne żyjące z wyzysku robotników i chłopów” (art. 3 Konstytucji PRL). To sprawia, że nie może być sprzeczności między interesem jednostki pracującej a interesem reprezentowanym przez aparat państwowy. To nakazuje odrzucenie konstrukcji ochrony praw podmiotowych w teorii i praktyce procesu administracyjnego i przyjęcie, że celem procesu administracyjnego jest wydanie prawidłowego aktu administracyjnego, innymi słowy — ochrona praworządności. Do ochrony praworządności jest powołany i obowiązany k a ż d y obywatel (art. 4 ust. 2 Konstytucji PRL).

Dlatego należy odrzucić legitymację do skargi.

13. W Związku Radzieckim nie jest znana instytucja legitymacji do skargi. Krąg osób uprawnionych do skargi nie doznaje żadnych ograniczeń. Prawo do skargi ma każdy.

Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z d. 14.12.1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej, realizując zasadę najszerszego udziału mas w rządzeniu państwem poprzez krytykę ze strony mas,

²⁴⁾ K a m m a r i, Socjalizm a jednostka, (tłum.), 1949, s. 81.

²⁵⁾ Z i m m e r m a n n, op. cit. s. 101.

odrzuca konstrukcję praw podmiotowych, na której jest oparte postępowanie administracyjne z 1928 r.²⁶⁾. Konstrukcja praw podmiotowych, tj. założenie, że celem postępowania administracyjnego jest ochrona praw przysługujących jednostce — jest owocem koncepcji przeciwstawienia interesu jednostki interesowi państwa koncepcji obcej prawu socjalistycznemu. Zerwanie z tą konstrukcją jest podkreślone na wstępie do wspomnianej uchwały, która ogłasza jako cel aktu ulepszenie funkcjonowania aparatu państwowego, nie wzmiankując o ochronie naruszonych praw jednostki — zgodnie ze stanowiskiem, że interes jednostki pokrywa się z interesem państwa. „W celu wzmocnienia praworządności ludowej, czytamy w tym wstępie, skutecznego zwalczania wypaczeń biurokratycznych, usuwania nadużyć, uchybień i braków w pracy aparatu państwowego drogą sprawnego badania i załatwiania skarg i zażaleń oraz krytyki prasowej, niezbędne jest ulepszenie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń, wnoszonych przez ludność w związku z działaniem organów państwowych”.

Z treści uchwały jest jasne, że nie czyni ona rozróżnień między odwołaniem, tj. skargą wnoszoną przez osoby, których prawa zostały naruszone, a skargą wnoszoną przez osoby bezpośrednio nie zainteresowane w przedmiocie skargi. W stosunku do skarg obu typów istnieje według uchwały jednakowy dla władzy obowiązek rozpatrywania ich w terminach przez uchwałą nakazanych. Uchwała zrywa więc z instytucją legitymacji do skargi.

Słusznie Litwin traktuje stanowisko uchwały z 14.12.1950 jako zasadę przyszłego postępowania administracyjnego PRL. „Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z d. 14.12.1950... stanowiąca integralną część aktualnego systemu proceduralnego, powiada Litwin, odsłania nam horyzonty przyszłego unormowania procedury”²⁷⁾.

Instytucja skargi przysługującej każdemu obywatelowi została następnie przyjęta w Konstytucji PRL (art. 73).

²⁶⁾ Graczyk, Postępowanie administracyjne, 1953, s. 20.

²⁷⁾ Litwin, Przedmowa do pracy Graczyka, op. cit. s. VII.

III

Obowiązek rozpoznania skargi

1. Prawo do zaskarżenia aktu administracyjnego jest realne tylko pod warunkiem, że temu uprawnieniu po stronie jednostki odpowiada po stronie władzy obowiązek rozpoznania skargi. Burżuazyjna teoria i praktyka postępowania administracyjnego, rozróżniając między odwołaniem i skargą w drodze nadzoru (zwaną inaczej doniesieniem²⁸⁾ lub zażaleniem²⁹⁾, przyjmuje, że władza ad quem ma obowiązek rozpoznania odwołania, nie ma natomiast obowiązku rozpoznania skargi w drodze nadzoru (Aufsichtsbeschwerde). Ma jedynie uprawnienie do jej rozpoznania³⁰⁾.

Stanowisko, że jednostka nie ma roszczenia, by władza rozpoznała skargę w drodze nadzoru, jest znamienne dla burżuazyjnego prawa.

Nadzór wykonywany przez władzę przełożoną w stosunku do władzy podporządkowanej jest jedną z gwarancji „praworządności” burżuazyjnej, przeto wykonywanie nadzoru jest obowiązkiem, a nie tylko uprawnieniem³¹⁾. Konsekwentnie należałoby przyjąć, że wniesienie przez jednostkę skargi w drodze nadzoru, inaczej — zwrócenie przez jednostkę uwagi władzy przełożonej na postępowanie władzy podporządkowanej, powinno rodzić po stronie władzy przełożonej obowiązek wykonania nadzoru, obowiązek rozpoznania skargi. Czemu to prawo burżuazyjne tę konsekwencję odrzuca? Czemu prawo burżuazyjne pozostawia wkroczenie władzy przełożonej, w wypadku skargi w drodze nadzoru, jej „swobodnemu uznaniu” czyli, inaczej mówiąc, pozwala władzy przełożonej zaniechać wykonywania jej obowiązku ze względów, których może nie ujawniać wobec skarżącego.

Przyczyna jest jasna: dzięki takiemu postawieniu sprawy władza, w zależności od tego, czego wymaga „interes publiczny”, tj. interes klasowy burżuazji, wykonuje swój podstawowy obowią-

²⁸⁾ Zimmermann, op. cit. s. 128.

²⁹⁾ Dawidowicz, op. cit. s. 74 n.

³⁰⁾ Adamovich, op. cit. s. 132.

³¹⁾ Adamovich, op. cit. s. 55.

zek lub nie. W ten sposób prawo nadzoru z rękojmi „praworządności” staje się rękojmią samowoli.

2. Możliwość skargi w drodze nadzoru wynika z przepisów art. 99, 101 i 102 PA.

Art. 99 PA stanowi, że decyzje, na mocy których strony lub osoby inne nie nabyły praw, „mogą być uchylane i zmieniane z urzędu w każdym czasie w trybie nadzoru przez władzę przełożoną”. Wyraz „mogą” wyłożył NTA w tym sensie, że odmowa rozpoznania przez władzę bez podania powodów próby o uchYLENIE decyzji przewidzianej w art. 99 PA nie narusza praw strony (wyrok z 9.3.1937, I. rej. 1955/35, Zbiór Wyroków NTA, rocznik XV, r. 1937, N 1351 A, teza). Art. 101 PA daje władzy *możność* uchylecia z urzędu lub na wniosek osoby interesowanej każdej decyzji, która jest dotknięta wadami w tymże artykule opisanymi. Art. 102 PA daje władzy naczelnej *możność* uchylecia lub zmiany każdej decyzji prawomocnej, „o ile nie podobna w inny sposób usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo odwrócić ciężkich szkód dla gospodarstwa społecznego”. Omawiane postanowienia mówią tylko o uprawnieniu, ale nie o obowiązku władzy. Może więc władza nadzorcza ustalić wady i nie zmienić (uchylić) decyzji, a może również wcale nie badać, czy zachodzą wady (nie rozpoznać sprawy). W art. 103 PA podkreślono dodatkowo uprawnienie władzy do dowolności w postępowaniu w słowach: „Niewykorzystanie przez władzę uprawnień wynikających z art. 101 i 102 nie może być przedmiotem skargi i nie stwarza podstawy do jakichkolwiek roszczeń”.

Konstrukcja skargi w drodze nadzoru jako środka „niedoskonałego”, tj. nie rodzącego po stronie władzy obowiązku, trafiła do naszego PA z postępowania administracyjnego austriackiego (§ 68 ust. 2, 3, 4). Ostatnie zawiera postanowienie identyczne z art. 103 (§ 68 ust. 7).

3. Konstrukcja skargi w drodze nadzoru tkwi korzeniami w samym charakterze burżuazyjnej administracji państwowej, w samym stosunku do załatwiania spraw.

Zasadnicza tendencja biurokracji do ograniczenia możliwości wnoszenia przez ludność skarg, zrodziła pogląd, że prawo nakłada na biurokrację obowiązek rozpoznania skargi tylko w tym wypadku, jeśli została zgłoszona w postaci odwołania, tj. w terminie

prekluzyjnym i przez osobę mającą do tego „legitymację”. Wniesienie skargi po zapadnięciu prekluzji i nawet przez osobę nielegitymowaną jest dopuszczalne w postaci „skargi w drodze nadzoru”, ale jej rozpoznanie nie jest dla władzy obowiązkowe. Charakterystyczną ilustracją negatywnego stosunku administracji biurokratycznej do skarg w drodze nadzoru jest postanowienie § 68 ust. 7 austriackiego p. a., które przewiduje możliwość ukarania grzywną osoby, która wniosła niepoważną (mutwillig) skargę w drodze nadzoru.

W myśl tych konstrukcji administracja w wypadku wniesienia skargi w drodze nadzoru jest uprawniona do pozostawienia jej bez rozpoznania, choćby decyzja była dotkniętą najistotniejszą wadą. Administracja ma również prawo rozpoznania skargi, a nawet wkroczenia bez skargi, jeśli „interes publiczny”, tj. interes klasy panującej tego wymaga.

Fakultatywność rozpoznania skargi w drodze nadzoru ma więc wybitnie klasowy charakter. Jest wykwitem dyktatury burżuazji i panowania biurokracji, stojącej na straży interesów tej klasy.

Rozróżnienie między odwołaniem jako skargą, do której rozpoznania jest władza obowiązana, a skargą w drodze nadzoru, do której rozpoznania władza nie jest obowiązana, jest również wynikiem przyjętego w doktrynie burżuazyjnej przeciwstawienia interesu państwa interesowi jednostki.

Odwołanie jest instytucją prawa burżuazyjnego ustanowioną i rozbudowaną pod kątem obrony interesu strony pod kątem ochrony jej podmiotowych praw (odwołanie „służy stronie”, art. 82 PA). Warunkiem sine qua non powstania prawa do odwołania jest naruszenie praw strony. Właśnie z uwagi na to, że odwołanie jest ustanowione dla obrony interesów strony, władza nie ma prawa uczynić przedmiotem rozważania kwestii, czy rozpoznanie odwołania leży w „interesie publicznym”; odwołanie musi być rozpoznane. Natomiast skargę w drodze nadzoru władza rozpoznaje tylko w wypadku jeśli wymaga tego „interes publiczny”. Jaka jest tego przyczyna?

Władza wyższego stopnia jest obowiązana nadzorować działalność władzy rzeczowo podporządkowanej; ten obowiązek — i uprawnienie — wynika z istoty hierarchicznej struktury władz.

Nadzór hierarchiczny został ustanowiony w państwie burżuazyjnym pod kątem widzenia „interesu państwowego“, a nie dla obrony podmiotowych praw. Toteż wkroczenie w drodze nadzoru jest uzależnione od uznania przez władzę nadzorczą, że interes państwowy wymaga wkroczenia. Samo naruszenie praw podmiotowych jednostki, przeciwstawionych interesowi państwowemu, nie może przeto zobowiązywać władzy do wkroczenia w drodze nadzoru. A ponieważ ocena, czy interes państwowy jako interes klasy panującej wymaga wkroczenia, nie może być uregulowana zgóry, doktryna burżuazyjna przyjmuje, że uznanie istnienia tego interesu, skorzystanie z prawa wkroczenia w drodze nadzoru jest pozostawione uznaniu władzy nadzorczej, a „skarga w drodze nadzoru“, która jest w istocie tylko prośbą „poddanego“ o wkroczenie, nie rodzi dla administracji obowiązku jej rozpoznania.

4. Administrację socjalistyczną w przeciwieństwie do burżuazyjnej cechuje rzeczowy i przepojony troską o interesy mas pracujących stosunek do załatwiania spraw. Obowiązuje ją szukanie prawdy obiektywnej. Nie może ona pozostawiać skargi obywatela bez rozpoznania z powodów tylko formalnych. Wadliwy akt musi być uchylony lub zmieniony. Wymaga tego samokrytyka i bezwzględne przestrzeganie zasady praworządności. Administrację państwową obowiązuje klasowe podejście, tj. podejście do sprawy nacechowane troską o interes mas pracujących. Klasowość w państwie socjalistycznym nie może tolerować bezprawia. Te względy nakazują wprowadzenie zasady obowiązkowego rozpoznania każdej skargi.

Zasadę obowiązkowego rozpoznania skargi każdego typu przyjmuje uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 14.12.1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej i instrukcja Szefa Kancelarii Rady Państwa z 10.1.1951 r. w przedmiocie wykonania tej uchwały.

Uchwała i instrukcja traktują w jednej płaszczyźnie odwołania i skargi (zażalenia): tak odwołania jak i skargi (zażalenia) muszą być rozpoznane i to w terminach wskazanych w instrukcji (pkt. 4 Instrukcji).

IV

Termin do wniesienia skargi i tok instancji

1. Doszliśmy do wniosku, że w Polsce Ludowej „skarga w drodze nadzoru” powinna podlegać rozpoznaniu przez władzę, tak jak wniesione w terminie odwołanie. Przyjęcie tego wniosku nawet przy istnieniu obu typów skarg — odwołania i skargi w drodze nadzoru — prowadzi do następującej konsekwencji.

W przypadku uchybienia terminu odwoławczego, interesowany może wnieść w dowolnym terminie do władzy nadzorczej „skargę w drodze nadzoru”. Skarga ta powinna być rozpoznana, tak jak odwołanie. Wobec tego termin prekluzyjny do wniesienia odwołania traci rację bytu. Za tą logiczną konsekwencją przemawiają następujące względy merytoryczne.

Ograniczenie terminu prawa do skargi w prawie burżuazyjnym ma cel dwojaki: umożliwienie klasowego podejścia w tolerowaniu bezprawia i zapewnienie stałości wytworzonego przez akt administracyjny stanu rzeczy.

W ustroju kapitalistycznym masy pracujące utrzymywane w ciemnocie i pozbawione pomocy prawnej najczęściej przepuszczały termin prekluzyjny do wniesienia odwołania. Burżuazji ten termin nie szkodził, gdyż jej interesów pilnowali czujnie fachowi doradcy. W wypadku uchybienia terminu, wniesiona dla ratowania sytuacji skarga w drodze nadzoru nie mogła mieć tego skutku co odwołanie, gdyż od swobodnego uznania władzy wyższego stopnia zależało skargę rozpoznać lub nie. Władza wyższego stopnia działając w tych warunkach skłonna była skargę rozpoznać tylko w tym wypadku, jeśli wymagał tego interes państwowy, tj. klasowy interes burżuazji.

Władza w państwie typu socjalistycznego powinna mieć klasowe podejście do spraw, powinna kierować się w załatwieniu spraw interesem mas pracujących. Ale podejście klasowe w państwie typu socjalistycznego, z uwagi na zasady praworządności i prawdy obiektywnej, nie może polegać na tolerowaniu bezprawia. A więc względy klasowe w nowej rzeczywistości polskiej nie przemawiają za utrzymaniem terminu prekluzyjnego do wniesienia skargi (odwołania).

Czy przemawia za tym wzgląd na stałość wytworzonego przez akt administracyjny stanu rzeczy?

Jest do pomyślenia konieczność ograniczenia prawa kontroli aktu administracyjnego terminem prekluzyjnym w wypadku, jeśli specjalne, specyficzne dla danej dziedziny stosunków prawnych względy przemawiają za utrzymaniem w mocy aktu administracyjnego choćby nieprawidłowego, nie zaskarżonego w krótkim terminie po jego wydaniu. Zachodzi ta konieczność np. w sprawach mieszkaniowych, niektórych budowlanych, karno-administracyjnych itp. Zmiana aktów administracyjnych w tego rodzaju sprawach w terminie odległym od chwili ich wydania spowodowałaby w zasadzie szkodę społecznie większą niż zachowanie nieprawidłowego aktu. Zagadnienie to jako specyficzne należy jednak nie do ogólnego postępowania administracyjnego, lecz do dziedziny danej gałęzi prawa administracyjnego i powinno być rozwiązywane w odnośnych, specjalnych aktach normatywnych.

Normy postępowania administracyjnego powinny przewidywać możliwość ograniczenia prawa skargi terminem prekluzyjnym na wypadek, jeśli tak stanowią odnośne akty normatywne.

Ale prawo do skargi w zasadzie nie powinno być ograniczone terminem.

Odrzucenie terminowości kontroli aktu administracyjnego nie oznacza bynajmniej, że akt nigdy się nie uprawomocnia. Przeciwnie: w braku terminu prekluzyjnego do zaskarżenia, akt administracyjny zyskuje przymiot prawomocności z chwilą jego wydania (ściślej — ogłoszenia lub doręczenia). Prawomocność nie oznacza niewzruszalności. Wadliwy akt administracyjny choćby prawomocny, ulega zmianie lub uchyleniu przez właściwy organ wyższego rzędu (ob. niżej VII).

2. Skoro doszliśmy do wniosku, że rozpoznanie skargi w drodze nadzoru powinno być tak samo obowiązkowe jak rozpoznanie odwołania, a w odniesieniu do tego rodzaju skarg nie ma ograniczenia pod względem ilości instancyj, zasada, że prawo do odwołania jest ograniczone jedną instancją, traci sens. Jeśli zachodzi, dla względów specyficznych (jak w zagadnieniu terminu do skargi), konieczność ograniczenia ilości instancyj, należy odpowiednie postanowienie umieścić w akcie normatywnym regulującym daną dziedzinę stosunków społecznych, a nie w ogólnych przepisach o postępowaniu administracyjnym.

W Państwie Radzieckim ustawodawstwo „z reguły nie ogranicza skarżącego pod względem określenia ilości instancji, do których może być wniesiona skarga w wypadku oddalenia jej przez instancję pierwszą”. W tych wypadkach, gdy dozwolony jest wyjątek od reguły, ustawodawstwo stwarza warunki, dające rękojmię wszechstronnego rozpoznania skargi³²⁾.

V

Dwutorowość czy jednolitość skargi?

Rozróżnienie w prawie burżuazyjnym między odwołaniem a „skargą w drodze nadzoru” polega na tym, że:

1) rozpoznanie odwołania uważa się za obowiązek władzy ad quem; rozpoznanie czy pozostawienie bez rozpoznania skargi w drodze nadzoru pozostawione jest swobodnemu uznaniu władzy wyższego stopnia;

2) prawo do wniesienia odwołania może być zrealizowane tylko w ciągu terminu prekluzyjnego, po bezskutecznym upływie tego terminu prawo to wygasa; skargę w drodze nadzoru można wnieść w każdym terminie;

3) prawo do odwołania służy tylko osobie dotkniętej w jej prawach; skargę w drodze nadzoru może wnieść również osoba niezainteresowana w sprawie.

Skoro w naszych wywodach doszliśmy do wniosków, że zasady prawa socjalistycznego wymagają przyjęcia następujących tez:

1. rozpoznanie każdej skargi powinno być obowiązkiem władzy wyższego stopnia,

2. prawo do skargi nie powinno być w zasadzie ograniczone terminem prekluzyjnym,

3. do wniesienia skargi jest uprawniona również osoba której prawa nie zostały dotknięte —

upada podstawa do rozróżnienia między odwołaniem a skargą w drodze nadzoru. Skarga staje się instytucją jednolitą.

³²⁾ Jewtichiew i Własow, op. cit. s. 138; Studenikin, Jewtichiew i Własow, op. cit. s. 223.

Da widowicz zajmuje stanowisko, że prawo radzieckie obejmuje jedną nazwą „skargi” dwie różne instytucje: 1. *actio popularis*, tj. skargę „przystępującą w każdym czasie wszystkim obywatelom we wszystkich sprawach i w stosunku do wszystkich ogniwi aparatu państwowego i społecznego”, a obok tego 2. „śióddek prawny w określonym postępowaniu”, który jest „zupełnie inną instytucją prawną, której treść, normowana przez szczególne przepisy proceduralne, odbiega mniej lub więcej od generalnych założeń skargi jako *actionis popularis*”³³). Stanowisko to nie znajduje, zdaniem naszym, oparcia w doktrynie radzieckiej.

Jewtichiew i Własow w swoim podręczniku „Administratiwnoje prawo SSSR”³⁴) oraz Studenikin, Jewtichiew i Własow w podręczniku „Sowietskoje administratiwnoje prawo”³⁵) w identycznych słowach stwierdzają jednolitość instytucji skargi („żałoba”): „Podstawą do skargi mogą być również (podkreślenie nasze — I.G.S.) braki w pracy instytucji państwowych, choćby te braki nie były związane bezpośrednio z naruszeniem opartych na prawie uprawnień obywatela wnoszącego skargę... Prawo do skargi w Państwie Radzieckim ma tę właściwość, że z jednej strony, skarga jest środkiem obrony opartych na prawie uprawnień obywatela w wypadku ich pogwałcenia, a z drugiej — uzasadniona skarga jest środkiem sprzyjającym ulepszeniu pracy radzieckiego aparatu państwowego”. Tak samo — Studenikin w swym podręczniku „Sowietskoje administratiwnoje prawo”³⁶). „Skarga może być wniesiona również (podkreślenie nasze — I.G.S.) z powodu czynności osoby urzędowej, nie mających bezpośredniego stosunku do interesu samego skarżącego. Tego rodzaju skarga przyczynia się do wykrywania spaczenia w pracy aparatu”.

Z tych wypowiedzi niedwuznacznie wynika, że pojęciem skargi doktryna radziecka obejmuje tak skargę w obronie praw

³³) Da widowicz, op. cit. s. 456, stanowisko to akceptuje Graczyk, op. cit. s. 186.

³⁴) Moskwa, 1946, s. 136.

³⁵) Moskwa, 1950, s. 221 n.

³⁶) Moskwa, 1950, s. 209.

podmiotowych jak skargę osoby nie mającej bezpośredniego interesu w sprawie.

Doktryna radziecka dopuszcza możliwość, by norma prawna przewidywała termin do wniesienia skargi (typ naszego odwołania). Ale bynajmniej nie wyodrębnia tego rodzaju skargi jako osobnej instytucji procesowej³⁷⁾.

VI

Uzasadnienie jako przedmiot skargi

1. Akt administracyjny posiada moc obowiązującą dla każdego organu władzy i każdego obywatela. Wykonanie aktu administracyjnego jest zapewnione przymusem państwowym. Ale w państwie socjalistycznym przymus ma charakter środka, który jest stosowany dopiero po wyczerpaniu środków przekonywania. Przymus nie jest tu środkiem charakterystycznym, lecz jedynie ostatecznym. Specyficznym dla państwa socjalistycznego jest stosowanie środków przekonywania.

Uzasadnienie aktu administracyjnego ustala fakty i wskazuje, na podstawie jakich dowodów organ administracji przyjął je za istniejące, jakich twierdzeń faktycznych władza nie przyjęła za udowodnione i dlaczego; ocenia fakty ze stanowiska prawa, wskazując, na jakich władza oparła się przepisach, i wreszcie wyprowadza wniosek o treści aktu administracyjnego, przytaczając rozumowanie prawne, odpowiednio zasilone względami współzycia socjalistycznego, które do przyjętego wniosku doprowadzają. Uzasadnienie tak ujęte służy przede wszystkim celom przekonywania. Bez uzasadnienia akt administracyjny byłby pozbawiony najważniejszego środka perswazji, jakim jest uzewnętrzniony tok myśli władzy. Ze stanowiska przekonywania jako środka wychowywania ludności, uzasadnienie jest nieodłączną częścią aktu administracyjnego.

Akt administracyjny, jak każda czynność władzy, podlega krytyce. Do przeprowadzenia krytyki aktu służy cały system instytucji. Krytyka jest niemożliwa bez oceny całego procesu

³⁷⁾ Jewtichiew i Własow, *op. cit.* s. 138; Studenikin, Jewtichiew i Własow, *op. cit.* s. 223.

myślowego organu, którego akt staje się przedmiotem krytyki. Z uwagi na to, że uzasadnienie jest odtworzeniem całego procesu myślowego organu władzy, uzasadnienie jest warunkiem sine qua non wyczerpującej i wszechstronnej krytyki. Przedmiotem krytyki jest wobec tego akt administracyjny wraz z uzasadnieniem jako jego nieodłączną częścią.

Warunkiem sine qua non obrony strony (kontrydyktoryjności) jest jawność procesu. Zasada jawności zawiera implicite wymóg uzasadnienia aktu administracyjnego, albowiem uzasadnienie jest ujawnieniem rozumowania, które doprowadziło do wydania aktu określonej treści.

Wreszcie, żeby należycie stosować akt administracyjny należy znać nie tylko brzmienie sentencji aktu, ale również cały proces myślowy, w którego wyniku powstał akt. Uzasadnienie leżące u podstawy aktu i będące wyrazem idei kierowniczych, które akt zrodziły, jest miarodajnym źródłem wykładni aktu w trakcie jego stosowania.

Słowem, sentencja i uzasadnienie aktu administracyjnego stanowią jedność dialektyczną.

2. W teorii burżuazyjnej procesu administracyjnego przyjmuje się zasadę, że uprawomocnia się tylko sentencja aktu administracyjnego, uzasadnienie zaś nie ma charakteru twierdzeń prawomocnych³⁸⁾. Ta teoria kłóci się z zasadą, że sentencja i uzasadnienie stanowią jedność. Sentencja jest wnioskiem z ustaleń uzasadnienia. Nie podobna przyjąć, że wniosek ma moc obowiązującą, przesłanki zaś, na których wniosek się opiera, tej mocy nie mają. Ten pogląd, któremu hołduje teoria burżuazyjna, jest konsekwencją przyjęcia, że prawda, którą ustala proces i na której opiera się akt administracyjny, nie jest pełnym odbiciem rzeczywistości, jest tylko prawdą formalną, maximum prawdopodobieństwa, czymś co jest przyjęte za prawdę ad hoc — dla zbudowania sentencji, dla usprawiedliwienia mocy obowiązującej aktu, ale nie jest prawdą pełną, prawdą, której można, tak jak sentencji, przypisać cechę mocy obowiązującej.

Skoro w procesie socjalistycznym ustalenia faktyczne jako podstawa orzeczenia „mają być wiernym odbiciem rzeczywistości,

³⁸⁾ Waligórski, Moc dowodowa ustaleń faktycznych zawartych w uzasadnieniu orzeczenia. Nowe Prawo, 1953, N. 3, s. 31.

to ustalenia takie nie mogą tracić swej aktualności na przyszłość, ile razy to samo, rozpatrzone już poprzednio przez sąd zagadnienie faktyczne wypłyne w innym procesie. Kwestionowanie trafności dokonanego już poprzednio ustalenia byłoby w tych warunkach kwestionowaniem tego, czy sąd orzekający w poprzednim procesie spełnił należycie ciążący na nim obowiązek wykrycia prawdy, byłoby więc w istocie kwestionowaniem praktycznej wartości zasady prawdy obiektywnej, skoro ten sam odcinek rzeczywistości miałby różną treść w różnych orzeczeniach sądowych"³⁹⁾.

Zagadnienie prawomocności ustaleń uzasadnienia zostało rozstrzygnięte w ZSSR w 1949 r. przez kolegium do spraw cywilnych Sądu Najwyższego ZSRR. Kolegium przyjęło, że „ustalone prawomocnym orzeczeniem sądowym fakty, określające stosunki prawne stron nie powinny być przedmiotem sporu przy rozpoznawaniu w sądzie innej sprawy, dotyczącej tych samych stosunków prawnych między stronami”⁴⁰⁾. W literaturze radzieckiej spotkać można stanowisko, że moc ustaleń faktycznych nie ogranicza się do stron⁴¹⁾.

3. Z zagadnieniem prawomocności uzasadnienia wiąże się zagadnienie możliwości samoistnego, niezależnego od wyniku sprawy, zaskarżenia uzasadnienia.

W radzieckiej doktrynie procesu cywilnego zagadnienie jest sporne.

Po ł u m o r d w i n o w jest zdania, że uzasadnienie nie zyskuje mocy prawnej, gdyż „ma jedynie poboczne, pomocnicze znaczenie w odniesieniu do tego, co stanowi istotę orzeczenia w ścisłym tego wyrazu znaczeniu. Można powiedzieć, że uzasadnienie to podpórki, których sąd użył do zbudowania decyzji. Z chwilą wypełnienia zadania podpórki powinny być usunięte”⁴²⁾. Jednakże tenże autor zauważa, że uzasadnienie „jest bezwarunkowo niezbędne tak dla zapewnienia zasadności i przekonywującej siły orzeczenia sądowego jak i dla sprawdzenia przez sąd

³⁹⁾ Wałigórski, op. cit. s. 33.

⁴⁰⁾ Judielson, Problema dokazywanija w sowietskóm grazdanskóm processie, 1951, s. 237.

⁴¹⁾ Judielson, op. cit. 221, 226, 237.

⁴²⁾ Motiwy sudielnogo rieszenia, Sow. Gos. i Prawo, 1947, N. 4, s. 28 n.

wyższej instancji prawidłowości orzeczenia, dla wykładni treści orzeczenia itp.⁴³⁾.

A b r a m o w zajmuje stanowisko, że uzasadnienie zyskuje moc prawną narówni z sentencją i z tym zagadnieniem wiąże problem: czy uzasadnienie może być samodzielnym przedmiotem zaskarżenia (choćby sentencja była prawidłowa i nie była przedmiotem zaskarżenia)? A b r a m o w daje na to pytanie odpowiedź twierdzącą — z następujących względów. Pierwszym względem jest okoliczność, że uzasadnienie zyskuje moc prawną narówni z sentencją. „Poza tym, wywodzi A b r a m o w, z punktu widzenia ochrony honoru i godności obywatela radzieckiego, nie podobna zakazać zaskarżenia uzasadnienia sądu, choćby nawet w wyniku ostatecznym wydane zostało orzeczenie korzystne dla skarżącego. Na przykład przeciwko obywatelowi wytoczony został pozew o zwrot zaliczki otrzymanej od instytucji z tego powodu, że się z niej nie wyliczył. Sąd oddalił pozew z powodu prekluzji, pozwany natomiast zwalczał pozew nie na podstawie prekluzji, lecz na tej podstawie, że wyczerpał zaliczkę wydatkami na potrzeby instytucji. Obywatel zaskarża uzasadnienie orzeczenia wywodząc, że nie ma obowiązku uiszczenia należności bynajmniej nie z tego powodu, że kierownik instytucji dopuścił się niedbalstwa i nie wniósł pozwu we właściwym terminie, lecz dlatego, że nic się od niego nie należy. Zaprzeczenie prawa wniesienia tego rodzaju skargi i domagania się zmiany orzeczenia jest równoznaczne z uniemożliwieniem dowodu przeprowadzenia swego uczciwego stosunku do własności socjalistycznej i obowiązku społecznego”⁴⁴⁾.

Cywilne Kolegium Kasacyjne Sądu Najwyższego ZSRR w r. 1928 wypowiedziało pogląd, że uzasadnienie nie może być przedmiotem samodzielnego zaskarżenia, natomiast Plenum Sądu Najwyższego z dn. 22.V.1941, wypowiedziało pogląd przeciwny, uznając, że samodzielne zaskarżenie uzasadnienia jest dopuszczalne⁴⁵⁾.

Skoro uzasadnienie stanowi jedność nierozłączną z sentencją, uzasadnienie jako część aktu administracyjnego może być przedmiotem skargi.

⁴³⁾ Ibidem.

⁴⁴⁾ A b r a m o w, Graždanskij process, pr. zb. 1948, s. 372.

⁴⁵⁾ A b r a m o w, op. cit. 371.

VII

Prawo do zaskarżenia prawomocnego aktu administracyjnego

1. W tzw. państwie policyjnym u schyłku formacji feudalnej panował pogląd, że głowa państwa z mocy swej nadrzędnej władzy (*supereminens dominium*) jest władna „ze słusznych powodów (*ex iusta causa*)” zmienić każdy akt administracyjny, jeśli tego wymaga „interes publiczny”, za odszkodowaniem na rzecz strony poszkodowanej zmianą. W tzw. „państwie praworządnym” formacji kapitalistycznej (*Rechtsstaat*) praktyka w tym względzie była bardzo chwiejna. Teoria niemiecka (*Otto Mayer* i inni) była skłonna przyznać przymiot prawomocności materialnej tylko sądowym orzeczeniem w sprawach administracyjnych⁴⁶). Austriacka szkoła (*Bernatzik*, *Tezner*, *Merkel*, *Herrnrit*) wypowiada się za przyznaniem orzeczeniom urzędów administracyjnych przymiotu prawomocności, przy czym jedni (*Bernatzik*) są za bezwzględną niezmiennością tych orzeczeń, inni wypowiadają się za możliwością zmiany, ale tylko z uwagi na interes publiczny⁴⁷).

2. Teoria burżuazyjna dopatruje się zasadniczej różnicy między pojęciem prawomocności w postępowaniu sądowym i administracyjnym.

Jak wiadomo, w burżuazyjnej teorii procesu sądowego i administracyjnego rozróżnia się między prawomocnością formalną i materialną. Formalna prawomocność polega na tym, że orzeczenie nie może być zmienione, w szczególności nie podlega środkowi prawnemu — w tym postępowaniu, w którym zostało wydane⁴⁸). Stanowi ona „zaporę procesową przeciwko dalszemu popieraniu sprawy przesądzonej”⁴⁹). Ostrze prawomocności formalnej kieruje się przeciw uczestnikom sprawy, jeśli chodzi o dalsze prowadzenie tej samej sprawy (*res iudicata ius facit in*

⁴⁶) *Jaworski*, op. cit. 20. „Orzeczenie, które zapada w postępowaniu sądowo-administracyjnym, ma materialną prawomocność, natomiast nie ma jej orzeczenie, które zapada w zwykłym postępowaniu administracyjnym”.

⁴⁷) *Herrnritt*, op. cit. s. 112; *Jaworski*, op. cit. s. 132 n.

⁴⁸) *Rosenberg*, *Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts*, 1927, s. 459.

⁴⁹) *Langrod*, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej* 1938, s. 136.

eadem re inter partes). Materialna prawomocność oznacza miarodajność (moc wiążącą) treści orzeczenia nie tylko dla uczestników, ale w stosunku do wszystkich w szczególności do organów państwowych (*ius facit inter omnes*⁵⁰). Oba rodzaje prawomocności są według tej teorii pojęciami samodzielnymi, choć nierozzerwalnie ze sobą związanymi: bez prawomocności formalnej nie ma prawomocności materialnej; istnieją natomiast orzeczenia formalnie prawomocne, którym brak prawomocności materialnej (orzeczenie nieważne, *nichřig*, *nul*)⁵¹.

Według doktryny burżuazyjnej, o ile chodzi o zagadnienie prawomocności formalnej, nie ma różnicy istotnej między wyrokami sądowymi a aktami administracyjnymi: w wypadku więc, gdy orzeczenie uzyskało prawomocność formalną urywa się inicjatywa stron zarówno w procesie sądowym jak i w postępowaniu administracyjnym (pomijając zagadnienie nadzwyczajnych środków jak wznowienie, rewizja nadzwyczajna, uchylenie z urzędu). Natomiast prawomocność materialna odgrywa (według Langroda) w postępowaniu administracyjnym inną rolę niż w postępowaniu sądowym. W postępowaniu sądowym rzecz traktuje się formalnie: wyrok sądowy uznaje się za prawdę wiążącą tak uczestników sprawy jak i sąd orzekający. W postępowaniu administracyjnym nie możemy zadowolić się taką formalną prawdą, gdyż takie stanowisko klóciłoby się „częstokroć z przemożnym względem na dobro publiczne”. Ten interes publiczny nie jest pojęciem niezmiennym. W procesie administracyjnym musimy liczyć się z tym „ciągle zmiennym interesem publicznym” i ta konieczność liczenia się z „ciągle zmiennym interesem publicznym tkwi u źródeł instytucji odwołańności z urzędu aktu administracyjnego”. Organ administracyjny jest władny w ramach przepisów p. a. odwołać względnie zmienić z urzędu — bez względu na prawomocność — każdy akt administracyjny. „W procesie sądowym mamy więc rezygnację ze słuszności na rzecz pewności: oto istota *rei iudicatae*. W prawie administracyjnym kompetencja organu administracyjnego umożliwia powrót do

⁵⁰) Rosenberg, *ibidem*; Langrod *ibidem*.

⁵¹) Iserzon, *op. cit.* s. 132; Herrnritt, *op. cit.* s. 112.

tym pełniejszej słuszności, choćby poprzez niejaką niepewność, byle w imię dobra publicznego" ⁵²⁾).

Punkt wyjścia doktryny burżuazyjnej w rozważaniu problemu: prawomocność w procesie sądowym i prawomocność w procesie administracyjnym — że moment interesu publicznego ma większą wagę w procesie administracyjnym niż sądowym i dlatego są to problemy „zgoła inne”, nie jest do przyjęcia w prawie socjalistycznym.

Stosunki w dziedzinach, które są regulowane przez prawo cywilne i karne, są bardziej stabilne niż stosunki regulowane przez prawo administracyjne. Dlatego akty normatywne dla dziedzin prawa cywilnego i karnego są trwalsze niż akty normatywne z dziedziny prawa administracyjnego. Właśnie zmienność stosunków w dziedzinie prawa administracyjnego powoduje, że w tej dziedzinie przeważa ilościowo (w porównaniu z ustawą) akt normatywny administracji państwowej, albowiem jego przystosowanie do zmiennych potrzeb życia może być uskutecznione w krótszym czasie niż przystosowanie ustawy do stale fluktuujących potrzeb administracyjnych.

Nie tylko działalność normotwórcza, ale i postępowanie administracyjne musi uwzględnić potrzebę uelastycznienia norm prawa administracyjnego w procesie ich stosowania. Teoria i praktyka państwa burżuazyjnego radziły sobie pod tym względem, przede wszystkim przy pomocy instytucji „swobodnego uznania” ⁵³⁾, instytucji, którą w teorii burżuazyjnej nazywano — wo-

⁵²⁾ Langrod, op. cit. s. 138.

⁵³⁾ Jaworski, op. cit. 122, z pozycji burżuazyjnej nauki prawa w następujący sposób przedstawia syntetycznie doktrynę burżuazyjną: „Tak sędzia zwyczajny jak urzędnik administracyjny mają jedno i to samo zadanie. Obaj bowiem stosują przepisy prawne do konkretnego przypadku czyli, jak to się mówi, subsumują konkretny przypadek pod przepisy prawne. Różnica pomiędzy nimi jest ta, że sędzia zwyczajny ma te przepisy, które ma zastosować, a więc kodeks cywilny i inne ustawy prywatno-prawne daleko ściślej określone, aniżeli urzędnik administracyjny. Powiadają, że ta dziedzina, w której obraca się urzędnik administracyjny jest tak zmienna i tak skomplikowana, iż przepisy, które ma stosować do konkretnego przypadku, nie mogą być tak ściśle, jak przepisy kodeksu cywilnego i innych ustaw prywatno-prawnych. Rodzi się wskutek tego konieczność, że ustawy administracyjne upoważniają urzędnika administracyjnego do tego, aby w sprawie, w których nie ma wyraźnego rozstrzygnięcia w ustawie, rozstrzygnął sam według swojego uznania”.

bec nie dających się ukryć potwornych przerostów — „mandarynatem administracyjnym”⁵⁴⁾. Socjalistyczna nauka prawa traktuje swobodne uznanie jako typową instytucję państwa burżuazyjnego, służącą do przemylenia pewnych aktów na korzyść klasy posiadającej w wypadkach, gdy generalny przepis prawa mógłby być niewygodny⁵⁵⁾.

Inna instytucja, która w warunkach państwa burżuazyjnego umożliwia uelastycznienie prawa administracyjnego w procesie jego stosowania, jest instytucją „interesu publicznego” („interesu państwowego”). Do „interesu publicznego” odwołuje się często postępowanie administracyjne z 1928 r. (art. 68 ust. 1, 74 ust. 2, 75 ust. 3, 87, ust. 4, 107, ust. 2, pkt. a).

Instytucja interesu publicznego jest produktem poglądu na państwo jako na organizację, która urzeczywistnia ideę godzenia sprzecznych interesów jednostek, ideę przewyciężenia egoizmu ludzi w imię triumfu „pokoju socjalnego”. Ten pogląd maskujący klasową istotę państwa jest panującym wśród teoretyków burżuazyjnych od H e g l a po dziś dzień⁵⁶⁾. Przeznaczeniem tej metafizycznej teorii o roli państwa i wynikającej z tej teorii „instytucji” interesu publicznego jest uzasadnienie rzekomej nadrzędności prawa państwa, tj. prawa burżuazji w stosunku do „społeczeństwa”, tj. wyzyskiwanych przez burżuazję mas pracujących. Nakaz kierowania się „interese publicznym” doskonale umożliwia maskowanie interesu burżuazji będącego sprężyną mechanizmu administracji państwowej. Jeśli w dziedzinach prawa cywilnego i karnego ów interes panującej mniejszości może być już uwzględniony w samej treści normy prawnej powołanej do regulowania tych dziedzin, w dziedzinie prawa administracyjnego jest to utrudnione wobec specyficznej różnorodności, bogactwa i zmienności stosunków.

Instytucja „interesu publicznego” — podobnie jak „swobodnego uznania” — daje organom administracyjnym państwa burżuazyjnego możliwość uwzględnienia w swej działalności interesu panującej burżuazji w tych wypadkach, gdy treść aktu normatywnego jest dla osiągnięcia tego celu niewystarczająca.

⁵⁴⁾ Langrod, op. cit. s. 145.

⁵⁵⁾ Zimmermann, op. cit. s. 108.

⁵⁶⁾ Arżanow, Teoria państwa i prawa (tłum.), 1951, s. 109.

Stąd owa teoria o „przewadze” w prawie administracyjnym momentu „interesu publicznego”. „Przewaga interesu publicznego” oznacza, oczywiście, przewagę interesu klasowego nad interesem jednostki.

W państwie każdego typu interes publiczny jest interesem klasy panującej: w państwie burżuazyjnym — interesem mniejszości, w państwie dyktatury proletariatu — interesem przytłaczającej większości. Zasada demokratyzmu socjalistycznego nakazuje uważać interes mas pracujących jako przytłaczającej większości za interes całości. Interes całości jest interesem każdej z osobna jednostki. W państwie dyktatury proletariatu nie może być tedy przeciwstawienia interesu całości („publicznego”) interesowi jednostki. Nie oznacza to postponowania interesu jednostki. „Socjalizm nie może abstrahować od interesów indywidualnych. Tylko społeczność socjalistyczna dać może pełne zadośćuczynienie tym interesom osobistym. Więcej — społeczność socjalistyczna stanowi jedynie trwałą rękojmię ochrony interesów jednostki. W tym sensie nie ma niedającego się pogodzić przeciwieństwa między „indywidualizmem” a „socjalizmem” (Stalin⁵⁷). Interes publiczny i interes indywidualny zlewają się w jedno pojęcie interesu publicznego, który jest celem działalności państwa i jednostki.

Dlatego nie możemy przyjąć, że w prawie administracyjnym „przeważa” interes publiczny nad indywidualnym. Interes publiczny jest w równej mierze motorem działania wszystkich organów państwowych. Wszystkie organy państwowe działają na podstawie prawa (art. 4, ust. 3 Konstytucji PRL), a przecież „prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej są wyrazem interesów i woli ludu pracującego” (art. 4 ust. 1 Konstytucji PRL), tj. interesu publicznego.

Odrzucamy twierdzenie, że metafizyczny „interes publiczny” w prawie administracyjnym jest momentem bardziej decydującym niż w prawie cywilnym i karnym i że przeto w imię tego metafizycznego interesu publicznego prawomocność w postępowaniu administracyjnym jest skierowana ostrzem tylko do strony, a nie do władzy, że „interes publiczny” wymaga, by władza była upraw-

⁵⁷) Woprosy leninizma, wyd. 10, s. 602.

niona do zmiany aktu każdej chwili bez względu na prawomocność — słowem, że prawomocność w procesie administracyjnym jest igraszką w rękę organu administracyjnego. Akt administracyjny w imię realnego interesu publicznego, interesu mas pracujących, powinien mieć bezwzględną i jednakową moc obowiązującą dla wszystkich organów władz i obywateli. „Państwo, powiada T a d e w o s i j a n, w celu utrzymania swego autorytetu, w interesie zabezpieczenia porządku publicznego, praworządności, stałości orzeczeń sądowych musi uznać takie orzeczenie, skoro się uprawomocniło, za prawdę dla wszystkich obowiązującą, nie podlegającą dalszemu sprawdzaniu i obalaniu”⁵⁸⁾. Nie ma żadnej racji po temu, by takie sformułowanie celu i istoty zasady praworządności nie odnosiło się w pełni do aktów administracyjnych.

3. Doszliśmy w poprzednich rozważaniach do wniosku, że termin prekluzyjny do wniesienia skargi jest pozbawiony racji bytu i że akt administracyjny może być zaskarżony w każdym terminie. W jakim tedy momencie akt zyskuje przymiot prawomocności? Wszak przymiot prawomocności obejmuje w postępowaniu sądowym cechę niezaskarżalności. Skoro przyjmujemy, że akt administracyjny jest zaskarżalny w dowolnym terminie, a więc wzruszalny, czy może on zyskać przymiot prawomocności?

Istotnie, jedną z cech (konsekwencji) prawomocności wyroku sądowego jest jego niewzruszalność. C z e l c o w⁵⁹⁾ nazywa tę cechę „niezaprzeczalnością (nieoprowierzimost’), A b r a m o w⁶⁰⁾ — „nieodwołalnością (nieotmienimost’). Oznacza ona, że wyrok nie może być kwestionowany, nie podlega zaskarżeniu, jest stabilny. Ale pojęcie „niezaprzeczalności” wyroku, powiada C z e l c o w⁶¹⁾, nie ma tego charakteru fetyszu, jaki tej właściwości nadaje proces burżuazyjny. Ustawodawca radziecki, który żąda, by wyrok odpowiadał obiektywnej prawdzie, uznaje niezaprzeczalność wyroku tylko do tej chwili, póki nie będzie ustalona jego niezgodność z prawdą obiektywną lub wymogami radzieckiej polityki karnej. Jeśli wyrok nie odpowiada tym wymogom, nie

⁵⁸⁾ T a d e w o s i j a n, K woprosu o ustanowieniu materialnej istiny w sowietskomy processie, Sow. Gos. i Prawo, 1948, N. 6, s. 65.

⁵⁹⁾ C z e l c o w, Sowietkij ugołownyj process, 1951, s. 369.

⁶⁰⁾ Op. cit. s. 276.

⁶¹⁾ Ibidem.

ma podstawy, by uważać go za normę prawną dla danej sprawy. Przeciwnie powinien on zostać niezwłocznie skorygowany”.

Dotąd wowody Czelcowa mają per analogiam całkowite zastosowanie do prawomocnych a nieprawidłowych aktów administracyjnych, gdyż wywody te są oparte na wspólnych wymiarowi sprawiedliwości i działalności administracyjnej władz państwowych założeniach prawdy obiektywnej, praworządności i politycznej wykładni norm prawnych.

„Ale, kontynuuje Czelcowa, samo wszczęcie kwestii co do nieprawidłowości prawomocnego wyroku i jego uchylecia lub skorygowania może być powierzone tylko wyższym przedstawicielom władzy sądowej i organu, stojącego na straży praworządności, prokuratury”. To stanowisko nie może mieć analogicznego zastosowania do aktów administracyjnych z uwagi na specyficzne różnice zachodzące pomiędzy uroczystą i niepowszednią powagą, jaka charakteryzuje działalność organów wymiaru sprawiedliwości a prostotą i powszedniością działalności wykonawczo-zarządzającej organów administracji. Najwymowniejszym dowodem braku analogii jest fakt, że w Związku Radzieckim prawo zaskarżania aktu administracyjnego ma charakter *actio popularis*, którego nie ma zaskarżenie wyroku.

Niewzruszalność więc jako jedna z konsekwencji prawomocności wyroku sądowego nie jest bezwzględna i powinna być rozumiana w tym sensie, że postawienie wniosku o jego wzruszenie służy tylko organom państwowym mającym szczególną powagę, a nie w tym sensie, że wzruszalność jest sprzeczna z ideą prawomocności⁶²⁾. Toteż okoliczność, że akt administracyjny jest wzruszalny nie kłóci się z jego prawomocnością.

⁶²⁾ Jaworski, op. cit. s. 136, identyfikuje prawomocność z niewzruszalnością. Uważa on — w konsekwencji — że nie można „żadną miarą pogodzić się ze stanowiskiem, ażeby akt administracyjny wadliwy, nielegalny, samowolny był niewzruszalny dlatego tylko, że został raz wydany i formalnie stał się prawomocny”, i z tego powodu odrzuca pojęcie prawomocności aktów administracyjnych. Prawomocność i niewzruszalność nie są to pojęcia pokrywające się. Prawomocność materialna jest to powszechna moc obowiązująca. A powszechna moc obowiązująca aktu nie wyłącza możliwości wzruszenia aktu. Ustawa ma moc obowiązującą, ale może być wzruszana — zmieniona lub uchylona — we właściwym trybie.

Również Graczyk (Postępowanie administracyjne, 1953, s. 194—195) miesza prawomocność z niewzruszalnością. Graczyk pisze: „W państwie

Obok cechy niewzruszalności (względnej), prawomocność ma jeszcze cechę wykonalności. Oznacza to, że orzeczenie powinno być wykonane pod groźbą stosowania przymusu. Ta najistotniejsza cecha sine qua non charakteryzuje bez zastrzeżeń prawomocny akt administracyjny. Ta cecha znajduje się w pełnej harmonii ze wzruszalnością prawomocnego aktu: póki akt prawomocny nie został wzruszony, jest on wykonalny; z chwilą utraty mocy prawnej przestaje on być wykonalny.

Ale, jak wspomnieliśmy, przyjęcie zasady prawomocności orzeczenia nie oznacza, że orzeczenie prawomocne zawiera prawdę absolutną i niewzruszalną. Tak w postępowaniu sądowym jak w postępowaniu administracyjnym musi istnieć możliwość wzruszenia nieprawidłowych orzeczeń. Akt administracyjny nieprawidłowy, tj. wydany z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej w ustaleniu stanu faktycznego lub zasady prawidłowej oceny prawnej stanu faktycznego lub wreszcie błędny logicznie, nie może się ostać w państwie socjalistycznym, choćby formalnie urósł w moc prawną⁶³). Domniemanie prawdy w odniesieniu do orzeczenia (*pro veritate habetur*) upada, jeśli na właściwej i zawsze dla wszystkich otwartej drodze okaże się, że to, co było uważane za prawdę jest fałszem. Uznanie prawomocności za przeszkodę do uchylecia lub zmiany nieprawidłowego aktu administracyjnego godziłoby również w zasadę krytyki i samokrytyki.

typu socjalistycznego zagadnienie prawomocności materialnej rozwiązuje się wyłącznie pod kątem widzenia celowości społecznej, uwarunkowanej etapami rozwojowymi i stopniem wymaganej trwałości stosunków. Toteż okres budowy socjalizmu, znamionujący obecną linię rozwojową PRL, nierozzerwalnie złączony z koniecznością wypierania elementów kapitalistycznych i usuwania resztek przeżytków ustroju burżuazyjnego, nie sprzyja podtrzymywaniu teorii prawomocności materialnej aktów administracyjnych i wymaga jej ograniczenia". Graczykowski, rzecz jasna, chodzi o możliwość wzruszenia prawomocnych aktów, a to stanowisko, całkiem słuszne, nie kłóci się z przyjęciem prawomocności.

⁶³) Tadevosijan, *ibidem*; Abramow, *Grazdanskij process*, 1948, s. 387; Czalcow, *Sowietskij ugołowny process*, 1952, s. 402.

VII

**Prawo do zaskarżenia aktu administracyjnego
a „prawa nabyte”**

1. PA stoi na stanowisku, że każdy akt administracyjny, tak prawomocny, jak nieprawomocny może być uchylony lub zmieniony z urzędu przez władzę, która akt wydała, i przez władzę przełożoną w trybie nadzoru. Zaporą do wzruszenia aktu z urzędu jest nabycie z tego aktu praw przez stronę lub osoby inne (art. 99).

Jednakże „świętość” praw nabytych w wypadku, gdy akt jest dotknięty wadą, jest według PA w znacznym stopniu ograniczona. Według art. 101 ust. 1 PA, nabycie praw z decyzji przez stronę lub osoby inne nie jest przeszkodą do uchylenia przez władzę nadzorczą, a jeśli chodzi o decyzję władzy naczelnej, przez tę władzę, decyzji nawet prawomocnej, jeśli „a) wydana została przez władzę oczywiście niewłaściwą; b) wydana została bez jakiegokolwiek podstawy prawnej; c) wywołałaby w razie wykonania przestępstwo sędowo-karne; d) jest oczywiście i niewątpliwie niewykonalną; e) zawiera wadę powodującą nieważność decyzji z mocy samego prawa”. Dalej, art. 102 PA daje władzy naczelnej możliwość uchylania i zmiany „każdej decyzji prawomocnej”, a więc choćby połączonej z nabyciem z decyzji praw przez stronę lub osobę inną, „o ile nie podobna w inny sposób uniknąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu, albo odwrócić ciężkich szkód dla gospodarstwa społecznego”.

Powołane przepisy (art. 101, 102) PA dają władzy bardzo szeroką możliwość uchylenia i zmiany wadliwych aktów, choćby się już uprawomocniły i choćby na mocy ich strony lub inne osoby nabyły prawa. Możliwość ta jest bardzo szeroka z powodu ogólnikowego sformułowania warunków, w których to może nastąpić. Ale władza, według PA, nie ma w tym kierunku żadnych obowiązków.

Czym się ma w tym wypadku, według doktryny burżuazyjnej, kierować organ administracyjny w wyborze między wkroczeniem dla uchylenia lub zmiany wadliwego aktu i odmową wkroczenia mimo wadliwości aktu? Na to daje odpowiedź *Langrod*, opie-

rając się na „nowoczesnym ujęciu zagadnienia „moralnych” obowiązków administracji publicznej”, i dochodzi do wniosku, że administracja nie powinna naruszać praw nabytych „wszędzie tam, gdzie przekreślenia ich nie wymagają konieczności leżące na płaszczyźnie publicznego interesu”. Jest to obowiązek „moralny” administracji ⁶⁴⁾.

Nakaz kierowania się „interese publicznym”, włożenie na administrację tylko „moralnego” obowiązku stwarza pozostawienie wyboru między wkroczeniem a odmową wkroczenia dowolnemu uznaniu administracji. Tego rodzaju „nakaz” jest zamaskowanym poleceniem kierowania się klasowym interesem burżuazji.

2. Stanowisko wyrażone w art. 101 i 102 PA jest nie do przyjęcia w Polsce Ludowej. Skoro postulat prawdy obiektywnej oraz krytyki i samokrytyki wymaga, żeby akt administracyjny wadliwy był uchylony lub zmieniony już przez to, że zawiera wadę — czy nabycie przez kogokolwiek praw z aktu może być podstawą do utrzymania w mocy wadliwego aktu, a więc do zlekceważenia zasady praworządności?

Jeśli postępowanie administracyjne ma służyć ochronie praw podmiotowych, to, konsekwentnie, z dwóch chronionych praw — prawa nabytego z aktu i prawa żądania zmiany lub uchylenia wadliwego aktu, przyznać należy pierwszeństwo i przewagę prawu już zrealizowanemu — prawu nabytemu z aktu.

Ale odrzuciliśmy oparcie postępowania administracyjnego na konstrukcji ochrony praw podmiotowych. Przyjmujemy, że celem procesu administracyjnego jest wydanie prawidłowego aktu administracyjnego, innymi słowy — ochrona praworządności. Konsekwentnie musimy przyjąć, że utrzymanie w mocy aktu wadliwego, naruszenie praworządności z uwagi na nabycie praw z nieprawidłowego, niepraworządnego aktu nie jest do pomyślenia w państwie, w którym „ściśle przestrzeganie praw jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela” (art. 4, ust. 2 Konstytucji PRL ⁶⁵⁾).

⁶⁴⁾ Langrod, op. cit. s. 140.

⁶⁵⁾ Zimmermann słusznie przyjmuje, że „dobrze nabyte prawa podmiotowe” w państwie socjalistycznym nie mogą być przeszkodą do zmiany

IX

Akty administracyjne wzruszalne i bezwzględnie nieważne

1. W dotychczasowych naszych rozważaniach zakładaliśmy, że wadliwy akt administracyjny traci skutki prawne przez orzeczenie władzy o utracie tych skutków. Narzuca się zagadnienie: czy istnieją takie wadliwe akty, których bezskuteczność prawna istnieje z mocy samego prawa i które przeto mogą być uznane za pozbawione skutków prawnych bez potrzeby realizowania prawa do skargi?

Doktryna burżuazyjna wyodrębniła spośród wadliwych aktów administracyjnych akty nieważne. Herrnritt określa jako akt nieważny (nichtig) akt, który jest obciążony takimi wadami, że nie może wywołać skutku prawnego. Akt taki, według Herrnritta, jest tylko pozorny (Scheinakt), tak iż uznanie go za nieważny ma tylko deklaratywne znaczenie ze wstecznym działaniem od chwili powstania aktu (ex tunc⁶⁶⁾). Walter Jellinek nazywa tego rodzaju akt bezskutecznym (unwirksam) i określa go jako taki, który sam przez się nie może być brany w rachubę⁶⁷⁾. Przykładowo przytacza Herrnritt⁶⁸⁾, jako nieważne według powszechnego mniemania akty wydane przez rzeczowo niewłaściwe władze (np. udzielenie licencji budowlanej przez urząd budowy dróg⁶⁹⁾), akty faktycznie, moralnie lub prawnie niemożliwe, szczególnie sprzeczne z prawem karnym.

2. Burżuazyjne postępowanie administracyjne jest oparte na konstrukcji ochrony praw podmiotowych — na założeniu, że celem postępowania administracyjnego jest obrona praw podmiotowych jednostki z inicjatywy jednostki, a nie obrona praw przedmiotowych, ochrona praworządności z urzędu. Stąd stanowisko podsta-

lub cofnięcia decyzji, gdyż nie ma tu przeciwstawienia aparatu administracyjnego większości społeczeństwa (op. cit. s. 101).

⁶⁶⁾ Herrnritt, op. cit. s. 48.

⁶⁷⁾ Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 198, s. 262: „Unwirksamkeit ist die von sich selbst bestehende Unbeachtlichkeit eines Verwaltungsaktes“.

⁶⁸⁾ Op. cit. s. 118.

⁶⁹⁾ Jellinek, op. cit. s. 262.

wowe, że akt administracyjny wadliwy może być przez władzę uchylony lub zmieniony tylko o tyle, o ile osoba dotknięta w swoich prawach tego się domaga. Uchylenie lub zmiana aktu bez żądania ze strony osoby, której prawa podmiotowe zostały naruszone, jest, konsekwentnie, wyjątkiem od zasadniczego stanowiska. Ten wyjątek zachodzi a) w przypadku, jeśli nikt nie jest zainteresowany w utrzymaniu w mocy aktu, albo b) w przypadku, jeśli osoby, które nabyły prawo z decyzji zgodzą się na uchylenie lub zmianę aktu, albo wreszcie c) jeśli „interes publiczny” wymaga uznania aktu za pozbawiony skutków prawnych, choćby jednostka interesowana była temu przeciwna.

Ten ostatni przypadek jest przypadkiem nieważności decyzji. Jest to wyjątek od zasady ochrony praw podmiotowych, konstrukcji podstawowej burżuazyjnego postępowania administracyjnego, stanowi bowiem przyjęcie odwrotnej zasady: ochrony porządku publicznego, tj. ochrony burżuazyjnego porządku, obrony interesu burżuazji. Trudno z góry sprecyzować, kiedy bez potrzeby ochrony praw podmiotowych zachodzi konieczność ochrony „porządku”, ochrony stworzonych przez istniejący ustrój najdogodniejszych dla kapitału warunków wyzysku.

Stąd niejasność w doktrynie burżuazyjnej pojęcia „nieważności” aktu administracyjnego.

3. Określenie aktu nieważnego (bezszytelnego) jako nie mogącego mieć skutków prawnych (Herrnritt) lub nie mogącego być brany w rachubę (Jellinek) jest określeniem idem per idem i jako takie jest bezwartościowe. Nie wykrywa ono istoty rzeczy i ogranicza się do wskazania skutku praktycznego. Również określenie Iserzona przyjęte przezeń w komentarzu do PA ⁷⁰⁾ — że nieważne akty to akty obciążone tak kardynalnymi wadami, że orzeczenie nie może być uważane za miarodajne wypowiedzenie się władzy państwowej — jest tylko pozornym określeniem, parafrazą Herrnritta i Jellinka, gdyż tak samo wskazuje tylko na skutek uznania aktu za nieważny (nie może być traktowany jako orzeczenie władzy = nie może mieć skutku prawnego), ale nie wykrywa istoty nieważności aktu. Definicja Iserzona wprawdzie usiłuje wprowadzić kryterium

⁷⁰⁾ Op. cit. s. 133.

„wielkości“ wady, ale nie wskazuje, jak mierzyć wielkości błędu i jakiej wielkości błąd powoduje nieważność aktu.

Nie tylko istota nieważności aktu nie jest w teorii ustalona, ale nawet w praktyce nie są skryzalizowane przypadki wad aktu, skutkujące jego nieważnością. Jellinek ⁷¹⁾ omawiając obszernie przypadki wad powodujących nieważności aktu, zadawała się tylko kazuistycznym ich przytoczeniem na podstawie ustalonej praktyki — z licznymi jednak zastrzeżeniami.

Nawet przedstawiciele burżuazyjnej nauki prawa Hufnagl i Wolff, charakteryzując stan nauki w kwestii nieważności aktu piszą: „Rzadko który wyraz jest tak często używany (i nadużywany), jak wyraz „nieważność“, a jednak wyraz ten wcale nie jest zadawalająco wyjaśniany“ ⁷²⁾.

Odbiciem niejasności burżuazyjnej doktryny w kwestii pojmowania nieważności aktu administracyjnego i wymownym dowodem tego, że posługiwanie się nieustalonym pojęciem jako kryterium prowadzi na manowce — jest redakcja art. 101 PA. Przepis ten stanowi na wstępie, że „władza nadzorcza, a gdy chodzi o decyzję władzy naczelnej — ta władza, może uchylić z urzędu lub na wniosek osoby interesowanej jako nieważną“, każdą z decyzji wyliczonych w punktach a) — e) tegoż przepisu. Jeśli przepis ten odnosi się istotnie do aktów „nieważnych“, tj. nie mogących mieć skutków prawnych (Herrnritt) lub nie mogących być branych w rachubę (Jellinek), ich uchylenie nie może być pozostawione „uznaniu“ władzy („może uchylić“). Przecież decyzje nie mające skutków prawnych nawet bez ich uchylenia powinny być uważane za niebyłe. Władza nadzorcza musi je uchylić. Jeśli ustawodawca zajął stanowisko, że uchylenie decyzji należących do rodzajów omawianych w pkt. a) — e), ust. 1 art. 101 PA jest pozostawione swobodnemu uznaniu władzy, to dlatego, że opis ten obejmuje nie tylko decyzje istotnie „nieważne“ (pozbawione skutków prawnych), ale i poprostu wadliwe.

Przekonuje nas o tym bliższa analiza pkt. a) — e) art. 101 PA.

⁷¹⁾ Op. cit. s. 268 n.

⁷²⁾ Hufnagl i Wolff, Tschechoslovakisches Verwaltungsverfahren, Kommentar, 1938, s. 480.

Pkt. a): „może uchylić... jako nieważną każdą decyzję, która:
a) wydana została przez władzę oczywiście niewłaściwą”. Według doktryny burżuazyjnej pogwałcenie właściwości miejscowej nie czyni w zasadzie orzeczenia „nieważnym”, zaś pogwałcenie właściwości rzeczowej powoduje „bezwzględną nieważność” aktu, wreszcie pogwałcenie właściwości funkcjonalnej powoduje „nieważność” aktu jedynie w tym wypadku, jeżeli akt został wydany przez władze niższego rzędu zamiast wyższego rzędu. Pkt. a) obejmuje tak „nieważne” jak i tylko wadliwe akty.

Pkt. b): może uchylić... jako nieważną, każdą decyzję, która: ...
b) wydana została bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”. Decyzja albo ma podstawę prawną, albo jej nie ma, wypadki pośrednie są niemożliwe. Prawo nie zna aktów mających, „jakąkolwiek podstawę prawną”. Przy tak dyletanckim sformułowaniu, pkt. b) obejmuje tak akty wadliwe jak i bezskuteczne, a przecież akty wadliwe nie są „nieważne”.

Pkt. c): „może uchylić... jako nieważną każdą decyzję, która: ...
c) wywołałaby w razie wykonania przestępstwo „sądowo-karalne”.

Akt administracyjny, którego wykonanie byłoby przestępstwem a choćby deliktem administracyjnym nie może być wykonany jako bezskuteczny, a więc pkt c) obejmuje decyzje istotnie „nieważne”.

Pkt d): „może uchylić... jako nieważną każdą decyzję, która...
d) jest oczywiście i niewątpliwie niewykonalna”. Akty administracyjne czasowo niewykonalne nie są nieważne, gdyż ich skutek prawny tylko doznaje odroczenia. Akty niewykonalne „oczywiście i niewątpliwie” w każdym czasie są nieważne jako nie mające skutków prawnych. Pkt d) obejmuje więc tak, ważne jak i „nieważne” decyzje.

Pkt e): „może uchylić jako nieważną każdą decyzję, która...
e) zawiera wadę powodującą nieważność tej decyzji na mocy wyraźnego przepisu prawa. Tego rodzaju przepis jest oczywiście najzupełniej zbędny.

Powyższe przekonuje nas o tym, że pojęcie decyzji nieważnej w burżuazyjnej teorii procesu administracyjnego i w ustawodawstwie burżuazyjnym nie jest skryształizowane. Również praktyka jest pod tym względem chwiejna. Przyczyna tego jest jasna. Teoria i praktyka pragną przeprowadzić granicę między więk-

szymi, kardynalnymi wadami aktu administracyjnego a mniejszymi, i na podstawie tego rozgraniczenia przeprowadzić rozróżnienie między decyzjami nieważnymi i tylko wadliwymi (wzruszalnymi) — przyjmując, że pierwsze powodują bezskuteczność w sposób automatyczny *ex tunc*, zaś drugie — dopiero po ich uchyleniu przez władzę wyższego rzędu i tylko *ex nunc*. Tymczasem nie podobna ustalić miernika teoretycznego „wielkości” wady i dlatego teoria nie może przeprowadzić granicy między „kardynalnymi” i „mniejszymi” wadami, a przeto i między aktami administracyjnymi bezwzględnie nieważnymi i wzruszalnymi.

Studenikin uznaje rozróżnienie między aktami a) bezskutecznymi („nicztożnyje”) i b) podlegającymi sporowi („osporimyje”). Przez akty bezskuteczne rozumie Studenikin „akty, które nie rodzą tych uprawnień i obowiązków, na których wywołanie są skierowane”. Akty bezskuteczne nie podlegają wykonaniu. Jako przykład aktów bezskutecznych przytacza Studenikin: zarządzenie naczelnika skierowane do podporządkowanego mu głównego buchaltera nakazującego mu dokonanie czynności zakazanych przez prawo; akt wydany przez organ administracyjny w sprawie podlegającej kompetencji sądu; uchwałę komitetu wykonawczego rady, do której powzięcia komitet nie jest uprawniony⁷³⁾. Przyjęty przez Studenikina podział aktów wadliwych na bezskuteczne i podlegające sporowi pokrywa się z omawianym podziałem na bezwzględnie nieważne i wzruszalne. Studenikin przyjąwszy podział aktów nieprawidłowych na bezwzględnie nieważne i wzruszalne, również nie wskazuje kryterium podziału i nie przeprowadza między nimi teoretycznie uzasadnionego rozgraniczenia.

4. Należy więc stwierdzić, że doktryna nie umie wskazać kryterium rozróżnienia między aktami administracyjnymi wzruszalnymi a aktami bezwzględnie nieważnymi, inaczej — między aktami wadliwymi, które tracą moc prawną dopiero w skutku wydania przez organ władzy odpowiedniego orzeczenia, a aktami wadliwymi, które nie posiadają mocy prawnej bez potrzeby wydania orzeczenia o tym przez organ władzy. W braku kryterium

⁷³⁾ Studenikin, *op. cit.*, s. 164.

— rozróżnienie sprowadza się w praktyce, jak wspomniano wyżej, do kazuistycznego kwalifikowania poszczególnych rodzajów wad jako powodujących już to wzruszalność, już to bezwzględną nieważność aktu.

Narzuca się pytanie: czy jest celowe zachowanie tego rozróżnienia w procesie administracyjnym Polski Ludowej?

Niewątpliwie traktowanie pewnych kategorii aktów administracyjnych jako bezskutecznych z mocy samego prawa bez potrzeby orzeczenia o tym władzy upraszcza usuwanie z życia społecznego wadliwych aktów. Ale czy takie „uproszczenie” nie zawiera poważnego niebezpieczeństwa? Wprowadzenie kategorii aktów bezwzględnie nieważnych upoważnia jednostki i organy władzy do dokonania oceny, czy w poszczególnym przypadku nie mamy do czynienia z wydaniem aktu, który nie ma skutku prawnego bez potrzeby uzyskania o tym orzeczenia właściwej władzy. Czy taka sytuacja nie stwarza pewnego zanarchizowania wykonywania aktów administracyjnych⁷⁴⁾, nie zmniejsza ich powagi, nie osłabia zasady praworządności?

5. Niedbajło i Studenikin przyjmują, że w prawie radzieckim istnieje „domniemanie prawidłowości” aktów administracyjnych. Oznacza to, że akt administracyjny ma moc obowiązującą póty, póki nie został uchylony⁷⁵⁾. Obaj autorzy mówią o „domniemaniu prawidłowości” aktów, nie zaś o domniemaniu ważności. Ale pojęcie prawidłowości jest szersze niż pojęcie ważności, obejmuje więc również ostatnie. Należy przeto przyjąć, że według doktryny radzieckiej istnieje domniemanie ważności aktu. Studenikin uzasadnia domniemanie prawidłowości tym, że akt administracyjny jest aktem organu państwowego, zawiera więc rozkaz organu państwa. Studenikin nie dopowiada swej myśli: jest ona jasna — akt jako nakaz państwa wymaga posłuchu, brak posłuchu godzi w praworządność.

Wprowadzenie kategorii aktów bezwzględnie nieważnych jest wyłomem w domniemaniu ważności.

Wobec braku kryterium rozróżnienia między aktami wzruszalnymi i bezwzględnie nieważnymi i wobec ujemnych stron

⁷⁴⁾ Por. Zimmermann, op. cit. s. 98.

⁷⁵⁾ Niedbajło, Ustawa radziecka w systemie państwowych aktów prawnych, Państwo i Prawo, 1951, z. 4, s. 676; Studenikin, op. cit. s. 165.

takiego rozróżnienia, o czym była mowa wyżej — czy wprowadzenie wyłomu w domniemaniu ważności a to w postaci uznania istnienia kategorii aktów administracyjnych bezwzględnie nieważnych jest uzasadnione?

Odpowiedź z toku powyższych wywodów wypada nam raczej ujemnie. Uznać należy jednak dyskusyjność tej odpowiedzi.

6. Niewątpliwie domniemanie ważności nie może być przywiązane do „aktów”, które mimo innych pozorów nie są wypowiedzeniem się władzy. Np. kierujący odcinkiem budowy przydziela robotnikowi mieszkanie w osiedlu, w którym jest prowadzona budowa. Kierownik budowy nie mógł działać jako władza administracyjna, nie miał władztwa i przeto akt nie jest w ogóle aktem władzy. Zdajemy sobie sprawę z tego, że i w tym przypadku mamy do czynienia z upoważnieniem jednostki i organu władzy do dokonania oceny, czy dany akt jest aktem władzy i że zachodzi niebezpieczeństwo błędnej oceny. Ale nie podobna uznać, że akt, który nie jest aktem władzy, wymaga dla swej bezskuteczności orzeczenia kompetentnej władzy.

Niewątpliwie również nie podobna przywiązywać domniemania ważności do aktów administracyjnych, których wykonanie wypełniłoby ustawowy stan faktyczny przestępstwa, a to wobec istniejącego w tej sytuacji obowiązku odmowy posłuszeństwa.

Tak zatem, wskazując na niektóre problemy sporne zagadnienia rozróżniania aktów wadliwych i nieważnych, musimy stwierdzić, że stanowi ono odrębną problematykę, wymagającą specjalnej dyskusji nie tylko w aspekcie prawa do zaskarżenia aktu administracyjnego. Tak szeroko ujęta dyskusja wykracza poza ramy niniejszej pracy.

РЕЗЮМЕ

Вводные замечания

Согласно Конституции Польской Народной Республики 1952 г. правовой институт жалобы предоставляет каждому гражданину право на жалобу и вменяет каждому государственному органу в обязанность рассмотреть жалобу (ст. 73). Этот новый основной юридический институт, как проявление новой идеологии, которая образуется на базе изменившихся производственных отношений, делает необходимым теоретическую разработку соответствующих выводов.

Настоящая работа является опытом критики и ревизии конструкций польского административного процесса 1928 г. по вопросу о праве обжалования административного акта. Авторы отдают себе вполне отчет в том, что многое из их мотивировок, выводов и предложений имеет спорный характер.

Условия правильности административного акта
и право на жалобу

Административный акт считается правильным,

1. если правильно, т. е. в соответствии с объективной правдой установлена фактическая сторона данного отношения,
2. если правильно, т. е. в соответствии с принципами правильного толкования произведен выбор юридической нормы,
3. если сделан логически правильный вывод (резюлютивная часть административного акта).

Выбор юридической нормы — это по существу вскрытие настоящего смысла нормы действующего права. Правильный выбор нормы сводится к правильному толкованию юридической нормы: следует ее толковать согласно общественным условиям во время ее применения. Только такое применение нормы ликвидирует противоречие между неизменной буквой нормы и изменившимися жизненными условиями, учитывает интересы трудящихся и актуальную линию государственной политики.

Обжалование административного акта, как юридический институт, должно быть построено так, чтобы оно обеспечивало из-

дание государственным органом административного акта в соответствии с вышеуказанными условиями его правильности.

Капиталистическое государство, с его бюрократическим управлением при помощи кадров преданных господствующему классу, характеризует отрицательное отношение к жалобам трудящихся.

Отсюда принцип буржуазного административного процесса, по которому право на жалобу принадлежит только стороне.

Отсюда тенденция практики и доктрины буржуазного права к сужению понятия стороны, тенденция к созданию такого положения вещей, чтобы это понятие охватывало немногочисленную группу лиц и чтобы благодаря этому, возможность жалобы была весьма ограниченной.

Авторы высказываются за принципом *actio popularis* в обжаловании административного акта. Это положение авторы мотивируют тем, что в Польской Народной Республике каждый гражданин призван охранять законность (ст. 4 Конституции 1952 г.), а цель административного процесса — именно охрана законности и, благодаря охране законности, — охрана субъективных прав личности. Стеснение круга лиц, которым предоставляется право обжалования, противоречит принципу участия масс трудящихся в управлении государством и принципу критики и самокритики.

Право на жалобу, как всеобщее право, предоставленное каждому гражданину, санкционировано конституцией 1952 г.

Обязательное рассмотрение жалобы

Теория и практика буржуазных государств проводит различие между жалобой в порядке инстанции и жалобой в порядке надзора и считает правильным, чтобы орган вышестоящий обязан был рассмотреть жалобу в порядке инстанции, а не был обязан рассмотреть жалобу в порядке надзора.

Идея жалобы в порядке надзора вытекает из классового характера буржуазной администрации, в частности из отрицательного ее отношения к жалобам трудящихся. Социалистическую администрацию характеризует проникнутое заботой об интересах трудящихся отношение к делу. Она обязана искать объективную истину и нельзя ей оставить жалобу без рассмотрения. Порочный акт должен быть отменен или изменен. Этого требуют охрана законности и принцип критики и самокритики.

В Польской Народной Республике принцип обязательного рассмотрения каждой жалобы принят постановлением Государ-

ственного Совета и Совета Министров от 14 декабря 1950 г. о рассмотрении и разрешении жалоб, писем и заявлений населения и критики в печати.

В Польской Народной Республике жалоба в порядке надзора подлежит обязательному рассмотрению, точно также как жалоба в порядке инстанций.

Срок для принесения жалобы и инстанционный
порядок

Ввиду принципа обязательного рассмотрения каждой жалобы, срок для принесения жалобы и ограничение количества инстанций теряют свой смысл.

Такие ограничения права жалобы могут быть обоснованы только в том случае, если специальные соображения, связанные с характером определенного рода отношений, требуют оставления в законной силе порочного акта, не обжалованного в установленный срок. Но это не является вопросом общего административного процесса, а вопросом определенной отрасли административного права. Он должен найти свое разрешение в нормативных актах относящихся к определенной отрасли административного права.

Административный акт, который может быть обжалован в любое время, вступает в законную силу с момента его издания (оглашения или вручения).

Вступление в законную силу не делает административного акта неопровержимым.

Двухколейная или единая жалоба

Если рассмотрение каждой жалобы обязательно для административного органа и не может быть ограничено какими-либо условиями личной заинтересованности, сроком или количеством инстанций, — нет основания для проведения различия между жалобой в инстанционном порядке и жалобой в порядке надзора. Жалоба становится единым правовым институтом.

Мотивировка административного акта как объект
обжалования

Мотивировка административного акта отражает весь ход мыслей органа издавшего акт и придает акту убедительную силу. С этой точки зрения мотивировка — неотъемлемая часть административного акта. Критика акта невозможна без оценки всего хода мыслей лежащего в основе акта. Принцип гласности административного процесса требует мотивировки, ибо мотивировка —

это гласность хода мыслей административного органа. Мотивировка является источником толкования акта в ходе его исполнения. Резолютивная часть и мотивировка — это диалектическое единство.

Если мотивировка и резолютивная часть — единство, мотивировка вступает в законную силу одновременно с резолютивной частью и может быть объектом обжалования.

Право обжалования административного акта,
вступившего в законную силу

Законная сила судебного решения, как известно, не исключает возможности опровержения порочного решения. Стало быть неотменимость, как одна из черт, характеризующих вступившее в законную силу решение суда, имеет лишь относительный характер.

Нет противоречия между законной силой и опровержимостью судебного решения. Аналогично, нельзя считать, что законная сила является непреодолимым препятствием для опровержения порочного акта.

Право обжалования административного акта и
„приобретение прав“

Как указано выше, цель административного процесса — издать правильный акт. Оставление порочного акта в силе ввиду того, что сторона или третье лицо „приобрели права“ на основании порочного акта, было бы нарушением законности. Такой вывод недопустим в Польской Народной Республике, в которой „точное соблюдение юридических норм Польской Народной Республики — основная обязанность каждого государственного органа и каждого гражданина“ (ст. 4 Конституции 1952).

Административные акты опровержимые и безусловно
недействительные

Доктрина не умеет раскрыть существенный признак, который может служить критерием для проведения различия между опровержимым и безусловно недействительным административным актом, иными словами — между административным актом, который подлежит отмене или изменению путем решения вышестоящего органа, и административным актом, который сам по себе и без такого решения лишен законной силы.

Вопрос: целесообразно ли проведение этого различия в Польской Народной Республике — настоятельно требует решения.

Ибо, если принять существование актов абсолютно недействительных, следует предоставить гражданам и государственным органам право проводить в каждом случае оценку, не является ли данный акт абсолютно недействительным, и решать этот вопрос самостоятельно без оценки со стороны вышестоящего органа. Не создает ли такое положение вещей опасности для принципа повиновения государственным органам?

Ответ на этот вопрос должен быть, пожалуй: да, будет!

Вопрос о опровержимых и абсолютно недействительных административных актах требует обстоятельной дискуссии.

ZUSAMMENFASSUNG

Allgemeines

Die Verfassung der Polnischen Volksrepublik vom 1952 enthält eine neue Institution von Klagen und Beschwerden, die jeden Bürger berechtigt Klagen und Beschwerden zu erheben und die die Verwaltungsorgane verpflichtet dieselben zu überprüfen (Art. 73).

Diese neue Grundinstitution, die sich als Äusserung der neuen sozialen Ideologie auf der Basis der veränderten Produktionsverhältnisse gestaltet, hat es notwendig gemacht, die entsprechenden Schlüsse theoretisch zu erörtern. Die vorliegende Arbeit ist ein Versuch, das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 1928 einer eingehenden Kritik und Revision zu unterziehen in Bezug auf das Anfechtung von Verwaltungsakten (Bescheiden).

Die Verfasser sind sich dessen bewusst, dass ihre Folgerungen und Schlüsse bestritten werden können.

Voraussetzung der Richtigkeit von einem Verwaltungsakt und das Anfechtungsrecht

Ein Verwaltungsakt ist richtig:

1. wenn der Tatbestand des gegebenen Verhältnisses richtig, d. i. im Einklang mit der objektiven Wahrheit festgestellt,
2. wenn die Rechtsnorm richtig, d. i. im Einklang mit der richtigen Auslegung gewählt,
3. wenn aus den beiden angeführten Voraussetzungen der richtige Schluss (Spruch) gezogen worden ist.

Die Wahl der Rechtsnorm ist in Ihrem Wesen eine Feststellung des Sinnes der geltenden Rechtsnorm. Die richtige Wahl der Rechtsnorm ist der Sache nach die richtige Auslegung der Rechtsnorm.

Die Rechtsnorm ist so anzuwenden, wie es die Verhältnisse in der Zeit ihrer Anwendung verlangen. Nur derartiges

Vorgehen überwindet den Widerspruch zwischen dem unveränderlichen Wortlaut der Rechtsnorm und den veränderlichen Lebensverhältnissen des Lebens in gegebenen Entwicklungsstadium. Nur derartige Anwendung der Rechtsauslegung ermöglicht die Berücksichtigung von Interessen der werktätigen Massen und die Realisierung der Richtlinien der Staatspolitik, die aktueller Ausdruck dieser Interessen ist.

Das Anfechtungsrecht ist so zu verfassen, dass es die sichere Gewähr leistet, dass die Verwaltungsorgane ihre Bescheide diesen Voraussetzungen gemäss erlassen werden.

Die kapitalistischen Staaten sind in der Regel negativ veranlagt gegen die Beschwerden der werktätigen Klasse, da die Verwaltungsbeamten bürokratisch vorgehen. Das ist der Ursprung des Grundsatzes von dem bürgerlichen Verwaltungsverfahren, dass das Anfechtungsrecht nur der Partei zusteht. Das gilt auch für das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 1928 (Art. 82). Das ist der Grund für die Tendenz der bürgerlichen Rechtssprechung und der bürgerlichen Rechtswissenschaft, den Begriff der Partei, die das Anfechtungsrecht besitzt, einzuschränken, die Tendenz, den Kreis der Personen, denen das Anfechtungsrecht zusteht, möglichst zu beschränken.

Die Verwässer sind Vertreter der „actio popularis“ im Anfechtungsverfahren. Sie begründen ihren Standpunkt dadurch, dass in der Polnischen Volksrepublik jeder Bürger zum Schutz der Rechtsmässigkeit verpflichtet ist (Art. 4 Abs. 2 der Verfassung der Polnischen Volksrepublik). Die Beschränkung des Kreises der Personen, denen das Berufungsrecht zusteht, widerspricht überdies im sozialistischen Staat dem Grundsatz, dass die werktätigen Massen an der Verwaltung des Staates teilnehmen, und dem der Kritik und der Selbstkritik. Der Grundsatz, dass das Anfechtungsrecht jedem Bürger zusteht, ist in die Verfassung der Polnischen Volksrepublik aufgenommen worden (Art. 73).

Die Pflicht die Beschwerden zu prüfen

Dieselben Gründe die oben als massgebend im sozialistischen Staat betrachtet wurden, bestimmen die Pflicht, jede Beschwerde zu überprüfen, im Gegensatz zu den bürgerlichen Staaten, deren Verwaltungstheorie und — Praxis die „Berufung“ und die „Auf-

sichtsbeschwerde" unterscheiden. Im bürgerlichen Verwaltungsverfahren hat die Verwaltung ad quem nur die Pflicht die Berufung, nicht aber die Aufsichtsbeschwerde zu prüfen. Sei hat nur die Befugnis die Letzteren zu prüfen.

Die Aufsichtbeschwerde wurzelt in dem bürgerlichen Charakter der Staatsverwaltung. Sie ist die Folge der Diktatur der Bourgeoisie und der Bürokratie, die ihre Interessen vertritt.

Für die sozialistische Verwaltung ist es charakteristisch im Gegensatz zu der bürgerlichen das sachliche und um das Wohl der werktätigen Klasse besorgte Verhältnis zu den Beschwerden. Sie ist bestrebt die objektive Wahrheit zu erforschen. Infolge dessen darf keine Beschwerde des Bürgers nur aus formellen Gründen ohne Prüfung zurückgewiesen werden. Fehlerhafter Bescheid muss alsbald behoben oder abgeändert werden. Dies ist die Forderung, die aus dem absoluten Rechtsschutz, aus der Kritik und Selbstkritik gefolgert wird.

In der Polnischen Volksrepublik hat der Staatsrat — und Ministerraterlass vom 14. Dezember 1950, betreffend die Prüfung und Entscheidung von Berufungsklagen und Briefbeschwerden der Bevölkerung sowie betreffend die Zeitungskritik, den Grundsatz angenommen, dass die Beschwerden jedes Bürgers pflichtgemäss geprüft werden müssen. Die Aufsichtsbeschwerde soll also in Volkspolen durch die Verwatungsorgane ebenso geprüft werden, wie die in der vorgeschriebenen Frist eingebrachten Berufungen.

Die Anfechtungsfrist und der Instanzenzug

Die Folge dessen, dass der Beteiligte selbst im Falle der Fristversäumung die Anklage in beliebiger Frist als Aufsichtsbeschwerde einbringen kann und die Behörde dieselbe überprüfen verpflichtet ist, ist, dass die Ausschlussfrist ihren Sinn verliert. Ebenso der Schluss, dass die Aufsichtsbeschwerde gleich der Berufung obligatorisch geprüft werden muss, und dass derartige Beschwerden keiner Beschränkung in bezug auf die Zahl der Berufungsinstanzen unterliegen, muss zur Folge haben, dass der Grundsatz, das Berufungsrecht sei auf eine Instanz beschränkt, allen Sinn verliert.

Die Beschränkung des Anfechtungsrechtes, es sei denn, durch die Frist, oder die Zahl der Instanzen, ist in dem Sozialistischen Staat nur in den Fällen begründet, wenn besondere, in gegebenen

Verhältnissen notwendige Gründe für die Aufrechterhaltung des Verwaltungsaktes sprechen, selbst dann, wenn er fehlerhaft erlassen wurde.

Da die Berufungsfrist nicht mehr besteht, tritt die Rechtskraft des Verwaltungsaktes schon im Augenblick des Erlasses (Kundmachung, Zustellung) ein. Die Rechtskraft ist nicht mit der Unwiderruflichkeit eindeutig.

Zwei- oder Einspurigkeit des Anfechtungsrechtes

Da die Prüfung jeder Beschwerde Pflicht der Verwaltungsorgane geworden ist und weder durch die Frist noch durch die Instanzenzahl, noch durch irgend einen Nachweis des Klageerhebungsrechtes beschränkt werden darf, entbehrt die Unterscheidung zwischen Berufung und Aufsichtsklage jeder Grundlage. Die Beschwerde wird eine einheitliche Institution.

Begründung als Anfechtungsgegenstand

Die Begründung als Wiedergabe des Gedankenganges der entscheiden Behörde, dient vor allem zu Überzeugungszwecken. Von diesem Standpunkte aus ist die Begründung ein untrennbarer Teil des Verwaltungsaktes. Die Kritik des Aktes ist unmöglich ohne die Würdigung des ganzen Gedankenganges des Verwaltungsorgans, das den Bescheid erlässt.

Die Forderung, den Verwaltungsakt zu begründen, enthält implicite den Grundsatz der Öffentlichkeit. Er ist die massgebende Quelle, den Akt im Laufe seiner Anwendung zu beurteilen.

Der Spruch und seine Begründung bilden unlösliche dialektische Einheit.

Da die Begründung unlöslich mit dem Bescheid verbunden ist, wird die Begründung als Teil des Verwaltungsaktes rechtskräftig gleichzeitig mit dem Bescheid und kann Gegenstand der Anfechtung werden.

Die Anfechtung eines rechtskräftigen Verwaltungsakt

Die Rechtskraft eines Gerichtsurteils schliesst, wie bekannt, die Widerruflichkeit desselben nicht aus. Infolgendessen hat die Unwiderruflichkeit als einer der Merkmale der Rechtskraft nur

einen relativen Wert. Es besteht kein Widerspruch zwischen der Rechtskräftigkeit und Widerruflichkeit des Urteils. Per analogiam gibt es keinen Grund anzunehmen, dass die Rechtskräftigkeit ein entscheidendes Hindernis ist, einen Verwaltungsakt zu widerrufen.

Das Anfechtungsrecht eines Verwaltungsaktes und das erworbene Recht

Wen wir annehmen, dass es der Zweck des Verwaltungsaktes ist, den Akt richtig zu erlassen, müssen wir folgerichtig behaupten, dass die Aufrechterhaltung eines fehlerhaften Aktes, infolge der Erwerbung der Rechte auf Grund eines fehlerhaften Aktes nicht denkbar ist in einem Staate, in dem „die strenge Beobachtung der Rechtsnormen der Polnischen Volksrepublik die Hauptpflicht jedes Staatsorgans und jedes Bürgers ist“ (Art. 4 der Verfassung der Polnischen Volksrepublik).

Widerrufliche und nichtige Verwaltungsakte

Die Doktrin ist nicht imstande wesentliche Kriterien anzuführen, nach denen wir die widerruflichen Akte von den rücksichtslos nichtigen Akten unterscheiden könnten.

Es drängt sich die Frage auf, ob diese Unterscheidung im Volkspolens Verwaltungsverfahren zweckmässig ist. Wenn wir die Kategorie von absolut nichtigen Akten aufrechterhalten, so ermächtigen wir die einzelnen Personen und die Staatsorgane, die Akte einer Prüfung zu unterziehen, ob gegenbenenfalls der geprüfte Verwaltungsakt nicht absolut nichtig ist, ohne dass der diesbezügliche Beschluss der zuständigen Behörde abzuwarten wäre. Die Verfasser sind der Meinung, dass eine derartige Lage die Gefahr der Rechtslosigkeit in der Ausübung der Verwaltungsakte herbeiführen könnte. Dieses Problem erfordert noch eine gründliche Beleuchtung.