

Adam ŁOPATKA

**Prawa i obowiązki strony w ogólnym postępowaniu  
administracyjnym w PRL**

Права и обязанности сторон в общем административном производстве ПНР

Rechte und Pflichten der Parteien im allgemeinen Verwaltungsverfahren in der  
Volksrepublik Polen

1. WPROWADZENIE

Tradycje postępowania administracyjnego w Polsce sięgają blisko pięćdziesięciu lat. Polska była bowiem jednym z pierwszych krajów europejskich, w których w okresie międzywojennym nastąpiła kodyfikacja postępowania administracyjnego (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 lutego 1928 r. o postępowaniu administracyjnym). Twórcy projektu tego aktu, profesorowie uniwersyteccy, wykształceni głównie na austriackich uniwersytetach, dobrze znali obowiązującą wtedy w Austrii ustawę z r. 1925 dotyczącą postępowania administracyjnego. Była ona też w jakimś sensie dla nich wzorem, co uwidacznia się już nawet przy dosyć mechanicznym porównywaniu tekstów obu tych aktów. Rozporządzenie z r. 1928 (akt na swoje czasy niewątpliwie postępowy i dobrze napisany) obowiązywało zresztą stosunkowo długo także w Polsce Ludowej. Uznano bowiem, że przyjęte w nim konstrukcje — a chodziło tu głównie o przepisy chroniące oparte na prawie interesy stron — są tego rodzaju, że mogą służyć jako adekwatny instrument prawny także w warunkach ustroju socjalistycznego. Niektóre przepisy rozporządzenia ulegały zresztą kolejnym zmianom; może najważniejszą z nich było stworzenie w r. 1950 instytucji skarg i wniosków obywateli jako *actio popularis* dostępnej każdemu, w każdym czasie i w każdej sytuacji. Niemniej z czasem narastało przeświadczenie, że konieczne jest opracowanie nowego, odpowiadającego

aktualnym warunkom politycznym, społecznym i prawnym systemu ogólnego postępowania administracyjnego. Wymieniano po temu następujące przyczyny:

1. Stworzenie kodyfikacji, u której podstaw leży głównie nie potrzeba stworzenia „bronii” dla jednostki w jej naturalnej walce z naruszającą jej prawa podmiotowe biurokracją, ponieważ pogląd ten nie ma uzasadnienia w państwie socjalistycznym, zakładającym szeroki i wszechstronny udział obywatela w zarządzaniu sprawami państwowymi (w tym w wykonywaniu funkcji administracji). Dążono więc do sformułowania prawnego sytuacji, gdy między obiektywnymi interesami jednostki i państwa nie ma naturalnej sprzeczności (mogą one mieć charakter incydentalny i subiektywny), a problemem staje się optymalne uregulowanie współdziałania „administrujących” i „administrowanych” w procesie realizowania zadań powierzonych organom państwowym.

2. Konieczne było uwzględnienie osiągnięć nauki socjalistycznego prawa procesowego w czasie, jaki upłynął od wydania rozporządzenia z r. 1928.

3. Istniała potrzeba ścisłego zharmonizowania instytucji skarg i wniosków ludności z przepisami postępowania administracyjnego.

4. Konieczne było zestrojenie przepisów o postępowaniu administracyjnym z nową strukturą terenowych organów administracji.

5. Zarówno organy prokuratury PRL, jak i zrzeszenia społeczne odgrywały (na mocy osobnych przepisów prawnych) ważną rolę w realizowaniu postępowania administracyjnego, szczególnie w zakresie ochrony praworządności i strzeżenia opartych na prawie interesów obywateli. Konieczne było zatem uwidocznienie tej sytuacji także w przepisach postępowania administracyjnego.

W r. 1958 została powołana przez Prezesa Rady Ministrów specjalna Komisja do opracowania projektu kodeksu postępowania administracyjnego. W pracach Komisji brali udział wybitni ówcześni prawnicy: Jerzy Starościk, Maurycy Jaroszyński, Emanuel Iserzon, Stefan Rozmaryn, Józef Litwin, Waław Dawidowicz, Ludwik Bar i inni. Przygotowano pięć kolejnych redakcji projektu, które poddawano dyskusjom w kręgach specjalistów, w naczelnych i terenowych organach administracji, w Zrzeszeniu Prawników Polskich i w wielu innych środowiskach. Szósta wersja projektu została wniesiona pod obrady Sejmu, który też (po poprawkach właściwych Komisji) uchwalił go jako ustawę 14 czerwca 1960 r.

Nową sytuację stworzyły reformy administracji z lat 1972—1975. Zniesienie wydziałów prezydiów rad jako samodzielnie działających organów i wprowadzenie struktur opartych na zasadzie jednoosobowości, powołanie nowych gmin i województw (przy równoczesnym zniesieniu powiatów), powołanie nowego organu naczelnego w postaci Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, wprowadzenie mo-

żliwości załatwiania niektórych spraw z upoważnienia naczelników gmin (i w ich imieniu) przez kierowników terenowych przedsiębiorstw, zakładów i instytucji, a także inne drobniejsze zmiany powodują konieczność dostosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do tej nowej sytuacji (chodzi tu m. in. o takie sprawy, jak właściwość, tok instancji, rozpatrywanie skarg i in.). Sądzić więc należy, że nieodzowna jest odpowiednia nowelizacja przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Należy się z nią liczyć w niedługim czasie.

## 2. ZASADY OGÓLNE KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Kodeks normuje postępowanie w sprawach indywidualnych z zakresu administracji państwowej. Decydujący jest więc fakt przynależności sprawy do sfery administracji, nie zaś charakter organu, który załatwia tę sprawę. Może więc to być organ administracji *sensu stricto*, organ zakładu, instytucji czy przedsiębiorstwa państwowego, organ samorządu lub zrzeszenia społecznego, jeżeli tylko powierzono mu na warunkach ustalonych przez prawo załatwianie spraw administracyjnych (wydawanie decyzji). Kodeks nie reguluje w zasadzie spraw ze sfery wewnętrznego urzędowania administracji, chyba że chodzi o niektóre sprawy indywidualne z zakresu stosunku służbowego pracowników państwowych. Od wyrażonych wyżej zasad jest jeden — bardzo istotny — wyjątek. Mianowicie przepisy Działu IV k.p.a., dotyczące skarg i wniosków obywateli, stosują się do postępowania w tym zakresie przed wszystkimi organami władzy i administracji państwowej oraz przed wszystkimi innymi organami państwowymi.

Kodeks postępowania administracyjnego nie obejmuje postępowań:

- 1) przed organami arbitrażu państwowego;
- 2) postępowania wykroczeniowego (karno-administracyjnego);
- 3) karno-skargowego;
- 4) przed komisjami rozjemczymi (rozstrzygającymi w pierwszej instancji spory ze stosunku pracy);
- 5) w sprawach ubezpieczeń społecznych (działają tu specjalne sądy);
- 6) egzekucyjnego;
- 7) dyscyplinarnego;
- 8) porządkowego;
- 9) podatkowego;
- 10) wojskowego;
- 11) przed organami przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych;
- 12) o odpowiedzialności majątkowej (uregulowanej przepisami szczególnymi).

W przepisach art. 4—12 k.p.a. zawarte są tzw. zasady ogólne postępowania administracyjnego. Charakter tych zasad jest w polskim piśmiennictwie prawoadministracyjnym dyskutowany, ponieważ nie brak poglądów, że z uwagi na ich charakter zasady te powinny być traktowane szerzej, tzn. nawet jako zasady ogólne całego prawa administracyjnego (czy też zasady ogólne funkcjonowania administracji w PRL). Dyskusja ta jest interesująca, nie ma jednak dla naszego tematu zasadniczego znaczenia (dodajmy tylko, że doprowadziła ona niedawno do wykrystalizowania się myśli o potrzebie przygotowania projektu ustawy o zasadach ogólnych prawa administracyjnego). Niemniej właśnie te zasady mają kluczowe znaczenie dla scharakteryzowania szczególnej pozycji strony (obywatela) w polskim systemie postępowania. Należy je więc pokrótce przedstawić.

Zasadę praworządności w postępowaniu administracyjnym regulują art. 4 i 5 k.p.a. Zgodnie z tymi przepisami organy administracji państwowej działają na podstawie prawa, kierując się interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego. W toku postępowania organy te stoją na straży praworządności ludowej i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wyrażone tu zasady są oczywiste w przepisach państwa socjalistycznego: zarówno ścisłe przestrzeganie przepisów prawa, dążenie do ustalenia prawdy obiektywnej, uwzględnianie z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony. Oczywiście o tym, co jest słusznym interesem strony, decyduje ona sama, ale jej tak sformułowany interes nie może być sprzeczny z prawem ani z interesem społeczeństwa. Jeśli zaś taka sprzeczność nie istnieje, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest ochrona z urzędu także interesów stron. Zasadę tę precyzują liczne szczegółowe przepisy kodeksu.

Następną grupę zasad precyzujących szczególną pozycję stron w postępowaniu otwiera zasada art. 6 mówiąca o tym, że organy administracji obowiązane są tak prowadzić postępowanie, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa. Dlatego też muszą one (art. 7) czuwać nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości przepisów prawa i w tym celu udzielać im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Organ prowadzący postępowanie musi — co jest jednym z jego głównych obowiązków wobec stron — umożliwić stronie wypowiedzenie się przed wydaniem decyzji co do zebranych materiałów i zgłoszonych żądań. Tak sformułowana zasada jawności postępowania przeważa nad inną zasadą — szybkości i sprawności postępowania — ponieważ jej dochowanie jest zagwarantowane przepisem art. 127 § 1 pkt 4 (postępowanie musi być wznowione, jeśli strona bez własnej winy nie brała w nim udziału). Korresponduje z nią także zasada mówiąca o obowiązku organu wyjaśnienia

stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się on przy załatwieniu sprawy, aby w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji organu bez potrzeby stosowania środków przymusu.

Już nawet z pobieżnego przedstawienia powyższych przepisów widać, że statuują one ogólną zasadę, iż organ administracji powinien być nie tylko reprezentantem interesu państwa (interesu społecznego), ale też rzecznikiem słusznych interesów jednostki, o ile nie kolidują one z interesami ogółu. Prawo bowiem ustala ochronę jakiegoś interesu jednostki tylko wtedy, jeśli uznaje to za zgodne z interesem społecznym. Dlatego też w państwie socjalistycznym nie ma obiektywnej sprzeczności między interesem jednostki chronionym przez prawo a interesem społecznym.

Kodeks postępowania administracyjnego daje temu wyraz, stąd też poszukiwanie na podstawie jego przepisów takich norm, które chronią „tylko i wyłącznie” interes strony, byłoby nietrafne. W ten też sposób sformułował to referujący w Sejmie projekt k.p.a. poseł: „Tylko rzetelne, dwustronne współdziałanie władzy i obywateli oraz obywateli i władzy stanowi najlepszą gwarancję prawidłowego kształtowania się stosunków społecznych oraz prawidłowego rozwoju socjalistycznej praworządności.”

### 3. STRONY I UCZESTNICY POSTĘPOWANIA

Dawniej pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym opierano bądź na kryterium formalnym (żądanie podmiotu dopuszczenia go do postępowania), bądź materialnym (istnienie obiektywnego, rzeczywistego interesu prawnego uzasadniającego udział w postępowaniu). Na tym drugim kryterium oparto — za wzorem austriackim — koncepcję strony w dawnym polskim postępowaniu administracyjnym z r. 1928. Wprowadzono tam podział na „osoby interesowane” i „strony”. Osobą interesowaną był każdy, kto żądał czynności organu, do którego czynność ta się odnosiła, lub czyjego interesu dotyczyła. Ich prawa były ograniczone. Natomiast stronami były tylko te interesowane osoby, które uczestniczyły w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu. Tylko im służyła w procesie pełnia praw.

Podział ten został odrzucony w kodeksie z r. 1960. Art. 25 k.p.a. przyjął w zasadzie subiektywną koncepcję strony (pojęcie osób interesowanych znikło); stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu z uwagi na swój interes prawny lub obowiązek. Odrzucono zatem pogląd, że o tym, czy ktoś jest stroną, mają niejako z góry decydować przepisy prawa materialnego, a ocena tego stanu miałyby należeć do prowadzącego sprawę orga-

nu. W k.p.a. ujęto pojęcie strony jasno, konsekwentnie i logicznie, jako kategorię czysto procesową: o udziale w postępowaniu decyduje żądanie podmiotu lub twierdzenie, że ma on interes w takim udziale. Jeśli więc organ uważa, że komuś obiektywnie nie służą prawa strony, musi zdecydować o tym w formalnym postępowaniu, a od postanowienia w tym zakresie służy zawsze środek prawny.

Stronami w postępowaniu administracyjnym mogą być nie tylko osoby fizyczne i osoby prawne, ale też państwowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne. Oprócz strony kodeks wprowadził także pojęcie „uczestników postępowania na prawach strony”. Są to: a) prokurator, który może zgłaszać wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego i brać udział w każdym z jego stadiów; udział jego jednak może mieć na celu wyłącznie zapewnienie przestrzegania prawa (zgodnie z ustawą o prokuraturze z r. 1967 oraz z przepisami działu III k.p.a. oraz b) organizacja społeczna, która może zostać dopuszczona przez organ administracji do udziału w postępowaniu dotyczącym innej osoby, pod warunkiem że udział taki jest uzasadniony statutowymi celami tej organizacji, a ponadto, że jest to zgodne z interesem społecznym. Tym sposobem pozycja tych podmiotów różni się przed włączeniem ich do postępowania: do udziału prokuratora wystarczy jego wniosek (który może być odrzucony), natomiast przedstawiciel organizacji społecznej musi być do postępowania dopuszczony w drodze postanowienia prowadzącego sprawę organu (na odmowę dopuszczenia służy zażalenie). Z chwilą włączenia się do postępowania sytuacja prawna tych uczestników postępowania staje się taka sama jak strony.

#### 4. SYTUACJA STRONY W TOKU POSTĘPOWANIA

Kodeks przewiduje różne uprawnienia dla stron w toku postępowania zgodnie z naczelną zasadą wszechstronnego udziału strony w postępowaniu. Uprawnienia te piśmiennictwo polskie (wykorzystujemy tu klasyfikację przeprowadzoną przez J. Jendroškę) grupuje wedle kolejnych stadiów postępowania.

Postępowanie z reguły rozpoczyna się przez wniesienie podania, do czego uprawniona jest strona. Kodeks nie wymaga uzasadnienia takiego podania. Jeśli sprawa nie jest załatwiona w terminie, strona może wnieść zażalenie do organu nadrzędnego. W tym stadium ma ona też prawo do żądania wyłączenia pracownika lub organu.

W postępowaniu wyjaśniającym (dowodowym) strona może żądać przeprowadzenia dowodu, powinna zostać zawiadomiona o terminie i miejscu przeprowadzenia poszczególnych czynności dowodowych, ma prawo

brać czynny udział w tych czynnościach (np. zadawać pytania świadkom, biegłym itp.). Może ona też uczestniczyć w rozprawie administracyjnej. Ma prawo również — w określonych wypadkach — żądać zawieszenia postępowania (jeśli to ona była jego inicjatorem). Może żądać wyłączenia biegłego. Obowiązkami procesowymi strony w tym stadium są: obowiązek stawienia się na żądanie organu oraz należyte zachowanie się na rozprawie.

Po zamknięciu postępowania wyjaśniającego strona ma prawo do żądania wydania decyzji wedle właściwej formy; jeśli kodeks tak stanowi, może ona żądać wydania odpowiedniego postanowienia. Obowiązkiem strony w tym stadium może być zapłacenie kosztów postępowania.

Z chwilą wydania decyzji, podstawowym uprawnieniem strony jest prawo do występowania ze środkami prawnymi, tzn. ze środkami skierowanymi na zmianę decyzji. Kodeks przewiduje dwie główne grupy środków prawnych: zwyczajne i nadzwyczajne. Zwyczajne środki zakłada się przeciwko nieprawomocnej decyzji (lub postanowieniu). Są to: odwołanie i zażalenie. Nadzwyczajne środki zakłada się przeciw decyzji prawomocnej (ostatecznej). Będą to: wniosek o uchylenie decyzji z przyczyny jej nieważności, wniosek o wznowienie postępowania, wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji z uwagi na nadzwyczajne okoliczności.

Prokurator dysponuje ponadto specjalnym środkiem w postaci sprzeciwu od decyzji naruszającej prawo (jeśli chodzi tu o decyzję naczelnego organu administracji, środek taki służy Prokuratorowi Generalnemu PRL i nazywa się wystąpieniem).

Do uprawnień strony, które służą jej w każdym stadium sprawy, należy prawo do zapoznania się z aktami sprawy i czynienia odpisów, a także prawo składania wniosków o przywrócenie naruszonego terminu.

## 5. STRONA W POSTĘPOWANIU SKARGOWYM

Instytucja skarg i wniosków obywateli ma swoje szczególne miejsce w prawie administracyjnym PRL. Można ją rozumieć jako szeroko pojęte, szczególne uprawnienia stron w szczególnym postępowaniu (np. postępowaniu skarbowym). Można jednak rozumieć ją jeszcze szerzej: jako wyraz szeroko pojętej kontroli społecznej nad administracją w PRL. Do takiego rozumienia upoważnia brzmienie art. 86 Konstytucji PRL:

„1. Obywatele PRL uczestniczą w sprawowaniu kontroli społecznej, w konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami kraju oraz zgłaszają wnioski.

2. Obywatele mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami.

3. Odwołania, skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewleknięcia albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli będą pociągani do odpowiedzialności.”

Jak wynika z powyższego tekstu, skargi, wnioski i zażalenia obywateli są nieograniczonym co do zakresu środkiem kontroli działania aparatu administracyjnego, postawionym do wykorzystania wszystkim obywatelom PRL. Nie ma obywatela, który by nie miał prawa zainicjowania kontroli społecznej drogą złożenia skargi, wniosku czy zażalenia. Nawet ci, którzy z takich czy innych względów nie dysponują pełnią praw (ubezłasnowolnieni, pozbawieni praw publicznych) nie są ograniczeni w występowaniu w tym trybie. Jest to droga otwarta dla wszystkich — *actio popularis* w najszerszym tego słowa znaczeniu.

Przepisy o skargach i wnioskach zamieszczone są w kodeksie postępowania administracyjnego. Niektórzy teoretycy zaliczają je w związku z tym do środków prawnych (odwoławczych) w ramach procedury administracyjnej. Jest to słuszne tylko częściowo, bowiem skargi różnią się od innych środków odwoławczych w kodeksie pod wieloma względami: zakresu podmiotowego, przedmiotowego i procedury. Zamieszczenie przepisów dotyczących skarg i wniosków w kodeksie ma raczej charakter porządkowy, gdyż ustawodawca określił zakres obowiązywania działu IV kodeksu, regulującego właśnie tę sprawę, znacznie szerzej niż innych przepisów kodeksu. Jest więc dział IV kodeksu czymś w rodzaju wyodrębnionej „ustawy o skargach i wnioskach”. Skargi mogą dotyczyć działalności nie tylko organów administracji państwowej, nie tylko innych jednostek wykonujących funkcje administracji, ale właściwie każdego działania każdej instytucji państwowej lub społecznej, włączając w to przedsiębiorstwa, zakłady, organizacje społeczne itp. Trzeba zresztą zauważyć, że sam kodeks nie daje może pełnych podstaw do tak szerokiej interpretacji — nie mniej wydana na podstawie art. 156 kodeksu uchwała Rady Ministrów nr 151 z 30 lipca 1971 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków wyraźnie właśnie taką interpretację przyjmuje; zresztą trafnie.

W odróżnieniu od innych środków prawnych przewidzianych przez k.p.a. krąg podmiotów uprawnionych do złożenia skargi nie jest ograniczony. Może ją złożyć każdy obywatel, każda organizacja społeczna lub instytucja. Także wielokrotność skarg nie jest ograniczona (w odróżnieniu od odwołania) — skargę można składać wielokrotnie i w każdym terminie.

Tak szeroki zakres dopuszczalności składania skarg powoduje, że nie mogą one zastępować innych środków prawnych w postępowaniu. Prawo do składania skarg nie może więc naruszać na przykład zasady trwałości



ostatecznej decyzji administracyjnej (jeśli oczywiście nie zachodzą warunki do wznowienia postępowania, uznania decyzji za nieważną, lub inne przyczyny uchylecia czy zmiany). Jeśli więc decyzja okaże się prawidłowa, skarżący obywatel otrzyma odpowiedź, że sprawa jest ostatecznie zakończona i nie ma podstaw do zmian decyzji. Przykład ten wyjaśnia dobrze rolę skargi. Nie jest ona samodzielnym środkiem prawnym, ale środkiem pomocniczym, ułatwiającym niejako działanie obywatelom i ich organizacjom. Zgodnie bowiem z przepisami k.p.a. (art. 163—165) skargę można uważać — w zależności od okoliczności — za wniosek o wszczęcie postępowania, za środek podlegający rozpatrzeniu w toku postępowania lub za materiał postępowania, za wniosek o wznowienie postępowania, żądanie uchylecia decyzji z urzędu itp. W konsekwencji zatem obowiązki organu administracji powstające w związku ze złożeniem skargi sprowadzają się do przyjęcia i rozpatrzenia skargi (lub przekazania do właściwego organu) oraz do udzielenia skarżącemu odpowiedzi na skargę.

Kodeks zawiera szczegółowe przepisy dotyczące ustalania organów właściwych do rozpatrywania skarg. Z reguły jest to organ nadrzędny nad organem, którego działalności skarga dotyczy. Zasada jest, że skarga nie powinna być załatwiana przez organ, na którego działalność jest złożona, niemniej praktyka zna takie wypadki. „Furtką” w tym względzie jest przepis mówiący, że skargę na pracownika można przekazać jego przełożonemu, z zastrzeżeniem obowiązku zawiadomienia organu nadrzędnego o sposobie załatwienia skargi.

Wnioski różnią się od skarg w zasadzie pod względem treści. Skarga dotyczy zwykle niewłaściwego wykonywania czynności przez organy państwowe, wniosek — ulepszenia organizacji pracy, wzmocnienia praworządności, lepszej ochrony własności społecznej itp. O tym, czy pismo jest skargą, czy wnioskiem, decyduje treść pisma, nie zaś forma lub nawet tytuł. Za skargę lub wniosek może być uznane zawiadomienie przekazane przez organ prasowy, radio lub TV, a nawet artykuł prasowy lub wido-wisko. Właściwą redakcję należy zawiadomić o załatwieniu skargi.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Por. szerzej na ten temat: J. Borkowski: *Zmiana i uchylene ostatecznej decyzji administracyjnej*, Warszawa 1970; W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1962; J. Jendroška: *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970; J. Jendroška: *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Vratislaviensis, Prawo XII, Wrocław 1964; E. Iserzon, J. Starościał: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 1977; J. Starościał: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977; J. Starościał, M. Wierzbowski: *Ustawodawstwo o postępowaniu administracyjnym europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1974; C. H. Ule [red.]: *Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes*, [Berlin Zach.], Dunckers Hamblot 1967 [w tym wydawnictwie opublikowany jest tekst k.p.a. w języku niemieckim].

## РЕЗЮМЕ

Польское административное производство насчитывает почти 50 лет. Первое польское право об административном производстве было издано в 1928 г. При разработке его проекта использовался опыт других государств, особенно Австрии. Действующий в настоящее время законодательный акт — Кодекс административного производства от 1960 г. — играл и играет важную роль в усовершенствовании польской администрации и укреплении охраны прав граждан. Тем не менее, реформа управления 1972—1975 гг. вызвала необходимость приспособления кодекса административного производства к новой структуре администрации. В настоящее время дискутируется охват и содержание новеллизации кодекса административного производства.

Кодекс ввел субъективную процессуальную концепцию стороны. В принципе об участии в производстве решает требование гражданина (или какой-нибудь организационной единицы). Кроме сторон в производстве могут действовать так называемые участники на правах сторон, т.е. прокурор и представители общественных организаций, имеющие в происходящем производстве правовой интерес. Целью этого участия является лучшая охрана всеобщего интереса и законности.

В соответствии с кодексом и в зависимости от стадий производства, стороны можно разделить на несколько групп. Следует подчеркнуть, что широко сформулированные, они хорошо обеспечивают интересы сторон, о чем может свидетельствовать сравнительный анализ норм. Последние реформы управления в ПНР и новеллизация норм свидетельствуют о том, что число жалоб на деятельность администрации в настоящее время незначительно. Несмотря на это, обсуждается возможность дальнейшего расширения гарантий, например путем введения судебного контроля администрации.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Tradition des polnischen Verwaltungsverfahrens ist fast fünfzig Jahre alt. Das erste polnische Gesetz über das Verwaltungsverfahren wurde im Jahre 1928 verabschiedet. Bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs wurden die Erfahrungen anderer Staaten, besonders Österreichs, ausgenutzt. Die jetzt geltende Verwaltungsverfahrensordnung von 1960 spielte und spielt eine wesentliche Rolle bei der Vervollkommnung der polnischen Verwaltung und bei der Stärkung des Rechtsschutzes der Staatsbürger. Die Verwaltungsreform von 1972—1975 führte jedoch die Notwendigkeit herbei, die Verwaltungsverfahrensordnung an die neue Struktur der Staatsverwaltung anzupassen. Über den Umfang und den Inhalt der Änderungen der Verwaltungsverfahrensordnung wird jetzt diskutiert.

Die Verwaltungsverfahrensordnung führte einen subjektiven, prozessualen Begriff der Partei ein. Über die Beteiligung am Verfahren entscheidet im Prinzip die Forderung des Bürgers (oder einer anderen Verwaltungseinheit). Neben den Parteien können auch die sogenannten Beteiligten mit Parteirechten am Verfahren teilnehmen, d.h. der Staatsanwalt und die Vertreter der gesellschaftlichen Organisationen, die ein rechtliches Interesse an dem anhängigen Verfahren haben. Ihre Beteiligung dient aber grundsätzlich dem Zweck, einen besseren Schutz des gemeinsamen Interesses und der Gesetzlichkeit zu sichern.

---

Nach der Verwaltungsverfahrenordnung können die Rechte der Partei, je nach dem Stadium des Verfahrens, in einige Gruppen eingeteilt werden. Im allgemeinen, was zu unterstreichen ist, sind sie breit formuliert und sichern ausreichend die Interessen der Parteien, was auf Grund einer Vergleichsanalyse der Vorschriften festgestellt werden kann. Übrigens kann man aus den letzten Reformen der Staatsverwaltung in der Volksrepublik Polen sowie aus den Änderungen der Vorschriften schliessen, dass die Anzahl der Beschwerden wegen der Tätigkeit der Verwaltung zur Zeit nicht gross ist. Trotzdem wird über die Zweckmässigkeit einer weiteren Stärkung von Garantien, unter anderem durch Einführung der gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung, diskutiert.

