



UNIwersytet Łódzki

ACTA UNIVERSITATIS ŁÓDZIENSIS

FOLIA IURIDICA

23

Jan Paweł Tarno

PRZEPŁYW INFORMACJI
W ORGANACH ADMINISTRACJI
A PRZEPISY NORMUJĄCE
ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE OGÓLNE

ŁÓDŹ 1986

ACTA
UNIVERSITATIS LODZIENSIS

FOUR JURIDICA

23

Jan Paweł Tarno

PRZEPŁYW INFORMACJI
W ORGANACH ADMINISTRACJI
A PRZEPISY NORMUJĄCE
ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE OGÓLNE

ŁÓDŹ 1986



11.11.141207

KOMITET REDAKCYJNY
WYDAWNICTW UNIwersYTETU ŁÓDZKIEGO

Andrzej Banasiak, Bohdan Baranowski, Zdzisław Kłapciński
Wacław Piotrowski (przewodniczący), Krystyna Urbanowicz

REDAKCJA WYDAWNICTW
"FOLIA IURIDICA"

Witold Broniewicz, Stefan Lelental
Witold Brodziński

REDAKTOR ZESZYTU

Janusz Borkowski

RECENZENCI

Jerzy Wróblewski, Janusz Łętowski

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Hanna Wróblewska

REDAKTOR TECHNICZNY

Jadwiga Kulesza



Podr. P. 23271 / 23.1986
OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁ

Wiesław Czapski

17 304

Uniwersytet Łódzki
1986

Wydanie I. Nakład 255+85 egz. Ark. wyd. 9,6.
Ark. druk. 9,875. Papier kl. III, 71 g, 70x100.
Zam. 239/1154/85. E-17. Cena zł 173,-

Drukarnia Uniwersytetu Łódzkiego
Łódź, ul. Nowotki 143

ISSN 0208-6069

WSTĘP

I

Na gruncie administracyjnego prawa proceduralnego powstało i powstaje szereg problemów o charakterze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. Problematyce tej została poświęcona bogata i zróżnicowana literatura. Poszczególne opracowania naukowe różnią się od siebie zakresem badanej tematyki, przyjętym punktem widzenia oraz wykorzystywanymi metodami badawczymi.

Przedmiot rozważań niniejszego opracowania stanowią normy proceduralne zawarte w k.p.a. i odnoszące się do administracyjnego postępowania ogólnego. Pogląd o służebnym charakterze norm proceduralnych względem norm prawa materialnego jest powszechnie przyjęty w nauce prawa administracyjnego. Praca kładzie szczególny nacisk na zagadnienie funkcji spełnianych przez normy proceduralne w procesie stosowania prawa mającym miejsce w trybie administracyjnego postępowania ogólnego. Przy czym proces stosowania prawa jest rozpatrywany jako proces przetwarzania informacji przebiegający według określonego programu normatywnego, w skład którego wchodzi m. in. dyrektywy wpływające z norm proceduralnych.

Przed pracą postawiłem dwa główne zadania. Po pierwsze, starałem się wykazać, jakie miejsce zajmują normy proceduralne w normatywnym programie stosowania prawa i jaką w związku z tym spełniają rolę w procesie realizacji norm prawa materialnego. Wreszcie próbowałem odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób normy proceduralne realizują zasadniczy cel postawiony przed nimi, za który uważam regulację określonego sposobu postępowania, zapewniającego rozwiązanie danego typu zadań.

Po drugie, starałem się wykazać możliwość i celowość zastosowania "metod" cybernetycznych do badania interesujących mnie zjawisk prawnych. Uważam mianowicie, że proces stosowania prawa sta-

nowi fragment szerszego zagadnienia, jakim jest sterowanie społeczeństwem¹. Wymaga to, moim zdaniem, zastosowania w badaniach nad tym zjawiskiem również i aparatu naukowego cybernetyki, a więc nauki, której przedmiotem są procesy sterowania wszelkiego typu. Tylko w ten sposób można przeprowadzić pełną charakterystykę zagadnień powstających na gruncie stosowania prawa.

Praca składa się z czterech rozdziałów. Pierwszy z nich traktuje o możliwości zastosowania metody cybernetycznej w badaniach nad prawem. Wiele zagadnień z tego zakresu jest dyskusyjnych, np. stopień, w jakim zjawiska prawne mogą być przedstawione w ujęciu cybernetycznym, zagadnienie stosowania metody modelowania na gruncie nauk prawnych czy też zagadnienie struktury normy prawnej.

Ścisłe określenie ram przedmiotu badania stanowi przedmiot rozdziału drugiego. W związku z tym, uznałem za celowe ukazanie zagadnienia normatywnego uregulowania procedury administracyjnej, problematyki administracyjnoprawnych stosunków procesowych oraz zagadnień związanych z trybem realizacji norm administracyjnego prawa materialnego. Układ ten został podyktowany chęcią zobrazowania miejsca, zajmowanego przez postępowanie administracyjne ogólne w polskim systemie procedury administracyjnej. Ukazanie cech charakterystycznych postępowania administracyjnego ogólnego, wykazywanych przez nie różnic i podobieństw w stosunku do innych postępowań administracyjnych, jest konieczne dla określenia, w jakim stopniu wnioski odnoszące się do stosowania prawa w trybie administracyjnego postępowania ogólnego mogą być prawdziwe w stosunku do innych postępowań.

Pierwsze dwa rozdziały są niejako wprowadzeniem do szczegółowych rozważań dotyczących funkcji pełnionych przez normy proceduralne w procesie regulacji za pomocą prawa. Różnorodność tych funkcji stanowi podstawę przeprowadzenia klasyfikacji norm administracyjnego postępowania ogólnego.

Pracę zamyka rozdział przedstawiający zagadnienia rysujące się na tle ujęcia organów administracyjnych stosujących prawo w trybie administracyjnego postępowania ogólnego jako układów przetwarzania informacji. Szczególny nacisk został położony na wykazanie odrębności procesu sterowania za pomocą norm prawa admini-

¹ Por. J. Kossecki, *Cybernetyka społeczna*, Warszawa 1975, s. 308-374.

stracyjnego oraz na ukazanie roli pełnionej przez normy proceduralne w procesie stosowania prawa i ich miejsca w normatywnym programie układu stosującego prawo. Ponadto, zawiera on próbę ukazania procesu stosowania norm zawartych w k.p.a. w postaci sieci logicznych.

II

W tym punkcie wstępu zostanie przedstawiona krótka charakterystyka² podstawowych pojęć cybernetycznych występujących w niniejszej pracy. Niezbędne jest to z dwóch powodów. Po pierwsze, pozwala to na zdeklarowanie się co do rozumienia tych pojęć przez autora, a po wtóre - ułatwi czytelnikowi śledzenie wywodów.

2.1. Podstawowym pojęciem cybernetyki jest **u k ł a d**. Jest nim myślowo wyodrębniony fragment rzeczywistości funkcjonujący w tej rzeczywistości. Charakteryzuje się on następującymi własnościami:

1) Każdy układ posiada punkty łączności z otaczającym go środowiskiem zewnętrznym, zwane wejściami i wyjściami układu. Poprzez wejście następuje oddziaływanie środowiska zewnętrznego na nasz układ za pomocą tzw. bodźców. Oddziaływanie układu na środowisko zewnętrzne następuje natomiast na wyjściu poprzez tzw. reakcje;

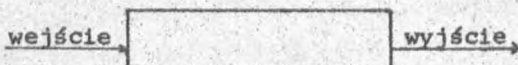
2) Reakcja na wyjściu układu odbywa się zgodnie z funkcją, której argumentami są wartości wszystkich bodźców. Stany wyjścia (reakcje) mogą być przez tę funkcję jednoznacznie zdeterminowane - układ niezawodny, lub też mogą być jedynie charakteryzowane przez rozkład prawdopodobieństwa - układ zawodny;

3) W układach wyposażonych w "pamięć" działanie wyjściowe jest determinowane przez dane wejściowe w łączności z konkretnym

² Opracowano ją opierając się na następujących publikacjach: H. Greniewski, *Cybernetyka niematematyczna*, Warszawa 1969, *passim*; M. Mazur, *Cybernetyczna teoria układów samodzielnych*, Warszawa 1966, s. 18-60; J. M. Jagłom, *Cybernetyka i teoria informacji*, [w:] *Współczesna matematyka i cybernetyka*, Warszawa 1969, s. 18 i n.; *Mały słownik cybernetyczny*, red. M. Kempisty, Warszawa 1973, s. 18-24, 66, 155-157, 238, 365-367, 410-416, 420-422, 473-477; A. Malinowski, *Wstęp do badań cybernetycznych w prawoznawstwie*, Warszawa 1977, s. 161-169; W. Karsz, *Cybernetyczne aspekty funkcjonowania systemu rad narodowych*, Łódź 1979, s. 17, 76-90.

stanem wewnętrznym układu. Pamięć układu jest zapisem minionych bodźców. Wyznacza ona stan wewnętrzny układu;

4) Przekazywanie informacji między poszczególnymi elementami układu następuje dla osiągnięcia założonego celu, a zatem jest ono sterowaniem. Graficznie układ można zilustrować w sposób następujący:



Z otaczającej rzeczywistości możemy wyodrębnić pewne jej elementy, które oddziałują na siebie w określonym miejscu i czasie. Mogą to być np. poszczególni ludzie lub całe społeczeństwa, poszczególne organy państwa lub system tych organów, systemy prawa, gałęzie prawa, a nawet pojedyncze normy. Elementy takie możemy traktować jako układy cybernetyczne.

Układ może się składać z szeregu mniejszych elementów, np. państwowy aparat kontroli, którego elementami są poszczególne organy kontrolne. Każdy z tych elementów może być również uważany za układ. Widać zatem, że różnica między elementem układu a układem jest względna. O tym, czy dany fragment rzeczywistości traktuje się jako układ, czy też jako element układu decyduje poziom, na którym prowadzi się badanie.

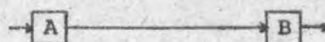
Wyodrębniając układ możemy doń włączyć tylko interesujące nas elementy rzeczywistości, ich właściwości i zachodzące między nimi powiązania, w zależności od przyjętego przez nas celu badania. Tak rozumiany układ będzie abstrakcją realnego obiektu.

Spotykamy często w pracach cybernetyczno-prawnych pojęciem jest "układ względnie odosobniony". Oznacza on układ, który jest powiązany z otaczającą go rzeczywistością tylko poprzez swoje wejścia i wyjścia. W układzie takim powiązania wewnątrzukładowe są z reguły bardziej skomplikowane i liczniejsze niż jego powiązania zewnętrzne.

Zamiast terminu "układ" stosuje się bardzo często termin "system", szczególnie wówczas, gdy chodzi o układ ze skomplikowaną strukturą wewnętrzną, oraz na określenie układu budowanego z elementów, które w danej pracy badawczej wyróżniono jako układy. Należy pamiętać, że dowolny układ jest pojęciem względnym, tzn. że badacz decyduje co w danym przypadku uznaje za układ.

2.2. **Sprzężenie**. Pod tym pojęciem będziemy rozumieć oddziaływanie jednego układu na drugi. Oddziaływanie to może być realizowane w drodze przekazywania energii - sprzężenie zasileniowe, bądź w drodze przekazywania informacji - sprzężenie informacyjne. Innymi słowy, sprzężenie polega na identyczności wyjścia jednego układu z wejściem innego. Dla potrzeb niniejszej pracy wyróżniamy cztery rodzaje sprzężeń:

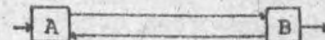
szeregowe



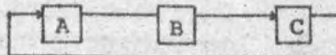
równoległe



zwrotne bezpośrednie



zwrotne pośrednie



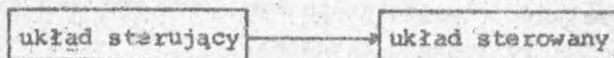
Sprzężenie zwrotne jest zamknięte i dwukierunkowe. Posiada ono tor główny i tor sprzężenia zwrotnego. Sprzężenia szeregowe i równoległe są natomiast jednokierunkowe i otwarte. Istnieje szczególny wypadek sprzężenia, które jest zarówno szeregowym, jak i zwrotnym. Ma to miejsce w wypadku samosprzężenia, tzn. wówczas, gdy jedno z wyjść układu jest jednocześnie jego wejściem.

O każdym dwu dowolnie wyodrębnionych układach można powiedzieć, że występuje między nimi sprzężenie w jednej z wyżej omawianych postaci, albo też, że są to układy izolowane, tzn. takie, między którymi sprzężenia nie występują.

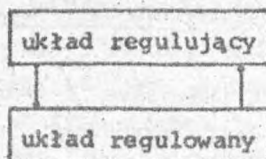
2.3. **Czarna skrzynka**. Pod tym pojęciem będziemy rozumieć układ o nieznannej strukturze. Wiedzę o zależnościach zachodzących wewnątrz tego układu zdobywa się w drodze analizy związków, jakie zachodzą między obserwowalnymi bodźcami i obserwowalnymi reakcjami. Traktując układ jako czarną skrzynkę, znamy zarówno jego reakcje, jak i oddziałujące nań bodźce, szukamy natomiast reguł wyznaczających łączące je funkcje.

2.4. **Sterowanie i regulacja**. Oba te pojęcia należą do zasadniczych w cybernetyce. Sterowanie jest celowym oddziaływaniem jednego układu - zwanego sterującym, na inny układ - zwany układem sterowanym, w celu osiągnięcia pożąda-

nego, z punktu widzenia układu sterującego, stanu układu sterowanego. Sterowanie odbywa się za pośrednictwem informacji i polega na wydawaniu przez układ sterujący odpowiednich decyzji podejmowanych na podstawie informacji dotyczących stanu, w którym znajduje się układ sterowany oraz na znajomości celu sterowania.



Regulacja natomiast ma miejsce wtedy, gdy dwa układy są połączone ujemnym sprzężeniem zwrotnym, co powoduje wzajemne sterowanie tych układów między sobą. Układem regulującym jest ten, od którego wychodzi tor główny, natomiast ten, z którego wychodzi tor zwrotny nazywany jest układem regulowanym. Tory te tworzą obieg regulacji.



Regulacja polega na: (1) zbieraniu informacji opisującej stan obiektu regulowanego, (2) porównywaniu tej informacji z założonym celem regulacji, (3) przetransponowaniu w sygnał korekcyjny informacji o odchyleniu od założonego stanu.

2.5. A l g o r y t m jest pojęciem występującym bardzo często w badaniach cybernetycznych. Ogólnie rzecz biorąc, rozumiemy pod tym pojęciem niezawodny przepis na rozwiązanie wszystkich zadań określonego typu. Innymi słowy, jest to przepis zawierający skończoną liczbę operacji, których wykonanie w ściśle określonym porządku pozwala na rozwiązanie wszystkich zagadnień określonego typu. Za przykład prostego algorytmu mogą służyć światła regulujące ruch na skrzyżowaniu ulic. Cechą algorytmu jest jego określoność (jednoznaczność), tzn. powinien być tak sprecyzowany, aby każdy, kto wykona w pożądanej kolejności składające się nań operacje, doszedł do uzyskania prawidłowego wyniku. Rozwiązanie zadania posiadającego swój algorytm powinno nastąpić nawet wówczas, gdy osoba stosująca ten algorytm nie rozumie treści rozwiązywanego zadania. Inną cechą algorytmu jest jego masowość (u-

niwersalność). Oznacza ona, że algorytm zapewnia rozwiązanie każdego zadania należącego do danego typu. Nie jest zatem algorytmem przepis skonstruowany do rozwiązania jednego indywidualnego zagadnienia. Należy dodać ponadto, iż algorytm powinien być szczegółowy w takim stopniu, by każdy z przyszłych jego wykonawców mógł go zastosować bez zasięgania dodatkowych informacji.

2.6. *M o d e l*. Pod tym pojęciem będziemy rozumieli układ, który odzwierciedla określone cechy innego układu, zwanego oryginałem. Podobieństwo między tymi układami może być bardzo różne: od podobieństwa pod względem jednej tylko cechy do podobieństwa absolutnego. Pod terminem "oryginał" będziemy rozumieli dowolnie wybrany fragment rzeczywistości, np. człowieka, normy prawne, twory przyrody, produkt pracy ludzkiej itp.

Model może odtworzyć oryginał całkowicie lub częściowo. Z reguły model odwzorowuje wybrany fragment rzeczywistości pod względem cech wybranych przez badacza. Stosunek zachodzący między modelem a oryginałem jest zwrotny. Oznacza to, że jeżeli A jest modelem B, to B można również traktować jako model A.

Modele dzieli się na: *s y m b o l i c z n e* (abstrakcyjne), np. matematyczne, wyobrażeniowe itp. oraz *f i z y c z n e*, np. mechaniczne, chemiczne, elektroniczne itp. Cybernetyka zajmuje się modelami symbolicznymi. Są one myślowym przedstawieniem zależności występujących w oryginale. Zbiór tych zależności odzwierciedla związki zachodzące w modelowym fragmencie rzeczywistości.

Fakt, iż modele na ogół odzwierciedlają rzeczywistość jedynie w ograniczonym zakresie wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, nie zawsze są znane wszystkie czynniki oddziaływające na oryginał. Po drugie, całkowite odzwierciedlenie badanego układu może być zbędne z punktu widzenia celu modelowania. I wreszcie, należy dodać, że posługiwanie się uproszczonym modelem jest łatwiejsze.

2.7. *I n f o r m a c j a* jest jednym z podstawowych pojęć cybernetyki. Wszystkie dotychczasowe próby zdefiniowania tego pojęcia uważa się powszechnie za niezadowolające, ukazujące co najwyżej tylko niektóre aspekty informacji. Przyjmujemy tutaj, że informacja to wyróżniony stan układu spośród innych stanów tego

układu. W ten sposób pojęcie informacji wiążemy z określeniem układu oraz wyróżnieniem stanu tego układu przez badacza.

Nie przyjęto również jakiegoś jednoznacznego określenia informacji w badaniach cybernetyczno-prawnych. Założywszy, że wyodrębnionym układem w tych badaniach jest określone zjawisko prawne, można przyjąć, iż w odniesieniu do zagadnień prawnych informacją jest "wszelki komunikat werbalny sformułowany w określonym kodzie językowym, którego treścią jest jakaś wiadomość, pytanie, nakaz, zakaz lub przyzwolenie określonego działania lub zaniechania"³. Informacje prawne charakteryzuje daleko większe zróżnicowanie w porównaniu z informacjami z takich dziedzin jak fizyka czy biologia. Źródeł tego stanu rzeczy należy upatrywać w społecznej naturze zjawisk prawnych.

Uzyskanie informacji o określonym układzie następuje w drodze otrzymania sygnału o jednym określonym stanie jaki dany układ przyjął spośród zbioru stanów, w których może on się znajdować. Im większa jest różnorodność możliwych stanów układu, tym wartość informacji jest większa. I odwrotnie, im ta różnorodność jest bardziej ograniczona, tym informacja ma mniejszą wartość. W powyższym ujęciu informacja może być traktowana jako pojęcie przeciwstawne w stosunku do niepewności.

* * *

Przygotowując ostateczną wersję niniejszego opracowania korzystałem z szeregu cennych rad recenzentów wydawniczych: prof. dra J. Wróblewskiego i prof. dra hab. J. Łętowskiego, którym serdecznie dziękuję za podjęcie się trudu recenzowania tej pracy.

W pracy został uwzględniony stan prawny obowiązujący na dzień 31 III 1983 r.

³ W. L a n g, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Kraków 1963, s. 66.

Rozdział I

MOŻLIWOŚĆ ZASTOSOWANIA METODY CYBERNETYCZNEJ W BADANIACH NAD PRAWEM

1. CYBERNETYKA A PRAWO

1.1. Termin "cybernetyka" wprowadził do nauki Norbert Wiener; określił ją jako dyscyplinę matematyczną zajmującą się badaniem procesów łączności i sterowania występujących w maszynach i organizmach żywych⁴. Od tej pory datuje się burzliwy rozwój tej nauki; cechuje ją tendencja do poszerzania zbiorów obiektów będących przedmiotem jej badań, jak i zbioru właściwości przysługujących tym obiektom, co nadaje cybernetyce coraz bardziej ogólny charakter. Aby zilustrować to zjawisko przytoczę kilka określeń tej nauki.

Henryk Greniewski stwierdza, że przedmiotem cybernetyki jest transformowanie informacji oraz sterowanie zachodzące w układach względnie odosobnionych oraz w zbudowanych z tych układów sieciach⁵. Marian Mazur stawia tezę, że bez przetwarzania informacji nie ma sterowania i że informacje służą wyłącznie do sterowania, a więc cybernetyka jest nauką o sterowaniu⁶. W zgodzie z tym pozostaje pogląd W. Ross Ashby'ego, który określa cybernetykę jako naukę "o sterowaniu w ogólności"⁷. O wiele szerzej traktuje cybernetykę A. Ducrocq, gdyż upatruje on jej sensu w "systematycznym uzdolnieniu nas do osiągnięcia każdego dowolnego ce-

⁴ "We have decided to call the entire field of control and communication theory, whether in the machine or in the animal, by the name Cybernetics..." N. Wiener, *Cybernetics or control and communication in the animal and the machine*, New York, Paris 1948, s. 19.

⁵ Greniewski, *op. cit.*, s. 49-50.

⁶ Mazur, *op. cit.*, s. 11.

⁷ W. R. Ashby, *Wstęp do cybernetyki*, Warszawa 1963, s. 13 i n.

lu"⁸. Jak widać z przytoczonych określeń, cybernetyka jest uznana za naukę o sterowaniu. Przedmiotem cybernetyki jest koordynacja, regulacja i kierowanie w najszerszym znaczeniu, mówiąc innymi słowy przedmiotem cybernetyki są procesy sterowania. Cybernetyka bada wszelkie formy "zachowania się", które charakteryzuje określoność, regularność i powtarzalność, a przy tym wypracowała ona terminologię i zbiór pojęć umożliwiających przeprowadzenie w szczególności sposobu opisu i analizy różnorodnych typów układów.

Zastosowanie aparatu pojęciowego i metod cybernetycznych w badaniach nad prawem uzależnione jest m. in. od założenia, że prawo jest traktowane przez władzę państwową jako narzędzie służące do sterowania społeczeństwem⁹. Badania prawa w ujęciu cybernetycznym możliwe są zatem przy założeniu instrumentalnego charakteru prawa.

Ujęcia instrumentalne w prawoznawstwie zyskiwały sobie coraz liczniejszą grupę zwolenników począwszy od pierwszych lat XX w. Leon Petrażycki, uważany często protoplastę współczesnej polityki prawa, gałęzi charakterystycznej właśnie dla ujęć instrumentalnych¹⁰, pisał: "Pośłannictwem przyszłej nauki prawa jest świadome prowadzenie ludzkości w tym samym kierunku, w jakim posuwała się ona dotąd drogą nieświadomego przystosowania empirycznego..."¹¹. W ujęciu instrumentalnym traktuje się prawo jako jeden ze środków oddziaływania na społeczeństwo. Cel tego oddziaływania polega na skłonieniu członków społeczeństwa do wybierania wzorów zachowania się popieranych przez normodawcę oraz na odrzuceniu innych, ocenionych przez normodawcę negatywnie. Jest to tzw. cel pośredni normy prawnej. Celem bezpośrednim i zarazem zasadniczym dla prawodawcy są skutki zgodnego z dyspozycją normy zachowania się jej adresata¹².

⁸ A. Ducrocq, *Era robotów*, Warszawa 1961, s. 23 i n.

⁹ Np. J. Wróblewski ujmując prawo jako kontrolowanie za pomocą środków językowych międzyludzkich sytuacji konfliktowych tak, by odpowiadały odpowiednio rozumianej sprawiedliwości, przy czym kontrola ta jest spełniana przez skutecznie działającą władzę. *Prawo a cybernetyka, Zarys problemów*, PiP 1968, nr 12, s. 896.

¹⁰ Por. M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 21 i n.

¹¹ L. Petrażycki, *Nstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa 1959, s. 16.

¹² Por. J. Wróblewski, *Zastosowanie maszyn matematycznych w*

Oddziaływanie normodawcy na społeczeństwo za pomocą norm prawnych można traktować jako oddziaływanie określone w cybernetyce mianem "sterowania", które cechuje określoność, masowość i powtarzalność¹³.

Można wyróżnić dwie grupy celów prawa. Pierwsza grupa, określona łącznie mianem "celu instrumentalnego", zmierza do dokonywania zmian w istniejących stosunkach społecznych. Druga, nosząca ogólną nazwę "celu homeostatycznego", traktuje prawo jako środek homeostazy¹⁴ dla utrzymania istniejącego układu stosunków społecznych¹⁵.

Realizacja obu tych kategorii celów wymaga zastosowania różnych mechanizmów. Cele homeostatyczne realizowane są za pomocą układów noszących w cybernetyce miano homeostatów, układów wykorzystujących zasadę działania sprzężenia zwrotnego¹⁶. Dla osiągnięcia celów instrumentalnych potrzeba innych mechanizmów niż te, które wystarczały dla utrzymania homeostazy istniejących stosunków społecznych. W tym wypadku chodzi bowiem o przejście z jednego (wyróżnionego) stanu układu stosunków społecznych (*status quo*) do drugiego stanu tego układu (realizacja zamierzonego celu instrumentalnego), a nie o redukcję odchylenia od wyróżnionego stanu układów stosunków społecznych. Jak widać, cele te w zasadzie są sobie przeciwstawne, niemniej istnieje między nimi pewna współzależność, wyrażająca się tym, że realizacja dowolnego celu instrumentalnego wymaga zachowania minimum homeostazy w przekształcanym układzie stosunków społecznych.

Również z odmiennego punktu widzenia przeprowadzana jest kry-

prawoznawstwie, Stud. Prawno-Ekon. 1968, t. 1, s. 62-63. Na temat pośrednich i ostatecznych celów działania zob. H. A. Simon, *Działanie administracji*, Warszawa 1976, s. 164-167 i 177.

¹³ Pogląd o instrumentalnym charakterze prawa zyskał powszechną aprobatę na gruncie współczesnej nauki prawa. Przykładowo A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969 pisze: "Prawo cywilne jest jednym z wielu instrumentów [podkr. moje - J.P.T.], przy pomocy których państwo organizuje i kształtuje życie społeczeństwa. Jeżeli przyjrzeć się bliżej instrumentom prawnym, jakie ma państwo do swojej dyspozycji to okaże się, że występują trzy zasadnicze metody regulowania stosunków społecznych: cywilistyczna, administracyjna i karna" (s. 17).

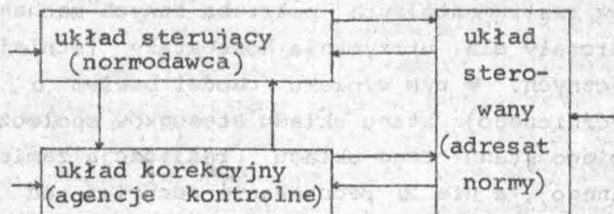
¹⁴ Mały słownik..., s. 149.

¹⁵ Wróblewski, *Prawo a cybernetyka...*, s. 899 i n.

¹⁶ Ashby, *op. cit.*, s. 125 i n.

tyka obu tych celów. Krytyka celu homeostatycznego przeprowadzana jest z pozycji ujemnej oceny istniejącego *status quo*. Tymczasem krytykę celu instrumentalnego przeprowadza się z punktu widzenia czasowej hierarchii celów, ich radykalności i realności¹⁷.

1.2. Sterowanie za pomocą prawa przebiega w określonym systemie: normodawca - agencje kontrolne czuwające nad realizacją norm prawnych (np. sądy czy organy administracji) - adresaci norm prawnych. W systemie tym normodawca (agencja wyrażająca w swojej formie decyzje ośrodka politycznego) pełni rolę układu sterującego, adresaci norm prawnych pełnią funkcję układu sterowanego, a agencje kontrolne funkcjonują jako układ korekcyjny tego systemu (rys. 1).



Rys. 1. Model procesu sterowania za pomocą prawa

Człon sterujący wydaje i rozpowszechnia normy prawne, za pomocą których oddziaływa na zachowanie się członu sterowanego. Normy prawne pełnią tu funkcję sygnałów sterowania. Adresat normy jest członem systemu, który swoim zachowaniem realizuje lub nie cel założony przez normodawcę. Człon korekcyjny kontroluje stosowanie się adresatów do wzorów zachowania się wyznaczanych przez sygnały sterowania. W wypadku negatywnego wyniku porównania zachowania się członu sterowanego z wzorem zachowania się wyznaczonym przez normę - sygnał uchybu, człon korekcyjny wytwarza odpowiedni sygnał korekcyjny (np. decyzja administracyjna) doprowadzony następnie do członu sterowanego. Człon korekcyjny działa wówczas, gdy sam fakt wystąpienia sygnału sterowania okazał się nie wystarczający dla osiągnięcia założonego celu¹⁸. Strzałki

¹⁷ Wróblewski, *Prawo a cybernetyka...*, s. 900.

¹⁸ Por. F. Studnicki, *Sterowanie za pomocą norm*, PiP 1969, nr 6, s. 1008 i n.; tenże, *Cybernetyka i prawo*, Warszawa 1969, s. 54 i n.

dochodzące do poszczególnych członów systemu sterowania za pomocą norm z zewnątrz wskazują na jego powiązanie z układem zwanym "środowiskiem zewnętrznym".

Pogląd, że prawo ma wszystkie cechy właściwe przedmiotowi badania cybernetycznego został powszechnie przyjęty. Były nawet w związku z tym wysuwane koncepcje utworzenia "płaszczyzny cybernetycznej" badania prawa, oparte na metodologicznej klasyfikacji płaszczyzn¹⁹. Pomijając dyskusję nad celowością wyodrębnienia takiej płaszczyzny, można stwierdzić, że obecnie nikt nie kwestionuje możliwości i celowości stosowania "metod" cybernetycznych do badania zjawisk prawnych²⁰. Cybernetyka pozwala bowiem na naukowe badanie układów o dużej złożoności, trudnych do analizy metodami tradycyjnymi. Dopiero przy dużym stopniu złożoności badanego układu daje się zauważyć przewaga metod cybernetycznych nad tradycyjnymi. Stosowanie tych metod umożliwia również wprowadzenie do dziedziny prawa pojęć, terminologii oraz metod cybernetycznych. Ujmowanie zjawisk prawnych w postaci układów cybernetycznych ma zarówno znaczenie poznawcze, jak i praktyczne. Pozwala ono bowiem rozpatrywać funkcjonowanie poszczególnych zjawisk prawnych przy niepełnej znajomości ich wewnętrznej struktury. Podkreślić również należy, że modelowe przedstawienie danego zjawiska prawnego w postaci układu cybernetycznego poprzedza badania nad możliwością zastosowania elektronicznych maszyn cyfrowych dla potrzeb szeroko rozumianego prawoznawstwa.

Ponadto stosowanie metod cybernetycznych ma między innymi dla nauki prawa znaczenie integrujące w stosunku do innych nauk wykorzystujących te metody, a to ze względu na stworzenie możliwości ujednolicenia i przekładalności pojęć z języków różnych dyscyplin nauki na język cybernetyki.

¹⁹ Por. np. W. Łarsz, *Przesłanki wyodrębnienia cybernetycznej płaszczyzny prawoznawstwa*, "Zeszyty Naukowe UŁ" 1971, S. I, nr 83, s. 195 i n.

²⁰ Określenie zjawiska prawnego jest w literaturze prawniczej dyskusyjne. Przyjąłem określenie podane w artykule W. Langa, A. Malinowskiego, A. Mrózka, *Prawometria i jej zastosowanie w badaniu, tworzeniu i stosowaniu prawa*, PiP 1972, nr 7, s. 19 i n. Wyróżnia się tam następujące elementy zjawiska prawnego: "1. przepisy prawne zawarte w tekstach prawnych formułujących normy postępowania; 2. przeżycia psychiczne ludzi związane z treścią i oceną norm prawnych; 3. prawnie kwalifikowane zachowania się ludzi (zarówno zgodne, jak i niezgodne z obowiązującym prawem) oraz inne zaszłości podlegające kwalifikacji prawnej lub pozostające w bezpośrednim związku przyczynowym ze zderzeniami prawnie kwalifikowanymi". Por. również Z. Ziembiniński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 74-77.

Pozostaje do rozpatrzenia kwestia, w jakim stopniu zjawiska prawne, będące zjawiskami społecznymi pozostającymi w nieustannym rozwoju, mogą być przedstawiane w ujęciu cybernetycznym, a więc w ujęciu nauki sformalizowanej, opartej m. in. na logice formalnej, wywodzącej się z zasady identyczności. Czy cybernetyczne założenia niezmienności w czasie systemu reguł przetwarzania informacji nie zacieśnia zakresu rozpatrywanych zagadnień w porównaniu z tymi zagadnieniami, które mogą być rozwiązywane przez człowieka zmieniającego reguły postępowania w czasie swojej pracy? Twierdzenie o niemożności przedstawienia za pomocą logiki formalnej procesów dynamicznych opiera się w znacznej mierze na nieporozumieniu, ponieważ zmiana informacji w każdym stadium jej przetwarzania zależy zarówno od reguły przetwarzania, jak i od samej informacji. Można zatem zmienić charakter przetwarzania informacji w czasie nie poprzez wprowadzenie zmian do układu reguł przetwarzania, lecz w drodze wprowadzenia zmian do samej informacji. Zatem wątpliwości nasze można oddalić jako nieuzasadnione²¹.

2. KIERUNKI ODDZIAŁYWANIA BADAŃ CYBERNETYCZNYCH NA NAUKĘ PRAWA

W tej części rozważań zostaną przedstawione główne kierunki zastosowania metod cybernetycznych na potrzeby prawoznawstwa. Zainteresowanie tą problematyką wśród prawników datuje się od niedawna. Większość opracowań na ten temat ma charakter pionierski, a co za tym idzie również i dyskusyjny.

Pierwszym, który dostrzegł możliwość zastosowania cybernetyki w prawie był N. Wiener. W książce opublikowanej w 1950 r. pisał on, że "prawo można określić jako etyczną kontrolę w odniesieniu do porozumienia się i do języka jako do pewnej formy komunikacji, zwłaszcza gdy ta normatywna funkcja jest sprawowana przez jakąś władzę, dostatecznie silną, by nadać swym decyzjom sankcję społeczną"²². Dodając następnie, że problemy prawa należy uznać za należące do cybernetyki i teorii porozumiewania się "...są to problemy określonych i powtarzalnych metod panowania

²¹ Malinowski, op. cit. s. 17-18.

²² N. Wiener, *Cybernetyka a społeczeństwo*, Warszawa 1961, s. 115.

nad pewnymi sytuacjami krytycznymi"²³. Należy nadmienić, że autor w sposób bardzo pobieżny zajął się tym problemem.

Od tego czasu przeprowadzono na całym świecie szereg badań zarówno zinstytucjonalizowanych, jak i niezinstytucjonalizowanych, dotyczących interesującego nas problemu. Powstała również wcale obszerna literatura dotycząca tego tematu²⁴. Mario G. Lozano²⁵, autor szeregu prac na tematy cybernetyczno-prawne wyróżnia cztery zasadnicze podejścia do omawianej problematyki:

1) W pierwszym - prawo jest traktowane jako podsystem makrosystemu społecznego. Bada się tu stosunki, jakie zachodzą między makrosystemem społecznym i systemem prawa, będącym jego częścią składową;

2) W drugim podejściu przedmiotem badania są stosunki między częściami składowymi systemu prawa. Prawo jest tu ujmowane jako system dynamiczny i samoregulujący się;

3) W podejściu trzecim przedmiot badań stanowi norma prawna traktowana jako podsystem systemu prawa. Podejście to charakteryzują próby użycia logiki formalnej w celu sformułowania języka umożliwiającego zastosowanie maszyn cyfrowych do badania zagadnień prawnych;

4) Ostatnie podejście charakteryzuje się zastosowaniem elektronicznego przetwarzania danych na potrzeby prawoznawstwa. Chodzi tu o zagadnienie wykorzystania maszyn matematycznych do potrzeb praktyki prawniczej²⁶. Na obecnym etapie nauki największe

²³ Ibidem, s. 121.

²⁴ Najbardziej wyczerpującą bibliografię prac opublikowanych do 1969 r. zawiera rozprawa doktorska A. Mrózka, *Teoretyczne przesłanki automatyzacji procesów stosowania prawa*, [Toruń 1969] mpis; Bibliografie piśmiennictwa polskiego z lat 1963-1975 opracowała M. Bąk, *Prawne problemy systemów informatycznych*, Bibliografia, [w:] *Materiały konferencji informatyki prawniczej*, Wrocław 1976.

²⁵ M. G. Lozano, *Giusebernetica. Macchine e modelli cibernetici nel dritto*, Torino 1969, cyt. za: Malinowski, op. cit., s. 20 i n.

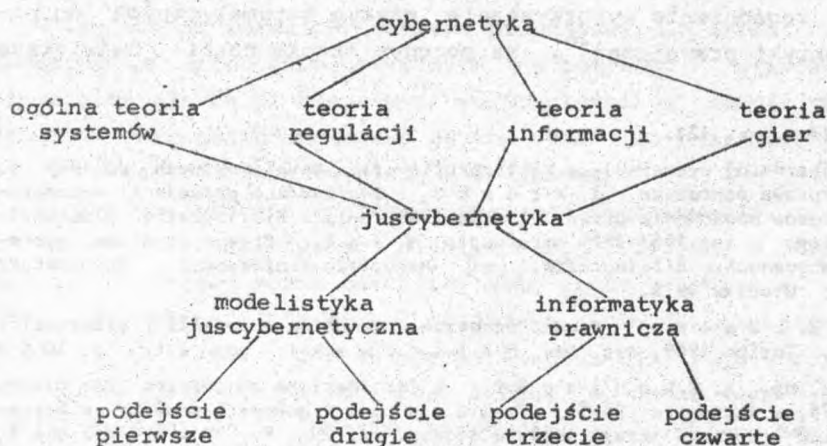
²⁶ Por. np. A. Chouraqui, *L'informatique au service du droit*, Vendome 1974, w szczeg. s. 23-54; V. Knapp, *O možnosti použiti kiberne-tičkých metod v právu*, Praga 1963, w szczeg. cz. IV; F. Studnicki, *Wprowadzenie do informatyki prawniczej*, Warszawa 1978, passim; tenże; *Projekt założeń wstępnych dotyczących budowy zautomatyzowanego systemu informacyjnego FORUM na użytek Sejmu PRL*, Stud. Cyw. 1977, t. 28, passim; Wróblewski, *Zastosowanie maszyn...*, s. 54-61 oraz powołana tam literatura; tenże, *Problemy budowy tezaurytu dla adresowego rejestru aktów normatywnych*, [w:] *Prawo i informatyka. Konferencja*, Warszawa 1978, s. 105 i n.

osiągnięcia notowane są w zakresie budowy i wykorzystania systemów informatycznych służących do gromadzenia i przesyłania informacji prawniczych²⁷.

Na gruncie zaprezentowanych wyżej postaw M. G. Losano wychodzi z propozycją wyodrębnienia nowej dyscypliny - juscybertyki.

Omówione wyżej dwa pierwsze podejścia cybernetyczno-prawne wiążą się z pojmowaniem cybernetyki jako nauki dostarczającej modeli teoretycznych, za pomocą których można wyjaśnić zasady funkcjonowania i strukturę systemów dynamicznych, tworzonych przez tradycyjne dyscypliny. W podejściach tych pojęcie systemu cybernetycznego przyjmuje się za dane i rozszerza się je na abstrakcje wewnątrz systemu prawnego (podejście drugie) bądź wewnątrz systemu społecznego (podejście pierwsze)

Podejście trzecie i czwarte natomiast łączy się z rozumieniem cybernetyki jako nauki o wspólnych elementach systemów dynamicznych, które tradycyjnie stanowią przedmiot zainteresowań różnych dyscyplin nauki. Przy tych podejściach bada się konkretne zagadnienie na gruncie określonej dyscypliny prawniczej. Podejścia te mają charakter empiryczny i - zdaniem M. G. Losano - mają większe znaczenie dla rozwoju cybernetyki.



Rys. 2. Struktura juscybertyki

²⁷ O rodzajach informacji prawniczej por. J. Wróblewski, *Informatyka prawnicza - możliwości zastosowania cybernetyki*, PiP 1971, nr 3/4,

Mario Losano przedstawiając aktualną strukturę juscypernetyki²⁸ w sposób podany na rys. 2, pokazuje jednocześnie, że nie ma związku między poszczególnymi gałęziami cybernetyki a przedstawionymi wyżej podejściami. Losano zaproponował nazwę "modelistyka juscypernetyczna" na określenie podejścia pierwszego i drugiego, w związku ze stosowaną techniką modelizacji. Dla podejścia trzeciego i czwartego zaproponował nazwę "informatyka prawnicza", odrzucając nazwę "jurmymetria" ze względu na wątpliwości, jakie budzi treść pojęcia "pomiar".

Nazwa "informatyka prawnicza"²⁹ jest powszechnie używana także i w Polsce. Jest ona jednakże używana w znaczeniu węższym³⁰, a mianowicie na określenie dyscypliny zajmującej się zastosowaniem elektronicznego przetwarzania danych na potrzeby prawoznawstwa.

Wnioskując z treści publikacji z zakresu cybernetyki prawniczej, można wyróżnić trzy kierunki oddziaływania cybernetyki na prawo. Pierwszy - informatyczny, dotyczy zagadnienia zastosowania maszyn matematycznych w procesie powstawania i działania prawa. W chwili obecnej osiągnięcia na tym polu dotyczą głównie problemu automatycznego gromadzenia i udostępniania informacji prawniczej³¹. Drugi kierunek - prawa informatycznego - towarzyszy procesowi kreowania przepisów prawnych, regulujących wykorzystywanie zautomatyzowanego przetwarzania informacji przez wszelkiego rodzaju organy i instytucje współczesnego państwa. Początkowo są to przepisy o charakterze incydentalnym, zawarte zazwyczaj w aktach prawnych stosunkowo niskiego rzędu. W niewielkim tylko stopniu wpływały one na rozwój sytuacji. Oddziaływanie komputeryzacji na sferę praw jednostki, spowodowane głównie wy-

s. 639-642; por. również N. T. Bielajewa, W. I. Iwanow, *Informacyonnoje obsłużywanije w obłasti prawa*, "Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo" 1969, nr 12, s. 20-21.

²⁸ Bielajewa, Iwanow, op. cit., s. 22.

²⁹ Jako pierwszy użył jej w naszym piśmiennictwie Wróblewski, *Informatyka prawnicza...*, s. 639 i n.

³⁰ Por. np. Studnicki, *Wprowadzenie do informatyki...*, s. 13-27.

³¹ Por. np. *Prawne problemy systemów informatycznych*, [w:] *Materiały konferencji informatyki prawniczej*, t. I, Wrocław 1976, s. 391-447; H. J. Garstka, A. Mrózek, *Elektroniczne przetwarzanie danych w administracji państwowej, prawie i nauce prawa Republiki Federalnej Niemiec*, PiP 1975, nr 1, s. 91-106.

korzystywaniem automatyzacji w dziedzinie administracji, wymagało regulacji w aktach prawnych rangi ustawowej. Powstaniu tego nowego działu prawa towarzyszyły badania naukowe, które konkretyzowały się na dwóch problemach. Pierwszym z nich było zagadnienie organizacji informatyki³², drugim natomiast - ochrona danych osobopoznawczych³³. Trzeci kierunek - teoretyczny - dotyczy zagadnienia funkcjonowania porządku prawnego czy też pewnych jego części. Prace z tego kierunku dotyczą zagadnień cybernetycznego modelowania zjawisk prawnych zarówno co do procesów powstawania, jak i stosowania prawa w całości, a także niektórych tylko wybranych zagadnień z tej dziedziny³⁴.

Większość prac cybernetyczno-prawnych trudno jest w praktyce jednoznacznie zaszeregować do tej czy innej grupy, ponieważ zazwyczaj ujmują one zagadnienia w sposób wielopłaszczyznowy lub też dotyczą jednocześnie problemów o różnym charakterze.

Franciszek Studnicki³⁵ wyróżnia dwa nurty zastosowań cybernetyki w badaniach prawnych:

- nurt automatyzacji procesów stosowania prawa, obejmujący badania nad możliwością zautomatyzowania funkcji podejmowania decyzji prawnych;

- nurt cybernetycznych analiz modelowych, polegający na stosowaniu ujęć cybernetycznych w badaniach nad funkcjonowaniem porządku prawnego lub pewnych jego części.

Wydaje się, że wartość tego podziału polega głównie na jego prostocie oraz na trafności wyróżnienia dwóch problemów, odmiennych w zakresie występujących w nich zagadnień teoretyczno-prawnych, jak i stosowanej metodologii cybernetycznej. Trudno nato-

³² Por. np. J. G ó r a l, *O niektórych przesłankach prawnej regulacji działalności informacyjnej*, [w:] *Prawo i informatyka...*, s. 7 i n. Autor koncentruje się na dwóch zagadnieniach, a mianowicie koordynacji działania systemów informacyjnych i obowiązku udostępniania informacji naukowo-technicznej. Por. również I. L i p o w i c z, *Rządowe systemy informatyczne w świetle prawa administracyjnego*, "Prace Naukowe UŚ" 1979, nr 330, s. 80 i n.

³³ Por. np. A. M r ó z e k, *Ustawowe prawo ochrony danych*, Toruń 1981, *passim*, w szczeg. s. 53 i n.

³⁴ Por. np. L a n g, *op. cit.*, s. 61-96; H. R o t, *System prawa - model cybernetyczny*, PiP 1965, nr 1, s. 21 i n.; A. K i s z a, *Model cybernetyczny powstawania i działania prawa*, Wrocław 1970, *passim*; K a r s z, *Cybernetyczne aspekty...*, s. 76.

³⁵ F. S t u d n i c k i, *Ujęcia cybernetyczne w prawie*, [w:] *Metody badania prawa*, red. A. Ł o p a t k a, Wrocław 1973, s. 162 i n.

miast jest wypowiadać się autorytatywnie co do trafności, zarówno tego, jak i innych podziałów, wzięwszy pod uwagę fakt, że zostały one sformułowane na podstawie dotychczasowego zakresu badań, który ciągle wykazuje tendencję do rozszerzania się.

3. MODELOWANIE JAKO METODA BADANIA PROCESÓW STEROWANIA ZA POMOCĄ NORM

3.1. Natura jest zbyt skomplikowana, aby można było ją zbadać od razu w całości, zatem proces poznania nie jest możliwy bez stosowania uproszczeń. Można pokusić się o stwierdzenie, iż każda nauka szukająca prawidłowości zachodzących w określonych zjawiskach tworzy ich uproszczone modele. Najczęściej są to modele myślowe.

W celu uściślenia rozważań należy nawiązać do płaszczyzn badania prawa. Powszechnie znane są trzy płaszczyzny badania prawa³⁶: logiczno-językowa, socjologiczna i psychologiczna. Prowadząc rozważania nad prawem w jednej z tych płaszczyzn, badamy zjawiska prawne z punktu widzenia tej płaszczyzny, np. badanie tzw. litery prawa będzie miało miejsce w płaszczyźnie logiczno-językowej. Przystępując do badania określonego zjawiska prawnego, decydujemy o wyborze określonej płaszczyzny badawczej, co przesądza o charakterze opisowym lub idealizacyjnym budowanego modelu. Z przyjętego w nauce marksistowskiej postulatu wielopłaszczyznowego badania prawa³⁷ wynika konieczność budowania zarówno modeli opisowych, jak i idealizacyjnych.

Również przy budowie cybernetycznych modeli zjawisk prawnych można konstruować modele zarówno opisowe, jak i idealizacyjne. Opierając się na analizie normy prawnej, będziemy konstruować modele idealizacyjne. Modele rekonstrukcyjne natomiast znajdują oparcie w badaniach empirycznych procesów stanowienia czy stosowania norm prawnych.

Przyjęcie pierwszego lub drugiego rozwiązania niesie za sobą określone konsekwencje. I tak, model rekonstrukcyjny oparty na

³⁶ Zob. np. W. Lang, *Obowiązywanie prawa*, Warszawa 1962, s. 59-73; Por. również A. Peczenik, *Płaszczyzny badania prawa*, PiP 1968, nr 2, s. 232-233. Inne płaszczyzny badania prawa - aksjologiczna, historyczna, cybernetyczna - zostały pominięte jako nieistotne dla dalszych rozważań.

³⁷ Por. Lang, *Obowiązywanie prawa...*, s. 72-73.

badaniach empirycznych, a więc badaniach o charakterze indukcyjnym, jest ujęciem probabilistycznym. Model idealizacyjny natomiast jest ujęciem deterministycznym, ponieważ jest zbudowany na podstawie analizy treści norm z punktu widzenia oznaczonych celów. Modelowi temu damy pierwszeństwo w niniejszych rozważaniach ponieważ jest jednoznaczny, a zatem łatwiejszy w zastosowaniu.

3.2. Zjawisko prawne ujęte dynamicznie³⁸ można przedstawić w postaci systemu sterowania lub regulacji. System ten może uwzględniać jedynie powiązania pomiędzy dwoma układami, albo też może przedstawiać cały kompleks układów i łączących je sprzężeń.

Modelowanie zjawisk prawnych w płaszczyźnie cybernetycznej składa się z kilku etapów: (1) określenie układów: regulującego, regulowanego, ewentualnie innych układów biorących udział w procesie stosowania prawa - zależy to od poziomu uogólnienia, na którym prowadzona jest analiza; (2) wyszczególnienie sprzężeń między układami wchodzącymi w skład systemu; (3) określenie połączeń systemu ze środowiskiem zewnętrznym; (4) opis funkcjonowania badanego systemu regulacji.

Pozostaje odpowiedzieć na pytanie, czy ta metoda, polegająca na poddaniu analizie modelu, a następnie na porównaniu go z rzeczywistością, nie jest zbyt ryzykowna. Otóż metoda ta prowadzi do dwóch rodzajów prawd naukowych, a mianowicie: negatywna interpretacja modeli przez zjawiska oznacza, że w rzeczywistości nie stosują się przyjęte przez nas zasady, przynajmniej w rozpatrywanych warunkach; natomiast pozytywna interpretacja modeli przez zjawiska oznacza, że zasada przyjęta w modelowaniu powinna być utrzymana jako mogąca wyjaśnić te zjawiska. Następnie można szukać potwierdzenia otrzymanych w ten sposób wyników na gruncie innych metod badawczych, pod warunkiem, że nadają się one do badania danego typu zjawisk. Wreszcie wartość tej metody ulega zwiększeniu, gdy stosujemy ją do zagadnień, które wydają się być

³⁸ Pod pojęciem układu dynamicznego rozumiem taki układ, w którym wyróżnić można oddziaływające na siebie elementy. Studnicki, *Ujęcia cybernetyczne...*, s. 162. Dla stosowania metod cybernetycznych należy przyjąć założenie, iż każde zjawisko prawne, a więc i proces stosowania prawa w trybie administracyjnego postępowania ogólnego, jest złożonym systemem dynamicznym, do którego odnoszą się ogólne kategorie cybernetyki jako nauki o sterowaniu i regulacji układów składających się z rozmaitych, w pewien sposób ze sobą powiązanych elementów. Por. O. L a n g e, *Wstęp do cybernetyki ekonomicznej*, Warszawa 1965, s. 12.

nierozwiązywalne, za pomocą klasycznych metod obserwacji, analizy i doświadczeń.

Najpełniejsze są modele sformalizowane, tzn. wykorzystujące metody opisu oparte na logice formalnej lub matematyce. Pozwalają one bowiem na ścisłe wyznaczenie zależności występujących w badanym systemie. Modele werbalne prowadzą jedynie do pewnych generalizacji jakościowych, niemniej pozwalają na głębsze wniknięcie w strukturę i funkcjonowanie badanego zjawiska. Uogólnienia uzyskane w wyniku tak przeprowadzonej analizy mają wartość postulatów pewnych teorii.

Budując modele zjawisk prawnych napotykamy na cały szereg przeszkód trudnych do przewyciężenia, zwanych przez niektórych autorów "barierami"³⁹.

Pierwszą z tych trudności stanowi tzw. "bariera semantyczna", oddzielająca płaszczyznę analiz formalnych od płaszczyzny analiz semantycznych. Chodzi o to, że znaczna liczba pojęć używanych w języku prawnym i prawniczym nie ma swoich odpowiedników w języku cybernetyki. Stawia to badacza przed koniecznością wyboru między dwiema możliwościami. Pierwsza z nich polega na wzbogaceniu języka cybernetyki o nowe terminy, za pomocą których można by charakteryzować interesujące badacza układy. Na obecnym etapie rozwoju nauki jest to bardzo trudne. Druga możliwość polega na potraktowaniu nieprzetłumaczalnych pojęć jako "czarnej skrzynki" i na pozostawieniu ich poza obszarem badań. Do tych pojęć można byłoby wrócić z chwilą osiągnięcia przez naukę prawa odpowiedniego stopnia rozwoju.

Inną z trudności pojawiających się tutaj można by nazwać "barierą kwantyfikacji" badanego zjawiska. Chodzi o to, iż nie wszystkie cechy zjawisk prawnych dadzą się skwantyfikować⁴⁰. W przypadku wystąpienia tej bariery należy się ograniczyć do genealizacji jakościowych.

Jeszcze inne trudności w zakresie budowania modeli zjawisk prawnych niesie za sobą tzw. "bariera pragmatyczna". Sterowanie za pomocą norm polega nie tylko na tym, że pewne reguły docierają do odbiorców i są przez nich w pewien sposób rozumiane. W u-

³⁹ Studnicki, *Ujęcia cybernetyczne...*, s. 168 i n.

⁴⁰ Zagadnienie pomiaru cech jakościowych zjawisk prawnych omawiają Lang, Malinowski, Mrózek, op. cit., s. 20 i n.

kładzie tym chodzi o to, że odpowiednie rozumienie danego sygnału doprowadzi jego odbiorcę do określonego zachowania, założonego przez układ sterujący (nadawcę sygnału)⁴¹. Trudność polega na tym, że w obecnym stanie wiedzy nie da się scharakteryzować w sposób sformalizowany procesów motywacyjnych zachodzących u odbiorcy sygnałów sterowania. Trudności te są pokonywane podobnie jak te, które występują w wypadku pojawienia się bariery semantycznej.

Opisane wyżej trudności narastają w miarę przechodzenia od analizy problemów ogólnych do rozpatrywania zagadnień szczegółowych. Powodują one, że nie zawsze jest możliwa pełna analiza układów i łączących je zależności, składających się na system sterowania lub regulacji.

3.3. Procedura modelowania stosowana w badaniach prawnych polega zasadniczo na idealizacji i konkretyzacji. Procedura idealizacji polega na wprowadzeniu założeń idealizujących i ustaleniu pewnych zależności między interesującymi badacza czynnikami, na podstawie nierealistycznego przypuszczenia, iż założenia te są spełnione. Uzyskane w ten sposób twierdzenia są twierdzeniami idealizacyjnymi, ponieważ są prawdziwe jedynie w warunkach wyznaczonych przez założenia idealizujące. Oczywiście, sformułowanie twierdzeń idealizacyjnych nie jest celem samym w sobie. Są one jedynie przesłankami służącymi wyprowadzeniu takich twierdzeń, które będą prawdziwe w warunkach rzeczywistych. Procedurę przybliżania twierdzeń idealizacyjnych do rzeczywistości nazywamy konkretyzacją. Może ona mieć postać konkretyzacji ścisłej - ma to miejsce wówczas, jeżeli uda się uchylić założenia idealizujące, lub konkretyzacji przybliżonej - jeżeli jej rezultatem jest twierdzenie aproksymacyjne, tzn. takie, które dotyczy już nie typów idealnych, lecz przynajmniej pewnych, realnych fragmentów rzeczywistości⁴².

Procedura modelowania jest taką samą procedurą poznawczą, jak ta, którą stosuje się we wszystkich rozwiniętych naukach empirycznych. Nie jest ona jednak stosowana w tak wyraźnej postaci jak

⁴¹ Por. szerzej S t u d n i c k i, *Cybernetyka...*, s. 35 i n.

⁴² Szerzej A. M a l i n o w s k i, L. N o w a k, *Problemy modelowania w teorii prawa*, PiP 1972, nr 2, s. 86-91.

np. na terenie ekonomii czy fizyki. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze - modelowanie w naukach prawnych nie obejmuje w zasadzie konkretyzacji ścisłej i nie wiadomo dokładnie, jakie poprawki trzeba wnieść do konkretyzowanych twierdzeń idealizacyjnych, jeżeli się przechodzi od rozważań nad typami idealnymi do rozważań nad stanami rzeczywistymi. Po drugie - konkretyzacja przybliżona twierdzeń idealizacyjnych stosowana jest w sposób intuicyjny jedynie "bez wyraźnego określenia progu tolerancji jakiego muszą spełniać przypadki realne, aby można było zastosować do nich, z dopuszczalnym błędem, odpowiadające tym twierdzeniom idealizacyjnym - twierdzenia aproksymacyjne"⁴³. Pod tymi dwoma względami właśnie, modelowanie na gruncie nauk prawnych odbiega od modelowania stosowanego w innych naukach empirycznych.

4. STRUKTURA NORMY PRAWNEJ A JEJ ALGORYTMIZACJA

4.1. Termin "norma prawna" jest używany w różnych znaczeniach⁴⁴. Jednakże nie jest celem niniejszego podrozdziału referowanie poglądów na treść tego pojęcia. Najbardziej dogodnie dla naszych rozważań jest pojęcie normy prawnej rozumianej jako reguła zachowania się skonstruowana z elementów zawartych w przepisach prawnych⁴⁵. Norma prawna jest znaczącym zwrotem językowym zawierającym określoną normę postępowania. Za cechy definicyjne normy postępowania należy uznać: (a) możliwość sformułowania wypowiedzi w danym języku w taki sposób, żeby mogła ona spełniać bezpośrednio funkcję sugestywną⁴⁶; (b) wyznaczenie jej adresata lub adresatów; (c) wyznaczenie okoliczności, w których norma znajduje zastosowanie; (d) wskazanie klasy czynów nakazanych albo zakazywanych przez daną normę⁴⁷. Innymi słowy, pojęcie "norma postępo-

⁴³ *Ibidem*, s. 93-94.

⁴⁴ Por. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 312-314; por. także K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 55-57.

⁴⁵ Opałek, Wróblewski, *op. cit.*, s. 57; inaczej J. Kowalski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1979, s. 101.

⁴⁶ Na temat funkcji sugestywnej wypowiedzi zob. Ziemiński, *op. cit.*, s. 115.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 119-120.

wania" oznacza "wypowiedź faktycznie sformułowaną lub dającą się sformułować w danym języku, która w sposób jednoznaczny nakazuje, by określone podmioty w określonych okolicznościach w określony sposób się zachowały"⁴⁸.

Przyjęcie takiego określenia normy postępowania pozwala na rozróżnienie jednostki technicznej tekstu prawnego - przepisu prawa - od reguły prawnej, składającej się z elementów uznanych za ważne dla regulacji prawnej z określonego punktu widzenia, niezależnie od formy technicznej nadanej jej przez prawodawcę. Dla tak rozumianej normy prawnej obojętne jest, czy jest konstruowana z jednego czy też z kilku przepisów prawa i czy te przepisy są zawarte w jednym czy też w kilku aktach prawnych. Możliwa jest również sytuacja, że kilka norm prawnych wynika z jednego przepisu.

Przepis prawny jest pewną jednostką techniczną aktu prawnego. W zasadzie przepis odpowiada najniższej jednostce redakcyjnej tekstu, a więc artykułowi, paragrafowi czy ustępowi. O jego kształcie decydują względy techniki prawodawczej i zasady redagowania tekstów prawnych. Norma prawna jest natomiast pewną regułą zbudowaną według określonych założeń. Zrozumiałe jest, że jako pewna konstrukcja myślowa, opierająca się na tekstach przepisów prawnych, wcale nie musi się z nimi pokrywać. Konstrukcyjny charakter normy wymaga odpowiedzi na pytanie, jaka jest (czy też powinna być) jej struktura⁴⁹. Na pytanie to postaramy się odpowiedzieć poniżej.

4.2. Na gruncie marksistowskiej teorii prawa możliwe jest przyjęcie różnych konstrukcji normy⁵⁰. Zgodzić się należy z poglądem, że spór o strukturę normy prawnej ma sens jedynie wówczas, gdy dotyczy przydatności danej koncepcji z instrumentalnego punktu widzenia. Trudno natomiast o uzasadnienie dla sporu o to, czy norma posiada "w istocie" taką lub inną struktu-

⁴⁸ M. Zieliński, *Informatyka prawnicza a pojęcie normy prawnej*, RPEiS 1975, nr 3, s. 155.

⁴⁹ Lang, Wróblewski, Zawadzki, *op. cit.*, s. 313.

⁵⁰ Np. Wróblewski wymienia trzy podstawowe - jego zdaniem - konstrukcje normy, dodając przy tym, iż wyliczenie to nie jest wyczerpujące; Lang, Wróblewski, Zawadzki, *op. cit.*, s. 316.

re⁵¹, Wielu teoretyków prawa przyjmuje koncepcję trójelementowej struktury normy prawnej (hipoteza - dyspozycja - sankcja), chociaż od dawna formułowane są również inne poglądy na jej budowę. Podkreśla się przy tym, że zagadnienie budowy normy prawnej ma charakter konwencjonalny⁵². Trójelementowa koncepcja budowy normy prawnej jest nieprzydatna do rozważań cybernetyczno-prawnych, ponieważ ma ona dwóch adresatów. Fakt ten utrudnia badanie normy prawnej jako instrumentu sterowania.

Zakładam tutaj, że normy prawne są algorytmami służącymi do rozstrzygania, jakie zachowania określonych adresatów są zgodne z "wolą normodawcy"⁵³.

Termin "wola normodawcy" nie jest łatwy do określenia, gdyż nauka prawa nie daje w tym zakresie jednoznacznych odpowiedzi⁵⁴. Wiąże się to zagadnienie m. in. z rozważaniami dotyczącymi tzw. "celu prawa" czy też "celu prawodawcy"⁵⁵. Tutaj przyjmujemy, iż ustawodawca "życzy sobie", aby każda norma ustanowiona była spełniona przez jej adresatów, a w razie jej naruszenia, żeby była sankcjonowana przez organy państwa⁵⁶.

Jako założenie idealizujące przyjmujemy, że normy prawne jako algorytmy są zawsze ściśle określone, tj. dokładnie i jednoznacznie, oraz że zawsze wskazują metodę rozstrzygania o tym,

⁵¹ Por. W. Lang, J. Śmiałowski, *O rozumieniu tekstów prawnych*, PiP 1962, nr 7, *passim*; por. także Opałek, Wróblewski, *op. cit.*, s. 57 i n.

⁵² H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Harvard 1947, s. 61; J. Lande, *Nauka o normie prawnej*, Lublin 1956, s. 9-10; J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 77 i n.; Ziemiński, *op. cit.*, s. 152-157 i 159-176.

⁵³ Powyższe założenie uważam za możliwe do przyjęcia nawet w sytuacji występowania luzów decyzyjnych. Jestem bowiem zdania, że zakres luzu decyzyjnego - jaki stwarzają poszczególne normy - jest zawsze określony przez prawo, zawsze ma uchwytne, ustalone prawem granice. Granice te tworzą zarówno przepisy kompetencyjne, jak również przepisy proceduralne oraz przepisy materialnego prawa administracyjnego. To zaś tworzy nawet wobec decyzji podjętych w ramach luzu decyzyjnego możliwość prawnej kontroli w zakresie dochodzenia granic i prawnych warunków rozstrzygania.

⁵⁴ Por. L. Nowak, *Cztery koncepcje obowiązywania prawa*, RPEiS 1966, nr 2, s. 97 i n.

⁵⁵ Cz. Znamierowski, *Prolegomena do nauki o państwie*, Poznań 1947/48, s. 42-45.

⁵⁶ Nowak, *op. cit.*, s. 101.

jakie zachowania się należą do klasy czynów nakazanych, a jakie są czynami zakazanymi. W rzeczywistości, rzeczy się mają o wiele gorzej, ze względu zarówno na rozbieżności znaczeniowe terminów używanych w przepisach prawnych, jak i ze względu na niezbyt szczęśliwą redakcję większości przepisów prawnych⁵⁷.

Zakładając, że norma jest wzorem postępowania spełniającym warunki stawiane algorytmowi, sprawą pierwszoplanową staje się przyjęcie określonej koncepcji budowy normy prawnej. Przyjmuje w tym zakresie pogląd Zenona Rogozińskiego i Andrzeja Malinowskiego⁵⁸.

Punktem wyjścia dla rozważań prowadzonych przez wyżej wymienionych autorów jest norma trójelementowa. Dokonują oni rozbicia tej normy na dwa względnie samodzielne człony, oznaczone jako normy I i II typu (normy sankcjonowane i sankcjonujące). Algorytm stanowiący normę sankcjonowaną wyznacza nakazane lub zakazane zachowanie się w określonych okolicznościach wszelkim w zasadzie podmiotom podlegającym systemowi prawnemu, posiadającym określone rodzajowo cechy. Rezultatem stosowania tej normy przez podmiot jest ustalenie "woli normodawcy" co do określonej klasy zachowań.

Norma sankcjonująca natomiast stanowi algorytm wyznaczający nakazane postępowanie ściśle określonej, upoważnionej grupy organów państwowych. Norma ta służy rozwiązaniu określonej klasy zagadnień prawnych przy różnych wariantach stanów faktycznych (dane wejściowe) w drodze podejmowania określonych decyzji.

Norma prawna trójelementowa jest algorytmem, którego wykonanie jest zlecone dwu różnym wykonawcom. Przede wszystkim jest ona skierowana do adresatów znajdujących się w warunkach określonych w hipotezie i im wyznacza określony sposób działania. Dopiero zachowanie niezgodne z dyspozycją uruchamia drugą część normy, której adresatem jest określony organ państwowy. Taki układ utrudnia badania algorytmu, jakim jest norma prawna, jako jednej całości.

⁵⁷ Por. W r ó b l e w s k i, *Zagadnienia teorii...*, s. 238; por. również Z. Z i e m b i ń s k i, *O trudnościach rozwoju teoretycznej problematyki prawoznawstwa*, PiP 1968, nr 8-9, s. 228 i n. Rozróżniając między przepisem i normą chcę podkreślić, że "nieściśłości" zawarte w tych pierwszych są jedynie względną przeszkodą w konstruowaniu "ściśłych" norm.

⁵⁸ *Próby zastosowań cybernetyki a aparatura pojęciowa prawoznawstwa* (sche-

Zastosowanie norm I lub II typu zależne jest od zaistnienia dwóch różnych stanów faktycznych. Normy te są algorytmami adresowanymi do dwu różnych adresatów. Ze względu na wewnętrzną jednorodność każdego z obu typów tych norm wskazane jest osobne ich badanie.

Przyjmując następujące oznaczenia: H - hipoteza normy prawnej; D - dyspozycja; S - sankcja; $\sim$ - negacja; F - stan faktyczny, w jakim znalazł się podmiot; R_p - rezultat postępowania tego podmiotu; R_o - rezultat postępowania odpowiedniego organu państwowego; A - na określenie operatora:

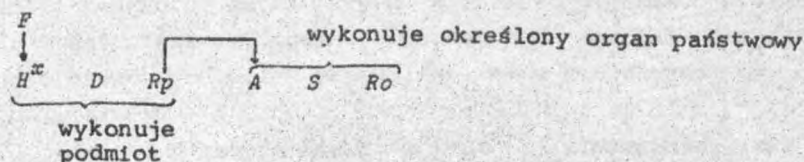
$$A = \begin{cases} \text{gdy } R_p = D & \text{wyłącza możliwość dalszego stosowania algorytmu} \\ \text{gdy } R_p = \sim f(D) & \text{algorytm musi być stosowany dalej,} \end{cases}$$

oraz H^x na oznaczenie operatora:

$$H^x = \begin{cases} F \neq H & \text{wyłącza możliwość dalszego stosowania algorytmu} \\ F = H & \text{algorytm jest dalej stosowany} \end{cases}$$

można przedstawić algorytm normy:

a) trójelementowej



Oznacza to, że w wypadku, gdy stan faktyczny (F) jest zgodny z hipotezą (H) - jeden z możliwych stanów wyróżnionych operatora H^x - to podmiot powinien postąpić w sposób określony przez dyspozycję (D). Faktyczne zachowanie się tego podmiotu (R_p) jest końcową fazą tej części algorytmu. Znałe już D i R_p określają działanie operatora A . Jeżeli podmiot zachował się zgodnie z dyspozycją normy ($R_p = D$), następuje koniec stosowania algorytmu, w wypadku przeciwnym ($R_p \neq f/D$) odpowiedni organ państwowy obowiązany jest zastosować sankcję (S) i końcową fazę stosowania

algorytmu stanowi rezultat postępowania w danej sprawie organu państwowego (Ro).

b) sankcjonowanej i sankcjonującej:

F		norma sankcjonowana (I typu)
$\downarrow$		
H^x	$D \quad Rp$	wykonuje podmiot
Rp		norma sankcjonująca (II typu)
$\downarrow$		
A	$S \quad Ro$	wykonuje określony organ państwowy

Normy sankcjonowane i sankcjonujące są normami sprzężonymi. Łączące je sprzężenie jest wyznaczone przez operator A . Każda z norm sprzężonych jest normą dwuczłonową, złożoną z poprzednika oraz następnika. Poprzedniki norm sprzężonych określają warunki, w których adresaci tych norm powinni zachować się w sposób wyznaczony w następnikach. Różnice między normami sankcjonowanymi i sankcjonującymi tkwią nie w ich formie, lecz w treści.

W dalszych rozdziałach niniejszej pracy, mówiąc o stosowaniu norm prawa, zawsze będziemy mieli na myśli stosowanie norm sankcjonujących (II typu), o ustalonej powyżej strukturze.

R o z d z i a ł I I

PRAWNE UREGULOWANIE PROCEDURY W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

1. WPROWADZENIE

"Stosowanie prawa" jest pojęciem wieloznacznym. Wynika to z faktu, iż jest ono uwarunkowane różnymi czynnikami. Najczęściej wymienianymi są: (1) właściwość języka prawniczego, (2) założone koncepcje teoretyczne, (3) przyjęte poglądy polityczne, (4) postulowany i realizowany stosunek między "prawotwórstwem" a "stosowaniem prawa" w ramach danego systemu prawa⁵⁹.

W marksistowskiej teorii prawa są reprezentowane dwa kierunki podmiotowego określenia stosowania prawa. W ujęciu węższym stosowanie prawa ograniczone jest do określonego rodzaju aktywności podmiotów działających w imieniu państwa, w ujęciu szerszym natomiast stosowaniem prawa jest również określona aktywność innych podmiotów prawa, np. osób fizycznych czy organów osób prawnych.

Zdaniem Zygmunta Ziembirskiego⁶⁰, stosowanie prawa polega: na czynieniu przez podmiot, któremu norma prawna przyznała kompetencję do dokonania określonej czynności konwencjonalnej prawnie doniosłej, użytku z tej kompetencji. Zgodnie z tą definicją, "prawotwórstwo" jest również stosowaniem prawa.

Inną definicję formułują Kazimierz Opałek i Jerzy Wróblewski. Określają oni stosowanie prawa jako proces ustalania przez organ państwa w sposób wiążący konsekwencji prawnych faktów na podstawie norm prawa obowiązującego, w wyniku którego zostaje ustano-

⁵⁹ Opałek, Wróblewski, *op. cit.*, s. 283.

⁶⁰ Ziembirski, *Problemy podstawowe...*, s. 417.

wiona "norma" jednostkowo-konkretna⁶¹. Definicji tej zarzuca się, iż może być odniesiona tylko do tych orzeczeń sądowych, które mają charakter deklaracyjny⁶².

W niniejszych rozważaniach przyjmujemy to drugie określenie, z zastrzeżeniem, że chodzi nam o stosowanie prawa według określonych norm procesowych.

2. PROCEDURA ADMINISTRACYJNA JAKO PRZEDMIOT UREGULOWANIA PRAWNEGO

2.1. W literaturze spotykamy różne koncepcje podziału norm składających się na system prawa. Adam Łopatka np. wyróżnia normy materialne, które "regulują pierwotne uprawnienia i obowiązki ludzi oraz osób prawnych, ich zachowanie się w społeczeństwie" i normy formalne, które "służą urzeczywistnianiu tych pierwszych norm"⁶³.

Jerzy Wróblewski natomiast dzieli normy prawne na: merytoryczne, które ustanawiają reguły zachowania się, stanowienia, regulujące kompetencje normotwórcze określonych podmiotów i formalne, które określają struktury organizacyjne oraz tworzą reguły stosowania prawa⁶⁴.

W literaturze prawa administracyjnego wyróżnia się normy ustrojowe, materialne i proceduralne⁶⁵.

Normy ustrojowe regulują strukturę administracji państwowej, zakres działania poszczególnych elementów tej struktury oraz sposób ich wzajemnego powiązania. Normy materialne ustalają zadania podmiotów powołanych do sprawowania administracji państwowej; innymi słowy, kształtują treść działania tych podmiotów. O normach

⁶¹ Opałek, Wróblewski, *op. cit.*, s. 285.

⁶² Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 416.

⁶³ A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1969, s. 259.

⁶⁴ J. Wróblewski, *Modele systemów norm a system prawa*, Stud. Prawno-Ekon. 1969, t. 2, s. 23-24.

⁶⁵ Por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 9; Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1976, s. 9; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 258; J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 8-16.

proceduralnych można powiedzieć, że określają tryb realizacji przepisów prawa materialnego.

Dla rozważań prowadzonych w niniejszej pracy przyjmuję, że normy materialne wyznaczają treść decyzji stosowania prawa, zaś normy formalne określają tryb podejmowania decyzji stosowania prawa⁶⁶. Tryb ten można nazwać postępowaniem administracyjnym, jeżeli służy on załatwianiu indywidualnych spraw przez organy administracyjne⁶⁷, w drodze wydawania i wykonywania ostatecznych decyzji administracyjnych⁶⁸.

W teorii prawa wyodrębnia się dwa typy stosowania prawa: sądowy i kierowniczy⁶⁹. Modele te różnią się między sobą m. in. pozycją podmiotów stosujących prawo, charakterem przysługujących im kompetencji, warunkami, w których podejmowana jest decyzja stosowania prawa, charakterem tej decyzji, a także celami, którym służy decyzja stosowania prawa.

Uważamy, że bardziej uniwersalną klasyfikacją modeli stosowania prawa proponuje Janusz Borkowski. Wyróżnia on mianowicie dwa podstawowe typy stosowania prawa: orzecznicy i kierowniczy. Pierwszy z nich - w zależności od statusu podmiotu podejmującego decyzję stosowania prawa - może mieć postać modelu sądowego lub pozasądowego. Drugi natomiast może występować w postaci modelu kierowniczego *largo* lub *stricto sensu*. Kryterium tego podziału stanowi stopień sformalizowania procesu stosowania prawa⁷⁰.

W stosowaniu prawa przez administrację można wyróżnić zarówno typ kierowniczy, jak i orzecznicy. Do tego pierwszego zbliża się stosowanie prawa przez podmioty administracji gospodarczej, polegające na kierowaniu podległymi im jednostkami. Nato-

⁶⁶ Por. J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, Stud. Prawno-Ekon. 1982, t. 28.

⁶⁷ Należy pod tym pojęciem rozumieć organ administracji państwowej w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym. Określenie k.p.a. można uznać za trafne również w szerszym znaczeniu.

⁶⁸ Por. J. Łętowski, *Postępowanie administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. K. S a n d, Warszawa 1979, s. 135.

⁶⁹ Por. np. L a n g, W r ó b l e w s k i, Z a w a d z k i, *op. cit.*, s. 411-413.

⁷⁰ Por. bliżej Borkowski, *op. cit.*

BUL

miast stosowanie prawa przez organy administracji w stosunku do nie podległych im podmiotów w sytuacji sporu lub nieustalenia stanu prawnego mniej lub bardziej zbliża się do modelu orzeczniczego. Zachodzące tu różnice mają swoje źródło we właściwościach stosowanego prawa materialnego oraz w stopniu regulacji proceduralnej.

Normy formalne pełnią służebną rolę w stosunku do norm materialnych, ponieważ to te ostatnie ustalają cele działalności administracji państwowej poprzez wyznaczenie treści decyzji stosowania prawa. Służebny charakter norm proceduralnych polega na tym, że regulują one określony sposób postępowania, zapewniający rozwiązanie danego typu zadań. W rozważanym przypadku powyższy typ zadań stanowi wydawanie decyzji stosowania prawa. Istnieje ścisła zależność funkcjonalna między tymi dwoma rodzajami norm. Pamiętając o tym, że normy materialne wyznaczają "cel działania", a normy proceduralne jedynie "drogę" dojścia do tego celu, można pokusić się o sformułowanie warunków, którym powinny odpowiadać normy proceduralne. Wyznaczony przez nie tryb postępowania powinien być efektywny, tzn. że organ administracyjny postępując w sposób określony przez normy proceduralne, powinien zawsze dojść do wydania decyzji stosowania prawa. Ponadto, tryb postępowania wyznaczony przez normy proceduralne powinien zapewnić określony standard wydawanych decyzji⁷¹. Oznacza to, że nie może to być tryb służący wydaniu jednej tylko decyzji, musi być on skuteczny dla wydawania decyzji stosowania prawa w określonej klasie spraw.

2.2. Charakteryzując prawo administracyjne jako gałąź prawa, należy stwierdzić, iż łączy ono normy formalne i materialne. Ze względu na zróżnicowanie wymagań standardu decyzji stosowania prawa materialnego nie odczuwa się niedostatków płynących z braku wyodrębnienia norm proceduralnych w postaci jednej skodyfikowanej procedury. W aktach prawnych, np. w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁷², są zawarte zarówno normy materialne, jak i formalne. Nawet w typowo proceduralnych aktach

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Dz. U. z 1983 r. nr 41, poz. 185.

prawnych, jak np. kodeks postępowania administracyjnego⁷³, można znaleźć normy prawa materialnego - np. przepis art. 88 § 1.

Pod względem legislacyjnym przepisy proceduralne przedstawiają sobą niejednorodny obraz. Częściowo zostały one skodyfikowane, a pewna ich część pozostaje rozproszona. Do grupy skodyfikowanej należą przepisy normujące postępowania: w sprawach skarg i wniosków; podatkowe; w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych⁷⁴; administracyjne ogólne; w sprawach wydawania zaświadczeń; w sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami administracji a sądami oraz w sprawach sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego; postępowanie w sprawach o wykroczenia normowane ustawą - kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁷⁵; postępowanie karno-skarbowe w zakresie, w jakim jest prowadzone przez organy administracyjne, tzn. uregulowane w dziale II części II ustawy karnej skarbowej⁷⁶ oraz postępowanie egzekucyjne unormowane ustawą z 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁷.

Drugą grupę stanowią przepisy proceduralne zawarte w aktach prawnych regulujących taką dziedzinę działania administracji, jak powszechny obowiązek obrony kraju⁷⁸. Łatwo zauważyć, iż postę-

⁷³ Ustawa z 14 VI 1960 r., tj. Dz. U. z 1980 r. nr 9, poz. 26, ost. zm. Dz. U. z 1984 r. nr 34, poz. 183, cyt. dalej jako "k.p.a.". Numery artykułów przytaczane w tekście bez bliższego oznaczenia odnoszą się do przepisów k.p.a.

⁷⁴ Zgodnie z art. 180 i 181 w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych będą miały zastosowanie oprócz przepisów k.p.a., także przepisy zawarte w szeregu aktów prawnych, m. in. w: ustawie z 18 VII 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. nr 27, poz. 157); ustawie z 12 VI 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. nr 20, poz. 105), ustawie z 27 X 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. nr 32, poz. 140); ustawie z 23 I 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. nr 3, poz. 6, ost. zm. Dz. U. z 1977 r. nr 11, poz. 43); rozp. Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płacy z 12 XII 1968 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz. U. nr 48, poz. 347).

⁷⁵ Ustawa z 20 V 1971 r., Dz. U. nr 12, poz. 116, ost. zm. Dz. U. z 1982 r. nr 16, poz. 125, cyt. dalej jako k.p.s.w.

⁷⁶ Ustawa z 26 X 1971 r., Dz. U. nr 28, poz. 260; ost. zm. Dz. U. z 1976 r. nr 19, poz. 122, cyt. dalej jako u.k.s.

⁷⁷ Dz. U. nr 24, poz. 151, ost. zm. Dz. U. z 1982 r. nr 45, poz. 289.

⁷⁸ Przepisy normujące postępowanie w tych sprawach zostały zawarte w szeregu aktów prawnych. Podstawowe znaczenie ma tutaj ustawa z 21 XI 1967 r. o

powania w tych sprawach zostały uregulowane w aktach rangi ustawowej i w wykonawczych w stosunku do nich rozporządzeniach.

Trzecią grupę stanowią pojedyncze przepisy proceduralne utrzymane w mocy postanowieniami art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - kodeks postępowania administracyjnego. Przepisy te są zawarte w szeregu aktów prawnych normujących poszczególne dziedziny działania administracji.

2.3. Niejednolite są w nauce poglądy na temat zadań i funkcji postępowania administracyjnego⁷⁹. Nie wdając się bliżej w ten spór, przyjmuję za Janem Jendroską⁸⁰, że przede wszystkim należy odróżnić zadania od funkcji postępowania administracyjnego. Podstawowym zadaniem tego postępowania jest realizacja porządku prawnego normowanego prawem administracyjnym materialnym, przy wydawaniu konkretnych rozstrzygnięć przez organy administracyjne. Termin "wydawanie" należy tu rozumieć jako prawnie określony sposób kreowania rozstrzygnięć administracyjnych. Służąc realizacji tego zadania, postępowanie administracyjne w państwie socjalistycznym wypełnia jednocześnie dwie podstawowe funkcje:

- a) ochrony interesu społecznego i interesów indywidualnych. W państwie socjalistycznym, gdzie prawne określenie wzajemnych stosunków między jednostką a administracją państwową nie opiera się na zasadzie sprzeczności interesów, należy upatrywać istoty tej funkcji we właściwym zsynchronizowaniu interesu indywidualnego z interesem społecznym i ustaleniu w rozstrzygającej konkretnej sprawie decyzji interesu słusznego;
- b) zabezpieczenia jednolitego i sprawnego działania organów administracyjnych. Istota postępowania administracyjnego polega pod tym względem nie tylko na stworzeniu procesowych gwaran-

powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. nr 44, poz. 220, j.t. Dz. U. z 1979 r. nr 18, poz. 111).

⁷⁹ Zob. wypowiedzi E. Iserzona, M. Jaroszyńskiego i S. Rozmaryna, [w:] *Naukowcy i praktycy o postępowaniu administracyjnym. Sprawozdanie z Konferencji Komitetu Nauk Prawnych PAN z 4 VI 1961 r.*, "Gospodarka i Administracja Terenowa" 1961, nr 11, s. 37; F. T o l d i, *Komentarz do ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym*, "Przegląd Węgierskiego Prawa" 1958, nr 1, s. 9; A. E. Ł u n i e w, *Woprosy administratiwnogo processa*, "Prawowiedieniye" 1962, No 2, s. 43.

⁸⁰ J e n d r o ś k a, *op. cit.*, s. 13-16.

cji praworządności, ale również na zabezpieczeniu skuteczności działania organów administracyjnych oraz jednności i operatywności socjalistycznej administracji państwowej.

2.4. W teorii spotyka się różne klasyfikacje przepisów postępowania administracyjnego. Bronisław Graczyk⁸¹ budując teoretyczny system postępowania administracyjnego wyróżnia: postępowanie administracyjne ogólne, postępowanie przymusowe w administracji, oraz postępowanie karno-administracyjne. Podobnej klasyfikacji dokonuje Jerzy Starościak⁸², wprowadzając ponadto jako czwarty element podziału, administracyjne postępowania szczególne, tzn. postępowania regulujące wydawanie ściśle określonych w ustawie aktów administracyjnych. Są to procedury wyłączone z zakresu obowiązywania ogólnego postępowania administracyjnego. Tego rodzaju klasyfikacja miała źródło swej inspiracji w obowiązującym przed 1 I 1961 r. ustawodawstwie⁸³ i zachowała swą aktualność na tle obecnego stanu prawnego.

Niezależną od względów techniki legislacyjnej klasyfikację systemu postępowania administracyjnego przedstawia Wacław Dawidowicz⁸⁴. Przyjmując za kryterium różnicę w podstawowych zadaniach realizowanych przez dane przepisy proceduralne, wyprowadza podział postępowania administracyjnego na postępowanie orzekające - tj. takie, którego celem jest wydawanie decyzji, oraz egzekucyjne - którego celem jest wykonanie decyzji.

Na gruncie obowiązującego aktualnie ustawodawstwa w skład postępowania orzekającego wchodziłyby: ogólne postępowanie administracyjne, postępowanie w sprawach o wykroczenia oraz administracyjne postępowania szczególne. Do postępowania egzekucyjnego natomiast należałoby zaliczyć postępowanie unormowane przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Następnie autor wywodzi, iż w ramach postępowania orzekają-

⁸¹ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 14.

⁸² J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 148 i n.

⁸³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. nr 36, poz. 341 z późn. zm.); rozp. Prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz. U. nr 38, poz. 365 z późn. zm.); rozp. Prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz. U. nr 36, poz. 342 z późn. zm.).

⁸⁴ Dawidowicz, *op. cit.*, s. 10-11; por. również K. Jan-

cego, przyjmując za kryterium stopień zasięgu działania danego postępowania, można dokonać podziału na postępowanie ogólne oraz postępowania szczególne. Podział ten - zdaniem autora - jest pozbawiony znaczenia, gdyż istnieją jedynie procedury regulujące postępowanie pewnych działów administracji państwowej lub pewnych kategorii spraw. Zachowuje on jednak swoją aktualność w obecnych warunkach prawnych.

Ciekawej i kompleksowej klasyfikacji systemu procedury administracyjnej dokonuje J. Borkowski⁸⁵. Stwierdza on na wstępie, że wewnętrzne zróżnicowanie procedury administracyjnej podyktowane jest wymaganiami standardu decyzji stosowania prawa, wynikającymi z treści norm materialnych.

Na procedurę administracyjną składają się reguły podejmowania decyzji stosowania prawa ustanowione normami formalnymi prawa administracyjnego. Całość tych norm może być określona mianem procedury administracyjnej z racji ich uporządkowania wewnętrznego.

Przyjmując za kryterium model decyzji stosowania prawa, autor dzieli procedurę administracyjną na kształtującą model orzeczniczy decyzji stosowania prawa i model kierowniczy decyzji stosowania prawa.

W ramach tej pierwszej wyróżnia procedurę kształtującą model sądowy decyzji stosowania prawa, np. procedura normująca postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, oraz procedurę kształtującą pozasądowy model decyzji stosowania prawa. Kryterium tego podziału stanowi status organu podejmującego decyzję stosowania prawa.

Również wśród norm proceduralnych kształtujących kierowniczy model decyzji stosowania prawa autor wyróżnia normy kształtujące quasi-orzeczniczy i *sensu stricto* modele decyzji stosowania prawa. Kryterium tego podziału stanowi stopień sformalizowania trybu działania organu podejmującego decyzję stosowania prawa.

Przyjmując za kryterium status adresata decyzji stosowania prawa, J. Borkowski wyróżnia w ramach procedury kształtującej pozasądowy model decyzji stosowania prawa: procedurę wyznaczającą

dy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978, s. 131.

⁸⁵ Borkowski, *op. cit.*

czą pozasądowy model decyzji stosowania prawa cechujący się szczególnym statusem adresata decyzji i procedurę wyznaczającą model pozasądowy decyzji stosowania prawa cechujący się brakiem szczególnego statusu adresatów decyzji.

W ramach pierwszej z nich został wyróżniony typ postępowania kontradyktoryjnego i typ postępowania atrybucyjnego. Postępowania kontradyktoryjne służą podejmowaniu decyzji stosowania prawa w sytuacji sporu. Uczestnikami tych postępowań są strony o przeciwstawnych interesach. Przyznanie stronie określonego prawa lub nałożenie na nią określonego obowiązku następuje w wyniku rozpatrzenia konkretnego sporu między stronami. Postępowania atrybucyjne natomiast służą podejmowaniu decyzji stosowania prawa w sytuacji nieustalenia prawa. Decyzja przyznająca określone prawo lub nakładająca na stronę określony obowiązek jest wynikiem ustalenia prawa w konkretnej sprawie. Stronami w tych postępowaniach są legitymowane prawnie podmioty.

W ramach kontradyktoryjnego typu postępowania została wyróżniona grupa postępowań w sprawach dóbr majątkowych i praw niemajątkowych oraz grupa postępowań w sprawach wymierzania sankcji. Postępowania zaliczone do pierwszej grupy oparte są o wzory zaczerpnięte z procedury cywilnej. Do tej grupy należą postępowania odszkodowawcze oraz postępowanie w sprawach wynalazczych. Do drugiej, tu wyróżnionej grupy postępowań należą: postępowanie w sprawach o wykroczenia; postępowanie karne skarbowe, w zakresie w jakim jest prowadzone przez organy administracji; oraz postępowania dyscyplinarne. Za wzór do budowy tych postępowań posłużyła procedura karna.

W ramach atrybucyjnego typu postępowania zostały wyróżnione trzy grupy postępowań. Kryterium tej klasyfikacji stanowi standard decyzji stosowania prawa. Grupa pierwsza obejmuje postępowania ustanawiające średni standard decyzji stosowania prawa w wielu dziedzinach spraw określonych abstrakcyjnie. Do grupy tej należy postępowanie administracyjne ogólne oraz postępowanie egzekucyjne. Zakres podmiotowy i przedmiotowy obu tych postępowań określony jest klauzulą generalną zacieśnioną poprzez wskazanie wyjątków.

W skład drugiej grupy postępowań atrybucyjnych wchodzi postępowania ustanawiające średni standard decyzji stosowania prawa w wybranych grupach spraw. Są to: postępowanie podatkowe,

postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych, postępowanie w sprawach powszechnego obowiązku obrony kraju oraz postępowania w sprawach należących do właściwości wojskowych organów administracyjnych. Zakres tych postępowań określony jest poprzez wskazanie konkretnej dziedziny spraw rozstrzyganych w danym trybie. W przypadku ostatniej grupy postępowań zakres przedmiotowy został określony pośrednio.

Grupę trzecią stanowią postępowania nie ustanawiające średniego standardu decyzji stosowania prawa przed określonymi organami. Przy obecnym stanie legislacyjnym do grupy tej należy jedynie postępowanie przed organami konsularnymi i dyplomatycznymi.

Opierając się na kryterium funkcji realizowanej przez dane postępowanie, J. Borkowski wyróżnia w ramach procedury kształtującej model pozasądowy decyzji stosowania prawa, cechujący się brakiem szczególnego statusu adresatów decyzji, dwa typy postępowań. Pierwszy - to typ postępowania kontrolno-postulatowego, do którego zalicza się postępowanie w sprawach skarg i postępowanie w sprawach wniosków. Drugi został określony jako typ postępowania uproszczonego. Mieści się w nim postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń.

Jedną z zalet zaprezentowanej wyżej klasyfikacji systemu procedury administracyjnej jest potraktowanie norm formalnych prawa administracyjnego w sposób wieloaspektowy. Klasyfikacja ta wykazuje dobitnie służebny charakter norm formalnych względem norm materialnych. Normy formalne winny zabezpieczać "skuteczność" działania administracji postępującej zgodnie z regułami wyznaczonymi przez te normy. Przez skuteczność należy tu rozumieć podejmowanie określonych rodzajów decyzji stosowania prawa, właściwych dla podległych regulacji prawnej dziedzin działalności podmiotów prawnych. To dyktuje różnorodność modeli postępowania w zależności od rodzaju spraw załatwianych w ich toku.

Bliższa analiza omawianej klasyfikacji wskazuje, że działalność orzecznicza administracji państwowej nie mieści się w ramach prawa administracyjnego rozumianego jako gałąź prawa⁸⁶. Jest

⁸⁶ Zdaje sobie sprawę, iż podział prawa na tzw. gałęzie prawa jest uwarunkowanym historycznie podziałem konwencjonalnym, nie spełniającym warunków poprawności teoretycznej.

to kolejna przyczyna różnicowania typów postępowań składających się na system procedury administracyjnej, powodująca że w jednych sprawach konieczne jest zbliżenie wyznaczonego przez normy proceduralne modelu decyzji stosowania prawa do modelu sądowego, w innych natomiast odejście od tego.

Niewątpliwą zaletą powyższej klasyfikacji jest również jej zupełność. Obejmuje ona od strony proceduralnej całokształt działalności administracji państwowej w zakresie stosowania prawa. Zasadny będzie zatem wniosek, że zachowa ona swą aktualność również przy zmienionym stanie prawnym.

3. ADMINISTRACYJNOPRAWNE STOSUNKI PROCESOWE

3.1. Stosowanie norm prawa administracyjnego materialnego może mieć miejsce w trybie procesowym albo nieprocesowym. Stosowanie prawa administracyjnego w tym pierwszym trybie zachodzi wówczas, gdy konkretyzacja jego norm następuje w toku postępowania, prowadzonego stosownie do przepisów odpowiedniej procedury normującej wydawanie względnie wykonywanie indywidualnych aktów administracyjnych przez organy administracyjne. Tak rozumiane prawo proceduralne pełni służebną rolę w stosunku do prawa materialnego. Służebny charakter przepisów proceduralnych polega na tym, że normują one tryb, w którym następuje urzeczywistnienie przepisów prawa materialnego. Przepisy proceduralne określają swoisty typ działania organu administracyjnego - postępowanie, którego celem jest ustalenie i uregulowanie stanu prawnego objętego danym postępowaniem. Stosowanie prawa w trybie nieprocesowym ma miejsce wówczas, gdy organ administracyjny sam określa sposób swego postępowania.

Tak jak prawo formalne pełni służebną rolę w stosunku do prawa materialnego, tak samo stosunek prawnoprocesowy służy ustaleniu lub realizacji stosunku prawnomaterialnego. Stosunek prawny zachodzi wówczas, "gdy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów prawa takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona z sytuacją prawną drugiego"⁸⁷.

⁸⁷ F. L o n g c h a m p s, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, "Acta Universitatis Wratislaviensis" 1964, Prawo XII, nr 19, s. 54.

W prawie administracyjnym można wyróżnić dwojakiego rodzaju stosunki prawne. Pierwsze obejmują sytuacje, w których określone podmioty, mają możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień lub obowiązków. Chodzi tu o stosunki, w których administracja jest upoważniona do jednostronnego określenia praw lub obowiązków jednostki, jak i stosunki, w których jednostka ma prawo domagać się od administracji określonych rozstrzygnięć dotyczących ustalenia względnie realizacji jej uprawnień lub obowiązków. Więzy prawne upoważniające w określonych warunkach do jednostronnych działań powstają tu z mocy samego prawa. Nazwijmy te stosunki pierwotnymi⁸⁸.

Drugie łączą się z ostateczną konkretyzacją danych praw lub obowiązków i z ewentualną możliwością wdrożenia postępowania egzekucyjnego. Stosunki te można nazwać egzekucyjnymi.

Pierwszy z omówionych wyżej stosunków stanowi warunek dla powstania stosunku procesowego. Ten ostatni służy wydaniu indywidualnego aktu administracyjnego⁸⁹, który ostatecznie konkretyzując prawa i obowiązki stron, stanowi warunek powstania administracyjnego stosunku egzekucyjnego, tj. stosunku, w którym sytuacja prawna jego stron została ostatecznie ustalona i który jest podstawą wykonania (dobrowolnego lub przymusowego) skonkretyzowanych w nim uprawnień i obowiązków stron.

W każdej procedurze występuje tylko jeden stosunek prawno-procesowy⁹⁰, który stanowi podłoże i przesłankę wszystkich

⁸⁸ F. L o n g c h a m p s proponuje nazwać je umownie stosunkami prawnymi zachodzącymi między organem i uczestnikami państwa - *O pojęciu stosunku procesowego pomiędzy organem państwa a jednostką*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybysłowskiego*, Kraków 1964, s. 162.

⁸⁹ L o n g c h a m p s ujmując to w ten sposób: "...z prawa przedmiotowego (ustawy o postępowaniu administracyjnym) wynika, że z określonymi działaniami jednego uczestnika (organ orzekający) są połączone określone zmiany w sytuacji drugiego uczestnika (strony), i na odwrót, a każde z tych działań odnosi się do wydania decyzji lub utrzymania jej w mocy". *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 62.

⁹⁰ Poglądy doktryny w kwestii stosunku prawnoprocesowego idą w trzech kierunkach: pierwszy, przyjmuje istnienie wielu stosunków procesowych (w ramach tego kierunku można wyróżnić dwa nurty: jeden uznający za uczestników stosunku prawnego jedynie strony uczestniczące w procesie, drugi - uznający również za uczestników stosunku organy prowadzące proces); kierunek drugi - rozpatrujący proces jako jednolity stosunek prawny, stopniowo rozwijający się; trzeci kierunek natomiast sprowadza proces do działań procesowych czy sytuacji prawnej. Por. L. L i s i a k i e w i c z, *O normie i stosunku praw-*

czynności prawnoprocesowych wykonywanych w postępowaniu prowadzonym według norm danej procedury. O ile każda norma prawa administracyjnego materialnego może kreować odrębne stosunki prawne (mamy tu na myśli stosunki określone wyżej jako pierwotne), o tyle realizacja norm proceduralnych nie prowadzi do powstania odrębnych stosunków prawnych. Postępowanie administracyjne to regulowana przez normy proceduralne działalność organów administracyjnych i innych uczestników postępowania. Normy te określają tryb, warunki oraz formy rozpoznawania spraw o konkretyzację praw lub obowiązków jednostki. Działalność organu administracyjnego i uczestników postępowania zmierza do wywołania określonych skutków prawnych w poszczególnych stadiach stosunku procesowego, prowadząc w rezultacie do ustalenia stosunku egzekucyjnego. Czynności procesowe dokonywane są przez określone podmioty w określonej kolejności i formie oraz w określony sposób. Postępowanie administracyjne zostaje wszczęte i trwa, o ile istnieją przesłanki świadczące o tym, że istnieją przewidziane przez prawo materialne warunki faktyczne, aktualizujące uprawnienia lub obowiązki adresata. Zagadnienie to jest przedmiotem działalności organu prowadzącego postępowanie we wszystkich stadiach tego postępowania. Celem stosunku procesowego zatem jest ostateczna konkretyzacja praw lub obowiązków jednostki. Z tego punktu widzenia postępowanie administracyjne jest złożonym i rozwijającym się stosunkiem prawnym (rozpadającym się następnie na szereg czynności procesowych, z którymi wiążą się różne uprawnienia i obowiązki biorących w nich udział podmiotów), aczkolwiek ze względu na swój cel nie przestaje być stosunkiem jednolitym⁹¹.

Materialnoprawne stosunki prawa administracyjnego, które leżą u podstaw stosunków procesowych, charakteryzuje duży stopień indywidualizowania ze względu na poszczególne uprawnienia i obowiązki występujących w nich podmiotów⁹². Dlatego też stosunki procesowe muszą być dostatecznie ogólne, jeżeli mają służyć konkretyzacji różnorodnych stosunków materialnoprawnych. Niekiedy zróżnicowanie treści administracyjnoprawnych stosunków material-

nym karno-procesowym, [w:] *Studia z teorii prawa*, red. S. Ehrlich, Warszawa 1965, s. 379-387.

⁹¹ *Ibidem*, s. 393-394 i 400-401.

⁹² J. Filipiek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 95 i n.

nych jest tak daleko posunięte, że ich konkretyzacja na gruncie jednej procedury byłaby bardzo utrudniona. Na treść stosunku procesowego, powstającego na gruncie takiej procedury, musiałaby się składać duża liczba uprawnień i obowiązków, z których znaczna część nigdy nie miałaby zastosowania przy konkretyzacji pewnych kategorii stosunków materialnych. Względy racjonalności działania przemawiają zatem za tworzeniem administracyjnych procedur wyspecjalizowanych. Powstające na ich tle stosunki proceduralne służą konkretyzacji tylko określonych kategorii stosunków materialnych.

3.2. Nauka prawa rozróżnia w stosunkach prawnych na ogół trzy elementy: (1) podmioty, (2) przedmiot, (3) prawa i obowiązki (treść stosunku)⁹³. Za bardziej dogodne dla własnych rozważań uważam jednak wyróżnienie, którego dokonał Franciszek Longchamps⁹⁴. Zgodnie z tym poglądem, elementami składowymi stosunku prawnego są: (a) podstawa prawna stosunku prawnego - stanowią ją normy prawa przedmiotowego; (b) warunki - określone przez prawo przedmiotowe zdarzenia (zachowania się ludzi, czynności organów, zdarzenia losowe, itp.), z którymi to prawo łączy powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnego; (c) uczestnicy (podmioty) stosunku; (d) sytuacja prawna - całokształt znaczeń, jakie ma prawo przedmiotowe dla konkretnego podmiotu, można je sprowadzić do możliwości lub powinności określonego zachowania się; (e) połączenie w określony sposób - taka zależność, która powoduje, że określone zachowanie się jednego podmiotu lub jakaś zmiana w jego możliwościach lub powinnościach powoduje zmianę w obowiązkach lub uprawnieniach drugiego podmiotu.

3.2.1. Podstawę prawną administracyjnych stosunków procesowych stanowią normy procedur administracyjnych. One bowiem przesądza o realizacji danego działu prawa w trybie procesowym. Występowanie określonej procedury przesądza na gruncie prawa administracyjnego, że konkretyzacja pewnych administracyjnych stosunków materialnoprawnych będzie następowała poprzez stosunek procesowy. Brak unormowanej procedury przesądza o

⁹³ Por. np. S t a r o ś c i a k, op. cit., s. 17 i n.; Z. R e s i c h, *Res iudicata*, Warszawa 1978, s. 26.

⁹⁴ L o n g c h a m p s, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 46-47.

realizacji określonych stosunków materialnych w trybie nieprocesowym.

Normy proceduralne określają również wszystkie elementy składowe stosunku procesowego powstającego na ich podstawie.

3.2.2. Administracyjnoprawny stosunek procesowy powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie orzeczenia przez osobę upoważnioną do właściwego organu państwa (gdy postępowanie jest wszczynane na wniosek strony) albo z chwilą wszczęcia postępowania przez właściwy organ (gdy toczy się ono z urzędu). Prawo materialne stanowi o tym, czy konkretny podmiot jest uprawniony do udziału w postępowaniu jako strona. Ono określa legitymację procesową strony. Stroną postępowania (a tym samym stosunku procesowego) może być jedynie ten, kto ma określoną pozycję na gruncie prawa materialnego, tzn. pozycję potencjalnej strony stosunku materialnoprawnego. Przykładowo, kodeks postępowania administracyjnego uzależnia legitymację procesową strony w każdym procesie od materialnoprawnych kryteriów interesu prawnego lub obowiązku (por. art. 28 k.p.a.)⁹⁵.

Warunkiem powstania administracyjnego stosunku procesowego jest zatem określone zachowanie się uprawnionego podmiotu. Podmiot ten musi znajdować się w pozycji strony pierwotnego, administracyjnego stosunku materialnoprawnego. Tylko jako strona takiego stosunku może domagać się konkretyzacji swojej sytuacji prawnej, albowiem stosunek procesowy służy realizacji norm prawa materialnego i musi być traktowany jako stosunek zmierzający do stwierdzenia istnienia lub nieistnienia okoliczności faktycznych, umożliwiających konkretyzację praw lub obowiązków jednostki. W tym sensie pierwotne stosunki administracyjnoprawne stanowią warunek powstania stosunku procesowego.

Odmiennie został unormowany jedynie warunek powstania stosunku prawnoprosesowego w postępowaniach w sprawach skarg i wniosków oraz w postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń. Żądać

⁹⁵ Zagadnienie to przez długi okres czasu sporne w literaturze przedmiotu - por. J. P. T a r n o, *Z problematyki administracyjno-prawnego stosunku procesowego*, "Acta Universitatis Lodziensis" 1981 Polia iuridica nr 3, s. 126, przyp. 10 - Zostało jednoznacznie rozstrzygnięte w orzecznictwie NSA w kierunku materialnoprawnej legitymacji strony w postępowaniu administracyjnym. Por. np. postanowienie NSA w sprawie II SA 715/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 84.

wszczęcia każdego z tych postępowań może każdy, niezależnie od tego, czy jest stroną pierwotnego stosunku administracyjno-prawnego, czy też nie. W tym sensie stosunki prawnoprocesowe powstające na gruncie tych postępowań są uniezależnione od poprzedzania ich przez stosunki materialnoprawne. Jednakże rozstrzygnięcie⁹⁶, wydane w toku któregoś z tych postępowań, nie może naruszyć prawidłowej decyzji ostatecznej wydanej w innym postępowaniu⁹⁷. W ten pośredni sposób i te stosunki są uzależnione od stosunków materialnoprawnych. Decyzja ostateczna powodująca ustanie stosunku procesowego nie może naruszać praw i obowiązków chronionych przez prawo materialne.

Stosunek prawnoprocesowy trwa do momentu wydania ostatecznej decyzji⁹⁸, która kończąc postępowanie określa jednocześnie prawną sytuację stron na gruncie prawa materialnego. Z tą chwilą kończy się jego rola w procesie konkretyzacji pierwotnych stosunków materialnoprawnych i jego dalsze istnienie traci rację bytu. Warunkiem ustalenia stosunku prawnoprocesowego jest zatem wypełnienie postawionego przed nim zadania. Wyrazem tego jest ostateczna decyzja stosowania prawa.

3.2.3. Podmiotami administracyjnoprawnych stosunków procesowych są: organ prowadzący postępowanie i strona. Jak już było stwierdzone wyżej, strona stosunku procesowego musi być jednocześnie stroną pierwotnego stosunku materialnoprawnego. Dopiero

⁹⁶ Rozstrzygnięcie, które kończy postępowanie skargowe ma postać oddalenia skargi - gdy organ uzna ją za bezzasadną lub nieuzasadnioną - lub kwalifikacji skargi, uznanej za uzasadnioną. Oba rodzaje rozstrzygnięć stanowią wynik merytorycznego rozpoznania skargi. Rozstrzygnięcie mające postać kwalifikacji jest wyznaczeniem sposobu merytorycznego załatwienia sprawy będącej przedmiotem skargi. Treścią kwalifikacji jest z reguły decyzja o przekazaniu skargi. Podstawą prawną powyższych rozstrzygnięć nie są zatem przepisy prawa materialnego. Stanowią one jedynie jedną z przesłanek kwalifikacji skargi. Zastosowanie przepisów prawa materialnego ma miejsce dopiero po zakwalifikowaniu skargi. Zob. szerzej J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 157 i n. Przepisy proceduralne stanowią również podstawę prawną rozstrzygnięć kończących postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń. Rozstrzygnięcie pozytywne ma postać czynności materialno-technicznej (wydanie zaświadczenia), rozstrzygnięcie negatywne natomiast jest postanowieniem, tj. indywidualnym aktem administracyjnym o charakterze procesowym.

⁹⁷ Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 63.

⁹⁸ J. Starościak, *Administracja - zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 254.

taka sytuacja upoważnia podmiot do występowania w postępowaniu w charakterze strony. Na tle określonych stosunków materialnoprawnych może faktycznie nigdy nie dojść do postępowania, niemniej stosunki prawnoprocesowe nie są możliwe bez wyprzedzających je pierwotnych stosunków materialnoprawnych. Te ostatnie stanowią warunek dla powstania stosunku procesowego (z wyjątkiem stosunku powstającego w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków oraz w sprawach wydawania zaświadczeń), niemniej jego zawiązanie następuje na skutek określonych czynności procesowych uprawnionych podmiotów.

W administracyjnoprawnych stosunkach procesowych organ administracji⁹⁹ prowadzi postępowanie i rozstrzyga sprawę swoją decyzją, jednocześnie zaś jest stroną materialnoprawnych stosunków stanowiących podłoże dla określonego postępowania administracyjnego¹⁰⁰. Sytuacja ta powoduje, że organ prowadzący postępowanie rozstrzyga niejako "własną" sprawę¹⁰¹. Jego pozycja w stosunku do drugiej strony postępowania staje się z tego powodu nadrzędna. Nierówność podmiotów administracyjnego stosunku procesowego znajduje swój wyraz w tym, że uprawnienia i obowiązki, które przysługują organom administracyjnym, różnią się od uprawnień i obowiązków podmiotów, z którymi administracja państwowa wchodzi w stosunki prawne. Uprawnienia i obowiązki organów administracji nie mogą nigdy przysługiwać drugiej stronie stosunku i odwrotnie.

⁹⁹ Problematyka teorii organów państwowych, a tym samym i organów administracyjnych jest wysoce kontrowersyjną. Brak jest jednolitych poglądów na ten temat. Por. np. K. M. P o s p i e s z a l s k i, *O pojęciu organu państwowego*, RPEiS 1972, nr 1, s. 23-39; J. T r z c i ń s k i, *W sprawie pojęcia organu państwowego*, RPEiS 1973, nr 1, s. 1-10; T. R a b s k a, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa...*, t. 1, [1977], s. 282-305 i powołana tam literatura. W niniejszym rozdziale pod pojęciem organ administracyjny będę rozumiał podmiot, który został za taki uznany przez prawo pozytywne. Cechami wskazującymi na jego istotę są: (a) działalność na rzecz i w interesie państwa, (b) przedmiot tej działalności stanowi praktyczne organizowanie i bezpośrednie wykonanie zadań państwa, (c) wyodrębnienie organizacyjne, podporządkowanie organom przedstawicielskim, (d) określenie substratu osobowego organu, (e) posiadanie własnych kompetencji, (f) możliwość podejmowania działań władczych, i (g) swoiste zasady funkcjonowania.

¹⁰⁰ L o n g c h a m p s, *O pojęciu stosunku procesowego...*, s. 164.

¹⁰¹ W celu realizacji funkcji państwa organy administracyjne zostają wyposażone w określone kompetencje. Wykonując je realizują zadania państwa, ale jednocześnie wykonują zadania nałożone na nie przez państwo, a tym samym działają niejako we "własnym" interesie. Por. R. O. C h a ł f i n a, *Ogólna na-*

Organ administracyjny może w szczególności władczo regulować prawa i obowiązki drugiej strony stosunku. Jego decyzje wiążą adresata pod rygorem różnych sankcji administracyjnych, cywilnych lub nawet karnych. Korzysta też w swojej działalności ze szczególnej ochrony prawnej. Natomiast obywatel i inne podmioty stanowiące drugą stronę administracyjnoprawnych stosunków procesowych mają jedynie prawo czynnego uczestniczenia w procesie konkretyzacji ich praw i obowiązków. Mogą oni w szczególności składać określone wnioski i wyjaśnienia. W niektórych przypadkach mogą domagać się aktu o charakterze władczym. Nigdy jednak wyłącznie ich własna aktywność nie spowoduje powstania takich aktów¹⁰². Nawet zawarta przez strony ugoda musi być zatwierdzona przez organ prowadzący postępowanie, ażeby mogła wywierać skutki prawne.

3.2.4. Na treść stosunku prawnoprosesowego składa się szereg uprawnień i obowiązków przyznanych stronom przez przepisy procesowe. Sieć tych praw i obowiązków wiąże organ prowadzący postępowanie z podmiotem będącym drugą stroną stosunku procesowego. Konkretnemu uprawnieniu jednej strony odpowiada korespondujący z nim obowiązek określonego zachowania się drugiej strony. Przykładowo, na gruncie k.p.a. organ prowadzący postępowanie może korzystać z uprawnień dotyczących:

- a) sposobu prowadzenia postępowania, np. może zarządzić postępowanie w formie rozprawy (art. 89 § 2), dopuścić organizację społeczną do udziału w postępowaniu na prawach strony (art. 31 § 2), zawiesić postępowanie (art. 98);
- b) kształtowania zachowania stron w procesie, np. może wzywać strony do spełnienia pewnych czynności (art. 64 § 2, 90 § 2 pkt 1, 100 § 1) lub udziału w ich wykonaniu (art. 50 § 1);
- c) zakresu postępowania dowodowego, np. może zarządzić przeprowadzenie dowodu (art. 77 § 2) lub odmówić jego przeprowadzenia (art. 72 § 2);
- d) innych spraw, np. może określać opłaty i koszty procesowe (art. 261 i n.) itp.

uka o stosunku prawnym, Warszawa 1979, s. 147-186. Por. również J. Filippek, Założenia strukturalne procesu administracyjnego, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, Wrocław 1971, s. 199; tenże, *Stosunek...*, s. 115 i n.

¹⁰² Filippek, *Stosunek...*, s. 94.

Z kolei strona może w postępowaniu składać różnorodne wnioski, które zobowiązują organ administracyjny do ich rozpatrzenia i ustosunkowania się do nich. Są to uprawnienia:

- a) dotyczące sposobu przeprowadzenia postępowania, np. wniosek o wyłączenie pracownika (art. 24 § 3), wniosek o przywrócenie terminu (art. 58);
- b) dotyczące zakresu postępowania dowodowego, np. wniosek o przeprowadzenie dowodu (art. 78), wniosek o zezwolenie na dołączenie do protokołu pewnych dokumentów (art. 70);
- c) mające postać środków prawnych, takich jak: odwołanie (art. 127 i n.), zażalenie (art. 141-144), wniosek o wznowienie postępowania (art. 147) itp.

Należy tu zaznaczyć, że pewne obowiązki organu prowadzącego postępowanie, składające się na treść stosunku procesowego, wynikają wprost z przepisów proceduralnych. Oznacza to obowiązek określonego zachowania się tego organu względem strony, niezależnie od wniosku tej ostatniej. Dopiero niewypełnienie takiego obowiązku rodzi określone uprawnienie procesowe drugiej strony stosunku. Dopiero wówczas przepisy proceduralne przyznają jej możliwość korzystania ze środków prawnych zwyczajnych albo nadzwyczajnych. Innymi słowy, dopiero wówczas strona zostaje upoważniona do podjęcia określonych czynności prawnoprocesowych, które niejako stanowią gwarancję wykonania obowiązków nałożonych na organ przez ustawę. Na tle przepisów k.p.a. do takich obowiązków organów prowadzących postępowanie można zaliczyć między innymi: obowiązek przestrzegania swojej właściwości miejscowej i rzeczowej (art. 19), obowiązek wyłączenia pracownika oraz organu (art. 24 § 1 i art. 25), obowiązek załatwienia sprawy w terminie przewidzianym prawem (art. 35 i n.), obowiązek zawieszenia postępowania (art. 97), itp.

Ustawodawca nie przyjął analogicznego rozwiązania w zakresie unormowania obowiązków procesowych strony. Obowiązek określonego prawem zachowania się strony jest uzależniony przynajmniej od uprzedniego pouczenia jej przez organ prowadzący postępowanie, że dany obowiązek został na nią nałożony przez ustawę. Wynika to z obowiązywania w polskim systemie procedury administracyjnej zasady udzielania pomocy stronom. Została ona wprost wyrażona w k.p.a. (art. 9) oraz w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 9); ustawa karna skarbową nakazuje ją stosować odpowiednio

do potrzeb postępowania karnego skarbowego przed organami administracyjnymi (art. 126). Założywszy natomiast, że jest ta zasada wykładnikiem sposobu działania całej administracji, można domniemywać, że przyjęcie odmiennego postępowania przez organ administracyjny jest niedopuszczalne¹⁰³. Jeżeli tak, to błędne pouczenie lub brak takiego pouczenia nie może wywoływać ujemnych skutków procesowych dla strony, której dotyczy dany obowiązek. Żałować wypada, że taka ogólna sankcja nie została wyrażona zarówno w k.p.a., jak i w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁰⁴, niemniej analiza chociażby instytucji przywrócenia terminu unormowanej w art. 58 k.p.a. może świadczyć o słuszności wyżej sformułowanego twierdzenia¹⁰⁵.

3.2.5. Strony administracyjnoprawnego stosunku procesowego są powiązane siecią korespondujących ze sobą uprawnień i obowiązków. Realizacja tych uprawnień i obowiązków ma zapewnić prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy przez organ prowadzący postępowanie. Mają one zapewnić właściwą konkretyzację administracyjnego stosunku materialnoprawnego. Ze względu na różną rolę stron w stosunku procesowym - zadaniem organu administracyjnego jest przede wszystkim wydanie autorytatywnej decyzji, podczas gdy roli jednostki i innych podmiotów z nią zrównanych należy upatrywać w dostarczeniu informacji niezbędnych dla wydania prawidłowej decyzji - inaczej zmienia się sytuacja prawna organu administracyjnego na skutek realizacji swych uprawnień przez stronę, niż to ma miejsce w wypadku zmiany sytuacji prawnej strony na skutek realizacji uprawnień przez organ administracyjny. Organ ten realizując swoje uprawnienia, autorytatywnie ustala obowiązek określonego zachowania się strony i może egzekwować to zachowanie pod rygorem różnych sankcji. Natomiast obowiązek organu prowadzącego postępowanie, powstały na skutek realizacji uprawnienia dru-

¹⁰³ J. S t a r o ś c i a k, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 136.

¹⁰⁴ Sankcja taka jest zawarta w art. 10 k.p.k. - ustawa z 19 IV 1969 r. (Dz. U. nr 13, poz. 96). W k.p.a. znajdujemy jedynie przepis (art. 112) stanowiący, że nie ponosi ujemnych skutków procesowych strona, która zastosowała się do zawartego w decyzji błędnego pouczenia co do prawa kwestionowania tej decyzji.

¹⁰⁵ Por. S. R o z m a r y n, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, nr 12, s. 895.

giej strony, da się w zasadzie sprowadzić do powinności ustosunkowania się do zgłoszonego wniosku.

3.3. Pozycja strony stosunku materialnoprawnego i jednocześnie stosunku procesowego jest typową dla organu prowadzącego postępowanie na gruncie procedur administracyjnych. Jedynie w toku postępowań represyjnych (postępowań w sprawach wymierzania sankcji) ta pozycja jest odmiennie ukształtowana. Z formalnoprocesowego punktu widzenia mamy tu do czynienia z dwiema stronami i organem, który autorytatywnie rozstrzyga sprawę uznaną za spór między stronami. W rzeczywistości jednak spór będący przedmiotem danego postępowania represyjnego nie powstaje na tle pewnego stosunku materialnoprawnego. Z istoty swej bowiem działy prawa materialnego będące podstawą tych postępowań, np. prawo karne skarbowe, nie regulują wzajemnych praw i obowiązków uczestników państwa, lecz zakreślają tym podmiotom nienaruszalne pod groźbą sankcji karnej granice tych swobód¹⁰⁶. Zasadniczą część tych działów prawa stanowią normy zaliczane do tzw. prawa granic¹⁰⁷, czyli normy, które bezpośrednio służą do zwalczania czynów społecznie niebezpiecznych. Są to więc normy, o których słusznie pisze Witold F. Dąbrowski, że wyrażają one "minimum społecznie pożytecznego (w tym sensie społecznie nieszkodliwego) postępowania jednostki. Jest to jednak minimum, którego nie można przekroczyć pod groźbą kary"¹⁰⁸. Normy te kwalifikują pewne czyny jako bezprawne i określają konsekwencje prawne o charakterze represyjnym na wypadek ich popełnienia. Zadaniem organu prowadzącego postępowanie represyjne jest rozstrzygnięcie w stosunku do osoby obwinionej, czy czyn który popełniła jest bezprawny, a jeżeli tak, to również rozstrzygnięcie w przedmiocie reakcji karnej. Przyjęcie konstrukcji kontradyktoryjnego procesu spornego ma tu więc charakter czysto formalny.

W tym miejscu łatwo jest zauważyć, że w toku postępowań administracyjnych nie zawsze następuje ostateczna konkretyzacja

¹⁰⁶ Por. Filippek, *Stosunek...*, s. 114.

¹⁰⁷ M. Cieślak, *Polska procedura karna, podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 25.

¹⁰⁸ W. F. Dąbrowski, *Społeczne uwarunkowanie norm prawa karnego*, RPEiS 1970, nr 1, s. 74.

pierwotnych stosunków administracyjnoprawnych. W omówionych wyżej przypadkach celem procesu administracyjnego jest również ustanowienie normy jednostkowo-konkretnej¹⁰⁹, jednakże norma ta nie kształtuje stosunku administracyjnomaterialnego, a jedynie rozstrzyga w przedmiocie sankcji karnej w stosunku do osoby obwinionej o popełnienie czynu społecznie niebezpiecznego.

3.4. Zanim przejdę do dalszych rozważań nad problemem, który pojawił się wyżej, kilka słów na temat pojęcia prawa administracyjnego. Obok systematyzacji pionowej norm prawnych ustawodawstwo i nauka prawa posługują się również systematyzacją poziomą. Jej rezultatem jest podział systemu prawa na gałęzie. Kryteria tego podziału są wyłącznie kryteriami treściowymi, związanymi z treścią norm prawnych (kryteria przedmiotu regulacji, podmiotów regulacji, metod regulacji)¹¹⁰. Podział prawa na gałęzie kształtował się zapewne w dużej mierze żywiołowo. Podyktowany on był potrzebami porządkowania norm prawnych w tzw. instytucje prawne, tj. grupy norm regulujących pewne trwałe społecznie zespoły zachowań się ludzkich, budowaniem właściwej dla nich aparatury pojęciowej, a także specjalizacji zawodowej i dydaktyki prawa obowiązującego. Obecny stan podziału prawa na gałęzie jest raczej rezultatem pewnych praktycznie przyjętych poglądów niż wytworem myśli teoretycznej, co skłania do refleksji, iż temat ten nie ma większego znaczenia z punktu widzenia teorii prawa¹¹¹.

W dorobku nauki prawa administracyjnego znajdujemy trojaki rodzaj określenia tej gałęzi prawa. Klasyfikacji poglądów na ten temat dokonuje J. Borkowski¹¹².

Słusznie - moim zdaniem - stwierdza J. Borkowski, że podejmując rozważania nad pojęciem prawa administracyjnego jako gałęzi prawa, należy: (1) przyjąć kryterium przedmiotu jako pierwszoplanowe; (2) usunąć z rozważań kryterium podmiotowe; (3) używać pojęcia prawo administracji tylko w znaczeniu zbioru norm praw-

¹⁰⁹ Opałek, Wróblewski, *op. cit.*, s. 285.

¹¹⁰ K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 175-179.

¹¹¹ Por. szerzej Lang, Wróblewski, Zawadzki, *op. cit.*, s. 369-372.

¹¹² J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa...*, t. 1 [1977], s. 40 i n.

nych stosowanych przez organy administracyjne w toku ich działalności, nigdy zaś w znaczeniu gałęzi prawa; (4) nie dopuścić w toku rozważań do krzyżowania pionowego i poziomego przekroju systemu prawa; (5) oddzielić rozważania dotyczące podziału poziomego abstrakcyjnego od podziału poziomego konkretnego, tzn. dokonywanego na gruncie aktualnie obowiązujących norm prawnych; (6) pamiętać, że podział na gałęzie nie wyklucza jednoczesnego klasyfikowania niektórych norm do różnych gałęzi prawa¹¹³.

Mając powyższe na uwadze, J. Borkowski podejmuje próbę opisowego określenia prawa administracyjnego. Wydzielając je *in abstracto* przyjmuje kryterium przedmiotowe i określa prawo administracyjne jako gałąź prawa, która reguluje stosunki powstające w dziedzinie praktycznego organizowania i bezpośredniego wykonywania zadań państwa. Elementem zabezpieczającym jednorodność tych stosunków "są takie cechy organizowania wykonania zadań, jak praktyczny i bezpośredni ich charakter, konkretny i bezpośredni związek z funkcjonowaniem społeczeństwa i państwa jako całości oraz aktywnością jednostki jako podmiotu wchodzącego w skład społeczeństwa i państwa"¹¹⁴.

Wydzielając prawo administracyjne jako konkretny zbiór norm prawnych, J. Borkowski uzupełnia kryterium przedmiotowe wprowadzeniem dodatkowych cech wyróżniających, wynikających z charakteru materiału prawnego. Pierwszą jest cecha szczególnych form działania¹¹⁵, drugą - cecha władztwa¹¹⁶. Stosowane łącznie z kryterium przedmiotowym pozwalają określić istotę prawa administracyjnego i oddzielić je od innych gałęzi prawa¹¹⁷.

W zakończeniu tej części rozważań należy jeszcze poruszyć problem pojawiający się na tle podziału prawa na gałęzie, a miano-

¹¹³ *Ibidem*, s. 49-50.

¹¹⁴ *Ibidem*, s. 53.

¹¹⁵ Por. szerzej J. S t a r o ś c i a k, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 25-26; por. także B o r k o w s k i, *Określenie...*, s. 54-55.

¹¹⁶ Por. szerzej J. B o r k o w s k i, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, Prz. Prawa i Adm. 1972, nr 2, s. 46 i n. Przykłady norm prawa administracyjnego, które regulując określone dziedziny życia społecznego rezygnują z możliwości zastosowania przymusu państwowego można znaleźć w: J. J e n d r o ś k a, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 50-51.

¹¹⁷ B o r k o w s k i, *Określenie...*, s. 53.

wicie problem norm pogranicza. Na skutek niedoskonałości kryteriów tego podziału, między dwoma gałęziami prawa zachodzi stosunek krzyżowania się ich zakresów. Oznacza to, że istnieją takie normy, które równocześnie należą do obu gałęzi prawa. Ta dwoiśtość ich cech, pozwalająca na podwójne ich klasyfikowanie, sprawia, że mogą one być szczególnie dogodnym instrumentem regulacji prawnej określonej dziedziny życia społecznego. Warto tu również zauważyć, że rozwój stosunków społecznych jest czynnikiem, który powoduje poddanie tych stosunków na pewnym etapie ich rozwoju jednej gałęzi prawa, podczas gdy w innym okresie czasu stosunki te są regulowane przepisami innej gałęzi prawa.

3.5. W świetle tego co zostało powiedziane wyżej zarówno prawo wykroczeń, jak i prawo karne skarbowe oraz przepisy dyscyplinarne materialne nie wchodzą w skład prawa administracyjnego, nie stanowią jego części. Są to bowiem działy systemu prawa, które określają odnośnym adresatom nienaruszalne granice ich swobód. Innymi słowy, celem tych przepisów jest ochrona społeczeństwa przed czynami, które ustawodawca uznał za niepożądane ze względu na groźbę jaką stanowią dla danego układu stosunków społecznych. Tymczasem przedmiot prawa administracyjnego jest całkiem odmienny - jest nim prawna regulacja stosunków powstających na tle praktycznego organizowania i bezpośredniego wykonywania zadań państwa.

Jakie zatem przyczyny spowodowały, że regulacja tych działów prawa materialnego następuje w toku postępowań administracyjnych? Wydaje się, że powody tego są dwójakiego rodzaju. Z jednej strony wymienione działy prawa łączą z prawem administracyjnym pewne cechy wspólne. Przykładowo takim znamieniem jest władztwo; i tak, na gruncie prawa administracyjnego oświadczenie organu prowadzącego postępowanie ma decydujące znaczenie dla treści egzekucyjnego stosunku administracyjnoprawnego; w prawie wykroczeń, karnym skarbowym i "dyscyplinarnym" oświadczenie organu stanowi o nowej sytuacji prawnej adresata tego oświadczenia.

Ponadto znaczna część przepisów tych działów prawa łączy się z funkcjonowaniem administracji. Stąd też można zaobserwować bardzo szeroki zakres pogranicza między prawem administracyjnym a prawem karnym skarbowym, prawem wykroczeń czy "prawem dyscyplinarnym". Normy prawa karnego skarbowego służą ochronie realiza-

cji celów i zadań gospodarki finansowej w dziedzinie: dochodów z podatków, dochodów z opłat skarbowych oraz prowadzenia loterii, dochodów z cła opłacanego przy obrocie towarowym z zagranicą, oraz w dziedzinie obrotu dewizami i pieniądzem polskim w transakcjach z zagranicą. Pozostaje zatem w bezpośrednim związku z prawem finansowym, które reguluje stosunki powstające w dziedzinie praktycznego organizowania i bezpośredniego wykonywania zadań państwa w zakresie planowego gromadzenia i wydatkowania zasobów pieniężnych¹¹⁸.

Przedmiotem prawa wykroczeń, obok czynów ogólnokryminalnych o małym stopniu społecznego niebezpieczeństwa, są również czyny zwane ongiś deliktami administracyjnymi¹¹⁹, a więc czyny dla których ogólnym przedmiotem ochrony jest prawidłowe funkcjonowanie administracji. Polegają one na naruszeniu nakazów i zakazów ustanowionych przepisami prawa administracyjnego. Warto dodać, że czyny godzące w realizację organizatorskich zadań administracji, owe delikty administracyjne, stanowią najbardziej liczną grupę wykroczeń¹²⁰.

Przedmiotem norm "prawa dyscyplinarnego" są przewinienia dyscyplinarne. Polegają one na naruszeniu godności lub obowiązków danego stanu, zawodu lub zajęcia. Są to czyny powstające na tle specjalnego stosunku prawnego, np. na tle służby wojskowej czy wykonywania zawodu adwokata. Innymi słowy, aby popełnić przewinienie dyscyplinarne, trzeba pełnić określoną funkcję społeczną lub zawodową. Ten sam czyn popełniony przez osobę trzecią może być obojętny z punktu widzenia prawa. Dowodzi to faktu, że z wykonywaniem pewnych ról społecznych ustawodawca łączy zwiększone wymagania. Dotyczy to przede wszystkim należytego wykonywania obowiązków oraz powstrzymywania się od zachowań, które mogłyby naruszyć prestiż lub godność związaną z daną rolą społeczną. I tu

¹¹⁸ Związki te są tak daleko posunięte, że pojawiły się tendencje do szerokiego ujmowania prawa karnego skarbowego i do zmiany jego nazwy na prawo karne finansowe. Por. A. B i e n i e k-K o s i k o w s k a, C. K o s i k o w s k i, *Prawo karne skarbowe czy prawo karne finansowe*, "Nowe Prawo" 1967, nr 12, s. 1591 i 1595-1598.

¹¹⁹ Por. J. S t a r o ś c i a k, *Rozważania o orzecznictwie karno-administracyjnym*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. dr Witolda Świdy*, Warszawa 1969, s. 376 i n.; E. I s e r z o n, *Kolegia karno-administracyjne w systemie organów państwowych*, Stud. Prawn. 1969, nr 21, s. 72.

¹²⁰ Por. Z. L e o Ń s k i, *Istota postępowania w sprawach o wykroczenia*, PiP 1973, nr 3, s. 85.

również możemy zaobserwować, że dość często "prawo dyscyplinarne" ma na celu eliminację pewnych zachowań ocenionych negatywnie przez normodawcę z punktu widzenia funkcjonowania administracji. Dla przykładu można tu podać przepisy normujące odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej¹²¹ albo też Służby Więziennej¹²².

Z drugiej strony za takim rozwiązaniem przemawiają względy celowościowe. Postępowanie administracyjne w porównaniu z sądowym cechuje większa szybkość i operatywność (prawo nakładania kar połączone z uprawnieniami egzekucyjnymi administracji), co - ze względu na niewielki stopień społecznego niebezpieczeństwa wykroczeń, przestępstw karnych skarbowych, rozpatrywanych w postępowaniu przed organami finansowymi, czy przewinień dyscyplinarnych po pierwsze oraz szybkości reakcji karnej po drugie - daje pożądane rezultaty.

Administracyjne orzecznictwo w tych sprawach stanowi przedłużenie form organizatorskiego oddziaływania administracji¹²³. Niewątpliwie zaletą takiego rozwiązania jest uwolnienie sądów od orzekania w wielkiej liczbie spraw dotyczących czynów o niezbyt dużej szkodliwości społecznej.

Do słabych stron takiego unormowania orzecznictwa należy zaliczyć osłabienie gwarancji trafnego i sprawiedliwego orzekania, ponieważ organ administracyjny nie będąc organem wymiaru sprawiedliwości nie korzysta z niezawisłości w orzekaniu. Dlatego też w wypadkach określonych przez prawo przewiduje się nadzór sądowy nad tym orzecznictwem¹²⁴.

3.6. Fakt, że procedury administracyjne służą nie tylko realizacji prawa administracyjnego, można uznać za jeszcze jedną przyczynę tak dużego ich zróżnicowania oraz dużej różnorodności powstających na ich podstawie stosunków procesowych.

¹²¹ Por. art. 39-47 ustawy z 31 I 1959 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (tj. Dz. U. z 1973 r., nr 23, poz. 136, zm. Dz. U. z 1974 r., nr 44, poz. 264).

¹²² Por. art. 40-50 ustawy z 10 XII 1959 r. o Służbie Więziennej (tj. Dz. U. z 1975 r., nr 42, poz. 218). Szerzej na ten temat por. Z. L e o Ń s k i, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1959, s. 181-187.

¹²³ Por. S t a r o ś c i a k, *Rozważania...*, s. 377.

¹²⁴ Por. szerzej T a r n o, *op. cit.*, s. 136-137.

Niemniej, cechy wyróżniające ten stosunek spośród innych stosunków prawnych pozostają nie zmienione. I to cechy wskazujące na administracyjny, jak i procesowy charakter omawianych stosunków. Do pierwszych należą takie właściwości, jak: (1) oparcie uprawnień i obowiązków stron tych stosunków na szczegółowych podstawach prawnych, konkretyzujących wszystkie istotne elementy stosunku; (2) niemożność zmiany uprawnień i obowiązków nałożonych na strony tego stosunku przez ustawę (uprawnienia przyznane jednej stronie nie mogą przysługiwać nigdy drugiej i na odwrót); (3) autorytatywność konkretyzacji prawa następującej w toku stosunku prawnego, a dokonywanej przez jedną ze stron tego stosunku, mianowicie przez organ prowadzący postępowanie.

Właściwościami wskazującymi na procesowy ich charakter są następujące cechy: (1) podstawa prawna tych stosunków, którą stanowią przepisy proceduralne; (2) niemożność ich istnienia bez poprzedzających je stosunków materialnoprawnych (wyjątek stanowią tu stosunki powstające na tle postępowań represyjnych, gdzie - jak już zaznaczono wyżej - przyjęcie konstrukcji procesu kontradyktoryjnego ma charakter czysto formalny); (3) wszczęcie ich jest zawsze rezultatem określonej czynności prawnej (wniosek o wszczęcie postępowania, podjęcie postępowania z urzędu); (4) usługowy ich charakter - co oznacza, że przestają one istnieć z chwilą skonkretyzowania pierwotnego stosunku administracyjnoprawnego.

4. STOSOWANIE ADMINISTRACYJNEGO PRAWA MATERIALNEGO W TRYBIE PROCESOWYM I POZAPROCESOWYM

4.1. Postępowanie administracyjne nie jest wyłączną formą realizacji norm prawa materialnego. Na tej podstawie można wyróżnić procesowy i nieprocesowy tryb stosowania prawa. Normy prawa materialnego są realizowane w trybie procesowym wówczas, gdy tryb podejmowania decyzji stosowania prawa jest uregulowany przez normy proceduralne. I odwrotnie, gdy brak jest procedury prawnej normującej postępowanie mające na celu wydanie decyzji stosowania prawa, normy prawa materialnego są realizowane w trybie nieprocesowym.

Normy materialne niektórych gałęzi prawa, np. prawa karnego,

są realizowane przede wszystkim w trybie postępowania unormowanego przepisami proceduralnymi, a więc w trybie procesowym, w innych gałęziach, jak np. w prawie cywilnym regułą będzie nieprocesowy tryb stosowania prawa.

4.2. W prawie administracyjnym sprawa jest bardziej skomplikowana. Normy tej gałęzi prawa są realizowane zarówno w trybie procesowym, jak i nieprocesowym. Wstępnie można postawić tezę, że stosowanie norm prawa administracyjnego w jednym lub drugim trybie zależy od: (1) rodzaju stosunków społecznych poddanych regulacji za pomocą danych norm materialnych oraz (2) rodzaju prawnych form działania administracji, podjętych w celu stosowania prawa.

4.2.1. Stosowanie prawa administracyjnego w trybie nieprocesowym zachodzi w tzw. "wewnętrznej sferze działania administracji". Sfera ta obejmuje stosunki prawne łączące poszczególne jednostki organizacyjne administracji w jej systemie ustrojowo-organizacyjnym. Merytorycznym celem tych stosunków jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania całego aparatu administracji państwowej. W sferze wewnętrznej działania administracji mieści się zarówno kierowanie pracą pracowników administracji przez ich służbowego przełożonego, jak i kierowanie pracą podległego organu administracji przez właściwy organ nadrzędny¹²⁵. Sfera ta - moim zdaniem - obejmuje również stosunki prawne między organami zakładów administracyjnych a użytkownikami tych zakładów, albowiem są to podmioty połączone więzami nadrzędności i podległości organizacyjnej.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 3 § 3 wyraźnie stanowi, iż do wydawania decyzji stosowania prawa w sprawach z zakresu wewnętrznej sfery działania administracji nie stosuje się procedur unormowanych w tym akcie prawnym. Wyjątek stanowią normy proceduralne regulujące postępowanie w sprawach skarg i wniosków, które stosuje się przy rozpatrywaniu skarg i wniosków również w zakresie stosunków wewnętrznych administracji państwowej (art. 3 § 4).

¹²⁵ Por. J. Łętoński, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 52.

Tryb wydawania decyzji stosowania prawa w sferze wewnętrznej działania administracji jest bardzo uproszczony. Z reguły jest on uregulowany przepisami ustrojowymi, które zazwyczaj ograniczają się do określenia granic posługiwania się tymi decyzjami. Granice te wyznacza zakres kompetencji organu lub zakładu administracyjnego.

Stosowanie prawa w trybie nieprocesowym w stosunkach wewnętrznych działania administracji podyktowane jest względami zabezpieczenia prostoty i nieskomplikowania funkcjonowania tej administracji. Podnosi się, że w ramach jednolitej organizacji państwowej, jaką stanowi administracja, nie ma możliwości powstawania konfliktów wynikających ze sprzeczności interesów. Dlatego też, kształtowanie stosunków prawnych, mających na celu optymalizację działania aparatu administracyjnego, powinno przebiegać w sposób mniej sformalizowany niż kształtowanie tych stosunków w zewnętrznej sferze działania administracji¹²⁶.

Ostatnio pojawiły się w literaturze głosy¹²⁷ wskazujące na fakt zarysowania się procedury w wewnętrznej sferze działania administracji w zakresie stosunków gospodarczych. Podkreśla się jednak, że nowo powstające postępowanie cechuje duża płynność. Utrudnia to w sposób zasadniczy określenie podmiotów postępowania, ich sytuacji procesowej, stadiów postępowania i form udziału stron w tworzeniu decyzji. W tej sytuacji, wydaje mi się, można mówić co najwyżej o pewnych elementach proceduralnych w tej sferze działalności administracji.

4.2.2. Stosowanie prawa w formie porozumień¹²⁸ administracyjnych ma miejsce również w trybie nieprocesowym. Wynika to z dwustronnego charakteru omawianych tu prawnych form działania administracji. Decyzja stosowania prawa powstała na skutek zawarcia porozumienia administracyjnego jest wynikiem mniej lub bar-

¹²⁶ Por. R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975, s. 217; por. także J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa...*, t. 3, [1978], s. 69.

¹²⁷ M. Królikowska-Olczak, *Elementy proceduralne w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi*, [Łódź 1980], rozpr. doktorska, mpis, s. 131.

¹²⁸ Por. szerzej, S. Włodyka, *Porozumienia gospodarcze*, Warszawa 1978, *passim*.

dziej drobiazgowych pertraktacji przeprowadzonych przez dwie równorzędne strony. Prawne sformalizowanie sposobu prowadzenia uzgodnień dotyczących treści porozumienia administracyjnego, poza określeniem granic działania organu administracyjnego w tej formie, jest niecelowe. Tak też została uregulowana ta kwestia w obowiązującym prawie.

Funkcjonowanie instytucji porozumienia administracyjnego opiera się na przepisach typu administracyjnego, i to odróżnia ją od umowy cywilnoprawnej. Dla powstania tego aktu stosowania prawa potrzebna jest zgoda przynajmniej dwu organów administracji państwowej. Przy czym stronami porozumienia są organy niezależne od siebie. Zdolność do zawarcia porozumienia ustalana jest według reguł określonych dla podmiotowości administracyjnoprawnej. Granice jego zawarcia są wyznaczone przez zakres kompetencji organu administracyjnego. Dochowanie porozumienia zabezpieczają środki odpowiedzialności służbowej oraz możliwość zastosowania środków nadzoru. Stosunek administracyjnoprawny powstały na skutek zawarcia porozumienia jest jednak stosunkiem szczególnym, ponieważ obie strony porozumienia są równe¹²⁹.

Od tak rozumianego porozumienia administracyjnego należy różnić ugodę administracyjną. Stosowanie prawa w tej formie przebiega w trybie procesowym, a mianowicie, do zawarcia ugody może dojść w toku administracyjnego postępowania ogólnego (art. 114 k.p.a.). Istotą ugody stanowi możliwość załatwienia spraw określonych przez k.p.a. jako indywidualne sprawy należące do właściwości organów administracji państwowej, rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych, przez dwie lub więcej stron w drodze zawarcia swoistego "porozumienia" zwanego ugodą. Treść ugody strony ustalają swobodnie - w granicach obowiązującego prawa. Przedmiotem ugody mogą być jedynie sprawy, gdzie instytucja ta jest obiektywnie możliwa do zastosowania, np. sprawa, w której chodzi o rozstrzygnięcie przeciwstawnych interesów stron, i o ile załatwieniu sprawy w formie ugody nie przeciwstawia się przepis prawa¹³⁰. Uгода rozstrzyga sprawy objęte regulacją administra-

¹²⁹ Por. szerzej *ibidem*, s. 49-53; oraz Z. Cieślak, *Prawna forma porozumienia administracyjnego w działalności terenowych organów władzy i administracji państwowej*, [Warszawa 1981] rozpr. doktorska, mpis, s. 67 i n.

¹³⁰ Przykładem takiego przepisu jest art. 81 ust. 6 dekretu z 6 V 1953 r. - Prawo górnicze (t.j. Dz. U. z 1978 r., nr 4, poz. 12).

cyjnoprawną i dlatego podlega zatwierdzeniu przez organ administracyjny. Nabiera ona mocy prawnej dopiero z chwilą zatwierdzenia¹³¹.

Stosowanie prawa przez organy administracyjne w formie umowy zachodzi w płaszczyźnie nieprocesowej. Umowa stanowi prawną formę działania administracji w wypadkach, gdy organy administracyjne używają jej do wykonania swych zadań. W takich sytuacjach zawarcie umowy regulowane jest nie tylko przepisami prawa cywilnego, ale również przepisami prawa administracyjnego. Przy tym zakres ingerencji prawa administracyjnego w treść i formę zawieranej umowy może być różny. Norma jednostkowo-konkretna powstała w wyniku zawarcia umowy jest rezultatem uprzednio dokonanych przez strony uzgodnień. Ta cecha charakterystyczna umowy jest - moim zdaniem - przyczyną braku przepisów proceduralnych określających sposób działania za pomocą tej formy¹³².

Działalność społeczno-organizatorska administracji jest formą działania, która nie tworzy stosunków prawnych. Organ działając w tej formie, nie rozstrzyga o uprawnieniach i obowiązkach uczestników państwa¹³³. Brak procedury wynika zatem z istoty tej formy działania, jako że procedura to prawne unormowanie drogi prowadzącej do wydania decyzji stosowania prawa.

Kolejna grupa prawnych form działania administracji to czynności materialno-techniczne. Działalność administracji w tej formie cechuje kształtowanie nowych stosunków prawnych poprzez fakty, a nie przez utworzenie nowej normy obowiązującego porządku prawnego. Podstawę prawną czynności materialno-technicznych stanowi albo akt normatywny (np. uprawnienie do skontrolowania dokumentów osoby prowadzącej pojazd mechaniczny) albo indywidualny akt administracyjny (np. w wypadku dokonania czynności egzekucyjnych).

¹³¹ Por. szerzej W. Dawidowicz, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 135-147.

¹³² Por. szerzej Starościak, *Prawne formy i metody...*, s. 97 i n.

¹³³ Por. szerzej *ibidem*, s. 104 i n.; W literaturze używany jest również termin "działania niewładcze" np. T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 72.

Czynności materialno-techniczne to grupa czynności o niejednorodnym charakterze. W szczególności można wyróżnić dwie ich wielkie grupy: (a) czynności materialno-techniczne wewnętrzne, tzn. takie, które dotyczą wykonywania określonej działalności wewnątrz organu administracyjnego (np. sporządzenie adnotacji, prowadzenie dziennika podawczego, itp.); (b) czynności materialno-techniczne zewnętrzne, tzn. takie, z którymi organ administracyjny występuje na zewnątrz (np. wydanie zaświadczenia obywatelowi)¹³⁴.

Wykonywanie wszystkich tych czynności regulowane jest przepisami prawa, niemniej realizacja niektórych tylko z nich ma miejsce w trybie procesowym. Normy proceduralne regulują jedynie tryb wydawania zaświadczeń¹³⁵ - art. 217-220 k.p.a. oraz wykonywanie czynności egzekucyjnych - ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Realizacja pozostałych rodzajów czynności materialno-technicznych zachodzi w trybie nieprocesowym.

4.2.3. Reasumując należy stwierdzić, iż administracyjne prawo materialne jest stosowane w trybie procesowym wówczas, gdy administracja podejmuje realizację organizatorskich funkcji państwa w drodze działań reglamentacyjnych, bezpośrednio wkraczających w sferę aktywności jednostki. Mówiąc inaczej, normy proceduralne regulują tryb postępowania organów administracji państwowej określający wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych (decyzji stosowania prawa) w zewnętrznej sferze działania administracji. Natomiast realizacja funkcji administracji w drodze bezpośrednio organizacyjnych działań, jak porozumienia administracyjne, umowy, działalność społeczno-organizatorska ma miejsce w trybie nieprocesowym. Działalność w tych formach wymaga większej elastyczności niż działalność w formie indywidualnego aktu administracyjnego.

Ostatnio daje się zaobserwować powolny, aczkolwiek konsekwentny proces powstawania uregulowań proceduralnych w wewnętrznej sferze działania administracji. Dotyczy to przede wszystkim sto-

¹³⁴ por. szerzej S t a r o ś c i a k, *Prawne formy i metody...*, s. 107-111.

¹³⁵ Nie ma zgodności co do miejsca zaświadczeń wśród prawnych form działania administracji. Por. M. W i e r z b o w s k i, *Zasady i tryb wydawania zaświadczeń według kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1981, nr 1, s. 44-46 i powołana tam literatura.

sunków gospodarczych. Potrzeba uregulowania proceduralnego w tej dziedzinie działalności administracyjnej jest silnie akcentowana w doktrynie¹³⁶. Między innymi zwraca się uwagę na fakt, że ustalenie zasad postępowania prowadzi do zagwarantowania praw adresatów decyzji stosowania prawa, podkreśla się, że adresatami tych decyzji są w większości przypadków podmioty wyposażone w osobowość prawną, akcentuje się korzyści płynące z zabezpieczenia szerokiego współdziałania adresata decyzji w ustalaniu jej treści itp. Niemniej jak dotychczas główną rolę w zakresie kształtowania procesu wydawania decyzji stosowania prawa w wewnętrznej sferze działania administracji odgrywają przepisy prawa ustrojowego.

4.3. Centralne miejsce w ramach procedury administracyjnej zajmuje postępowanie administracyjne ogólne. Wynika to przede wszystkim z zakresu obowiązywania norm regulujących to postępowanie. Zakres przedmiotowy stosowania przepisów o postępowaniu ogólnym wyznaczają normy art. 1 § 1 pkt 1 oraz art. 3 k.p.a. Zgodnie z nimi, postępowanie to jest stosowane przy rozstrzyganiu indywidualnych spraw zewnętrznych przez organy administracji państwowej w formie decyzji administracyjnej, jeżeli sprawy te należą do właściwości tych organów i nie stosuje się do ich załatwienia któregoś z postępowań, o którym mowa w art. 3 § 1 i 2 k.p.a.¹³⁷ Z podanego wyżej określenia wynika, że w toku tego postępowania załatwiane jest gros spraw, z jakimi administracja ma do czynienia w toku swojej działalności.

4.3.1. Jedną z przesłanek wyznaczających przedmiotowy zakres stosowania administracyjnego postępowania ogólnego jest decyzja administracyjna. W teorii decyzji rozumie się pod pojęciem "decyzja" dokonywanie wyboru pomiędzy różnymi wariantami działania¹³⁸. Z prawnego punktu widzenia decyzja to nie tylko akt wy-

¹³⁶ Por. T. R a b s k a, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1978, s. 176-179; por. również A. C h e ł m o Ń s k i, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 97.

¹³⁷ Por. szerzej J. B o r k o w s k i, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 123-127.

¹³⁸ I. D. J. B r o s s, *Jak podejmować decyzje*, Warszawa 1965, s. 34;

boru, ale również jego forma i związane z nim skutki prawne. Kodeksowy termin "decyzja administracyjna" jest terminem technicznym procedury administracyjnej na oznaczenie pewnej grupy indywidualnych aktów administracyjnych¹³⁹.

W postępowaniu administracyjnym wydawane są dwa rodzaje indywidualnych aktów administracyjnych: decyzje i postanowienia. W dalszych rozważaniach będziemy zajmować się decyzjami. Zgodnie z treścią art. 104 § 2 k.p.a., są to akty rozstrzygające sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo też w inny sposób kończące postępowanie w danej instancji (np. przez jego umorzenie - art. 105). Materialnoprawnym skutkiem wydania decyzji jest zmiana sytuacji prawnej adresata decyzji. Decyzja przekształca interes prawny stron w prawo nabyte lub też konkretyzuje co do treści i rozmiaru obowiązki jej adresata. Procesowym skutkiem wydania decyzji jest zakończenie postępowania w sprawie w ogóle lub w danej instancji. Skutek procesowy wydania decyzji jest konsekwencją następstwa materialnoprawnego. Wynika to z faktu, że decyzja, w zależności od tego, czy ma charakter konstytutywny czy też deklaratoryjny tworzy, zmienia, względnie znosi stosunek materialnoprawny lub też wiążąco stwierdza jego istnienie. Jak z tego widać, określenie decyzji administracyjnej wynikające z treści art. 104 § 2 ma znaczenie materialne, a nie formalne. Chodzi tu o indywidualne akty administracyjne władcze, które jednostronnie kształtują konkretnie oznaczone prawa i obowiązki indywidualnie oznaczonych adresatów¹⁴⁰.

Z faktu, że chodzi o akty władcze i jednostronne wynika, że mogą być one zagrożone użyciem przymusu państwowego w przypadku, jeżeli adresat nie zechce ich dobrowolnie wykonać. Są one zatem formą ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich i jako takie powinny legitymować się ustawową podstawą prawną¹⁴¹.

Wprowadzenie pojęcie decyzji administracyjnej w znaczeniu materialnym do art. 1 § 1 pkt 1 stworzyło domniemanie stosowania postępowania administracyjnego ogólnego w tych wszystkich spra-

J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 48; T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 435-436.

¹³⁹ Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 22.

¹⁴⁰ Borkowski, *Zakres przedmiotowy...*, s. 125.

¹⁴¹ Takie stanowisko zajął również NSA, zob. J. Świątkiewicz,

wach, w których organy administracyjne rozstrzygają o indywidualnych prawach i obowiązkach w sposób władczy¹⁴². Domniemanie to upada dopiero wówczas, gdy wyraźny przepis prawa stanowi, że dana kategoria spraw jest rozstrzygana w trybie innego postępowania, np. art. 3 k.p.a. Jak z tego widać, większość spraw indywidualnych, należących do właściwości organów administracji państwowej, jest rozstrzygana w trybie administracyjnego postępowania ogólnego. To powoduje, że do norm proceduralnych regulujących powyższe postępowanie odnosimy rozważania dotyczące przebiegu informacji.

4.3.2. Sądowe stosowanie prawa w sprawach spornych, jak również podejmowanie decyzji przez organy administracyjne w postępowaniu o charakterze represyjnym lub odszkodowawczym, zachodzi wówczas, gdy zostanie stwierdzona niezgodność między zachowaniem się adresata a konkretnym wzorem zachowania się wyznaczonym przez normę prawną¹⁴³.

Inaczej ma się rzecz w odniesieniu do procesu podejmowania decyzji w postępowaniu ogólnym normowanym przez k.p.a. Większość bowiem decyzji podejmowanych przez organy administracyjne w postępowaniu administracyjnym ogólnym nie dotyczy stanów rzeczy polegających na naruszeniu normy prawnej przez adresata, lecz sytuacji, w której spełnione zostały przewidziane przez prawo warunki faktyczne, aktualizujące uprawnienia lub obowiązki adresata¹⁴⁴, realizacja zaś tych uprawnień (obowiązków) wymaga decyzji organu administracyjnego. Typowymi decyzjami podejmowanymi w tym postępowaniu są indywidualne akty administracyjne polegające na udzielaniu zezwoleń, przyznawaniu uprawnień do określonych zachowań się, czy też konkretyzowaniu obowiązków. Znaczna ich część to akty deklaratoryjne. Bardzo często organ administracyjny podejmuje postępowanie w sprawie na wniosek strony. Sy-

Postępowanie przed organami administracji państwowej (w świetle orzecznictwa NSA), [Warszawa 1981], referat powiel., s. 3-4.

¹⁴² B o r k o w s k i, *Zakres przedmiotowy...*, s. 126.

¹⁴³ Por. S t u d n i c k i, *Sterowanie...*, s. 1008-1010; por. również K i s z a, *op. cit.*, s. 31 i n.

¹⁴⁴ J. P. T a r n o, *Przepływ informacji w organach administracji*, a przepis art. 1 k.p.a., "Zeszyty Naukowe UŁ" 1979, S. I, nr 25, s. 52-53.

gnałem informacyjnym stymulującym podjęcie decyzji jest informacja o zaistnieniu stanu rzeczy, określonego w normie prawnej jako warunek aktualizujący uprawnienia (obowiązki) adresata. Rola organu administracyjnego polega m. in. na stwierdzeniu, że stan rzeczy odpowiadający stanowi opisanemu w hipotezie normy prawnej rzeczywiście zaistniał. Stan ten może (choć nie musi) polegać również na określonym zachowaniu się adresata normy prawnej, przy czym chodzi tu najczęściej o zachowanie zgodne z normą prawną, np. rodzaj wykonywanej przez adresata pracy uzasadnia przyznanie mu dodatkowego metrażu mieszkaniowego.

R o z d z i a ł I I I

PROCEDURA ADMINISTRACYJNA A PRZEPŁYW INFORMACJI W PROCESIE STOSOWANIA PRAWA

1. WPROWADZENIE

1.1. Stosowanie prawa można badać z różnych punktów widzenia. Tak więc bada się stosowanie prawa (a) z opisowego punktu widzenia - przedmiotem opisu jest tutaj działalność organu stosującego prawo lub decyzja jako wytwór tej działalności; (b) z prawnego punktu widzenia - normy prawa obowiązującego są tutaj punktem odniesienia; (c) z punktu widzenia oceniającego-postulatywnego - jak prawo należy stosować; (d) z teoretycznego punktu widzenia - budując modele procesu stosowania prawa¹⁴⁵.

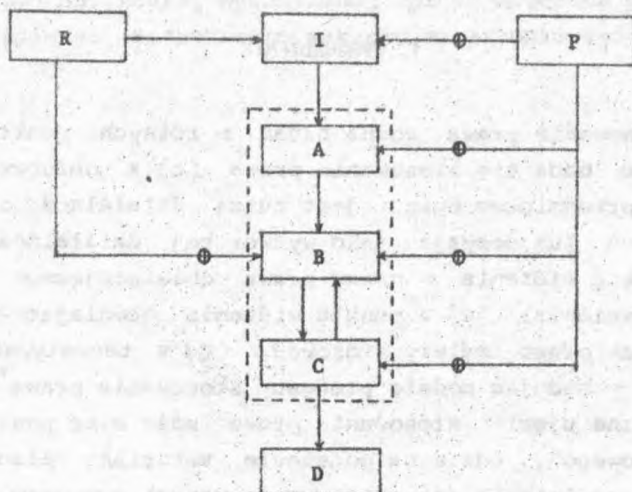
Teoretyczne ujęcie stosowania prawa może mieć postać "modelowania opisowego", gdzie na podstawie materiału opisowego formułuje się uogólnienia dotyczące opisywanych procesów, wykrywa prawidłowości i formułuje ewentualne prognozy, bądź "modelowania teoretycznego", gdzie rozpatrując stosowanie prawa, bada się, czy i w jakim stopniu da się ono ująć jako element zjawisk ogólniejszego typu. Przeciwstawiając oba typy modelowania, należy podkreślić płynność granicy między nimi oraz ich wzajemne powiązanie. "Modelowanie opisowe" zakłada poprzez dobór używanego aparatu pojęciowego określone ujęcia teoretyczne. Z drugiej zaś strony materiał opisowy i oparte na nim modelowanie mogą stanowić zarówno materiał weryfikujący "modele teoretyczne", jak i mogący inspirować ich budowę¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Zob. szerzej Lang, Wróblewski, Zawadzki, op. cit., s. 414-416.

¹⁴⁶ Ibidem, s. 416.

1.2. Modele teoretyczne ukazują stosowanie prawa jako element zjawisk ogólniejszego typu. Ujmując stosowanie prawa dynamicznie, jako proces przetwarzania określonych informacji, można je przedstawić w postaci układu sterowania bądź regulacji.

Dla zobrazowania wszystkich układów biorących udział w stosowaniu prawa oraz łączących je sprzężeń informacyjnych posłużymy się modelem zaproponowanym przez Jerzego Wróblewskiego¹⁴⁷ (rys. 3).



Rys. 3. Model informacyjny stosowania prawa

R - rzeczywistość; P - prawo; I - zbieranie informacji przez inicjatora; A - selekcja informacji; B - ustalenie obowiązku i znaczenia normy prawa materialnego, ustalenie faktów; C - ustalenie konsekwencji; D - decyzje stosowania prawa

Informacje o normach (P) oraz informacje o faktach (R) stanowią bodziec inicjatywny procesu stosowania prawa (I). Informacje stanowiące bodziec inicjatywny (I) przechodzą do selektora (A), którego zadaniem jest wyselekcjonowanie informacji istotnych, spełniających warunki określone przez przesłanki procesowe. Operacja ta ma charakter procesowy i jest pierwszą, której dokonuje organ stosujący prawo.

¹⁴⁷ Ibidem, s. 419. Inne modele regulacji za pomocą prawa, budowane na różnych szczeblach uogólnienia por. np. K i s z a, op. cit., s. 28 i n.;

W układzie B wyselekcjonowane informacje zostają połączone z informacjami czerpanymi przez organ bezpośrednio lub pośrednio z rzeczywistości R oraz bezpośrednio z obowiązującego prawa P. W układzie tym następuje ustalenie obowiązywania i znaczenia stosowanej normy prawa materialnego oraz ustalenie faktów na podstawie materiału dowodowego.

Wreszcie w układzie C następuje ustalenie konsekwencji prawnych faktu na podstawie przetworzenia informacji pochodzących z układu B i P.

Układ złożony z układów A, B i C odpowiada podmiotowo organowi stosującemu prawo. Wyjście z tego układu ma postać decyzji stosowania prawa. Element @ oznacza podukład przetwarzający informacje ze względu na ustalenia doktrynalne, teoretyczne i oceny. Włączenie go do ogólnego schematu pozwala na wyodrębnienie poszczególnych punktów przetwarzania informacji¹⁴⁸.

1.3. Scharakteryzowany powyżej informacyjny model stosowania prawa posłuży nam za punkt wyjścia do dalszych rozważań. Przedmiot rozważań zacieśniamy do organu administracyjnego - w znaczeniu strukturalnym i funkcjonalnym - stosującego prawo w trybie ogólnego postępowania administracyjnego. A zatem układem przetwarzającym informacje w celu wydania decyzji stosowania prawa jest tu organ administracji państwowej (organ innej państwowej jednostki organizacyjnej lub organizacji społecznej), o ile z mocy prawa został powołany do pełnienia funkcji zleconych administracji (art. 1 § 1 pkt 1 i § 2 k.p.a.).

Organ administracyjny można modelowo określić jako układ stosujący prawo. Biorąc za punkt wyjścia przedstawione w słowniku określenia pojęć (patrz wstęp pkt 2), układ ten możemy bliżej scharakteryzować jako: (a) układ względnie odosobniony o określonej normatywnie liczbie wejść i wyjść, tzn. układ, który oddziałuje na otoczenie jedynie poprzez swoje wyjścia, a otoczenie oddziałuje na układ jedynie poprzez jego wejścia; (b) układ zło-

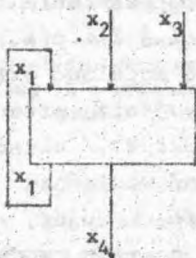
Lang, *Struktura kontroli...*, s. 6 in.; F. Studnicki, *Znaki drogowe*, Stud. Cyw. 1968, t. 11, s. 178 in.; tenże, *O decyzjach kolektywnych*, PiP 1971, nr 2, s. 266 in.; Wróblewski, *Prawo a cybernetyka...*, s. 908 in.

¹⁴⁸ Lang, Wróblewski, Zawadzki, op. cit., s. 418-420.

żony, składający się z normatywnie określonej liczby elementów sprzężonych zwrotnie lub szeregowo¹⁴⁹ ze sobą oraz z innymi układami, biorącymi udział w procesie stosowania prawa (zbiór elementów układu oraz sieć sprzężeń stanowią strukturę układu - organ administracyjny); (c) układ informacyjny działający poprzez swoje podukłady, które reagują na bodźce informacyjne. Podukłady te strukturalnie odznaczają się tym, że przynajmniej jedno wejście i jedno wyjście każdego z nich ma charakter informacyjny. A zatem układy te są układami informacyjnymi i informującymi - układami, które recypują, przechowują, przetwarzają i nadają informacje.

Układ-organ administracyjny przetwarza dochodzące do niego różnego rodzaju informacje dotyczące norm i faktów w celu uzyskania decyzji stosowania prawa. Proces przetwarzania informacji wejściowych w informację wyjściową-decyzję odbywa się według określonego "programu", w którym istotną rolę odgrywają normy proceduralne. Normy te określają "powiązania" informacyjne między układami składającymi się na system regulacji prawnej.

W świetle powyższych ustaleń można ująć cały proces stosowania prawa jako proces przetwarzania informacji lub też zbudować model cybernetyczny ukazujący sprzężenia informacyjne pomiędzy wszystkimi układami biorącymi udział w procesie wydawania decyzji. W pierwszym wypadku można przedstawić organ stosujący prawo w postaci transformatora informacji¹⁵⁰ (rys. 4).



Rys. 4. Model informacyjny organu stosującego prawo

¹⁴⁹ O rodzajach sprzężeń zachodzących między układami względnie odosobnionymi zob. M. Ma z u r, *op. cit.*, s. 18-35.

¹⁵⁰ Dany układ jest transformatorem informacji, jeżeli: (a) posiada choć jedno zewnętrzne wejście informacyjne, (b) ma choć jedno wejście zasileniowe,

Na repertuar¹⁵¹ wejść zaprezentowanego układu składają się informacje o normach (x_2), informacje o faktach (x_3) oraz informacje o kolejnych przekształceniach informacji z decyzją właściwie (wejście samosprzężenia x_1). Natomiast repertuar wyjścia x_4 stanowią uzyskane w wyniku przetworzenia powyższych informacji decyzje stosowania prawa¹⁵².

1.4. Budując model cybernetyczny ukazujący sprzężenia informacyjne między wszystkimi układami biorącymi udział w procesie wydawania decyzji administracyjnych, stwierdzamy że organ administracyjny, stosujący prawo w trybie postępowania administracyjnego ogólnego, stanowi element układu korekcyjnego systemu sterowania za pomocą prawa (patrz rys. 1)¹⁵³. Powiązany jest on sprzężeniem zwrotnym ze stroną administracyjnego postępowania ogólnego, która stanowi element układu sterowanego, systemu sterowania za pomocą prawa. Tor główny sprzężenia zwrotnego wyznacza strzałka łącząca organ administracyjny ze stroną, podczas gdy strzałka łącząca stronę z organem administracyjnym jest torem zwrotnym tego sprzężenia. A zatem, w procesie stosowania prawa w trybie postępowania administracyjnego ogólnego organ administracyjny pełni funkcję układu regulującego, natomiast strona postępowania jest układem regulowanym.



Rys. 5. Model procesu sterowania za pomocą decyzji administracyjnych

Wejściami układu regulującego są określone normatywnie czynności, które polegają na recypowaniu informacji o okolicznościach faktycznych sprawy. Pod pojęciem "okoliczności faktyczne sprawy"

(c) ma choć jedno zewnętrzne wyjście informacyjne, (d) każde jego wyjście wewnętrzne jest informacyjne. Greniewski, *op. cit.*, s. 236. W schemacie pomijam wejście zasileniowe jako nieistotne dla rozważań.

¹⁵¹ Greniewski, *op. cit.*, s. 22.

¹⁵² Szerzej Tarno, *Przepływ...*, s. 54-57.

¹⁵³ W dalszych rozważaniach pomijam w zasadzie układ sterujący (normodawcę), traktując go jako element środowiska. Do układu tego będę nawiązywał tylko wówczas, gdy okaże się to niezbędne dla analizy funkcjonowania układu-organ administracyjny.

będziemy rozumieli informacje o zdarzeniach podlegających kwalifikacji prawnej (fakty prawne), jak i informacje o przyczynach lub następstwach faktów prawnych. Powyższe rodzaje informacji stanowią repertuar wejść układu regulującego, one też stanowią przedmiot przetwarzania informacji w toku postępowania administracyjnego.

Wyjścia omawianego układu stanowią działania polegające na wydawaniu decyzji stosowania prawa. Decyzje te są informacjami, które składają się na repertuar wejść układu regulowanego. Stanowią one jednocześnie stany wyróżnione wyjść układu regulującego. Decyzje stosowania prawa są zdeterminowane przez stany wyróżnione wejść układu regulującego, przepisy prawa oraz przebieg procesu przetwarzania informacji.

Organ administracyjny działa według określonego programu normatywnego, który stanowi algorytm rozwiązania określonej klasy zadań. W omawianym wypadku zadania te polegają na wydawaniu decyzji zapewniających założony stan układu regulowanego. Na program normatywny składają się normy prawa materialnego, które wyznaczają wzorce podejmowanych decyzji oraz normy proceduralne, które regulują tryb podejmowania decyzji. W skład tego programu wchodzi również dyrektywy wykładni oraz inne dyrektywy doktrynalne stosowania prawa. Normy prawa procesowego wyznaczają schemat operacyjny stosowania prawa. Określają one m. in. sposób kodowania i recepcji informacji wejściowych, sposób dokonywania i czynności składające się na ustalenie stanu faktycznego, kodowanie informacji wyjściowych (decyzji administracyjnych), sposób weryfikacji informacji wyjściowych itp.¹⁵⁴

2. RODZAJE NORM POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO OGÓLNEGO

Z PUNKTU WIDZENIA PEŁNIONYCH PRZEZ NIE FUNKCJI

W PROCESIE REGULACJI ZA POMOCĄ PRAWA

Normy proceduralne spełniają doniosłą rolę w procesie przetwarzania informacji¹⁵⁵, jaki ma miejsce w administracyjnym po-

¹⁵⁴ Por. W. L a n g, A. M r ó z e k, *Proces stosowania prawa jako proces przetwarzania informacji*, PiP 1970, nr 7, s. 47.

¹⁵⁵ Przykładowo porównaj przedstawione przez W. S o b c z a k a proste przykłady ilustrujące zjawisko przekazywania informacji oraz schemat blokowy

stępowaniu ogólnym. Regulują one funkcjonowanie wszystkich układów biorących udział w tym procesie. Ogół norm administracyjnego postępowania ogólnego z punktu widzenia spełnianych przez nie funkcji można podzielić na normy:

- a) określające podmioty biorące udział w procesie przetwarzania informacji i ich wzajemne usytuowanie względem siebie;
- b) odnoszące się do informacji wejściowych układu regulującego (organ administracyjny);
- c) dotyczące informacji wyjściowych, tzn. decyzji stosowania prawa;

2.1. Do wyróżnionej tu grupy norm określających podmioty biorące udział w procesie przetwarzania informacji należą te, które wyznaczają zarówno układ regulujący, jak i układ regulowany oraz inne układy biorące udział w badanym procesie sterowania za pomocą prawa. Mówiąc inaczej, normy te określają podmioty, między którymi zachodzi proces przetwarzania informacji, wyznaczając z góry role pełnione przez nie w tym procesie.

Przyjmując kryterium podmiotowe, możemy wyróżnić normy wyznaczające podmioty:

- a) pełniące rolę układu regulującego;
- b) pełniące rolę układu regulowanego;
- c) biorące udział w procesie stosowania prawa w innym charakterze.

2.1.1. Chodzi tu o normy wynikające z treści art. 1 § 1 pkt 1, art. 1 § 2 oraz art. 3 k.p.a. Stanowią one, że podmiotami pełniącymi funkcję układu regulującego w procesie stosowania prawa w trybie ogólnego postępowania administracyjnego są organy administracyjne. Nie podejmując próby głębszej analizy pojęć, można stwierdzić, że normy odwołują się do pojęcia organu administracji państwowej w dwóch jego znaczeniach: ustrojowym oraz funkcjonalnym¹⁵⁶. Chodzi zatem zarówno o organy wchodzące w skład

systemu przekazywania informacji [w:] *Elementy teorii informacji*, Warszawa 1973, s. 5-8. Przekazywanie informacji stanowi jedną ze składowych przetwarzania informacji zachodzącego w toku administracyjnego postępowania ogólnego.

¹⁵⁶ Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 45-48.

systemu ustrojowego administracji państwowej - pojęcie ustrojowe, jak i o wszelkie inne organy, które prawo upoważnia do rozstrzyganie spraw tak, jak organ administracyjny - pojęcie funkcjonalne¹⁵⁷. Jednocześnie normy wpływające z art. 3 stanowią, iż niektóre z tak rozumianych organów administracji państwowej nie wchodzi w skład analizowanego układu regulującego.

Kolejne normy zaliczane do tej grupy określają cechy, jakimi powinien odznaczać się organ administracyjny pełniący rolę układu regulującego i działający w trybie postępowania administracyjnego. Są to normy wynikające z art. 15 oraz 17-27 k.p.a. Zgodnie z nimi, organ administracyjny powinien cechować w i a ś c i w o ś ć¹⁵⁸ do załatwienia danej sprawy oraz o b i e k t y w n e podejście do niej.

Przepisy k.p.a. wymieniają wprost właściwość rzeczową i miejscową. W rozważaniach teoretycznych wprowadza się jeszcze pojęcie właściwości funkcjonalnej¹⁵⁹.

Właściwość rzeczowa oznacza kompetencję organu administracji państwowej do załatwiania w formie decyzji administracyjnej określonych kategorii indywidualnych spraw. Właściwość miejscowa może być rozumiana jako kompetencja organu administracyjnego do realizowania przysługującej mu właściwości rzeczowej na określonym obszarze państwa. Natomiast właściwość funkcjonalna oznacza kompetencję organu administracyjnego do realizowania swojej właściwości rzeczowej w pierwszej lub drugiej instancji. Dopiero łączne spełnienie powyższych przesłanek, tzn. równoczesne posiadanie właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej powoduje, że organ administracyjny jest właściwy do załatwienia danej sprawy.

Kodeks postępowania administracyjnego nie normuje wszystkich zagadnień związanych z właściwością organu administracji państwowej. Zawarte w nim normy statuują obowiązek organów admini-

¹⁵⁷ Nie interesują mnie zagadnienia struktury wewnętrznej organu oraz planów organu. Oba te zagadnienia traktuję jako czarną skrzynkę, przyjmując jedynie, że działaniem organu jest działanie osoby (osób) upoważnionych do działania w imieniu i na rzecz organu.

¹⁵⁸ Na temat pojęcia właściwości por. Graczyk, op. cit., s. 44 i n.; por. także Jandy-Jendrośka, Jendrośka, op. cit. s. 179-181.

¹⁵⁹ Por. np. E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wzory, opinie, formularze*, Warszawa 1970, s. 75.

stracyjnych do przestrzegania z urzędu ich właściwości rzeczowej (w tym także funkcjonalnej) oraz miejscowej (art. 19), zasady ustalania właściwości miejscowej organu (art. 21) oraz tryb rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami administracji (art. 22), jak i ich obowiązki wobec pozostałych uczestników postępowania do czasu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Z zasadami ustalania właściwości (zwłaszcza funkcjonalnej) organów wiąże się wprowadzenie zasady dwuinstancyjności jako zasady ogólnej postępowania administracyjnego (art. 15) oraz określenie organu wyższego stopnia (art. 17) i organu naczelnego (art. 18) jako organu o szczególnym zakresie uprawnień. W kwestii zasad ustalania właściwości rzeczowej kodeks odsyła do przepisów określających zakres działania organu (art. 20), tzn. do przepisów prawa materialnego.

Przepisy k.p.a. nie stanowią wprost o obowiązku obiektywności organu prowadzącego postępowanie. Niemniej wniosek o istnieniu tego obowiązku można wyprowadzić z analizy przepisów normujących instytucje wyłączenia pracownika organu administracyjnego (członka organu kolegiального) i organu administracyjnego z postępowania w danej sprawie¹⁶⁰. Najogólniej rzecz ujmując, przyczynami skutkującymi wyłączenie pracownika lub organu są okoliczności mogące wywołać wątpliwość co do obiektywności pracownika lub organu. Wyłączenie pracownika może nastąpić (a) z mocy prawa lub (b) z mocy decyzji bezpośredniego przełożonego. W pierwszym przypadku przyczyny wyłączenia są bezpośrednio określone w kodeksie (art. 24 § 1 i 2), w przypadku drugim - przyczynę wyłączenia może stanowić dowolna okoliczność wywołująca wątpliwości co do obiektywności pracownika (art. 24 § 3). Natomiast wyłączenie organu może nastąpić jedynie w wypadku wystąpienia okoliczności, określonych wyraźnie przepisami prawa (art. 25 § 1).

W świetle omawianych norm, na układ regulujący w procesie stosowania prawa w trybie ogólnego postępowania administracyjnego składają się organy administracji państwowej¹⁶¹ właściwe do załatwienia sprawy, ze

¹⁶⁰ Por. szerzej Janowicz, *op. cit.*, s. 86-89; Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 90-96; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 44-45.

¹⁶¹ Zgodnie z założeniem przyjętym w przyp. 13 postanowienia przepisów k.p.a. dotyczące pracowników organu administracji odnosimy wprost do organu,

względem na którą ma miejsce dany proces stosowania prawa, oraz wykazujące się o b i e k t y w n y m stosunkiem do tej sprawy. Należy przy tym podnieść, że pierwsza z cech układu regulującego, tj. właściwość, może być określona generalnie, natomiast o tym, czy układowi regulującemu przysługuje cecha obiektywności można dopiero mówić na gruncie konkretnej sprawy. Jednocześnie chcę nadmienić, iż układ regulujący działa niejako na dwóch poziomach, tzn. jako organ pierwszej instancji lub jako organ odwoławczy. Część organów administracyjnych tworzących układ regulujący może działać jedynie jako organy pierwszej instancji, część natomiast - jedynie jako organy odwoławcze. Istnieje wreszcie grupa organów, która może realizować proces stosowania prawa, zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w zależności od sprawy, której ten proces dotyczy.

Zatem konkretne określenie elementów układu regulującego może mieć miejsce jedynie na gruncie konkretnej sprawy, będącej przedmiotem procesu stosowania prawa.

2.1.2. Są to normy wynikające z art. 28-30 oraz art. 32-34 k.p.a. Zgodnie z nimi, podmiotem pełniącym funkcję układu regulowanego w procesie stosowania prawa w trybie administracyjnego postępowania ogólnego jest strona. Stroną w tym postępowaniu jest podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28). Na gruncie tego, nie najszcześliwiej sformułowanego przepisu powstała bogata literatura. Jedni widzą w przepisie art. 28 subiektywną wersję legitymacji prawnej strony¹⁶², drudzy natomiast są zdania, że ma ona charakter obiektywny¹⁶³, a więc, że stroną w postępowaniu może być tyl-

ponieważ nie interesuje nas tutaj wewnętrzny mechanizm podejmowania decyzji. Model wewnętrznego mechanizmu decyzyjnego stanowi przedmiot mojego referatu: [J. P. Tarno], *Mechanizmy procesów decyzyjnych w toku załatwiania spraw należących do właściwości wojewody w zakresie rolnictwa, gospodarki żywnościowej i leśnictwa*, [w:] *Nowe zjawiska w administracji*, Kozubnik 18-20 IX 1980, cz. 1, Katowice 1980, *passim*.

¹⁶² I s e r z o n, S t a r o ś c i a k, *Kodeks...*, s. 90; L o n g c h a m p s, *O pojęciu stosunku procesowego...*, s. 167; J. J e n d r o ś k a, *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, "Acta Universitatis Wratislaviensis" 1964, Prawo XII, s. 33; J a n o w i c z, *op. cit.*, s. 95.

¹⁶³ W. K ł o n o w i e c k i, *Strona w postępowaniu administracyjnym*,

ko taki podmiot, którego interes lub obowiązek opiera się na przepisach prawa materialnego. Moim zdaniem analiza art. 28, 63 i 233 upoważnia do wniosku, iż w k.p.a. przyjęto obiektywną wersję legitymacji procesowej strony. I tak, przepis art. 28 k.p.a. wymaga od podmiotu żądającego wszczęcia postępowania, ażeby jego żądanie opierało się na interesie chronionym przez prawo. Z porównania przepisów art. 61, 63 i 64 wynika, iż ustawodawca wyraźnie odróżnia wnoszącego podanie (osobę, od której podanie pochodzi) od strony i stanowi, że tylko żądanie zawarte w podaniu pochodzącym od tej ostatniej może stanowić podstawę wszczęcia postępowania. Wreszcie z treści art. 222 § 2 i 233 wynika wniosek, iż postępowanie administracyjne ogólne jest zharmonizowane z postępowaniem w sprawach skarg i wniosków. A zatem, jeżeli do organu administracyjnego wpłynie pismo strony zatytułowane skarga lub wniosek, to organ ten winien wszcząć postępowanie administracyjne. I odwrotnie. Jeżeli pismo pochodzi od podmiotu legitymującego się jedynie interesem faktycznym, to niezależnie od nazwy tego pisma należy je potraktować jako skargę lub wniosek i wdrożyć odpowiednio postępowanie skargowe lub wnioskowe.

Stronami w postępowaniu administracyjnym mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, jak również jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Zdolność do czynności prawnych nie jest warunkiem posiadania kwalifikacji strony w postępowaniu administracyjnym ogólnym. Wystarcza posiadanie podmiotowości prawa administracyjnego, które sprowadza się do prawa reprezentowania normatywnie wyodrębnionych interesów. Jest ona wynikiem norm prawa administracyjnego. Dla uznania podmiotowości administracyjnoprawnej niezbędne jest wyodrębnienie organizacyjne podmiotów stosunku administracyjnoprawnego. Sposób tego wyodrębnienia określają przepisy prawa administracyjnego¹⁶⁴. Osobowość cywilnoprawna ma jedynie znaczenie w kwestii przysługujących stronie w tym postępowaniu form działania.

Zatem główną cechą układu regulowanego w procesie stosowania

Lublin 1938, s. 40; D a' w i d o w i c z, *Ogólne postępowanie...*, s. 71; B o r k o w s k i, *Postępowanie...*, s. 46; J a n d y-J e n d r o ś k a, *J e n d r o ś k a, op. cit.*, s. 190; B. A d a m i a k, *Odwolanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 40.

¹⁶⁴ J. S t a r o ś c i a k, *Stosunek administracyjnoprawny, [w:] System prawa...*, t. 3, [1978], s. 18-19.

prawa w trybie ogólnego postępowania administracyjnego jest pozycja strony pierwotnego stosunku administracyjnoprawnego, albowiem stroną w postępowaniu administracyjnym ogólnym może być jedynie ten, kto posiada określoną pozycję na gruncie prawa materialnego¹⁶⁵.

2.1.3. Normy wynikające z art. 31 oraz 182-189 k.p.a. wyznaczają podmioty biorące udział w procesie stosowania prawa w innym charakterze. Stanowią one, iż w procesie stosowania prawa przebiegającego w trybie ogólnego postępowania administracyjnego mogą wziąć udział inne - obok układu regulującego i regulowanego - układy. Układami tymi są: organizacja społeczna (przewodniczący komitetu kontroli społecznej)¹⁶⁶ i prokurator, działające w postępowaniu jako podmioty na prawach strony¹⁶⁷.

Organizacja społeczna może być dopuszczona do udziału w postępowaniu toczącym się w "cudzej" sprawie na prawach strony, jeżeli jest to zgodne z celami statutowymi tej organizacji i przemawia za tym interes społeczny. O dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu postanawia organ administracyjny, wszczynając postępowanie z urzędu lub dopuszczając organizację do udziału w już toczącym się postępowaniu. W literaturze organizacja społeczna działająca w postępowaniu jako podmiot na prawach strony określana jest powszechnie mianem rzecznika interesu społecznego¹⁶⁸.

Prokurator może żądać wszczęcia postępowania (art. 182), jak też wziąć udział w już toczącym się postępowaniu, jeżeli uważa, że jest to konieczne dla zapewnienia zgodności postępowania i rozstrzygnięcia sprawy z prawem (art. 183). Prokuratorowi biorącemu udział w postępowaniu przysługują prawa stro-

¹⁶⁵ Por. rozdz. II, pkt 3.1 i 3.2.2.

¹⁶⁶ Rozważania dotyczące organizacji społecznej odnoszą się również do przewodniczącego komitetu kontroli społecznej.

¹⁶⁷ W k.p.a. znajdujemy przepisy dopuszczające do udziału w postępowaniu administracyjnym również inne podmioty niż wymienione powyżej. Przykładowo można tu wymienić art. 31 § 5, art. 89 § 3 czy też art. 106. Wszystkie te podmioty traktujemy jako elementy układu-środowiska.

¹⁶⁸ B. J a w o r s k a-D e m b s k a, *Udział organizacji społecznej na prawach strony w systemie postępowania administracyjnego*, [Łódź 1980], rozpr. doktorska, mps, s. 12-20; J a n o w i c z, *op. cit.*, s. 100.

ny¹⁶⁹. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym można określić jako kontrolę legalności postępowania, jak i zapadłych w nim rozstrzygnięć¹⁷⁰.

Sytuacja procesowa powyższych podmiotów jest zbliżona do sytuacji procesowej strony. Zarówno organizacji społecznej, jak i prokuratorowi służą prawa strony. Pozycja prokuratora w tym zakresie jest nawet uprzywilejowana, mianowicie został on wyposażony w dodatkowe uprawnienia procesowe, np. prawo do wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej (art. 184). Jednocześnie ich pozycja różni się od pozycji strony postępowania tym, że nie mogą być one adresatami decyzji stosowania prawa zapadłych w tym postępowaniu, ponieważ nie są podmiotami pierwotnego stosunku administracyjnoprawnego, będącego przedmiotem konkretyzacji w administracyjnym postępowaniu ogólnym. Od organu prowadzącego postępowanie różni je przede wszystkim fakt, że nie mają one kompetencji do wydawania decyzji stosowania prawa.

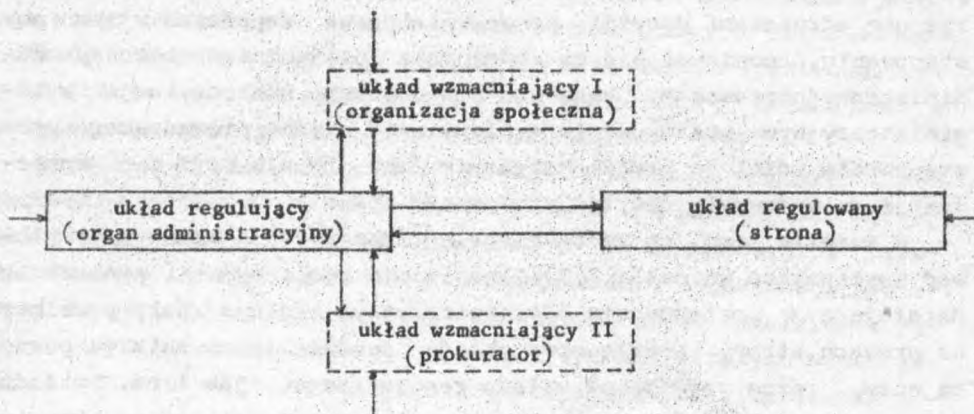
W świetle tego, co zostało powiedziane wyżej, można sformułować następujące wnioski: (1) Organizacja społeczna i prokurator działające w postępowaniu administracyjnym ogólnym jako podmioty na prawach strony tworzą nowe układy systemu sterowania za pomocą norm, różne zarówno od układu regulującego, jak i od układu regulowanego. (2) Układy te tworzą elementy fakultatywne procesu stosowania prawa w trybie administracyjnego postępowania ogólnego, oznacza to, że w postępowaniu toczącym się w konkretnej sprawie mogą one wystąpić lub nie. (3) Ze względu na funkcję, jaką pełnią w omawianym tu procesie stosowania prawa - rzecznik interesu społecznego, kontrola legalności działań administracji - można je nazwać układami wzmacniającymi proces regulacji za pomocą prawa w określonym kierunku (uwzględnienia określonego interesu społecznego, przestrzegania praworządności). (4) Pozycja wymienionych tu układów wzmacniających na gruncie przepisów administracyjnego postępowania ogólnego nie jest jednolita. Prokurator decyduje samodzielnie, własnym działaniem o włączeniu się do postępowania w konkretnej sprawie. Natomiast o włączeniu organizacji społecznej do postępowania decyduje układ regulujący (organ

¹⁶⁹ Por. szerzej H. S t a r c z e w s k i, *Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 174 i n.

¹⁷⁰ *Ibidem*, s. 173-174; por. także W. F. Dą b r o w s k i, *Prokuratorowska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963, s. 65-66.

administracji państwowej). Ponadto prokurator posiada szersze uprawnienia procesowe.

2.1.4. Powyższe ustalenia pozwalają na wzbogacenie, przedstawionego na rys. 5, schematu procesu stosowania prawa w trybie ogólnego postępowania administracyjnego o dodatkowe elementy, tj. o układy wzmacniające. Na rysunku 6 zostały one przedstawione przerywaną linią, ponieważ stanowią element fakultatywny procesu stosowania prawa.



Rys. 6. Schemat procesu stosowania prawa w trybie administracyjnego postępowania ogólnego

2.2. Wśród norm proceduralnych odnoszących się do informacji wejściowych, tj. informacji podlegających przetwarzaniu w procesie stosowania prawa, można wyróżnić:

- a) normy określające nośniki¹⁷¹ poszczególnych rodzajów informacji przetwarzanych przez układ regulujący;
- b) normy określające kanały komunikacyjne¹⁷² między poszczególnymi elementami badanego układu regulacji;

¹⁷¹ A. Mrózek, *Problemy informatyki prawniczej*, Toruń 1977, s. 23-24.

¹⁷² Kanały komunikacyjne to drogi przesyłu informacji. Są nimi urządzenia techniczne lub społeczne służące do przekazywania informacji. Tutaj interesują nas wyłącznie społeczne kanały komunikacyjne właściwe układom wchodzącym w

c) normy wyznaczające reguły procesu przetwarzania informacji przez układ regulujący.

2.2.1. Nośniki informacji w postępowaniu administracyjnym tworzą: pisma wnoszone do organu administracyjnego i zawierające oświadczenia uczestników postępowania, pisma kierowane przez organ administracyjny do uczestników postępowania oraz dowody.

2.2.1.1. Kodeks postępowania administracyjnego używa nazwy "podania" na określenie pism kierowanych do organu administracyjnego przez uczestników postępowania (art. 63 § 1). Pod tym pojęciem należy rozumieć formę uzewnętrznienia przez różne podmioty swojej woli w postępowaniu administracyjnym. Każde podanie powinno odpowiadać określonym warunkom formalnym, a w szczególności powinno zawierać oznaczenie podmiotu, od którego pochodzi oraz jego adres i podpis, a następnie osnowę wniosku lub oświadczenia będącego treścią podania, a także inne elementy, jeżeli tego wymagają przepisy szczególne¹⁷³. Niedochowanie tych warunków powoduje pozostawienie podania bez rozpoznania na zasadach określonych w art. 64.

Podania możemy podzielić na kwalifikowane i zwykłe. Podania kwalifikowane posiadają szczególne oznakowanie wskazujące bliżej na ich treść, np. odwołanie, czyli podanie obejmujące swą treścią żądanie rozpoznania sprawy przez organ II instancji (art. 127), czy zażalenie (art. 141). Podania zwykłe natomiast mogą być nośnikami dowolnych informacji. Przedmiotem podania zwykłego mogą być określone wnioski, np. żądanie wszczęcia postępowania (art. 61), żądanie wznowienia postępowania (art. 147), czy też żądanie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157 § 2); wyjaśnienia uczestników postępowania dotyczące, np. zajmowanego w sprawie

skład systemu regulacji za pomocą prawa w trybie administracyjnego postępowania ogólnego – patrz rys. 6. Są nimi społecznie i prawnie określone sposoby przekazywania informacji od układu regulującego do układu regulowanego i odwrotnie, od układu regulowanego do układu regulującego oraz od układu regulującego do układów wzmacniających i od układów wzmacniających do układu regulującego, za pomocą podmiotów pośredniczących w obiegu informacji między wyżej wymienionymi układami w charakterze przekazników informacji. Ponadto ograniczamy się wyłącznie do analizy kanałów oficjalnych i zinstytucjonalizowanych. Por. Lang, *Struktura kontroli...*, s. 66-70.

¹⁷³ Przykładowo podanie o zezwolenie na odbycie zgromadzenia powinno zawierać – obok elementów, o których stanowi k.p.a – dane określone w art. 8 ust. 2 ustawy z 29 III 1962 r. o zgromadzeniach (Dz. U. nr 20, poz. 90, zm. Dz. U. z 1971 r. nr 12, poz. 115).

stanowiska; lub też łącznie określone wnioski wraz z ich uzasadnieniem, np. żądanie organizacji społecznej dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu na prawach strony wraz z wyjaśnieniem motywów i zasadności tego wniosku (art. 31 § 1 i 2).

Dla podań przewidziana jest w zasadzie forma pisemna, co prawda można wnieść podanie również ustnie, niemniej treść takiego podania należy udokumentować w protokole (art. 63 § 1). Słusznie zatem wywodzi Wacław Dawidowicz, że "k.p.a. przyjmuje zasadę pisemnej dokumentacji podania"¹⁷⁴.

Określenie nośnika informacji jako podanie zawiera w sobie informację, iż dane będące przedmiotem podania pochodzą od innych niż organ administracyjny podmiotów postępowania. W wypadku podań kwalifikowanych z określenia nośnika informacji wynika ponadto informacja o treści żądania uczestników postępowania. Poza tym normy wymagają, aby podania zawierały określone rodzaje informacji pod rygorem pozostawienia ich bez rozpoznania. Wynikają stąd dwa wnioski. Po pierwsze, podania są nośnikami określonego rodzaju informacji i po drugie, w samej formie przekazywania informacji w toku administracyjnego postępowania ogólnego zawarta jest określona informacja dotycząca sprawy rozstrzyganej w tym postępowaniu.

2.2.1.2. Pisma kierowane przez organ administracyjny do uczestników postępowania, będące nośnikami informacji przetwarzanych w procesie stosowania prawa, są określone przez przepisy k.p.a. jako pisma urzędowe (art. 263 § 1). W zależności od rodzaju informacji, których przekazywaniu służą, noszą one nazwy: wezwań, zawiadomień i postanowień.

Wezwania¹⁷⁵ są nośnikami danych informujących uczestników postępowania, że mają obowiązek wzięcia udziału w określonych - w wezwaniu - czynnościach procesowych (art. 50 § 1). Wynika z nich obowiązek odpowiedniego zachowania się osoby wezwanej. Z tego też względu wezwanie winno odpowiadać ustalonym w art. 54

¹⁷⁴ Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 130. Niekiedy przepisy prawa wymagają od podań szczególnej formy pisemnej. Przykładowo podanie o paszport ma formę specjalnego kwestionariusza. Por. § 2 rozp. Min. Spraw Wewnętrznych z 21 V 1976 r. w sprawie zasad i trybu postępowania oraz właściwości organów w sprawach paszportowych (Dz. U. nr 20, poz. 129).

¹⁷⁵ W literaturze spotyka się poglądy, zgodnie z którymi wezwanie jest

wymaganiom formalnym. Nośnik informacji, jakim jest wezwanie, całkowicie determinuje informację, której przekazaniu służy. Pełne sformalizowanie wezwania spowodowane jest faktem, że stosowanie sankcji za zachowanie się niezgodne z określonym w wezwaniu uzależnione jest od prawidłowego poinformowania wezwanego (art. 88). Trafny jest pogląd Jerzego Starościaka, że tylko braki istotne wezwania czynią je nieprawidłowym. Przykładowo takim istotnym brakiem nie jest niepodanie w wezwaniu stanowiska służbowego pracownika¹⁷⁶.

Wezwania są dokonywane w formie pisemnej. Inna forma wezwania jest możliwa jedynie w wyjątkowych wypadkach (sprawa nie cierpiąca zwłoki) i tylko wówczas, gdy nie ma wątpliwości, że wezwanie dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie (art. 55).

Zawiadomienia zawierają dane, których celem jest poinformowanie uczestnika postępowania o określonych czynnościach organu prowadzącego postępowanie. Natomiast nie zobowiązują go - w przeciwieństwie do informacji zawartych w wezwaniach - do określonego zachowania się. Z tego też względu - jak się wydaje - normy k.p.a. nie określają warunków formalnych, jakim winny odpowiadać zawiadomienia.

Zawiadomienia są nośnikami różnego rodzaju informacji. Wskazuje na to bliższa analiza przepisów kodeksu. I tak, zawiadomienia mogą zawierać informacje mające na celu powiadomienie uczestników postępowania o określonych działaniach organu administracyjnego. Przykładowo, można tu wymienić zawiadomienia zawierające informacje: (1) o niezafatwieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki oraz o nowym terminie zafatwienia sprawy (art. 36); (2) o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4); (3) o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy (art. 90 § 3 w zw. z art. 91 § 1). W zawiadomieniach mogą być również zawarte informacje o określonych czynnościach, innych niż organ uczestników postępowania, np. poinformowanie o wniesieniu odwołania (art. 131) czy też o wniesieniu zażalenia (art. 131 w zw. z art. 144). Wreszcie zawiadomienia mogą być nośnikami informacji mającymi charakter pouczenia, np. poinstruowanie o istnieniu innych

swego rodzaju postanowieniem. Por. I s e r z o n, S t a r o ś c i a k, Kodeks..., s. 126.

¹⁷⁶ Ibidem, s. 129.

organów właściwych do załatwienia pozostałych spraw (art. 66 § 1).

W k.p.a. nie ma przepisu, który wprost określałby formę zaawiadomienia. Należy zatem przyjąć - zgodnie z wyrażoną w art. 14 zasadą ogólną pisemności - iż jest ona pisemna. Niemniej zaawiadomienie może mieć również formę ustną, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie.

Postanowienia są nośnikami informacji, które wstępnie można określić jako szczególnego rodzaju zewnętrzne, indywidualne akty administracyjne. Szczegółowość tych aktów polega na tym, że nie rozstrzygają one istoty sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego - a więc nie są decyzjami stosowania prawa w przyjętym przez nas znaczeniu - lecz jakieś uboczne zagadnienia proceduralne (np. zawieszenie postępowania - art. 101) lub porządkowe (np. ukaranie świadka grzywną - art. 88 § 1) wynikłe w toku postępowania administracyjnego przed lub po wydaniu decyzji w danej sprawie¹⁷⁷. Tylko w wyjątkowych wypadkach akty te dotyczą samej istoty sprawy, np. wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji (art. 113 § 2) czy zatwierdzenie ugody (art. 119 § 1 w zw. z art. 118 § 1). Akty będące treścią postanowień realizują przepisy k.p.a. i w zasadzie nie mają bezpośredniego odniesienia do przepisów prawa materialnego.

Biorąc za kryterium rodzaj informacji zawartych w postanowieniach, można wyróżnić dwie ich grupy. Pierwsza z nich obejmuje postanowienia będące nośnikami informacji, które ulegają przetworzeniu w toku postępowania administracyjnego. Do grupy tej zaliczamy postanowienia zawierające: (a) rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego podjęte przez organ prowadzący postępowanie we własnym zakresie (art. 100 § 2) oraz (b) stanowisko w sprawie organu innego niż organ prowadzący postępowanie (art. 106 § 5). Informacje zawarte w tych postanowieniach należą do kategorii informacji przetwarzanych przez układ regulujący (organ administracyjny) w celu wydania decyzji stosowania prawa. Dotyczą one stanów i zdarzeń zachodzących w środowisku, tzn. w rzeczywistości, która otacza proces stosowania prawa w trybie administracyjnego postępowania ogólnego.

¹⁷⁷ Poglądy doktryny w tym zakresie są zbieżne, por. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 23; Janowicz, *op. cit.*, s. 157; Borkowski, *Postępowanie...*, s. 50.

Do grupy drugiej należą postanowienia zawierające informacje uruchamiające lub blokujące wykonanie poszczególnych operacji procesowych wyznaczonych przez normy k.p.a. Przykładowo można tu wymienić postanowienia w kwestiach: (a) dopuszczenia do udziału w postępowaniu na prawach strony organizacji społecznej (art. 31 § 2), (b) przywrócenia terminu (art. 59), (c) odmowy udostępnienia akt sprawy (art. 74 § 2), (d) przeprowadzenia dowodu (art. 77 § 2), (e) zawieszenia postępowania (art. 101), (f) sprostowania lub wyjaśnienia treści decyzji (art. 113) itp. Informacje te odnoszą się do schematu operacyjnego układu regulującego i wskazują, jakich operacji procesowych winien on dokonać w celu wydania prawidłowej decyzji stosowania prawa.

Postanowienia są sformalizowanymi nośnikami informacji. Każde postanowienie powinno odpowiadać określonym warunkom, określonym w art. 124 i 126. Postanowienia mogą mieć formę pisemną lub ustną. Forma pisemna jest zastrzeżona dla postanowień będących nośnikami aktów administracyjnych, na które służy zażalenie oraz dla postanowień zawierających akty wydane w drugiej instancji (art. 125 § 1). Od tej zasady można odstąpić w okolicznościach przewidzianych w art. 14 § 2, niemniej należy wówczas treść takiego postanowienia udokumentować w protokole lub podpisanej przez stronę adnotacji. Kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje więc dla tego rodzaju postanowień zasadę pisemnej dokumentacji ich treści.

2.2.1.3. Pojęcie dowodu ma w nauce charakter wieloznaczny¹⁷⁸. W niniejszych rozważaniach dowody będziemy rozumieli jako "różnego rodzaju stany, przedmioty, zaszłości lub czynności, będące śladami lub symptomami zdarzeń normatywnie wyróżnionych"¹⁷⁹. Są one nośnikami informacji faktycznych, przy czym sposób kodowania tych informacji jest określony w normach proceduralnych. Podane wyżej określenie dowodu pokrywa się z pojęciem "środka dowodowego". Pod tym ostatnim pojęciem w literaturze przedmiotu rozumie się "środek, który umożliwia dowodzenie, a więc pozwa-

¹⁷⁸ Zob. T. Czeżowski, *Filozofia na rozdrożu*, Warszawa 1965, s. 97 i n.; Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Poznań 1966, s. 173-174; Lang, Wróblewski, Zawadzki, *op. cit.*, s. 424.

¹⁷⁹ Lang, Mrózek, *op. cit.*, s. 45.

la na przekonanie się o istnieniu lub nieistnieniu oznaczonych faktów, a tym samym o prawdziwości względnie nieprawdziwości twierdzeń o tych faktach"¹⁸⁰. Terminem "dowód" użytym w tym znaczeniu posługuje się również k.p.a., stanowiąc w art. 75 zd. 1, że dowodem w postępowaniu administracyjnym może być "wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem". To ostatnie zastrzeżenie wynika z reguł procesu przetwarzania informacji w postępowaniu administracyjnym, a konkretnie z zasady praworządności, która zobowiązuje organ administracji państwowej (układ regulujący) do zgodnego z prawem działania także w postępowaniu dowodowym.

Następnie k.p.a. wymienia środki dowodowe, które najczęściej mają zastosowanie w postępowaniu administracyjnym. Nazwanymi środkami dowodowymi są: dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny (art. 75 zd. 2), a także zeznanie strony (art. 86)¹⁸¹.

Wśród dokumentów normy k.p.a. wyróżniają dokumenty urzędowe. Są one sformalizowanymi nośnikami informacji o okolicznościach faktycznych. Dokumentem urzędowym jest taki dokument, który został sporządzony przez właściwy organ państwowy w zakresie jego działania i w przepisanej formie (art. 76 § 2). Dokumenty te są środkiem dowodowym na to, co w nich zostało urzędowo stwierdzone (art. 76 § 1), co nie wyklucza możliwości przedstawienia środków dowodowych zaprzeczających informacjom, które stanowią treść tych dokumentów (art. 76 § 3).

Dokumentami urzędowymi, których forma sporządzania jest określona przez normy k.p.a., są protokoły i adnotacje. Służą one dokumentowaniu wszelkich czynności postępowania, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy lub toku postępowania (art. 67 i 72). Innymi słowy, są one nośnikami informacji o wszelkich za-
szłościach mających miejsce w toku procesu stosowania prawa, o

¹⁸⁰ W. S i e d l e c k i, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 301; por. także D a w i d o w i c z, *Ogólne postępowanie...*, s. 153-154.

¹⁸¹ K.p.a. nazywa ten środek dowodowy "przesłuchaniem stron". Używam tu nazwy "zeznanie", ponieważ ono jest nośnikiem informacji, uzyskanych w wyniku przeprowadzenia dowodu z przesłuchania stron. Por. orzeczenie SN z 24 III 1969 r. (III CRN 419/68 - OSNCP 1969, poz. 231) do analogicznego na gruncie procedury cywilnej art. 299 k.p.c., w którym SN nazywa wyjaśnienie strony uzyskane w trybie przeprowadzenia dowodu z przesłuchania stron - zeznaniem.

ile te zaszczości mają znaczenie dla wydania decyzji stosowania prawa lub samego procesu przetwarzania informacji. Treść protokołu (adnotacji) zawiera - najogólniej rzecz ujmując - dwie grupy informacji¹⁸². Po pierwsze, opis zdarzeń i czynności procesowych, tzn. opis tego wszystkiego, co miało miejsce w toku postępowania (np. poinformowanie o prawie odmowy zeznań w charakterze świadka lub odpowiedzi na pytanie, poinformowanie strony o treści art. 98 § 2 itp.). W tym zakresie protokół (adnotacja) stanowi pierwotny środek dowodowy, tzn. jest nośnikiem informacji o charakterze pierwotnym.

Po drugie, zawarte w protokole (adnotacji) informacje mogą stanowić odzwierciedlenie treści zawartych w innych środkach dowodowych, np. w zeznaniach świadków przedstawionych w toku postępowania. W tym zakresie protokół jest nośnikiem informacji o charakterze wtórnym.

Forma protokołu, odróżniająca go od innych dokumentów urzędowych, została określona w art. 68. Do protokołu mogą zostać załączone dokumenty złożone przez uczestników postępowania, o ile mają znaczenie dla sprawy, stają się one wówczas jego częścią (art. 70).

Skreślenia i poprawki zawarte w protokole nie obniżają jego wartości dowodowej, o ile zostały dokonane w sposób umożliwiający odczytanie skreślonych lub poprawionych wyrazów.

Adnotacja jest dokumentem urzędowym, który nie posiada określonej przez prawo formy. Najogólniej rzecz ujmując jest ona krótką notatką służbową (urzędową), której sposób sporządzania nie jest podporządkowany ustawowym wymogom formalnym. W literaturze spotyka się pogląd, że "jest ona skróconą i nieformalną odmianą protokołu. W stosunku do protokołu notatka urzędowa spełnia funkcję zastępczą w ograniczonym zakresie. Mianowicie, notatką urzędową nie można zastąpić protokołu w tych wypadkach, kiedy istnieje ustawowy obowiązek jego sporządzenia..."¹⁸³ Wydaje się, że pogląd ten jest aktualny również na gruncie przepisów k.p.a. Za przykład adnotacji może służyć potwierdzenie.

¹⁸² Por. M. Cieślak, Podstawowe zagadnienia protokołów w procesie cywilnym i karnym, PiP 1955, nr 10, s. 586.

¹⁸³ F. Prusak, Wartość dowodowa tzw. notatki urzędowej w świetle przepisów k.p.k., Probl. Praworząd. 1973, nr 3, s. 42.

Zdaniem I. D. J. Bross'a proces przetwarzania informacji .. w celu podjęcia decyzji składa się z czterech etapów: gromadzenia, streszczania, utrwalania i klasyfikacji informacji¹⁸⁴. Operacje te zachodzą również w procesie decyzyjnym mającym miejsce w postępowaniu administracyjnym. Protokoły (adnotacje) są nośnikami informacji, które są rezultatami poszczególnych operacji (gromadzenie, utrwalanie, streszczanie, klasyfikacja) przeprowadzonych w toku postępowania administracyjnego przez podmioty biorące w nim udział.

Innego rodzaju dokumentem urzędowym wyodrębnionym w k.p.a. jest zaświadczenie. Zawiera ono potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego przez organ administracyjny (art. 217 § 2 pkt 1). Informacja zawarta w zaświadczeniu powinna wynikać z prowadzonej przez organ wydający zaświadczenie ewidencji, rejestrów lub innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (art. 218 § 1). O ile w postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń jest ono nośnikiem informacji wyjściowej, o tyle w postępowaniu administracyjnym zaświadczenie jest wyłącznie środkiem dowodowym służącym udowodnieniu pewnych okoliczności¹⁸⁵.

Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje formy zaświadczenia. Zagadnienia z nią związane zostały unormowane w przepisach pozakodeksowych¹⁸⁶.

W k.p.a. nie znajdujemy przepisów odnoszących się do dokumentów prywatnych, odmiennie niż w k.p.c., który w art. 245 stanowi, iż dokument prywatny jest dowodem tego, iż oświadczenie w nim zawarte zostało złożone przez osobę, która podpisała ten dokument. Różne traktowanie dokumentów w postępowaniach normowanych przez wyżej wymienione akty prawne jest od dawna przedmiotem krytyki¹⁸⁷. Analiza art. 169 k.p.a. prowadzi do wniosku, że moc dowodowa informacji zawartych w dokumencie prywatnym, jaki stanowi księga prowadzona przez podatnika, jest większa niż określona w art. 245 k.p.c., pod warunkiem, że księga ta jest pro-

¹⁸⁴ Bross, *op. cit.*, s. 202-211.

¹⁸⁵ Por. szerzej, Wierzbowski, *op. cit.*, s. 45-46.

¹⁸⁶ Por. np. art. 32 dekretu z 8 VI 1855 r. prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. nr 25, poz. 151 z późn. zm.).

¹⁸⁷ Por. B. Bogomilski, recenzja I wydania komentarza do kodeksu postępowania administracyjnego E. Iserzona i J. Starościaka, GIAT 1962, nr 2, s. 70.

wadzona rzetelnie i nie zawiera uchybień formalnych¹⁸⁸. W świetle powyższych ustaleń, posiłkowe stosowanie reguły oceny mocy dowodowej dokumentów prywatnych, określonej przez art. 245 k.p.c. na gruncie postępowania administracyjnego, wymaga dużej ostrożności.

Zeznania świadków należą - obok dowodu z dokumentów - do najczęściej stosowanych środków dowodowych w postępowaniu administracyjnym. Są one nośnikami informacji co do faktów spostrzeżonych przez osobę zwaną świadkiem lub przez inną osobę. W tym drugim wypadku są one nośnikami informacji o charakterze wtórnym. Zeznania świadków są sformalizowanym przez normy k.p.a. nośnikiem informacji. Przede wszystkim kodeks wyłącza możliwość składania zeznań przez określone kategorie osób (art. 82). Wyłączenie zeznań tych podmiotów jest zabezpieczeniem prawdziwości informacji będących ich przedmiotem z jednej strony, jak również ograniczeniem dopływu informacji o okolicznościach faktycznych sprawy do układu regulującego - z drugiej.

Artykuł 83 normuje dwie instytucje: prawo odmowy zeznań (§ 1) oraz prawo odmowy odpowiedzi na pytanie (§ 2). Obie te instytucje mają na celu wyłączenie okoliczności, które mogłyby wpłynąć na zafałszowanie informacji zawartej w zeznaniu.

Rzetelności informacji zawartej w zeznaniu służy również obowiązek uprzedzania świadka o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania (art. 83 § 3).

Opinie biegłych są nośnikami informacji o specjalnym charakterze, tzn. takich, których posiadanie lub interpretacja warunkowana jest posiadaniem odpowiedniej wiedzy fachowej. Opinie biegłych nie zawierają informacji o okolicznościach faktycznych sprawy, lecz informacje wyjaśniające te spostrzeżenia na podstawie wiadomości fachowych, posiadanych przez biegłego¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Zgodnie z § 5 i 6 rozp. Min. Finansów z 13 II 1982 r. w sprawie prowadzenia ksiąg podatkowych przez podatników nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej (Dz. U. nr 5, poz. 42) należy uznać, że księga podatkowa jest prowadzona rzetelnie wówczas, gdy porobione w niej zapisy są zgodne z prawdą, a pod względem formy - odpowiadają zasadom określonym w przepisach i wzorach poszczególnych ksiąg podatkowych. Nie każdy jednak brak czy usterka natury formalnej powoduje uznanie ksiąg za wadliwe. W pewnych okolicznościach ten sam brak czy usterka może spowodować uznanie ksiąg za wadliwe, podczas gdy w innych - nie będzie wpływał na kwestionowanie prawidłowości tych ksiąg. Dlatego też o istotnym znaczeniu usterek i braków rozstrzyga organ finansowy, oceniając je na tle konkretnego wypadku. J. B i a ł o b r z e s k i, H. S o w i n s k i, *Postępowanie podatkowe (teksty i komentarz)*, Warszawa 1971, s. 122.

¹⁸⁹

Por. S i e d l e c k i, *op. cit.*, s. 335.

Kodeks postępowania administracyjnego normuje instytucję wyłączenia biegłego. Ogólnie rzecz ujmując, biegły podlega wyłączeniu zawsze wtedy, gdy zachodzi wątpliwość co do jego bezstronności (art. 24 w zw. z art. 84 § 2 zd. 1). Poza tym biegły może odmówić wydania opinii, ilekroć wystąpią okoliczności mogące wpłynąć na zafałszowanie zawartych w niej informacji (art. 83 w zw. z art. 84 § 2 zd. 2).

Środek dowodowy zwany oględzinami jest nośnikiem informacji o osobach lub przedmiotach, które mają znaczenie dla zdarzeń normatywnie wyróżnionych. Informacje te są następstwem spostrzeżeń porobionych przez podmiot dokonujący oględzin. Oględziny są dokonywane przez układ regulujący (art. 85 § 1), stąd słuszny jest wniosek Emanuela Iserzona, że są one środkiem dowodowym, "który bardziej niż wszystkie inne czyni zadość postulatowi bezpośredniości"¹⁹⁰. Z tego też względu wykluczają one zafałszowanie informacji powstałe na skutek błędu popełnionego przez któryś z przekazników tej informacji.

Oględziny są nie sformalizowanym przepisami prawnymi nośnikiem informacji.

Wśród środków dowodowych wymienionych w przepisach k.p.a. (art. 86) znajdujemy ponadto zeznanie strony. W zasadzie dowód ten ma charakter posiłkowy, stosuje się go po wyczerpaniu innych dowodów lub w razie ich braku, jeżeli pozostały nie wyjaśnione okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Moc dowodowa zawartych w nim informacji, z uwagi na źródło tychże, jest z natury rzeczy niewielka. Źródłem tych informacji jest mianowicie strona (układ regulowany), a więc podmiot, który jest osobiście zainteresowany w rozstrzygnięciu swojej sytuacji prawnej. Jedynie w postępowaniu dotyczącym zobowiązań podatkowych (art. 168) zeznanie strony jest traktowane na równi z innymi środkami dowodowymi. Niemniej zeznanie podatnika jest nośnikiem informacji sformalizowanym przez przepisy prawa materialnego, co powoduje zobiektywizowanie informacji będących treścią zeznania.

2.2.2. Proces przekazywania informacji przebiega między dwoma układami, z których jeden stanowi źródło informacji, a drugi jest obiektem jej przeznaczenia. Kanał komunikacyjny to trasa, po

¹⁹⁰ Iserzon, Starościak, *Kodeks...*, s. 179.

której przesyłane są zawarte w komunikacie informacje między nadawcą informacji a jej odbiorcą. Komunikaty składają się z określonych nośników informacji, czyli sygnałów. Ze względu na dużą różnorodność sygnałów nie każdy kanał komunikacyjny nadaje się do ich przekazania. Funkcję przystosowania komunikatów emitowanych przez nadawcę do właściwości określonego kanału komunikacyjnego łączącego nadawcę informacji z jej odbiorcą pełni tzw. koder. Może on być elementem wyjścia układu-nadawcy komunikatu lub też odrębnym układem sprzężonym z nadawcą komunikatu. Odpowiednikiem kodera w strukturze układu-odbiorcy informacji jest tzw. dekodery, który jest układem tłumaczącym z kodu użytego do przesłania informacji na kod dogodny dla jej odbiorcy, tzn. umożliwiając odbiorcy odebranie komunikatu oraz odtworzenie zawartych w nim informacji. Dekoder może być samodzielnym układem sprzężonym z układem-odbiorcą lub też może stanowić element wejścia układu-odbiorcy. Dysponowanie przez układ-nadawcę i układ-odbiorcę tym samym językiem, umożliwiającym jednoznaczne przyporządkowanie tym samym pojęciom tych samych treści, stanowi warunek konieczny wykorzystania informacji przekazywanych kanałami komunikacyjnymi łączącymi te układy¹⁹¹.

2.2.2.1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje dwa rodzaje kanałów komunikacyjnych służących przekazywaniu informacji o okolicznościach faktycznych sprawy między układami biorącymi udział w procesie stosowania prawa w trybie postępowania administracyjnego ogólnego.

Pierwszy rodzaj kanału komunikacyjnego określony jest jako doręczenie. Jest to kanał dwustronny. Oznacza to, że jest on przystosowany do przekazywania komunikatów, których nadawcą może być układ regulujący (organ administracyjny), a odbiorcą układ regulowany (strona) lub wzmacniający (np. prokurator), jak również komunikatów, których nadawcą jest układ regulowany lub wzmacniający, a odbiorcą - układ regulujący. W pierwszym wypadku komunikatami przekazywanymi są pisma kierowane przez organ administracyjny do uczestników postępowania, tzn. wezwania, zawiado-

¹⁹¹ Por. W. S o b e c z a k, op. cit., s. 16; por. również M r ó z e k, op. cit., s. 23-24; W. K a r s z, O informacji i informowaniu normatywnym, Stud. Prawno-Ekon. 1977, t. 18, s. 8-9.

mienia i postanowienia. W przypadku drugim komunikatami przekazywanymi są podania.

Przekazywanie w drodze doręczenia informacji, których nadawcą jest organ administracyjny, może nastąpić bezpośrednio - gdy organ doręcza pismo przez swojego pracownika - lub pośrednio - gdy pismo jest doręczane przez pocztę lub inne upoważnione podmioty (art. 39). W pierwszym wypadku proces przepływu informacji ogranicza się do jednego kanału komunikacyjnego. W przypadku drugim proces przekazywania informacji przetworzonych w postępowaniu administracyjnym jest łańcuchowy, tzn. łączy dwa lub więcej kanałów komunikacyjnych.

To samo dotyczy przekazywania podań w drodze doręczenia. Podanie może być doręczone organowi administracyjnemu osobiście, np. ustnie do protokołu (art. 63 § 1), jak i za pośrednictwem jednostki wojskowej, kapitana statku, administracji zakładu karnego (art. 57 § 5), posłańca itp. Z art. 65 § 1 wynika, że podanie może być również doręczone za pośrednictwem organu niewłaściwego do załatwienia sprawy.

Jeżeli strona działa w postępowaniu przez przedstawiciela lub pełnomocnika, wówczas układem-odbiorcą komunikatów nadawanych przez organ administracyjny i przekazywanych w drodze doręczenia jest przedstawiciel lub pełnomocnik strony (art. 40 § 1 i 2).

Szczególnego rodzaju doręczenia stanowią: (a) doręczenie zastępcze (art. 43); (b) doręczenie substytutatywne (art. 44) oraz (c) publiczne ogłoszenie (art. 49). Są one kanałami komunikacyjnymi jednostronnymi. Służą do przekazywania informacji zawartych w komunikatach wydanych przez organ administracyjny (układ-nadawca) stronie (układ-odbiorca). W rzeczywistości stanowią zawodne kanały komunikacyjne, ponieważ układ-odbiorca niekoniecznie musi być sprzężony z wyjściem tych kanałów. W celu uniknięcia tej niedogodności, normy k.p.a. statuują domniemanie prawne, z mocy którego przyjmuje się, że odbiorca odebrał nadany komunikat, o ile nastąpią określone prawem zdarzenia.

W wypadku doręczenia zastępczego, zdarzeniem tym jest przekazanie komunikatu określonym w art. 43 podmiotom (dorosły domownik, sąsiad, dozorca domu), a więc podmiotom, które pełnią rolę przekazników informacji oraz umieszczenie na drzwiach mieszkania układu-odbiorcy komunikatu zawierającego informację o powyższym zdarzeniu. W przypadku doręczenia substytutatywnego, prze-

pis k.p.a. stanowi, iż odbiorca odebrał nadany komunikat po upływie siedmiu dni od daty złożenia go w określonym przez prawo miejscu i nadaniu komunikatu zawierającego informację o powyższym fakcie. W wypadku zastosowania kanału trzeciego, k.p.a. stanowi, iż odbiorca odebrał nadany komunikat po upływie czternastu dni od daty publicznego ogłoszenia.

Omówione wyżej kanały komunikacyjne mogą w rzeczywistości nie być sprzężone z układem-odbiorcą komunikatu. Aby uniknąć tej niedogodności, która blokowałaby proces przetwarzania informacji, przepisy k.p.a. statuuja pewną fikcję, dzięki której sprzężenie szeregowie między wyjściem układu kanału komunikacyjnego a wejściem układu-odbiorcy komunikatu istnieje *de iure*.

W świetle norm k.p.a. doręczenie jest kanałem komunikacyjnym zdatnym do przekazywania komunikatów mających postać określonych pism, jak również komunikatów zakodowanych w postaci serii sygnałów dźwiękowych. Fakt przekazania ustnego komunikatu - np. ogłoszenie postanowienia (art. 109 § 2 w zw. z art. 126) czy wypowiedzenie się strony co do przeprowadzonych dowodów (art. 81) - zostaje udokumentowany w protokole lub adnotacji (art. 67 i 72).

2.2.2.2. Drugim rodzajem kanału komunikacyjnego określonym przez normy k.p.a. jest udostępnienie akt. Pod terminem "akta" należy rozumieć wszelkie dokumenty, jakie znajdują się wśród całości materiałów będących w posiadaniu organu administracyjnego, a dotyczących postępowania w danej sprawie. Odbiorcami informacji zawartych w komunikatach przesyłanych tym kanałem mogą być strony oraz uczestnicy na prawach stron (art. 73). Nadawcami zaś tych komunikatów mogą być wszystkie podmioty biorące udział w danym postępowaniu, a więc zarówno organ administracyjny, jak i strony oraz uczestnicy na prawach strony. O uruchomieniu tego kanału komunikacyjnego decyduje organ administracyjny (układ regulujący), który w zasadzie jest zobowiązany umożliwić przekaz informacji, chyba że zawarte w aktach informacje są objęte tajemnicą państwową lub udostępnieniu tych informacji sprzeciwia się ważny interes państwowy.

2.2.3. Normy wyznaczające reguły procesu przetwarzania informacji w postępowaniu administracyjnym stanowią znakomitą więk-

szosć norm znajdujących się w kodeksie postępowania administracyjnego.

Zasadnicze znaczenie wśród tych norm posiadają tzw. "zasady ogólne postępowania"¹⁹². Stosunek zasad ogólnych do reszty norm k.p.a. trafnie oddaje Stefan Rozmaryn: "Są to zasady ogólne w tym sensie, że chodzi tutaj z reguły o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego. Są to zasady, które mają obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania, stanowiąc wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów kodeksu. Cechą charakterystyczną tych zasad ogólnych jest więc, że - *sit venia verbo* - znajdują one z reguły «współzastosowanie» wraz z każdym przepisem kodeksu - że ilekroć organy administracyjne stosują przepisy kodeksu, powinny «współstosować» te zasady ogólne"¹⁹³. Zasadnym zatem będzie wniosek, iż zasady te określają ogólne ramy postępowania administracyjnego, które następnie zostają wypełnione postanowieniami pozostałych przepisów proceduralnych zawartych w k.p.a. Ponadto podkreślić należy, że stosowanie zasad ogólnych wykracza poza ramy postępowania ogólnego administracyjnego, ponieważ odnosi się do wszystkich postępowań unormowanych w k.p.a. Należy uznać za trafny pogląd Zbigniewa Janowicza, że zasady nie odnoszące się wyraźnie tylko do strony postępowania administracyjnego ogólnego powinny znaleźć zastosowanie również w postępowaniach administracyjnych unormowanych w innych niż k.p.a. aktach prawnych¹⁹⁴.

Ze względu na funkcję i znaczenie zasad ogólnych w regulacji działalności organów administracyjnych w postępowaniu¹⁹⁵, czynimy je punktem odniesienia w rozważaniach nad normami regulujący-

¹⁹² W teorii pod pojęciem zasad prawnych rozumie się normy prawa pozytywnego lub ich logiczne konsekwencje, które zostały ocenione jako zasadnicze. O zasadniczym charakterze danej normy decyduje: (a) jej miejsce w hierarchicznej strukturze systemu prawa, (b) jej stosunek do innych norm, (c) miejsce danej normy w konstrukcji instytucji prawnej, i (d) oceny celu, zadań i funkcji jakie norma pełni w danym kontekście funkcjonalnym jej stosowania. Por. szerzej Opałek, Wróblewski, *op. cit.*, s. 92-96; por. także Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 256. Pogląd ten jest przyjęty w nauce prawa administracyjnego, por. S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, nr 4, s. 637.

¹⁹³ Rozmaryn, *O projekcie...*, s. 636-637.

¹⁹⁴ Janowicz, *op. cit.*, s. 57, przyp. 1.

¹⁹⁵ Por. Łętowski, *Postępowanie...*, s. 138.

mi proces przetwarzania informacji. Oznacza to, że poszczególne normy odnoszące się do procesu przetwarzania informacji w postępowaniu administracyjnym ogólnym zostaną omówione w kontekście wartości, które powinny być realizowane w tym postępowaniu, a są jednocześnie wyznaczone przez zasady ogólne.

Wyeksponowania zasad ogólnych dokonują w celu uzyskania punktu odniesienia w rozważaniach nad poszczególnymi normami regulującymi proces przetwarzania informacji, a to z tego względu, że zawarte w zasadach reguły odnoszą się do całości postępowania, a jednocześnie są to reguły przewodnie, tzn. takie, które nadają całokształtowi działania podejmowanego przez organ administracyjny w postępowaniu określony kierunek społeczno-polityczny. Mówiąc inaczej, w treści tych zasad została zawarta ideologia decyzji stosowania prawa. Oznacza to, że zawarte w zasadach reguły stanowią pewną linię przewodnią dla szczegółowych regulacji prawnych działania organów administracyjnych, a zarazem są wiążącą dyrektywą stosowania tych uregulowań. Należy tu jeszcze nadmienić, że zasady ogólne są regułami procesu przetwarzania informacji w postępowaniu administracyjnym tylko w połączeniu z postanowieniami pozostałych norm proceduralnych zawartych w k.p.a.

2.2.3.1. Zasada ogólna *p r a w o r z ą d n o ś c i* została zawarta w art. 6 i 7 k.p.a. Oznacza ona, że organ administracyjny obowiązany jest działać w procesie stosowania prawa na podstawie przepisów prawa¹⁹⁶, jak również obowiązany jest do czuwania, aby prawo było przestrzegane przez inne podmioty biorące udział w tym procesie. Mówiąc inaczej, proces przetwarzania informacji mający miejsce w administracyjnym postępowaniu ogólnym nie może wykraczać poza wyznaczone prawem ramy. Śmiało można powiedzieć, że wszystkie przepisy zawarte w k.p.a. mają na celu realizację tej zasady.

¹⁹⁶ W literaturze sporny jest zakres pojęcia "przepisy prawa". Por. I s e r z o n, S t a r o ś c i a k, *Kodeks...*, s. 45 i n., a także W. Z a k r z e w s k i, *W sprawie zasad działalności prawotwórczej organów administracji*, PiP 1963, nr 7, s. 123 i n. Moim zdaniem działalność administracji musi być oparta na podstawie ustawowej (akcie prawnym wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania), ponieważ decyzja wydana w postępowaniu administracyjnym ingeruje w sferę praw i obowiązków obywateli (por. rozdz. II, pkt 4.3.1). Za takim rozumieniem podstawy prawnej działania organu administracyjnego przemawia również art. 214 k.p.a. Stanowisko to znajduje potwierdzenie

W k.p.a. znajduje się cały szereg norm drugiego stopnia¹⁹⁷, które służą realizacji zasady praworządności. Wszystkie one określają skutki naruszenia prawa przez organ prowadzący postępowanie. Możemy wyróżnić - stosując kryterium podmiotowe - trzy grupy tych norm. Do grupy pierwszej należą normy, które określają uprawnienia i formy działania organów nadzorczych nad organem prowadzącym postępowanie. W skład grupy drugiej wchodzi normy określające uprawnienia sądu administracyjnego w tym zakresie. Grupę trzecią natomiast stanowią normy statuujące uprawnienia kontrolne prokuratora w zakresie usuwania stanu niezgodnego z prawem.

Kompetencje organów nadzorczych do likwidacji skutków naruszenia prawa przez organ prowadzący postępowanie zależą od stopnia naruszenia prawa oraz skutków przez nie wywołanych. Jeżeli konsekwencją naruszenia prawa w toku postępowania administracyjnego jest wadliwa decyzja, to w zależności od przyczyn wadliwości tej decyzji można żądać wznowienia postępowania w danej sprawie (art. 147 w zw. z art. 145), stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157 § 2 w zw. z art. 156 § 1) lub stwierdzenia wygaśnięcia albo uchylenia decyzji wydanej z zastrzeżeniem (art. 162 § 1 pkt 2 i § 2). Sankcje te mają na celu wzruszenie ostatecznej decyzji wadliwej. Ponadto, jeżeli na skutek wydania decyzji naruszającej prawo powstanie szkoda, stronie poszkodowanej

w orzecznictwie NSA, por. H. P o l e s z a k, *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej*, [Warszawa 1982], mpis. powiel., s. 3-5.

¹⁹⁷ Wykorzystuję tu podział norm przedstawiony przez J. Nowackiego, którego zdaniem "wszystkie normy [...] prawa, a więc te, które uprawniają czy zobowiązują organy państwa do działania w określonych dziedzinach (normy kompetencyjne), jak i te na podstawie których i zgodnie z którymi powinny one wydawać akty o charakterze władczyn (normy prawa materialnego i procesowego), można [...] nazwać normami pierwszego stopnia. [...] Normy drugiego natomiast są to "normy mocą których uchylane będą decyzje wydane niezgodnie z postanowieniami norm pierwszego stopnia, mocą których likwidowane będą skutki wywołane nieprzestrzeganiem norm pierwszego stopnia, jak i wszystkie normy [...], mocą których ustanowiona i określona zostaje odpowiedzialność [...] za nieprzestrzeganie norm stopnia pierwszego". J. N o w a c k i, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 38-39. W świetle powyższych ustaleń wymóg przestrzegania prawa przez organy państwa należy rozumieć jako: (a) przestrzeganie przez organy państwa norm pierwszego stopnia, (b) ustanowienie skutecznych norm stopnia drugiego, (c) przestrzeganie norm drugiego stopnia w wypadkach nie przestrzegania norm stopnia pierwszego. *Ibidem*, s. 41-46.

służy roszczenie o odszkodowanie w stosunku do podmiotu winnego naruszenia prawa (art. 153 i 160 k.p.a.)¹⁹⁸.

Do tej grupy norm zaliczam również normy uprawniające organ nadzorczy do "przeciwdziałania" nieuzasadnionemu przekraczaniu terminów, jakie ma organ prowadzący postępowanie na załatwienie sprawy (art. 37 § 2 i 38).

Niezgodność decyzji administracyjnych z prawem jest podstawą ich zaskarżenia do sądu administracyjnego (art. 196 § 1). Zakresem sądowej kontroli legalności są objęte ostateczne decyzje w rozumieniu k.p.a.¹⁹⁹ rozstrzygające kategorie spraw objęte treścią art. 196 § 1. Stosownie do art. 207 § 2 i 3, podstawę skargi mogą stanowić zarzuty: (a) naruszenia prawa materialnego, o ile miało wpływ na wynik sprawy; (b) naruszenie prawa stanowiące zgodnie z art. 145 § 1 przyczynę wznowienia postępowania; (c) naruszenie prawa powodujące zgodnie z art. 156 § 1 nieważność decyzji oraz (d) inne naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, o ile miały istotny wpływ na wynik sprawy. Uwzględnienie skargi przez sąd administracyjny powoduje uchylenie za skarżonej decyzji w całości lub części, albo stwierdzenie nieważności lub niezgodności decyzji z prawem (art. 207 § 1). Organ administracyjny związany jest oceną prawną zawartą w orzeczeniu sądu administracyjnego (art. 209)²⁰⁰.

Podstawą skargi do sądu administracyjnego może być również naruszenie prawa spowodowane niewydaniem decyzji administracyjnej w ustalonym przepisami prawa terminie (art. 216).

Wreszcie, naruszenie prawa w toku postępowania administracyjnego stanowi przyczynę realizacji uprawnień kontrolnych prokuratora²⁰¹. Uprawnienia te obejmują: (a) inicjowanie postępowania

¹⁹⁸ Szerzej E. Łętowska, *Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 156 i n.

¹⁹⁹ Decyzje rozumiane jako jednostronne rozstrzygnięcie organu administracyjnego w sprawie indywidualnej, w której imiennie oznaczonego adresata decyzji nie łączy z organem stosunek zależności służbowej lub podporządkowania organizacyjnego, a podstawę prawną rozstrzygnięcia stanowią przepisy powszechnie obowiązujące. J. Świątkiewicz, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 71.

²⁰⁰ Por. szerzej J. Wróblewski, *Aksjologiczne problemy sądowej kontroli administracji*, PiP 1980, nr 1, s. 20-25.

²⁰¹ Szerzej S. Starczewski, *op. cit.*, s. 174 i n.

administracyjnego, (b) udział w toczącym się postępowaniu oraz (c) możliwość kwestionowania ostatecznych decyzji administracyjnych.

W k.p.a. zostały zawarte normy ograniczające działanie zasady praworządności. Należą do nich: zawarta w art. 139 norma ograniczająca prawo organu odwoławczego do wydania decyzji na niekorzyść odwołującego się do wypadków rażącego naruszenia prawa; wypływająca z art. 146 § 1 norma określająca termin, w którym może nastąpić uchylenie decyzji wadliwej z przyczyn skutkujących wznowienie postępowania; a ponadto norma zawarta w art. 156 § 2 zakazująca stwierdzenia nieważności decyzji dotkniętej którąś z wad określonych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia tej decyzji upłynęło dziesięć lat lub gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Te dwie ostatnie normy nie wykluczają jednak możliwości dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone na skutek wydania decyzji dotkniętej wadą skutkującą wznowienie postępowania lub nieważność decyzji²⁰².

Stworzona w nauce prawa administracyjnego teoria gradacji wad decyzji²⁰³ zachowuje swoją aktualność w świetle obecnie obowiązujących przepisów k.p.a. Zgodnie z tą teorią, najłżejsze uchybienia warunkom podejmowania decyzji są sanowane przez prawomocność aktu²⁰⁴ i powodują co najwyżej odpowiedzialność służbową pracownika organu. Decyzje dotknięte poważniejszymi wadami polegającymi na nieprawidłowym ustaleniu praw i obowiązków stron są - ze względu na ustalony tryb usuwania tych wadliwości - decyzjami wzruszalnymi. Najważniejsze wady decyzji skutkują jej bezwzględną nieważnością. Decyzja nieważna nie wywiera żadnych skutków prawnych *ex nunc*, natomiast decyzja stwierdzająca nieważność jest deklaratoryjnym oświadczeniem organu administracji działającym *ex tunc*.

2.2.3.2. Zasada uwzględnienia z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli została zawarta także

²⁰² Art. 153, 160 i 215 k.p.a.

²⁰³ J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 96-97.

²⁰⁴ Por. art. 146 § 2 k.p.a.

w art. 6 i 7 k.p.a. Nakłada ona na organ prowadzący postępowanie obowiązek harmonizowania tych nie zawsze zbieżnych interesów, oczywiście tam, gdzie jest to możliwe. Zasada ta wyznacza określone cele procesu stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym. Z reguły działanie zgodne z interesem społecznym jest działaniem praworządnym²⁰⁵. Niemniej w konkretnym przypadku działanie celowe może kolidować z wymogami praworządności. Celowe ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywatela rozstrzygnięcie sprawy mogłoby w krańcowym przypadku doprowadzić do naruszenia przepisu prawa.

Problem ten został jednolicie rozstrzygnięty w nauce prawa administracyjnego²⁰⁶. W razie wystąpienia sprzeczności między omawianą zasadą a zasadą praworządności prymat należy zawsze przyznać tej ostatniej, gdyż tylko w ten sposób może być zachowany postulat praworządności.

Kodeks postępowania administracyjnego w wielu szczegółowych przepisach wyraża obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu jednostki przez organ administracyjny. Interesy te mogą być okolicznościami upoważniającymi organ administracyjny do określonego działania (np. art. 23, 99, 102, 108, 154) albo też przesłankami wyłączającymi pewne czynności organu (np. art. 98 § 1, 118 § 3, 137 zd. 2).

Naruszenie interesu społecznego jest przyczyną zmiany lub uchylecia decyzji w toku instancji (art. 137 zd. 2), a rażące jego naruszenie upoważnia organ odwoławczy nawet do wydania decyzji na niekorzyść strony odwołującej się (art. 139).

Bezpośrednie zagrożenie dla podstawowych dóbr społecznych, spowodowane realizacją praw nabytych na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej, może spowodować uchylenie bądź zmianę tej decyzji (art. 161)²⁰⁷.

Znaczenie omawianej tu zasady uwydatnia się zwłaszcza w zakresie wydawania przez organy administracji tzw. decyzji uzna-

²⁰⁵ Por. E. Smoktunowicz, *Interes społeczny, a interes strony w postępowaniu administracyjnym*, "Rada Narodowa" 1963, nr 31, s. 8-9.

²⁰⁶ Por. Rozmaryn, *O zasadach...*, s. 89; Iserzon, *Starościak*, *Kodeks...*, s. 42 i n.

²⁰⁷ Por. szerzej Borkowski, *Zmiana...*, s. 159 i n.; T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 204-208.

niowych. W uzasadnieniu do wyroku w sprawie SA 820/81²⁰⁸ NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym organ administracyjny jest obowiązany załatwić sprawę w sposób korzystny dla strony, o ile nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny.

2.2.3.3. Cytowany już art. 7 zawiera również zasadę *d'ochodzenia prawdy obiektywnej*. Z zasady tej wynika obowiązek organu administracji państwowej do wszechstronnego zbadania okoliczności faktycznych celem ustalenia rzeczywistego obrazu sprawy będącej przedmiotem postępowania. To dopiero daje podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawnego. Ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego jest bezwzględnym obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie, co należy rozumieć w ten sposób, że na nim spoczywa odpowiedzialność za realizację tej zasady, i że powinien on dążyć do ustalenia prawdy obiektywnej nawet wbrew dążeniom stron²⁰⁹.

Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej jest konkretyzowana przez szereg przepisów szczegółowych k.p.a. W pierwszym rzędzie należy tu wymienić (omawiane powyżej, patrz pkt 2.1.1) przepisy normujące wyłączenie pracownika i organu z postępowania w danej sprawie.

Omawiana tu zasada jest najbardziej bezpośrednio odzwierciedlona w przepisach normujących postępowanie dowodowe. W szczególności przepisy te stanowią obowiązek wszechstronnego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77) oraz oceny, czy dana okoliczność została udowodniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego (art. 80). Czynnikiem sprzyjającym ustaleniu prawdy obiektywnej są przepisy zabezpieczające możliwość zebrania niezbędnego materiału dowodowego (np. art. 83 § 1, 85 § 2 czy 88) oraz przyjęta w art. 75 zasada równej mocy wszystkich środków dowodowych. Wyczerpującemu ustaleniu stanu faktycznego sprzyja również zapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu dowodowym (art. 78, 79 i 81).

²⁰⁸ OSPIKA 1982, nr 1-2, poz. 22.

²⁰⁹ Należy pamiętać, że ustalenie stanu faktycznego jest zawsze zrelatywizowane do zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz przyjętej teorii dowodów. Por. Opałek, Wróblewski, *op. cit.*, s. 291-294. W działalności organów administracyjnych daje się zaobserwować częste naruszanie tej zasady, zob. Świątkiewicz, *Postępowanie...*, s. 8-12.

Czuwanie nad tym, aby decyzje administracyjne były oparte na rzeczywistym stanie faktycznym stanowi jeden z głównych aspektów kontroli decyzji przez organ odwoławczy. Wyraża się to w uprawnieniu tego organu do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego (art. 136) oraz w uprawnieniu do uchylenia decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji, jeżeli zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części (art. 138 § 2)²¹⁰.

Decyzja, którą wydano na podstawie błędnego lub niepełnego stanu faktycznego, jest decyzją wadliwą i to obciążoną wadami skutkującymi jej wzruszalnością. Ustalenie stanu faktycznego niezgodnego z rzeczywistością stanowi przesłankę wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 i 5), a w konsekwencji uchylenia decyzji ostatecznej naruszającej zasadę prawdy obiektywnej.

2.2.3.4. Unormowana w art. 8 zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa ma najbardziej ogólny charakter spośród wszystkich dotychczas omawianych zasad. Można powiedzieć, że znaczenie polityczne tej zasady jest daleko bardziej doniosłe niż jej znaczenie prawne. Celem omawianej tu zasady jest, aby obywatel, dokonując oceny swoich dotychczasowych "kontaktów" z organami administracji państwowej, doszedł do przekonania, iż działalność tych organów będzie zasługiwała na pozytywną ocenę również i w przyszłości²¹¹.

Cel ten - pozyskanie, a następnie pogłębienie zaufania obywateli - powinien być wyznacznikiem sposobu działania organu administracyjnego w toku postępowania. Trudno jest wymienić wszystkie sposoby działania organów sprzyjające realizacji tej zasady. Najogólniej rzecz ujmując, chodzi o to, aby działanie organu prowadzącego postępowanie cechowało się należytyim poziomem stosowania przepisów prawa oraz właściwym sposobem zachowania się pracowników organu wobec uczestników postępowania.

²¹⁰ Możliwość wydania decyzji kasacyjnej przez organ odwoławczy została ograniczona do wypadków niepełnego przeprowadzenia postępowania dowodowego przez organ pierwszej instancji. Por. S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1976, s. 89-91.

²¹¹ Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 123.

2.2.3.5. Zasada udzielania pomocy uczestnikom postępowania została wyrażona w art. 9 k.p.a. Z zasady tej wynikają dwojakiego rodzaju obowiązki organu administracji państwowej w zależności od tego, komu jest ta pomoc udzielana. W stosunku do strony - organ administracyjny obowiązany jest do wyczerpującego informowania jej o wszelkich okolicznościach, zarówno faktycznych jak i prawnych, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy będącej przedmiotem postępowania. W szczególności obowiązany jest do czuwania nad tym, aby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości przepisów prawa. Ten ostatni obowiązek ciąży na organie administracji państwowej również w stosunku do pozostałych podmiotów biorących udział w postępowaniu.

Z zasady tej wynika, że organ administracyjny jest nie tylko obrońcą interesów państwa w postępowaniu administracyjnym, ale również obrońcą interesów prawnych jednostki²¹². Zasada ta jest realizowana w drodze udzielania podmiotom biorącym udział w postępowaniu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, w zakresie, w jakim to jest konieczne dla ustrzeżenia tych podmiotów przed szkodą, pod którą należy rozumieć utratę uprawnień wynikających dla podmiotu biorącego udział w postępowaniu z obowiązującego porządku prawnego, a w szczególności z k.p.a.

Omawiana zasada jest konkretyzowana wprost przez wiele przepisów szczególnych kodeksu, np. przepisy nakładające na organy obowiązek pouczenia o skutkach prawnych: (a) niezastosowania się do wezwania (art. 54 § 1 pkt 6), (b) złożenia fałszywych zeznań (art. 83 § 3) oraz (c) niezwrócenia się o podjęcie zawieszonego na wniosek postępowania w przepisany terminie (art. 101 § 2). Ponadto, można tu wymienić przepisy nakładające na organ administracyjny obowiązek poinformowania podmiotu biorącego udział w postępowaniu o przysługujących mu uprawnieniach, np. w kwestii zachowania terminu wniesienia pierwszego podania (art. 66 § 2), o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytanie (art. 83 § 3) oraz o przysługującym mu środku prawnym (art. 107 § 1, 124 § 1). Zasada ta obowiązuje także wówczas, gdy brak jest w kodeksie odpowiednich przepisów szczegółowych.

Naruszenie reguł wpływających z tej zasady zagrożone jest

²¹² I. Serzon, Starościak, *Kodeks...*, s. 56.

taką samą sankcją, jaką k.p.a. stanowi w przypadku błędnego pouczenia co do prawa złożenia określonego środka prawnego (art. 112, 126)²¹³. Oznacza to, że błędne pouczenie lub brak pouczenia nie może wywołać ujemnych skutków prawnych dla podmiotu biorącego udział w postępowaniu²¹⁴.

2.2.3.6. W art. 10 § 1 została unormowana zasada czynnego udziału stron w postępowaniu. Z zasady tej wynika uprawnienie strony do kształtowania wspólnie z organem administracji państwowej przebiegu postępowania, jak i wieńczącej postępowanie decyzji. Wynika z tego, że na organie administracyjnym spoczywa obowiązek stworzenia warunków do realizacji powyższego uprawnienia przez stronę. Konkretyzując to określenie, można powiedzieć, że na organie administracyjnym spoczywają dwojakiego rodzaju obowiązki. Pierwszy polega na umożliwieniu stronie zapoznania się ze znajdującymi się w aktach sprawy materiałami, drugi - ma zapewnić stronie możliwość ustosunkowania się co do zebranych w sprawie dowodów, materiałów i żądań oraz co do dalszego przebiegu postępowania.

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu znajduje zabezpieczenie w szeregu szczegółowych przepisach k.p.a. Przepisami gwarantującymi stronie możliwość zapoznania się z zebranymi w sprawie materiałami są w szczególności art. 73 - nakazujący udostępnienie akt sprawy stronie i umożliwiający sporządzenie z nich odpisów, art. 77 § 4 - nakazujący poinformowanie strony o faktach znanych organowi z urzędu, art. 79 § 1 - zobowiązujący organ do poinformowania strony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu itp. W kwestii umożliwienia stronie czynnego kształtowania procesu stosowania prawa mającego miejsce w administracyjnym postępowaniu ogólnym podstawowe znaczenie mają w szczególności przepisy: uprawniające stronę do czynnego udziału w postępowaniu do-

²¹³ Por. rozdz. II, pkt 3.2.4 *in fine*.

²¹⁴ W uzasadnieniu do wyroku w sprawie II SA 505/81 NSA wyraził następujący pogląd: "...nie pouczenie strony w decyzji ostatecznej organu administracji wydanej w sprawie, która należy do katalogu spraw o jakich mowa w art. 196 § 2 k.p.a. - o terminie i trybie zaskarżenia tej decyzji do sądu administracyjnego - powoduje, że termin 30-dniowy do wniesienia skargi na tę decyzję nie biegnie." Cyt. za: J. Pietraszewski, *Problematyka procesowa na tle praktyki i orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [Warszawa 1981], ref. powiel., s. 7.

wodowym (art. 78 § 1, 79 § 2, 90 § 2 pkt 1, 95), a zwłaszcza art. 81 stanowiący, że okoliczność faktyczna może zostać uznana za udowodnioną tylko wówczas, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów; następnie zawarte w rozdziale 8 k.p.a. przepisy umożliwiające rozstrzygnięcie sprawy w drodze ugody; a także, uprawnijające stronę do wpływania na tok postępowania (np. art. 98 § 1, 105 § 2, 137 zd. 1).

Przestrzeganie omawianej tu zasady obwarowane jest sankcją wypływającą z art. 145 § 1 pkt 4. W literaturze²¹⁵ panuje zgodny pogląd, że postępowanie wznowia się nie tylko wówczas, gdy strona nie brała w ogóle udziału w postępowaniu, ale także wtedy, jeżeli nie wzięła udziału tylko w pewnych czynnościach postępowania, o ile są to czynności istotne dla zapoznania się z dowodami, materiałami i żądaniami innych stron oraz ustosunkowania się do nich.

W ściśle określonych wypadkach, w celu zabezpieczenia organowi administracji niezbędnej szybkości działania, jest możliwe odstępstwo od omawianej zasady (art. 10 § 2). Instytucja ta spełnia rolę swego rodzaju "wentyla bezpieczeństwa". W związku z tym przesłanki uzasadniające odstępstwo od tej zasady winne być interpretowane ścieśniająco i należyście udokumentowane.

2.2.3.7. Zasada p r z e k o n y w a n i a jest normowana przez k.p.a. w art. 11. Najcelniej istotę tej zasady oddał S. Rozmaryn pisząc, że w działalności organów administracji państwowej chodzi o to, "aby w miarę możliwości działać stale nie *ratione imperii*, lecz *imperio rationis*"²¹⁶. Ma to istotne znaczenie we współczesnej dobie, kiedy to kontakt administracji i obywatela jest niemal codzienny. Z tego też względu "bezkonfliktowy" sposób rozstrzygania spraw jest ze wszech miar pożądanym. Ciągły na organie administracyjnym obowiązek przekonywania strony co do słuszności rozstrzygnięcia ani nie osłabia jego pozycji, ani też nie wyklucza zastosowania środków przymusu, kiedy przekony-

²¹⁵ J. Litwin, Wznowienie postępowania administracyjnego z powodu niedopuszczenia do uczestnictwa, "Palestra" 1965, nr 10, s. 43; Borkowski, Zmiana..., s. 176. Takie samo stanowisko zajął także NSA, zob. Świątkiewicz, Postępowanie..., s. 9.

²¹⁶ Rozmaryn, O zasadach..., s. 899.

wanie zawiedzie. Czyni natomiast ze strony współpartnera w realizacji organizatorskich zadań państwa²¹⁷.

Omawiana zasada nie tworzy nowych, odrębnych instytucji proceduralnych. Niemniej założywszy, że realizacja tej zasady polega na wyjaśnianiu zasadności przesłanek, na których oparto rozstrzygnięcie sprawy, można przyjąć tezę o kluczowym znaczeniu w tym zakresie przepisów nakładających na organ obowiązek wyczerpującego i starannego uzasadnienia decyzji pod względem faktycznym i prawnym (art. 107) oraz wykazania celowości, a nawet konieczności - ze względów społecznych, gospodarczych, prawnych, itp. - danego rozstrzygnięcia (np. uchylenia decyzji w trybie - art. 161) lub zastosowania określonej instytucji procesowej (np. nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności - art. 108).

Dobrowolne wykonanie decyzji przez stronę jest podstawowym celem omawianej tu zasady. Ostateczny efekt przekonywania zależy jednak od strony. Dlatego też, organ administracyjny zobowiązany jest do "starannego" działania w tym zakresie, nie ponosi jednak odpowiedzialności za wynik.

2.2.3.8. Kolejną zasadą formułującą reguły przetwarzania informacji w toku postępowania administracyjnego jest zasada rozstrzygania spraw spornych w drodze ugody (art. 13). Istota tej zasady polega na przyznaniu stronom prawa do ugodowego załatwienia określonych kategorii spraw. Mówiąc inaczej, w sprawach o spornym charakterze strony zostały uprawnione do samodzielnego kształtowania decyzji stosowania prawa. W postępowaniu administracyjnym dotyczącym omawianych kategorii spraw organ administracji państwowej powinien podjąć czynności skłaniające strony do zawarcia ugody. W wypadku, gdy strony zawrą ugodę, rola organu ogranicza się do skontrolowania, czy uгода nie narusza prawa, interesu społecznego lub słusznego interesu stron. Zatwierdzenie ugody przez organ administracyjny stanowi warunek jej mocy prawnej. Scharakteryzowana powyżej zmiana roli, jaką organ administracyjny pełni w procesie stosowania prawa, wynika z samej istoty ugody. W postępowaniu za-

²¹⁷ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 106.

kończonym zawarciem ugody rola organu administracyjnego ogranicza się do kontroli "decyzji"²¹⁸ podjętej przez strony.

Znaczenie tej zasady jest upatrywane przede wszystkim we wzmocnieniu czynnego udziału stron w postępowaniu²¹⁹. Reprezentowany jest również pogląd negujący celowość wprowadzenia do postępowania administracyjnego ugody jako formy załatwienia sprawy. Zdaniem Z. Janowicza²²⁰, stosowanie tej instytucji niedostatecznie chroni pozycję strony w postępowaniu administracyjnym.

Realizacji omawianej tu zasady służą przepisy zawarte w art. 114-122 k.p.a., a w szczególności art. 114 i 115 określające przesłanki zawarcia ugody oraz art. 122 zrównujący ugodę jako formę załatwienia sprawy z decyzją administracyjną. Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki jak decyzja administracyjna.

Niedopuszczenie do zawarcia ugody przez organ pierwszej instancji stanowi podstawę odwołania. Zawarcie ugody w postępowaniu odwoławczym powoduje utratę mocy przez decyzję organu pierwszej instancji. Przestaje ona obowiązywać z mocy prawa. Nieuzasadnione niedopuszczenie przez organ administracyjny do zawarcia ugody stanowi w wypadku decyzji ostatecznych kwalifikowane naruszenie prawa. Jest ono podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jako decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2)²²¹.

2.2.3.9. Sformułowana w art. 12 zasada *s z y b k o ś c i i p r o s t o t y p o s t ę p o w a n i a* określana jest powszechnie jako dotycząca przede wszystkim techniki postępowania²²². Istota jej kryje się w nałożeniu na organ administracyjny obowiązku szybkiego, a zarazem wnikliwego działania w celu wyjaśnienia wszelkich okoliczności faktycznych sprawy i wydania de-

²¹⁸ Rozumiem tu decyzję jako dokonanie wyboru pomiędzy różnymi wariantami działania, Bros s, op. cit., s. 34.

²¹⁹ Zob. J. J e n d r o ś k a, *Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej*, PiP 1977, nr 4, s. 27.

²²⁰ Z. J a n o w i c z, *Uwagi o doskonaleniu postępowania administracyjnego*, PiP 1978, nr 5, s. 60.

²²¹ Por. B. A d a m i a k, *Nowe instytucje ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] *Nowe zjawiska...*, s. 14-15.

²²² Por. np. S. G e b e r t, *Postulat szybkości w postępowaniu administracyjnym*, "Rada Narodowa" 1960, nr 36.

cyzji. Czynnikiem warunkującym spełnienie postulatu szybkości jest właściwy dobór środków procesowych, których wykorzystanie zapewni zarówno dokładne ustalenie stanu faktycznego sprawy, jak i szybkie jej załatwienie. Posłużenie się formą rozprawy administracyjnej (art. 89 § 1) albo nakłonienie stron do zawarcia ugody (art. 114) mogą służyć za przykłady działania organu prowadzącego postępowanie, które stanowi realizację zasady szybkości postępowania. Obowiązek posługiwania się środkami najprostszymi oznacza obowiązek posługiwania się środkami najbardziej celowymi z punktu widzenia szybkości rozstrzygnięcia sprawy w określonych warunkach, choćby przyjęty sposób postępowania był bardziej skomplikowany od innych²²³.

Omawiana tu zasada jest realizowana przez przepisy k.p.a. określające maksymalne terminy na dokonanie określonych czynności procesowych przez poszczególnych uczestników postępowania. Szczególne znaczenie mają zawarte w art. 35-38 i 216 przepisy określające maksymalne terminy, w których sprawy powinny być załatwiane, i obwarowujące je pewnymi obowiązkami i rygorami.

2.2.3.10. W art. 14 § 1 została sformułowana zasada ogólnej p i s e m n o ś c i postępowania. Podobnie jak zasada szybkości i prostoty odnosi się ona przede wszystkim do techniki postępowania. W ścisłym rozumieniu zasada ta oznacza obowiązek zachowania formy pisemnej przez akty rozstrzygające sprawę będącą przedmiotem danego postępowania, tzn. przez decyzje i ugody. W szerszym znaczeniu odnosi się ona również do wszystkich czynności podejmowanych w toku załatwiania sprawy, jak np. komunikowania się organu ze stronami i stron z organem, przeprowadzenia postępowania dowodowego, wydawania postanowień itp.

Ustna forma załatwienia sprawy dopuszczalna jest przez kodeks jedynie w wypadkach, gdy przemawia za tym interes strony i nie jest to sprzeczne z przepisami prawa (art. 14 § 2). Niemniej i w tym wypadku organ prowadzący postępowanie obowiązany jest udokumentować ten fakt na piśmie. Formę dokumentacji stanowi protokół lub podpisana przez strony adnotacja.

Zasadę pisemności realizują liczne przepisy szczegółowe kodeksu. Należy tu przede wszystkim wymienić przepisy określające

²²³ D a w i d o w i c z, *Ogólne postępowanie...*, s. 119.

formę pism kierowanych przez organ do strony, jak i pism kierowanych przez stronę do organu prowadzącego postępowanie, a także przepisy o protokołach i adnotacjach (art. 67-72).

2.2.3.11. Unormowana w art. 15 zasada dwuinstancyjności oznacza możliwość dwukrotnego rozpoznania sprawy przez dwa różne organy. Prawo żądania weryfikacji wydanej decyzji administracyjnej posiadają strony oraz uczestnicy na prawach stron. Żądanie to jest połączone w zasadzie ze wstrzymaniem wykonania zaskarżonej decyzji i może być zgłaszane tylko jeden raz. Zgłoszenie tego żądania powoduje przeniesienie rozpoznania sprawy do kompetencji innego organu administracji państwowej, którym jest z reguły organ wyższego stopnia²²⁴.

Realizacji tej zasady służą przede wszystkim zawarte w art. 127-140 przepisy dotyczące odwołań i postępowania odwoławczego. W świetle tych przepisów postępowanie odwoławcze ma na celu powtórne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie całej sprawy. Odwołanie jest jedynie czynnikiem powodującym uruchomienie postępowania weryfikacyjnego, w żadnym zaś wypadku wyznaczającym jego zakres. W postępowaniu odwoławczym stanowi ono jeden z elementów całokształtu sprawy i jako taki jest oceniane przez organ drugiej instancji.

Wyjątek od omawianej tu zasady został unormowany w art. 127 § 3. Zgodnie z tym przepisem, decyzje wydane w pierwszej instancji przez naczelne organy administracji państwowej są ostateczne. W tych wypadkach strona może jedynie wystąpić z wnioskiem do organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji, o powtórne rozpatrzenie sprawy.

2.2.3.12. Kolejną zasadą ogólną postępowania administracyjnego jest zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Została ona unormowana w art. 16 § 1 k.p.a. Decyzje ostateczne²²⁵ to takie decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. Istota omawianej tu zasady polega na dopuszczalności

²²⁴ Od tej zasady są jednak wyjątki, por. np. art. 176 § 1 k.p.a.

²²⁵ Na temat znaczeń terminów "decyzja ostateczna" i "decyzja prawomocna" zob. Borkowski, *Zmiana...*, s. 31 i n. oraz powołana tam literatura.

zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej tylko w przypadkach określonych w kodeksie. Oznacza to, że decyzja ostateczna obowiązuje dopóty, dopóki nie zostanie uchylona w sposób zgodny z prawem lub dopóki nie zostanie stwierdzona jej nieważność lub wygaśnięcie. To ostatnie stwierdzenie charakteryzuje zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych od strony proceduralnej.

Kodeks postępowania administracyjnego wymienia szereg przyczyn, które stanowią przesłanki całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej. Zgodnie z przepisami szczegółowymi k.p.a., ostateczna decyzja może być uchylona lub zmieniona, jeżeli jest dotknięta wadami skutkującymi wznowienie postępowania (art. 145); jeżeli jest decyzją, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa (art. 154); jeżeli strona wyrazi zgodę na jej zmianę lub uchylenie (art. 155) albo dalsze istnienie tej decyzji stwarza zagrożenie dla szczególnie chronionych dóbr społecznych lub osobistych (art. 161), a także w przypadkach²²⁶ przewidzianych przepisami szczególnymi (art. 163) oraz, gdy strona nie dopełniła czynności objętych zaleceniem organu (art. 162 § 2). Ponadto stwierdza się nieważność decyzji w wypadku, gdy jest ona dotknięta wadami określonymi w art. 156 § 1, oraz wygaśnięcie decyzji w wypadku, gdy stała się ona bezprzedmiotowa lub strona nie dopełniła warunku zastrzeżonego w tej decyzji (art. 162 § 1). Analiza powyższych instytucji pozwala na stwierdzenie, że słuszny jest pogląd J. Borkowskiego, zgodnie z którym cecha trwałości przysługuje jedynie tym decyzjom ostatecznym, na mocy których strony nabyły prawa²²⁷. Trudno jest bowiem mówić o trwałości decyzji ostatecznych, które mogą być zmienione w każdym czasie (por. art. 154 § 1).

Na straży zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych stoi przepis art. 156 § 1 pkt 3 określający obowiązek stwierdzenia nieważności decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Z powyższej sytuacji należy wyeliminować te wszystkie przypadki, kiedy wydanie decyzji w sprawach już poprzednio rozstrzygniętych inną decyzją ostateczną wynika z przepisów k.p.a.

²²⁶ Np. art. 10 ust. 2 cyt. wyżej ustawy o zgromadzeniach.

²²⁷ B o r k o w s k i, *Zmiana...*, s. 49.

Celem omawianej tu zasady jest nie tylko ochrona praw nabytych strony i zabezpieczenie pewności obrotu prawnego, ale również zapewnienie organom administracji państwowej niezbędnej elastyczności działania. Stąd statuowana przez kodeks trwałość ostatecznych decyzji administracyjnych jest względna w tym sensie, że granice jej są ustalone określonymi przez prawo warunkami dopuszczalności zmiany tych decyzji.

2.2.3.13. Zasada sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych została zawarta w art. 16 § 2 k.p.a. Istota tej zasady zawiera się w stwierdzeniu, iż decyzja administracyjna może się stać przedmiotem badania prowadzonego pod kątem jej zgodności z prawem. Badanie to ma miejsce w odrębnym postępowaniu prowadzonym przez kompetentny do tego organ, którym jest niezawisły sąd²²⁸. Przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym jest zatem spór między organem, który wydał decyzję administracyjną, a adresatem tej decyzji (stroną administracyjnego postępowania ogólnego) o legalność tejże właśnie decyzji. W sporze tym zmienia się pozycja organu administracyjnego, a mianowicie: w procesie stosowania prawa, jaki ma miejsce w postępowaniu przed sądem administracyjnym, organ administracyjny pełni rolę układu regulowanego.

Zasada ta jest konkretyzowana przez przepisy działu VI k.p.a. oraz przez przepisy ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - k.p.a.²²⁹ Zgodnie z nimi, organem dokonującym kontroli legalności decyzji jest Naczelny Sąd administracyjny (art. 2 ustawy styczniowej). Prawo żądania kontroli zgodności decyzji administracyjnych z prawem przysługuje stronie, organizacji społecznej, o ile brała udział w postępowaniu administracyjnym w charakterze podmiotu na prawach strony oraz prokuratorowi. Sądową kontrolą są objęte ostateczne decyzje administracyjne, o ile dotyczą spraw określonych w art. 196 § 2²³⁰. Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w sprawie legalności decyzji

²²⁸ Por. szerzej A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 100-104.

²²⁹ Ustawa z 31 I 1980 r. (Dz. U. nr 4, poz. 8) zwana dalej "ustawą styczniową".

²³⁰ Por. szerzej Świątkiewicz, *Przedmiotowy zakres...*, s. 66.

(art. 207). Organ, który wydał zaskarżoną decyzję, zajmuje w postępowaniu sądowym pozycję strony przeciwnej w stosunku do skarżącego (art. 202 § 1). Orzeczenie potwierdzające zgodność decyzji z prawem ma charakter deklaratoryjny; stwierdza ono, że stosunek prawny ukształtowany decyzją administracyjną został oparty na właściwej podstawie prawnej. Natomiast wyrok stwierdzający nielegalność decyzji jest orzeczeniem konstytutywnym, gdyż znosi ukształtowany decyzją administracyjną stosunek prawny lub stwierdza, iż konkretyzacja tego stosunku nastąpiła z naruszeniem prawa.

Znaczenie tej zasady polega przede wszystkim na wzmocnieniu praworządności, jako cechy działania organów administracji państwowej. Jednocześnie instytucja sądowej kontroli wiąże działalność organów wchodzących w skład systemu administracji państwowej z działalnością innych organów państwowych w sensie ujednolicenia poglądów na znaczenie stosowanych przepisów prawa. Wyłączenie z zakresu sądowej kontroli decyzji badania ich celowości stanowi wyraz rozdzielenia kompetencji poszczególnych ogniw aparatu państwowego.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego zawierają zasadnicze dla procesu przetwarzania informacji reguły, którymi powinien posługiwać się układ regulujący w procesie regulacji. Tworzą one pewien system, co powoduje, że zawarte w nich reguły mogą być w pełni zinterpretowane dopiero po uwzględnieniu pozostałych. Wynika to z faktu, że zawierają one reguły ogólne (dotyczące całości postępowania), a zarazem przewodnie, tzn. takie, które nadają całokształtowi działania podejmowanego przez układ w procesie regulacji określony kierunek społeczno-polityczny.

Dwie spośród omawianych wyżej zasad, a mianowicie zasada praworządności oraz zasada dochodzenia prawdy obiektywnej mają podstawowe znaczenie dla pozostałych. Należy to rozumieć w tym sensie, że określają one nieprzekraczalne granice realizacji celów nakreślonych przez pozostałe zasady. Przykładowo, postulat załatwiania spraw spornych w drodze ugody jest tak długo regułą obowiązującą organ prowadzący postępowanie, jak długo nie jest to sprzeczne z prawem i nie prowadzi do nadmiernego uproszczenia postępowania, które w konsekwencji może spowodować niedostateczne wyjaśnienie stanu faktycznego; albo - reguła postępowania wy-

pływająca z zasady pisemności obowiązuje w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla uniknięcia nieporozumień i nieścisłości w kwestii rozumienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Płyne stąd wniosek, że powyższe zasady określają granice procesu przetwarzania informacji, jaki ma miejsce w administracyjnym postępowaniu ogólnym.

2.3. Ostatnią grupę norm regulujących administracyjne postępowanie ogólne stanowią normy odnoszące się do informacji wyjściowych nadawanych przez układ regulujący. Informacje te są rozstrzygnięciem konkretnej sprawy i posiadają określone znaczenie procesowe oraz materialnoprawne. W postępowaniu administracyjnym mają one postać indywidualnego aktu administracyjnego²³¹ lub ugody.

2.3.1. Normy określające skutki rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu administracyjnym zostały zawarte w art. 104 § 2 i 121. Wynika z nich, iż ustawodawca przyjął dychotomiczny podział aktów prawnych kończących postępowanie administracyjne.

Pierwsze z nich to te, o których norma stanowi, że "rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części". Wywierają one zarówno skutki procesowe, jak i materialnoprawne. Ich skutek procesowy polega na tym, że kończą one postępowanie w danej instancji, co w określonych wypadkach jest równoznaczne z zakończeniem stosunku procesowego łączącego układ regulujący z regulowanym. Ponadto akty te konkretyzują uprawnienia lub obowiązki materialnoprawne określonych podmiotów i wywołują jednocześnie skutki prawne po stronie samej administracji państwowej²³².

Materialnoprawnego skutku nie wywołują natomiast akty, o których przepis mówi, że "w inny sposób kończą sprawę w danej instancji". Do grupy tych aktów należy zaliczyć przede wszystkim: decyzje o umorzeniu postępowania (art. 105)²³³, decyzje kasacyjne organu odwoławczego (art. 138 § 2), decyzje o odmowie wzno-

²³¹ K.p.a. używa na określenie indywidualnych aktów administracyjnych zapadających w postępowaniu administracyjnym terminu "decyzja".

²³² Filippek, *Założenia...*, s. 199.

²³³ *Ibidem*, s. 199-200.

wienia postępowania (art. 149 § 3) i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 157 § 3).

Dla aktów wywierających jedynie skutki procesowe została zastrzeżona forma decyzji. Akty mające formę ugody zawsze rozstrzygają sprawę co do jej istoty, a więc zawsze są aktami wywierającymi skutki materialnoprawne. Wynika to z samego określenia ugody, jak i przepisu art. 116 § 2, zgodnie z którym organ prowadzący postępowanie obowiązany jest załatwić sprawę w formie decyzji, jeżeli strony odstąpią od zamiaru zawarcia ugody lub nie dotrzymają terminu wyznaczonego dla jej zawarcia.

Istotne dla naszych rozważań są rozstrzygnięcia, które wywołują zarówno skutki procesowe, jak i materialnoprawne, a więc ugody oraz decyzje rozstrzygające sprawę co do istoty. Rozstrzygnięcia te stając się elementem porządku prawnego, kształtują prawa i obowiązki stron na przyszłość. Celem zawartych w nich informacji jest nie tylko zaznajomienie strony z jej sytuacją prawną, ale przede wszystkim wywołanie pożądanego typu zachowania się strony. Z tego powodu ważną kwestią staje się forma tych rozstrzygnięć.

2.3.2. Nośnikiem informacji wyjściowych układu regulującego, tj. rozstrzygnięć zapadłych w administracyjnym postępowaniu ogólnym, są pisma noszące nazwę decyzji lub ugody.

Decyzje są sformalizowanymi nośnikami informacji. Każda z nich powinna zawierać elementy określone w art. 107. Ponadto przepisy wyróżniają fakultatywne części składowe decyzji administracyjnej. Do obligatoryjnych elementów treści decyzji należy określenie organu wydającego decyzję, data wydania decyzji, powołanie podstawy prawnej, ośnova decyzji, uzasadnienie faktyczne i prawne przyjętego rozstrzygnięcia, pouczenie w sprawie możliwości i trybu zaskarżenia rozstrzygnięcia oraz oznaczenie adresata decyzji (art. 107 § 1).

Do fakultatywnych części decyzji należą m. in. klauzula natychmiastowej wykonalności (art. 108) oraz warunek, termin i zlecenie²³⁴. Jak słusznie zauważa J. Borkowski, są one tymi czę-

²³⁴ Pojęcia warunku, terminu i zlecenia zostały zapożyczone z prawa cywilnego. Zob. Borkowski, *Zmiana...*, s. 171 i n. oraz powołana tam literatura.

ściami decyzji, które zawierają postanowienia dodatkowe związane z rozstrzygnięciem sprawy²³⁵.

Decyzje mają w zasadzie formę pisemną. Pod pisemną formą decyzji należy rozumieć dokument odpowiadający pod względem swej treści wymaganiom określonym w art. 107. W wyjątkowych wypadkach (art. 14 § 2) decyzje mogą mieć formę ustną. Niemniej należy wówczas utrwalić w protokole lub podpisanej przez stronę adnotacji przynajmniej osnowę i krótkie uzasadnienie przyjętego rozstrzygnięcia.

Uгода jest również sformalizowanym nośnikiem rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu administracyjnym. W myśl art. 117 § 1 powinna ona zawierać następujące elementy: (1) wskazanie organu, przed którym została zawarta; oraz podpis pracownika organu upoważnionego do jej sporządzenia; (2) datę sporządzenia; (3) osnowę, czyli przedmiot i treść ugody; (4) wzmiankę o jej odczytaniu i przyjęciu; (5) oznaczenie stron wraz z ich podpisami. Uгода wymaga formy pisemnej.

Warunkiem mocy prawnej rozstrzygnięcia zawartego w ugodzie jest zatwierdzenie przez organ administracji, przed którym uгода została zawarta (art. 118 § 1). Zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia następuje w drodze postanowienia (art. 119 § 1). Kryteria kontroli prawidłowości ugody stanowią: (1) zgodność z prawem, (2) uwzględnienie stanowiska organu współdziałającego, (3) zgodność z interesem społecznym, (4) zgodność ze słusznymi interesami stron (art. 118 § 3). Organ administracyjny prowadzi zatem kontrolę treści ugody zarówno z punktu widzenia legalności, jak i celowości.

Konstrukcja zatwierdzonej ugody charakteryzuje się tym, iż jej znaczenie procesowe i materialnoprawne wpływa z dwóch różnych aktów. Skutki materialnoprawne płyną z rozstrzygnięcia zawartego w ugodzie. Natomiast rozstrzygnięcie zawarte w postanowieniu wywiera skutek procesowy - kończy sprawę w danej instancji.

Decyzje zawierają niejednokrotnie pewne braki, omyłki i niejasności. Jeżeli decyzja nie zawiera pewnych informacji - tzn.

²³⁵ *Ibidem*. W literaturze można spotkać również pogląd określający warunek, zlecenie i termin jako warunki ważności decyzji. Jandy-Jendrośka, Jendrośka, *op. cit.*, s. 212.

oznaczenia organu, strony lub pozbawiona jest osnowy - należy przyjąć, że nie jest ona nośnikiem indywidualnego aktu administracyjnego, ponieważ brak jej elementów, które stanowią o tym, iż wypowiedź organu jest władczym określeniem sytuacji konkretne-
go adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie²³⁶. Jeżeli decyzja jest dotknięta innymi brakami - np. nie zawiera daty, uzasadnienia, pouczenia co do możliwości i trybu zaskarżenia rozstrzygnięcia lub podpisu - to jest ona wadliwa. Rodzi to określone uprawnienia procesowe strony, mające na celu usunięcie wad. Jednym z nich jest żądanie uzupełnienia decyzji co do osnowy oraz pouczenia w sprawie możliwości i trybu zaskarżenia rozstrzygnięcia (art. 111 § 1). Ponadto strona może żądać sprostowania błędów pisarskich i rachunkowych²³⁷ oraz innych oczywistych pomyłek zawartych w decyzji (art. 113 § 1). Wreszcie strona może żądać wyjaśnienia niezrozumiałych dla niej fragmentów decyzji (art. 113 § 2). W wyjaśnieniu organ określa jak rozumiał swoją decyzję w chwili jej wydania. Wyjaśnienie to nie może pod żadnym pozorem zmieniać osnowy decyzji. Pozostałe braki formalne mogą być przedmiotem odwołania złożonego przez stronę.

Przepis art. 122 stanowi, że w sprawach nie uregulowanych przepisami dotyczącymi ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące decyzji. Jednocześnie na organie, przed którym dochodzi do zawarcia ugody, spoczywa obowiązek czuwania nad tym, aby była ona zgodna z prawem. Tym samym zobowiązany jest on do dopilnowania, aby ugoda nie była dotknięta brakami formalnymi, a w szczególności, żeby zawierała wszystkie obligatoryjne elementy jej treści. Niemniej może się zdarzyć, iż zatwierdzona ugoda będzie zawierała pewne omyłki lub braki. Zakładając, że ugoda ma regulować stosunki między stronami tak, jak by to uczynił organ prowadzący postępowanie, gdyby nie doszło do zawarcia ugody, należy przyjąć, że uprawnienia do uzupełnienia ugody w zakresie jej osnowy, a

²³⁶ Por. I s e r z o n, * S t a r o ś c i a k, *Kodeks...*, s. 214. Tak samo orzecznictwo NSA, zob. Ś w i a t k i e w i c z, *Postępowanie...*, s. 15.

²³⁷ Błąd rachunkowy oznacza tutaj omyłkę w działaniu matematycznym i musi być zawarty w treści decyzji, aby mógł być sprostowany w tym trybie. Opinia nr 9 zespołu doradczego do spraw k.p.a. przy RM z 29 III 1963 r., Pr 5029-3/62, *GIAT* 1963, nr 7.

także uprawnienia do sprostowania zawartych w ugodzie błędów pisarskich, rachunkowych i innych oczywistych omyłek oraz uprawnienia do wyjaśniania wątpliwości co do treści ugody przysługują organowi, przed którym ugoda została zawarta.

2.3.3. Kanałem komunikacyjnym służącym do przekazywania informacji zawartych w decyzji lub ugodzie jest doręczenie. Układem-nadawcą komunikatu jest tutaj organ administracji, który wydał decyzję lub postanowienie zatwierdzające ugodę. Układem-odbiorcą jest strona będąca adresatem skonkretyzowanych w decyzji lub ugodzie praw i obowiązków.

Doręczenie decyzji może mieć postać doręczenia pisemnego - co jest regułą - lub ustnego (art. 109). Ugodę doręcza się zawsze na piśmie, ponieważ przepisy k.p.a. przyjmują formę pisemną tego komunikatu jako obligatoryjną (art. 117 § 1).

W pozostałym zakresie problematyki doręczenia jako kanału komunikacyjnego służącego do przekazywania informacji zawartych w decyzji i ugodzie zachowują swą aktualność uwagi, charakteryzujące doręczenie jako kanał komunikacyjny służący przekazywaniu informacji o okolicznościach faktycznych sprawy - por. pkt 2.2.2.

2.3.4. Rozstrzygnięcie sprawy zawarte w decyzji lub ugodzie jest podejmowane w celu osiągnięcia założonego stanu układu regulowanego. Stan ten może polegać na osiągnięciu założonej sytuacji faktycznej lub prawnej. W tym celu akt administracyjny ustala konkretne uprawnienie lub konkretny obowiązek indywidualnie określonego adresata. Założony stan może zostać osiągnięty albo przez samo wydanie aktu (nadanie obywatelstwa, zmiana nazwiska), albo też dopiero w drodze wykonania tego aktu (np. nakaz złożenia broni palnej do depozytu). W tym ostatnim przypadku akt administracyjny stanowi podstawę wykonania - pod groźbą zastosowania przymusu państwowego - skonkretyzowanych w nim praw i obowiązków²³⁸. Ten walor przysługuje w zasadzie jedynie rozstrzygnięciom ostatecznym. Wyjątkowo akt administracyjny jest wykonalny również przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Ma to miejsce w wypadkach, gdy aktowi temu został nadany rygor na-

²³⁸ Por. szerzej np. J e n d r o ś k a, *Zagadnienia...*, w szczególności s. 32-39; Z. L e o Ń s k i, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, w szczególności s. 8-12.

tychmiastowej wykonalności oraz gdy orzeczenie podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa, a także wówczas, gdy jest zgodne z żądaniami wszystkich stron (art. 130 § 3 i 4).

Rozstrzygnięcia nieostateczne nie posiadają waloru trwałości konkretyzowanych przez nie praw i obowiązków strony. Z tego też względu nie posiadają one znaczenia materialnoprawnego²³⁹. Rozstrzygnięcie nieostateczne wywiera jedynie określone skutki procesowe. Po pierwsze, kończy ono postępowanie w pierwszej instancji i z tą chwilą dopiero strona może realizować swoje uprawnienie do wniesienia odwołania. Po drugie, wiąże organ, który je wydał (art. 110), organ ten bowiem może zmienić akt - po doręczeniu decyzji nieostatecznej stronie - jedynie w wypadkach przewidzianych przez kodeks, np. gdy zajdą okoliczności określone w art. 132.

W wypadku wniesienia odwołania od orzeczenia nieostatecznego, zawarte w nim rozstrzygnięcie zmienia swój charakter. Z tą chwilą przestaje ono pełnić funkcję sygnału sterowania, a staje się jedną z informacji wejściowych układu stosującego prawo i podlega dalszemu przetwarzaniu w celu wydania nowego rozstrzygnięcia prawnego. Przetwarzanie to może w dalszym ciągu przebiegać na pierwszym poziomie działania układu regulującego. Ma to miejsce w wypadku, gdy wniesione odwołanie jest zgodne z żądaniem wszystkich stron oraz gdy organ, który wydał rozstrzygnięcie nieostateczne, uzna że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie (art. 132). W przeciwnym wypadku proces przetwarzania informacji będzie miał miejsce na drugim poziomie funkcjonowania układu regulującego (art. 133), tzn. podmiotem dokonującym tego przetworzenia będzie organ drugiej instancji. Celem postępowania

²³⁹ Kwestia czy strony mogą nabyć prawa na mocy decyzji nieostatecznej jest sporna. Przychyłam się tu do poglądu J. Borkowskiego, który twierdzi, że skoro nabycie praw z aktu administracyjnego ma cechować trwałość i realność, to nie można mówić o nabyciu praw z decyzji nieostatecznej, wobec szerokiej możliwości zmiany lub uchylecia tych decyzji. Borkowski, *Zmiana...*, s. 21 i n.; por. także J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948, s. 243-244 oraz Jendrośka, *Zagadnienia...*, s. 33-34. Odmienne natomiast por. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 190-191; Iserzon, *Starościak, Kodeks...*, s. 260-261; W. F. Dąbrowski, recenzja cyt. książki J. Borkowskiego, *RPEiS* 1968, nr 2, s. 367-368; oraz Biernat, J. Zimmerman, *Problemy stabilizacji nieostatecznych decyzji administracyjnych*, Krak. Stud. Prawn. 1974, s. 72-73.

nia odwoławczego jest "ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie całej sprawy"²⁴⁰, a zatem nieostateczne rozstrzygnięcie stanowi w nim informację o takim samym znaczeniu jak każda inna informacja wejściowa.

²⁴⁰ Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 218.

R o z d z i a ł I V

ORGANY ADMINISTRACYJNE PODEJMUJĄCE DECYZJE W TRYBIE ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA OGÓLNEGO JAKO UKŁADY PRZETWARZANIA INFORMACJI

1. STEROWANIE ZA POMOCĄ NORM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1.1. Sterowanie za pomocą prawa²⁴¹ przebiega w określonym makroukładzie społecznym²⁴². W makroukładzie tym wyróżniliśmy 4 elementy, a mianowicie: (a) układ sterujący, (b) układ korekcyjny, (c) układ sterowany oraz (d) układ "środowisko zewnętrzne" (por. rys. 1). Założywszy, że prawo ma charakter instrumentalny, określiłem je jako środek służący osiągnięciu zamierzonego celu. Generalnie rzecz ujmując, prawo służy realizacji dwóch grup celów, które łącznie określiłem mianem "celu instrumentalnego" i "celu homeostatycznego" (por. rozdz. I pkt 1).

Określenie, o jaki cel chodzi w konkretnym wypadku, zależy od punktu odniesienia. Przykładowo, w rozpatrywanym tu makroukładzie społecznym wydanie norm prawnych spowoduje zmianę w układzie sterowanym, czyli będzie oddziaływało transformująco na stosunki społeczne. Z tego punktu widzenia działalność tych norm można określić jako dążenie do celu instrumentalnego. Jednakże odnosząc

²⁴¹ W cybernetyce społecznej sterowanie za pomocą prawa jest klasyfikowane jako sterowanie informacyjne właściwe bezpośrednie. Por. K o s s e c k i, *op. cit.*, s. 190-192.

²⁴² Stan makroukładu społecznego można określić przez dobór odpowiednich parametrów i określenie ich wartości. W wyróżnionym przez nas makroukładzie społecznym na parametry te składać się będzie: określona formacja społeczno-ekonomiczna wyznaczona przez określoną strukturę ekonomiczną, związany z nią układ stosunków społecznych oraz określony sposób produkcji. Dopiero podanie wartości tych parametrów pozwala określić stan badanego makroukładu społecznego. Transformacja makroukładu społecznego ma miejsce wówczas, gdy zmieniają się wartości wyróżnionych parametrów np. przejście z formacji feudalnej do kapitalistycznej. Por. szerzej W. K a r s z, *Próba charakterystyki zależno-*

to działanie do makroukładu społecznego, może się okazać, że ma ono charakter homeostatyczny, gdyż zmniejsza prawdopodobieństwo transformacji makroukładu, zachowując jego parametry w stanie nie zmienionym²⁴³.

Mając na względzie ogólnospołeczne funkcje państwa, można przyjąć, że nadrzędnym celem prawa jest utrzymanie takiego stanu makroukładu społecznego, który jest korzystny z punktu widzenia interesów klasy panującej, ale który nie naruszy jednocześnie podstaw homeostazy biologicznej oraz homeostazy społecznego współistnienia²⁴⁴. W tym ujęciu, podstawowa funkcja prawa jako systemu norm polega na takim sterowaniu makroukładem społecznym, które umożliwia osiągnięcie stabilności lub co najmniej zmniejszenie entropii²⁴⁵, czyli dezorganizacji makroukładu społecznego. Osiągnięciu stanu stabilizacji służy zarówno stanowienie norm, których celem jest zachowanie pewnych stosunków uznanych za ułatwiające stabilizację - w tym zakresie prawo służy realizacji celu homeostatycznego - jak i stanowienie norm mających na celu likwidację stosunków, które zostały uznane przez normodawcę za obniżające stabilność społeczeństwa - w tym zakresie prawo realizuje cel instrumentalny, dokonując transformacji niepożądanych stosunków społecznych. Oddziaływanie normatywne systemu prawa jest oddziaływaniem informacyjnym. System prawa stanowi zatem narzędzie informacyjnego oddziaływania na społeczeństwo. Przyjmując, że społeczeństwo można rozpatrywać jako układ cybernetyczny (spełniający warunek wysokiej złożoności, probabilizmu oraz samo-regulacji), można uznać, że układy posługujące się normami jako instrumentem sterowania pełnią funkcję homeostatu, czyli wewnętrznego urządzenia makroukładu społecznego umożliwiającego samo-regulację²⁴⁶.

Funkcję sygnałów sterowania w makroukładzie społecznym pełnią informacje normatywne szczególnego rodzaju. Normatywnymi nazywa-

ści funkcjonalnych między prawem a stosunkami społecznymi, "Zeszyty Naukowe UŁ" 1970, S. I, nr 73, s. 68.

²⁴³ Ibidem, s. 74.

²⁴⁴ Por. szerzej J. W r ó b l e w s k i, *Law as an Instrument of Social Homeostasis*, "Archiv für Rechts und Socialphilosophie" 1981, Nr. 1.

²⁴⁵ Na temat entropii por. szerzej np. J a g ł ó m, *op. cit.*, s. 25 i n., w szczególności s. 37.

²⁴⁶ Por. M r ó z e k, *Problemy...*, s. 32.

my informacje, które są zawarte w normach, czyli zwrotach językowych, składających się, z syntaktycznego punktu widzenia, z dwóch elementów - tzw. operatora normotwórczego oraz wzoru zachowania się. Operator normotwórczy występuje w trzech postaciach: "nakazane jest, aby...", "zakazane jest, aby...", "dozwolone jest, aby..."²⁴⁷. Wzór zachowania się natomiast występuje w postaci zdania opisowego, które określa co zostało zakazane, nakazane lub dozwolone przez twórcę normy. Szczególny rodzaj omawianych tu informacji normatywnych wynika z faktu, że zawarte są one w normach prawnych. Normami prawnymi zaś są normy spełniające określone warunki treściowe oraz określone warunki dotyczące ich tworzenia wynikające z przyjętej definicji prawa. Przyjmuję - nie wdając się bliżej w rozważania dotyczące definicji prawa²⁴⁸ - że chodzi tu o tworzone przez uprawniony do tego układ, zwany normodawcą, i zawarte w komunikatach mających postać tekstów prawnych normy generalne, skierowane do układów będących adresatami tych tekstów. Informacje normatywne nie tylko określają pożądane z punktu widzenia normodawcy (układ sterujący) zachowanie adresatów norm, ale również statuuja charakter i strukturę kanałów komunikacyjnych łączących poszczególne elementy makroukładu społecznego, a tym samym wyznaczają strukturę informacyjną społeczeństwa jako makrosystemu²⁴⁹. Wreszcie, zakładam również, że normy prawne są w stanie zapewnić stabilizację makroukładu społecznego. To w wysokim stopniu idealizujące założenie pozwala uniknąć podejmowania w tym miejscu wysoce kontrowersyjnej problematyki aksjologicznej, związanej z zagadnieniem skuteczności prawa.

Słusznie zauważa Wiesław Karsz²⁵⁰, że prawo jako instrument sterowania posiada dwojakiego rodzaju moc, a mianowicie: moc określającą i sankcjonującą. Moc określająca wynika z faktu, iż prawo jest zbiorem reguł, które wyznaczają adresatom określone wzory zachowania się oraz określają skutki postępowania niezgod-

²⁴⁷ Bliżej W. Lang, *Teoria prawa*, Toruń 1972, s. 92 i n.

²⁴⁸ Por. np. Lang, Wróblewski, Zawadzki, *op. cit.*, s. 264 i n.

²⁴⁹ Jest to kolejne założenie idealizacyjne, jako że normatywna struktura informacyjna makroukładu społecznego nie pokrywa się z jego rzeczywistą strukturą.

²⁵⁰ Karsz, *Próba...*, s. 65-66.

nego z tymi wzorami. Zatem można przyjąć, iż system norm prawnych określa pożądane - z punktu widzenia twórcy tych norm - stosunki społeczne. Moc sankcjonująca prawa polega natomiast na powołaniu aparatu kontroli wyposażonego w przymus państwowy w celu utrzymywania w maksymalnie możliwym stopniu faktycznych stosunków społecznych na zadanym poziomie, określonym jako "pożądane stosunki społeczne", a zawartym w normach prawnych. Aparat kontroli, rozumiany jako system organów państwowych działających na podstawie norm prawnych, jest niezbędny dla realizacji mocy sankcjonującej prawa. Jego działalność polega na badaniu funkcjonowania jednostek podległych kontroli pod kątem zgodności z wzorami merytorycznymi i formalnymi²⁵¹, jak również w wypadku naruszenia tej zgodności - na podejmowaniu działań zmierzających do zmniejszenia rozbieżności między faktycznymi a zadanymi stosunkami społecznymi.

W rozdziale I wspominałem również, że samo wydanie i rozpowszechnienie norm prawnych (operowanie mocą określającą prawa) nie zawsze powoduje zgodne z zawartymi w tych normach wzorami zachowania się podukładów sterowanych. W tych wypadkach zaczyna funkcjonować drugi człon homeostatu - układ korekcyjny. Wytworzone przez niego komunikaty - decyzje stosowania prawa mają na celu zgodne z intencjami normodawcy określenie reakcji układu sterowanego na bodźce informacyjne przekazywane przez inne układy oraz środowisko (wykorzystywanie mocy sankcjonującej prawa).

Trzecim warunkiem koniecznym prawidłowego sterowania społeczeństwem za pomocą prawa, czyli osiągania przez ten układ stabilności, jest prawidłowe funkcjonowanie kanałów przepływu informacji normatywnych²⁵².

²⁵¹ L a n g, *Struktura kontroli...*, s. 70 i n.

²⁵² W nauce zostały wyodrębnione następujące warunki prawidłowego funkcjonowania kanałów informacyjnych: 1. Są one wystarczająco pojemne, aby przekazać komunikaty zawierające informacje normatywne do układów będących ich adresatami. 2. Występujące w nich ramy informacyjne nie deformują sygnałów a sposób uniemożliwiający odtworzenie zawartych w nich informacji. 3. Adresat informacji zna reguły dekodowania informacji zawartych w komunikatach. 4. Nadawca i adresat stosują takie same lub odpowiednie reguły rekonstrukcji normatywnych programów działania z informacji zawartych w normach. 5. Reguły programu normatywnego układu korekcyjnego (podmiotu stosującego prawo) umożliwiają podejmowanie decyzji stosowania prawa zawierających rozstrzygnięcia sytuacji konfliktowych i umożliwiających w dalszej kolejności stabilizację układu. M r ó z e k, *Problemy...*, s. 39.

1.2. Adresatami sygnałów o normach prawnych są układy społeczne, których zachowanie ujmowane globalnie wyznacza stan, w jakim znajduje się makroukład społeczny. Stan ten jest wynikiem zachowań się tzw. adresatów pierwotnych, czyli adresatów norm sankcjonowanych. Adresatami tymi są ludzie oraz jednostki organizacyjne w tym zakresie swojej działalności, w którym nie są wyposażone w uprawnienia władcze. Zatem kanał dostosowany do przesyłania norm sankcjonowanych jest głównym kanałem komunikacyjnym i jednocześnie głównym kanałem sterowania społeczeństwem. W wypadku, gdy bezpośrednio oddziaływanie norm sankcjonowanych okaże się zawodnym, tzn. gdy nie zostanie osiągnięty założony przez normodawcę cel pośredni - określone zachowanie adresata - zostaje uruchomiony kanał łączący adresata normy sankcjonowanej (układ sterowany) z układem stosującym prawo (układ korekcyjny). Kanał ten określa się jako pomocniczy, ponieważ służy on do wzmocnienia procesu sterowania przebiegającego kanałem głównym²⁵³. Wzmocnienie informacji przepływających kanałem głównym następuje przez wydanie decyzji stosowania prawa, która to decyzja indywidualizuje i konkretyzuje sterującą informację normatywną. Układ korekcyjny połączony jest wewnętrznym kanałem komunikacyjnym z normodawcą (układ sterujący). Kanał ten służy do przekazywania informacji normatywnych określających normatywny program działania układu stosującego prawo²⁵⁴. Powyższy opis stanowi modelową konstrukcję funkcjonowania homeostatu, jakim jest aparat państwowy w procesie sterowania za pomocą norm.

1.3. Organy administracji państwowej stanowią jeden z elementów układu korekcyjnego. Założmy, że organy te działające według normatywnego programu, którego schemat operacyjny stanowią normy administracyjnej procedury ogólnej, są jedynym elementem układu korekcyjnego. Taki homeostat będzie funkcjonował w sposób nieco odmienny od opisanego powyżej. Wynika to z charakteru norm prawa

²⁵³ Por. np. K i s z a, op. cit., s. 31.

²⁵⁴ Normatywny program działania układu stanowi operator działania tego układu. Por. np. A. M r ó z e k, Teoretyczne przesłanki automatyzacji niektórych czynności stosowania prawa, "Zeszyty Naukowe UMK" 1972, Prawo XI, nr 52, s. 129. Jest on dekodowany z tekstów prawnych za pomocą szeregu źróźnicowanych reguł rekonstrukcji norm z przepisów. Na temat rekonstrukcji norm z przepisów zob. np. W r ó b l e w s k i, Zagadnienia teorii..., s. 211 i n.

administracyjnego²⁵⁵ pełniących rolę sygnałów sterowania. Z norm tych - w przeciwieństwie do większości norm materialnego prawa karnego i cywilnego - nie wynika bezpośrednio obowiązek lub uprawnienie co do określonego zachowania się ich adresatów. Przykładowo, pływające z normy uprawnienie do zmiany nazwiska w określonych warunkach nie oznacza, że każdy kto spełnia te warunki może sam sobie to nazwisko zmienić, czy też z nałożonego przez normę na obywateli płci męskiej, którzy ukończyli 19 lat, obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej nie wynika jeszcze konieczność wypełnienia tego obowiązku przez każdego, kto spełnia wyżej wymienione warunki. Wynika to z faktu, że normy te nie konkretyzują ostatecznie czyichś praw lub obowiązków co do pewnego zachowania się, lecz stanowią podstawę do władczych działań organów administracji państwowej. Dopiero wydanie przez te organy odpowiednich aktów konkretyzujących autorytatywnie, na podstawie określonego stanu faktycznego czyjes prawa lub obowiązki, wyznacza konkretne zachowanie się indywidualnie określonego adresata. Zatem, organy administracji interpretują prawo w sposób wiążący dla jednostki oraz władczo kształtują jej sytuację prawną.

W świetle powyższych uwag, funkcjonowanie homeostatu wygląda następująco. Komunikaty (normy sankcjonowane) przesyłane kanałem komunikacyjnym łączącym normodawcę z układem sterowanym (adresatem tych norm), a więc kanałem określonym powyżej jako główny, nie zawierają informacji normatywnych, bezpośrednio kształtujących zachowanie się układu sterowanego. Informacje te "mówią" tylko, że układ sterowany może być podmiotem pewnych praw lub obowiązków. Tym samym przekazywanie informacji tym kanałem nie jest działaniem bezpośrednio sterującym. To powoduje inne zasady funkcjonowania układu korekcyjnego (organ administracyjny). W omawianym wypadku, jego zadaniem nie jest wzmocnienie informacji przepływających kanałem głównym, gdy ich adresat zachowa się nie-

²⁵⁵ Wśród norm prawa administracyjnego wyróżnia się trzy zasadnicze typy. Normy pierwszego typu, to normy stanowiące podstawę do władczych działań, które to działania są źródłem stosunków prawnych *sensu stricto*. Normy drugiego typu określają skutki prawne działań podjętych na podstawie norm pierwszego typu. Wreszcie normy trzeciego typu, to normy stanowiące podstawę stosunku materialnoprawnego, którego źródłem są zdarzenia inne niż działania administracji. A. Chełmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, Prz. Prawa i Adm. 1972, t. 2, s. 72-73. W postępowaniu administracyjnym są realizowane normy pierwszego typu.

zgodnie z wzorcem wyznaczonym przez sygnał, bo taka sytuacja tu nie zachodzi²⁵⁶. Wysyła on natomiast sygnały sterowania, o ile wystąpi sytuacja, w której spełnione zostały przewidziane przez prawo warunki faktyczne, aktualizujące uprawnienia lub obowiązki adresata określone w normach sankcjonowanych. Sygnał ten jest przesyłany kanałem łączącym układ korekcyjny z układem sterującym. W celu spełnienia tych funkcji układ-organ administracyjny jest połączony wewnętrznym kanałem komunikacyjnym z układem sterującym-normodawcą. Kanał ten służy przesyłaniu informacji określających normatywny program działania organu administracyjnego oraz warunki jego uruchomienia.

Można zatem postawić tezę, że w zakresie sterowania społeczeństwem za pomocą omówionych tu norm prawa administracyjnego głównym kanałem sterowania jest kanał: układ sterujący (normodawca) - układ stosujący prawo (organ administracyjny) - układ sterowany (adresat normy sankcjonowanej). Pierwsza część tego kanału służy do przesyłania informacji wyznaczających warunki procesu sterowania zachowaniem układu sterowanego, druga natomiast służy przesyłaniu informacji normatywnych bezpośrednio sterujących tym zachowaniem. Na poparcie powyższej tezy wskazuje również fakt, że proces sterowania w omawianym zakresie przebiega zawsze za pośrednictwem układu stosującego prawo, i że bez czynnego udziału tego układu nie jest on w ogóle możliwy. Powyższy fakt wskazuje na aktywną i bezpośrednią rolę, jaką pełnią organy administracji w procesie realizacji celów założonych przez normodawcę. Z tego punktu widzenia można przyjąć, iż osiągnięcie założonego przez normodawcę celu przy posłużeniu się normami administracyjnoprawnymi pierwszego typu wymaga zawsze równoczesnego wykorzystania zarówno mocy określającej, jak i sankcjonującej tych norm.

2. REGUŁY PROCESU STOSOWANIA PRAWA

We wprowadzeniu do rozdziału II przyjęliśmy założenie, że używając określenia "stosowanie prawa", mamy na myśli zachowania: (a) instytucjonalne, (b) polegające na podejmowaniu decyzji u-

²⁵⁶ Por. rozdz. II, pkt 4.3.2.

stalających wiążące następstwa prawne, (c) zindywidualizowane, (d) podejmowane na podstawie norm ogólnych i abstrakcyjnych. W tak określonym procesie stosowania prawa można wyodrębnić poszczególne jego etapy²⁵⁷. Dla potrzeb niniejszej pracy zakładam, że są nimi:

- 1) Ustalenie, czy obowiązuje norma, którą chce się zastosować;
- 2) Dokonanie wykładni stosowanej normy w zakresie podyktowanym potrzebami rozstrzygnięcia;
- 3) Ustalenie stanu faktycznego;
- 4) Wyrażenie tego stanu w języku stosowanej normy prawnej;
- 5) Powiązanie udowodnionych faktów ze stosowaną normą (subsumpcja);
- 6) Wyznaczenie na podstawie stosowanej normy skutków prawnych stanu faktycznego uznanego za udowodniony²⁵⁸.

Każdy z tych etapów można ująć jako odrębny proces podejmowania decyzji częściowej w stosunku do decyzji końcowej, która jest decyzją stosowania prawa. Poszczególne decyzje częściowe ograniczają stopniowo obszar alternatyw dostępnych podmiotowi podejmującemu decyzję końcową, przyjmując że decyzja polega na wyborze jednego spośród możliwych i znanych podejmującemu decyzję wariantów zachowania²⁵⁹.

Proces podejmowania decyzji stosowania prawa przebiega według określonych reguł. Źródłem tych reguł mogą być przepisy prawne (np. reguły postępowania wywodzące się z przepisów proceduralnych), nauka (np. reguły wykładni) czy też praktyka stosowania prawa (np. reguły tworzone przez orzecznictwo). W odniesieniu do każdej z wyżej wyodrębnionych decyzji częściowych można wyróżnić pewne zbiory tego rodzaju dyrektyw. Tworzą one normatywny program procesu stosowania prawa.

²⁵⁷ Wyodrębnione etapy stosowania prawa mogą posłużyć za punkt wyjścia do konstrukcji teoretycznego modelu stosowania prawa, por. J. Wróblewski, *Stosowanie prawa. Model teoretyczny*, PIP 1967, nr 3, s. 377 i n.

²⁵⁸ Wyodrębnienie etapów stosowania prawa służy wyróżnieniu elementów, które muszą być rozważone, aby podjęta decyzja była racjonalna. Nie służy natomiast przedstawieniu kolejności rozważania problemów przez wydającego decyzję, ani też określeniu "najważniejszego" etapu procesu stosowania prawa. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 56-57.

²⁵⁹ Zob. Mrózek, *Teoretyczne przesłanki automatyzacji niektórych...*, s. 129-130.

2.1. Etap pierwszy służy ustaleniu, jaka norma obowiązuje. Decyzja częściowa ustalająca, że dana norma obowiązuje ogranicza zakres wyboru podejmującego decyzję końcową do wariantów określonych normą uznaną za obowiązującą. Ustalenie obowiązywania normy wyznaczone jest przez dyrektywy danego systemu prawa, a sama operacja ustalenia przebiega według reguł logiczno-językowych, tj. według opracowanych przez logikę i stosowanych w dziedzinie prawa reguł operowania terminami i wypowiedziami oraz "reguł rozumowania prawniczego", które nie posiadają swoich odpowiedników w logice, lecz są przyjęte w danym systemie prawa²⁶⁰.

2.2. W etapie wyodrębnionym jako drugi następuje ustalenie dostatecznie określonego ze względu na daną sytuację rozstrzygnięcia - znaczenia normy prawnej. Jeżeli bezpośrednie rozumienie normy jest nie wystarczające dla potrzeb rozstrzygnięcia konkretnego przypadku lub gdy budzi ono wątpliwości, organ stosujący prawo ustala znaczenie normy w drodze wykładni²⁶¹. Proces wykładni jest dokonywany za pomocą rozmaitych dyrektyw interpretacyjnych²⁶², które mogą być dyrektywami normatywnymi, doktrynalnymi lub dyrektywami praktyki prawniczej. Reguły rozumowania zależą od przyjętych dyrektyw interpretacyjnych, np. posługiwanie się językowymi dyrektywami wykładni będzie przebiegało według reguł logiczno-językowych.

2.3. Decyzja częściowa, jaką jest ustalenie stanu faktycznego w rozstrzyganej sprawie, zacieśnia obszar wariantów decyzji końcowej do określonych przez normę prawną dla danego stanu faktycznego. Proces ustalania stanu faktycznego polega na wnioskowaniu z informacji o zaistnieniu jakiegoś faktu, o wystąpieniu lub niewystąpieniu innego faktu, który został wyróżniony przez stosowaną normę prawną lub jest normatywnie relewantny²⁶³. Wniosko-

²⁶⁰ Por. A. Z i n o w j e w, *Logika nauki*, Warszawa 1976, s. 26-32.

²⁶¹ W r ó b l e w s k i, *Zagadnienia teorii...*, s. 116 i n.

²⁶² *Ibidem*, s. 143 i n.

²⁶³ Przez fakty normatywnie relewantne będziemy rozumieli informacje o faktach nie wyróżnionych bezpośrednio przez stosowaną normę prawną, lecz pozostających w relacji przyczynowo-skutkowej do faktów wyróżnionych przez tę normę. L a n g, M r ó z e k, *op. cit.*, s. 45. Na temat pojęcia relewancji zob. F. S t u d n i c k i, *Kryterium relewancji w zautomatyzowanym wyszuki-*

wanie to przebiega według logiczno-językowych, empirycznych oraz legalnych reguł rozumowania. Empiryczne reguły rozumowania to te, które pozwalają wyjaśnić występowanie jednych zjawisk przez inne oraz formułować prognozy ich występowania na podstawie prawidłowości występujących w zjawiskach przyrodniczych i społecznych. Legalne reguły rozumowania natomiast ustalają, jaki fakt należy uznać z mocy prawa za udowodniony w razie stwierdzenia wystąpienia innego faktu. Wszystkie powyższe reguły wiążą twierdzenia dowodowe w ciągu dowodowym.

2.4. Decyzja częściowa podejmowana w etapie czwartym polega na ujęciu faktu uznanego za udowodniony w języku prawnym. Proces podejmowania tej decyzji polega na tłumaczeniu z jednego języka na drugi i jest prowadzony według rozmaitych reguł semiotycznych²⁶⁴.

2.5. Jeżeli założymy konwencjonalnie, że normę prawną można scharakteryzować strukturalnie jako wypowiedź dwuczłonową, składającą się z poprzednika (tj. hipotezy) i następnika (tj. sankcji), to subsumpcja będzie polegała na uznaniu, iż udowodniony stan faktyczny jest jednym z desygnatów hipotezy. Operacja subsumpcji ma charakter operacji formalnej i pewnej, a jest prowadzona na podstawie logiczno-językowych reguł rozumowania²⁶⁵.

2.6. Wybór na podstawie stosowanej normy konsekwencji prawnych ustalonego stanu faktycznego jest równoznaczne ze sformułowaniem decyzji stosowania prawa. Proces ten jest wyznaczony przez dyrektywy wyboru konsekwencji wraz z systemem wartości, do jakich się one odwołują lub które są niezbędne dla posługiwania się nimi²⁶⁶. Dyrektywy te są formułowane zarówno przez normodawcę, jak i doktrynę oraz orzecznictwo. Stosowane w omawianym procesie re-

waniu informacji prawnej, [w:] *Prawne problemy systemów informatycznych*, t. 1, z. 2, Wrocław 1976, s. 23-29 i pówołana tam literatura.

²⁶⁴ "Operacja tłumaczenia polega na sformułowaniu w pewnym języku odpowiednika wypowiedzenia sformułowanego uprzednio w innym języku". O. W o j t a s i e w i c z, *Wstęp do teorii tłumaczenia*, Wrocław 1957, s. 15, zob. również s. 20 i 23.

²⁶⁵ Por. szerzej Lang, Wróblewski, Zawadzki, op. cit., s. 431-433.

²⁶⁶ Por. szerzej Wróblewski, *Sądowe...*, s. 215 i n.

guły wnioskowania mogą mieć zarówno charakter określonych reguł inferencyjnych (quasi-logicznych lub systemowych), jak i określonych argumentacji uzasadniających dokonanie odpowiednich wyborów oceniających poprzez odwołanie się do pewnych wartości uznanych za miarodajne²⁶⁷.

2.7. Reasumując: podmiot stosujący prawo i zmierzający do podjęcia racjonalnej decyzji działa na podstawie pewnych dyrektyw. Są one normami prawnymi albo sformułowanymi przez naukę i orzecznictwo postulatami i ocenami wskazującymi, w jaki sposób powinien postępować stosujący prawo podejmując swoje decyzje. Pierwsze z nich stanowią normatywny program działania²⁶⁸ *sensu stricto* organu stosującego prawo, drugie natomiast tworzą ideologię stosowania prawa. Normatywny program działania *sensu stricto* wraz z ideologią stosowania prawa stanowi normatywny program działania *sensu largo*.

Reguły wnioskowania, jakimi posługuje się organ stosujący prawo, nie są w zasadzie regułami legalnymi, tj. wyznaczonymi przez normy prawne. Organ ten wykorzystuje reguły wnioskowania wypracowane na gruncie innych nauk, przede wszystkim logiki formalnej, modyfikując je odpowiednio ze względu na właściwości procesu podejmowania decyzji stosowania prawa.

3. PROCES STOSOWANIA PRAWA JAKO PROCES PRZETWARZANIA INFORMACJI

W punkcie 1.3. poprzedniego rozdziału nazwałem proces stosowania prawa procesem przetwarzania informacji wejściowych w rozstrzygnięcie prawne. Pora na bliższą charakterystykę. Proces ten rozpoczyna się pod wpływem bodźca informacyjnego zakładającego równowagę informacyjną²⁶⁹ układu stosującego prawo i kończy się

²⁶⁷ Ibidem, s. 287 i n.

²⁶⁸ Szerzej na ten temat zob. niżej pkt 4 niniejszego rozdziału.

²⁶⁹ Równowaga to stan układu, w którym nie zachodzą żadne zmiany ani w strukturze układu, ani w warunkach określających ten stan. Jest ona przejawem ujemnego sprzężenia zwrotnego pomiędzy elementami składowymi układu. W zależności od swojej struktury układ może mieć jeden lub więcej punktów równowagi. Równowaga informacyjna (stan pewności informacyjnej) zachodzi wówczas,

wydanie wiążącego rozstrzygnięcia prawnego redukującego do zera niepewność informacyjną powstałą we wstępnym stadium stosowania prawa. Można go zatem scharakteryzować jako instytucjonalny proces absorpcji niepewności informacji²⁷⁰.

Rolę bodźców inicjatywnych pełnią informacje o faktach, które zachodzą lub nie w środowisku. Sprzęgają one określone fakty wyróżnione w programie stereotypowych stanów faktycznych z pewną ilością dopuszczalnych normatywnie rozwiązań prawnych oraz z określoną liczbą prawnie dopuszczalnych operacji. W wyniku tego sprzężenia powstaje sytuacja problemowa zakłócająca równowagę informacyjną układu. Rozwiązanie problemu następuje w drodze wykonania przez układ stosujący prawo szeregu operacji warunkujących rozstrzygnięcie prawne. Układ stosujący prawo dokonuje ustalenia stanu faktycznego w normatywnie określonym trybie spośród wielu stanów faktycznych uwzględnionych w programie normatywnym. Następnie dokonuje kwalifikacji normatywnej tak wyróżnionego stanu faktycznego. Wreszcie dokonuje wyboru następstw prawnych uodwodnionego stanu faktycznego, który to wybór stanowi rozstrzygnięcie prawne rozwiązujące sytuację problemową powstałą we wstępnym stadium stosowania prawa. Wiążące rozstrzygnięcie prawne bez względu na to, czy jest zawarte w akcie konstytucyjnym czy też deklaratoryjnym stanowi instytucjonalną absorpcję niepewności informacji²⁷¹. Ustalenie stanu faktycznego, kwalifikacja normatywna tego stanu oraz wybór następstwa prawnego następuje w drodze przewidzianych prawem czynności procesowych. Reasumując, należy stwierdzić, iż prawidłowością procesu stosowania prawa jest powstawanie sytuacji problemowych, które powodują niepewność informacyjną układu stosującego prawo i zmuszają go do rozwiązania zaistniałych problemów w drodze jednego z normatywnie dopuszczalnych trybów postępowania, wynikiem czego jest instytucjonalna

gdy stan posiadanych przez układ informacji w kwestiach programowo rozstrzygalnych jest zerowy lub zupełny z punktu widzenia wymogów programu ($I = 0$ albo $I = 1$). Natomiast stan niepewności informacyjnej (zakłócenie równowagi) występuje wówczas, gdy stan posiadanych informacji w kwestiach rozstrzygalnych programowo nie jest ani zerowy, ani zupełny z punktu widzenia wymagań programu ($0 < I < 1$), *Mały słownik cybernetyczny*, s. 391; L a n g, M r ó z e k, *op. cit.*, s. 46, przyp. 11.

²⁷⁰

L a n g, M r ó z e k, *op. cit.*, s. 46-47.

²⁷¹

Na temat charakteru aktów deklaratoryjnych oraz konstytucyjnych i wywoływanych przez nie skutków prawnych, zob. L a n g, *Obowiązywanie prawa...*, s. 133 i n.

absorpcja niepewności informacji oraz przywrócenie równowagi informacyjnej układu²⁷².

4. NORMATYWNY PROGRAM DZIAŁANIA UKŁADU STOSUJĄCEGO PRAWO

4.1. Operacje dokonywane przez organ w procesie stosowania prawa są określone przez pewne reguły. Zespół tych reguł stanowi normatywny program działania układu. Na program ten składają się informacje zawarte zarówno w normach prawa materialnego, jak również informacje zawarte w normach proceduralnych. Nośnikiem tych informacji są określone teksty prawne. Układ stosujący prawo dekoduje zawarte w nich informacje za pomocą szeregu reguł rekonstrukcji norm z przepisów. Należą do nich w pierwszym rzędzie: orzecznictwo oraz doktrynalne reguły wykładni, dyrektywy systemu prawa itp. Reguły te również wchodzą w skład normatywnego programu działania, ponieważ ich brak uniemożliwia "dotarcie" do informacji zawartych w tekstach prawnych, a tym samym rekonstrukcję z tych informacji obowiązujących reguł postępowania.

Reguły wyprowadzone z norm proceduralnych wyznaczają schemat operacyjny stosowania prawa przez dany układ. Natomiast reguły wyprowadzone z norm prawnomaterialnych, sprzężonych z odpowiednimi normami proceduralnymi, określają abstrakcyjnie repertuar stanów wejść służących recypowaniu informacji o faktach, tj. wejść służących recypowaniu informacji inicjujących postępowanie oraz repertuar stanów wyjść służących przekazywaniu informacji o następstwach prawnych ustalonego stanu faktycznego, tj. stanów wyjść służących przekazywaniu informacji kończących proces stosowania prawa.

Ponadto w skład programu normatywnego wchodzi bogaty zespół informacji o otaczającym środowisku, ponieważ każdy normatywny program działania zakłada określoną wiedzę o świecie, w stopniu wystarczającym do rozumienia i stosowania norm w danym środowisku. Zespół informacji o środowisku jest sprzężony z regułami normatywnymi przy pomocy dyrektyw rozumienia terminów normatywnych, których desygnatami są obiekty, cechy obiektów lub relacje cech obiektów występujących w środowisku oraz empirycznych lub

²⁷² Lang, Mrózek, *op. cit.*, s. 47.

analitycznych dyrektyw sensowności²⁷³. Program rozumiany jako zespół informacji o normach sprzężony z zespołem informacji o środowisku jest programem normatywnym *sensu largo*, w odróżnieniu od normatywnego programu działania *sensu stricto*, który jest zespołem informacji normatywnych. Zarówno informacje normatywne, jak i nienormatywne, regulują zachowanie się organu stosującego prawo w poszczególnych etapach procesu podejmowania decyzji, aczkolwiek stopień regulacji przez każdą z tych kategorii jest różny i zależny od charakteru podejmowanej decyzji.

4.2. W strukturze informacyjnej procesu stosowania prawa można wyróżnić, ze względu na pełnione funkcje, dwie podstawowe kategorie informacji. Pierwsza z nich - to informacje stanowiące operator układu, tj. stały element jego pamięci. Operator tworzą zawarte w normatywnym programie działania układu informacje przetwarzające. W skład operatora wchodzi zatem zarówno informacje o przepisach i normach, jak i informacje o rzeczywistości pozanormatywnej. Kategoria druga - to informacje przetwarzane przez układ. Stanowią one operandum układu, tj. element zmienny jego pamięci. Informacje te dotyczą stanów i zdarzeń zachodzących w środowisku.

Obie te kategorie informacji sprzężone są z sobą liniowo lub zwrotnie. Sprzężenie liniowe wskazuje, iż proces przetwarzania informacji wejściowych jest sterowany przez informacje programowe układu. Sprzężenie zwrotne natomiast wskazuje, że w układzie określonym powyżej, obok relacji sterowania, zachodzi również relacja rekonstrukcji programu. Informacje przetwarzane wzbogacają informacyjnie program układu.

4.3. Normatywny program działania układu stosującego prawo stanowi zupełny system prawa w sensie procesowym. Oznacza to, iż każda sytuacja problemowa powstała na skutek bodźca inicjatywnego musi zostać rozwiązana w normatywnie określonym trybie w drodze wydania wiążącego rozstrzygnięcia prawnego. Inaczej mówiąc, każde wszczęte postępowanie prawne kończy się jakąś decyzją. Założenie proceduralnej zupełności systemu prawa wyrażonej w ge-

²⁷³ K. A j d u k i e w i c z, *Język i poznanie*, t. 2, Warszawa 1965, s. 143 i n.

neralnym nakazie rozstrzygnięcia umożliwia rozpatrywanie procesu stosowania prawa jako procesu przetwarzania informacji²⁷⁴.

4.4. Program normatywny może być programem zamkniętym lub otwartym²⁷⁵. Program zamknięty zawiera pełny katalog reguł przetwarzania informacji, które są wystarczające do pojęcia danej decyzji. Jest to program w pełni zdeterminowany, układ nie ma możliwości wzbogacania lub zmiany operatora, którym dysponuje. Jednocześnie znajomość reguł tego programu pozwala z góry przewidzieć rezultat działania układu stosującego prawo w każdym wypadku pojawienia się określonego bodźca na wejściu tego układu. Program otwarty natomiast dopuszcza dopływ informacji modyfikującej informację programową. Jest to zatem program, który w przypadku działania określonego bodźca na wejście układu stosującego prawo - zakładając znajomość reguł tego programu - pozwala przewidzieć reakcję na wyjściu tego układu tylko z pewną dozą prawdopodobieństwa.

Z programami tymi wiążą się sytuacje tzw. zamknięcia albo otwarcia informacyjnego. Zamknięcie informacyjne układu występuje wówczas, gdy układ ten reaguje tylko na pewne standardowe bodźce informacyjne, a więc informacje spełniające określone z góry warunki formalne lub merytoryczne. Jeżeli reakcja układu nie zależy od spełnienia powyższego warunku, to dany układ stosujący prawo cechuje otwarcie informacyjne. W sytuacji otwarcia informacyjnego układ uwzględnia wszelkie informacje niezależnie od ich formy i treści lub też może się posługiwać standardowymi wzorami działania. W tym ostatnim wypadku warunki określające formę i treść informacji wejściowych są sformułowane na tyle luźno, że w procesie stosowania prawa określone informacje wejściowe są dopuszczane przez pewne układy, podczas gdy inne układy nie uwzględniają tych informacji.

Przy założeniu, że normatywne programy działania stanowią informacyjne wyposażenie układów stosujących prawo, można wyróżnić programy jednostopniowe i wielostopniowe. Na program jednostop-

²⁷⁴ Na temat rozróżnienia materialnoprawnej i proceduralnej zupełności systemu prawa, por: Wróblewski, *Modele systemów...*, s. 30 i n. oraz Lang, Mrózek, *op. cit.*, s. 49.

²⁷⁵ Rozróżnienie zamkniętego i otwartego programu normatywnego jest tożsame z rozróżnieniem zamkniętych i otwartych systemów prawnych, Opałek, Wróblewski, *op. cit.*, s. 78-113 i podana tam literatura.

niowy składają się jedynie informacje normatywne oraz podstawowe informacje nienormatywne. Dyrektywy dekodowania i przetwarzania informacji nie są włączone do programu, stanowią one jedynie twórczość oraz dyrektywy budowy programu normatywnego. Włączenie dyrektyw dekodowania i przetwarzania informacji do programu powoduje, że staje się on programem wielostopniowym. Pierwszy stopień informacji programowych stanowią informacje zawarte w tekstach prawnych oraz elementarne informacje o środowisku. Drugi stopień informacji tworzą natomiast dyrektywy dekodowania i przetwarzania informacji oraz dyrektywy sprzęgania informacji normatywnych i nienormatywnych²⁷⁶. Programy jednostopniowe są statyczne, podczas gdy programy wielostopniowe są dynamiczne - co oznacza, że ich informacje programowe ulegają przetworzeniu w procesie stosowania prawa na skutek sprzężenia zwrotnego z informacjami przetwarzanymi.

5. MIEJSCE I ROLA NORM PROCEDURALNYCH W NORMATYWNYM PROGRAMIE DZIAŁANIA UKŁADU STOSUJĄCEGO PRAWO

Obecnie skonkretyzujemy nasze rozważania poprzez odniesienie ich do układu, który stanowi organ administracyjny, stosujący prawo w trybie administracyjnego postępowania ogólnego. Układ ten przetwarza informacje według określonego, stanowiącego jego wyposażenie informacyjne, programu normatywnego, w skład którego wchodzi m. in. normy zawarte w przepisach k.p.a. Tym samym re-cypowanie, selekcja i przetwarzanie informacji przez organ administracyjny jest określone regułami konstruowanymi z norm administracyjnej procedury ogólnej. Funkcje pełnione przez te normy w procesie stosowania prawa będą przedmiotem poniższej analizy.

5.1. Normy zawarte w przepisach k.p.a. są w teorii prawa określane jako normy wtórne²⁷⁷. Adresatem większości tych norm

²⁷⁶ Por. Lang, Mrózek, *op. cit.*, s. 47 i n.

²⁷⁷ Są to normy, które "nie posiadają znaczenia samoistnego dla adresatów; umożliwiają one istnienie i funkcjonowanie porządku prawnego o złożonej strukturze oraz tworzenie norm pierwotnych" - Lang, *Teoria...*, s. 145. Można je podzielić na normy konstrukcyjne oraz normy drugiego stopnia (tzw. metanomy). W procesie stosowania prawa normy konstrukcyjne służą tworzeniu

jest układ stosujący prawo (organ administracyjny). Adresatami pozostałych są: układ regulowany (strona postępowania) oraz układy wzmacniające (podmioty uczestniczące w postępowaniu na prawach strony). Wykorzystując jedną z właściwości stosunku prawnego, jaką jest prawidłowość, iż każdemu, konkretnemu uprawnieniu jednej strony stosunku prawnego odpowiada korespondujący z nim obowiązek określonego zachowania się drugiej strony tego stosunku (por. rozdz. II, pkt 3.2.4.), można założyć, iż normy zawarte w k.p.a. są kierowane wyłącznie do organu administracyjnego. Założenie to wymaga przekształcenia norm adresowanych do innych układów na normy, których adresatem będzie układ stosujący prawo.

W przypadku norm przyznających stronie określone uprawnienia przekształcenie polega na usunięciu z dyspozycji tej normy zmiennej "jest uprawniony" i dodaniu - do pozostałej w wyniku tej operacji części normy - zwrotu "organ administracji państwowej jest obowiązany umożliwić". Przykładowo, treść zawartą w art. 127 § 1 można odczytać jako normę: "Strona jest uprawniona do złożenia odwołania od decyzji wydanej w I instancji, tylko do jednej instancji" lub dokonać przekształcenia i przedstawić ją w postaci normy: "Organ administracji obowiązany jest umożliwić stronie złożenie odwołania od decyzji wydanej w I instancji".

W wypadku norm nakładających na stronę obowiązek określonego zachowania, przekształcenie będzie polegało na usunięciu z dyspozycji tej normy zmiennej "jest obowiązany" i dodaniu zwrotu "organ administracyjny ma prawo żądać, aby"²⁷⁸. Przykładowo, z treści art. 63 § 2 może zostać wyprowadzona następująca norma: "Organ administracyjny ma prawo żądać, aby podanie zawierało co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czyniło zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych". Uzasadnieniem dla zaproponowanych przekształceń jest fakt, że układem stosującym prawo w postępowaniu administracyjnym jest organ administracji, na którym spoczywa obowiązek przestrzegania reguł wpływających z norm proceduralnych.

decyzji stosowania prawa, normy drugiego stopnia natomiast nakazują, zakazują lub zezwalają na stosowanie innych norm. Tamże, s. 145-148. W k.p.a. spotykamy oba typy tych norm.

²⁷⁸ Zwrot ten należy rozumieć w sensie upoważnienia organu do określonego działania. Oznacza to, że ilekroć wystąpią warunki podane w hipotezie normy organ nie tylko może, ale i powinien podjąć czynności, do których jest upoważniony. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 219.

5.2. Jak już wielokrotnie wskazywałem wyżej, proces stosowania prawa zostaje wywołany przez pojawienie się określonej informacji faktycznej. W odniesieniu do procesu mającego miejsce w trybie administracyjnego postępowania ogólnego rolę bodźca inicjatywnego pełni informacja nienormatywna o zaistnieniu sytuacji, w której zostały spełnione przewidziane przez prawo warunki faktyczne, aktualizujące uprawnienia lub obowiązki prawne adresata normy sankcjonowanej. Zakres przedmiotowy informacji inicjujących proces stosowania prawa w trybie administracyjnego postępowania ogólnego określają normy zawarte w art. 1 § 1 pkt 1 i 3 k.p.a.

Ponadto normy proceduralne zawarte w k.p.a. wyznaczają krąg podmiotów-nadawców informacji, bodźców inicjatywnych, sposób kodowania tych informacji, a także sposób ich recypowania przez układ-organ administracyjny. Bodźce informacyjne mogą pochodzić od strony oraz od uczestników postępowania na prawach strony, przy czym aby informacja pochodząca od tych ostatnich była skuteczna, muszą one spełniać określone przepisami proceduralnymi warunki (por. art. 31 § 1 *in fine* oraz art. 182 *in fine*). Poza tym, bodźcie inicjatywny mogą stanowić informacje własne organu administracji państwowej. Zaznaczyć należy, że druga faza procesu stosowania prawa - postępowanie odwoławcze - może być wszczęta tylko na skutek informacji pochodzących od strony lub uczestników na prawach strony. Normy proceduralne zawarte w k.p.a. ograniczają krąg nadawców informacji inicjatywnych do układów biorących udział w procesie regulacji za pomocą prawa. Informacja pochodząca od układu nie wymienionego powyżej nie może stanowić bodźca inicjatywnego.

Informacje inicjatywne kodowane są w podaniach, tj. określonego rodzaju pismach kierowanych do organu stosującego prawo. Normy proceduralne określają wymagania treściowe, którym powinny odpowiadać podania²⁷⁹. W ten sposób forma komunikatu zapewnia układowi stosującemu prawo pewną, chociażby minimalną liczną informacji²⁸⁰. Normy proceduralne określają również kanały komunikacyjne, którymi są recypowane powyższe informacje.

Wskazane wyżej reguły procesowe można nazwać *dyrektywami recypowania i kodowania infor-*

²⁷⁹ Por. np. art. 63 § 2, 128, 170 k.p.a.

²⁸⁰ Por. Borkowski, *Decyzja...*, s. 116-117.

macji inicjatywnych. Odnoszą się one zarówno do treści, jak i formy tych informacji. Zgodnie z nimi, organ administracyjny reaguje tylko na informacje spełniające określone warunki formalne²⁸¹ i merytoryczne²⁸². Oznacza to, że moc wszczęcia postępowania administracyjnego posiada jedynie taki zespół informacji, który spełnia określone prawem wymagania treściowe i jest zawarty w szczególnym typie pisma procesowego, jakim jest podanie. Należy przy tym wskazać, iż formalne wniesienie podania oznacza zarówno wniesienie podania w określonej przepisami postaci jak i w określonym trybie. W tej fazie proces stosowania prawa jest zamkniętym informacyjnie. Natomiast w zakresie informacji programowej jest on procesem otwartym ze względu na zawarte w k.p.a. normy drugiego stopnia (np. art. 63 § 1 *in fine*), które zezwalają na dopływ informacji modyfikujących operator układu-organu administracyjnego.

5.3. Kolejną grupę reguł procesowych zawartych w k.p.a. można nazwać dyrektywami recypowania i kodowania pozostałych informacji wejściowych. Dyrektywy te są określone przez normy, które scharakteryzowałem w rozdz. III pkt 2.2.1 i 2.2.2. Normy te statuuja warunki określające formę informacji wejściowych.

W odniesieniu do niektórych informacji warunki te są określone dość rygorystycznie, np. zgodnie z art. 106 § 5 informacje mówiące o stanowisku innego organu niż układ stosujący prawo muszą być zawarte w komunikacie mającym postać postanowienia, a więc sformalizowanego nośnika informacji. W innych wypadkach warunki te są określone w sposób dość luźny, por. np. art. 169 § 1, stanowiący, że informacje zawarte w księgach prowadzonych przez podatnika są recypowane przez układ stosujący prawo, o ile księgi te są prowadzone rzetelnie i zgodnie z ustalonymi wymaganiami²⁸³. Wreszcie są w k.p.a. przepisy nie zawierające żadnych warunków recypowania informacji przez układ stosujący prawo, np. art. 85 § 1.

Sytuacja otwarcia programu stosowania prawa, z jaką mamy tu

²⁸¹ Por. art. 64 k.p.a.

²⁸² Por. art. 156 § 1, pkt 1 k.p.a.

²⁸³ Por. rozdz. III, przyp. 44.

do czynienia, sprawia, iż ten sam typ informacji może zostać dopuszczony przez jeden układ-organ administracyjny, podczas gdy drugi identycznej informacji nie uwzględni. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że zamknięcie informacyjne struktury procesu recypowania informacji wejściowych następuje poprzez określenie warunków formalnych, jakie musi spełnić nośnik danej informacji. Przykładowo, w sytuacji, którą normuje wspomniany przepis art. 106, do procesu stosowania prawa zostaną dopuszczone jedynie informacje mające formę postanowienia. W sytuacji tej, o każdej informacji da się powiedzieć, czy ma ona formę postanowienia, czy też nie - a tym samym, czy może być brana pod uwagę przez podmiot stosujący prawo.

5.4. Normy proceduralne statuują również s c h e m a t o p e r a c y j n y procesu stosowania prawa²⁸⁴. W schemacie tym są zawarte reguły, które wyznaczają kolejność i sposób dokonywania poszczególnych czynności składających się na tok postępowania²⁸⁵. Dopełnienie tych czynności w sposób i w kolejności określonej w schemacie operacyjnym ma zagwarantować układowi stosującemu prawo rozwiązanie wszystkich problemów związanych z ustaleniem stanu faktycznego, dokonaniem kwalifikacji normatywnej i określeniem następstw prawnych ustalonego stanu faktycznego, niezależnie od tego, jakiej sprawy proces stosowania prawa dotyczy. Liczba czynności składających się na schemat operacyjny stosowania prawa w administracyjnym postępowaniu ogólnym nie jest skończona. Normy zawarte w k.p.a. wymieniają jedynie liczbę klas tych czynności, z których każda obejmuje nieokreśloną apriorycznie liczbę czynności. Liczba tych czynności może być ustalona

²⁸⁴ Normy te charakteryzują w rozdz. III pkt. 2.2.3.

²⁸⁵ Nauka prawa administracyjnego dostrzegła znaczenie schematu operacyjnego dla procesu stosowania prawa. Na razie brak jest jeszcze jednolitego terminu na określenie tego zjawiska prawnego. Przykładowo można tu wymienić: "ciąg działań organów administracyjnych" - J e n d r o ś k a, *Postępowanie...*, s. 46; "ciąg działań prawnych" - A. C h e ł m o ņ s k i, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań*, "Acta Universitatis Wratislaviensis" 1972, Prawo nr 38, s. 17 i n.; "zorganizowany prawnie ciąg złożonych czynności proceduralnych" - J a n d y-J e n d r o ś k a, J e n d r o ś k a, *op. cit.*, s. 145. W praktyce stosowania prawa przez organy administracyjne schemat operacyjny zyskał właściwe mu znaczenie dopiero z chwilą wprowadzenia sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, a to ze względu na art. 207 § 2 pkt 3 k.p.a., stanowiący samodzielną podstawę uchylecia zaskarżonej decyzji w wypadku istotnych uchybień proceduralnych.

dopiero *a posteriori* w stosunku do postępowania w konkretnej sprawie, co oznacza, że można obliczyć liczbę czynności, jaka okazała się niezbędna do podjęcia konkretnej decyzji stosowania prawa.

Czynności schematu operacyjnego połączone są ze sobą swoimi wynikami, co oznacza że określony wynik jednej czynności jest jednocześnie warunkiem do przeprowadzenia drugiej. Jest to warunek konieczny, ale nie wystarczający. Drugim warunkiem, jaki musi być spełniony, jest wystąpienie stanu faktycznego określonego w hipotezie normy proceduralnej, regulującej sposób dokonania kolejnej czynności. Pierwszy z warunków jest zatem tym, który określa następstwo czasowe poszczególnych operacji w procesie stosowania prawa, drugi natomiast stanowi o potrzebie przeprowadzenia danej operacji w konkretnym procesie²⁸⁶. Każdy wynik operacji procesowych da się przedstawić w postaci zbioru odpowiedzi pozytywnych lub negatywnych, dotyczących występowania poszczególnych cech wyróżnionych apriorycznie w następniku normy regulującej wykonanie tej czynności. Każdy zatem wynik może być przedstawiony w postaci wektora zerojedynkowego charakteryzującego abstrakcyjne konsekwencje prawne wyrażone w następniku normy proceduralnej.

Ciąg czynności składających się na schemat operacyjny procesu stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym może być przerwany tylko na skutek wydania decyzji stosowania prawa. Wszelkie inne przypadki przerwania tego ciągu są na gruncie norm k.p.a. równoznaczne z faktem, że proces stosowania prawa w ogóle nie miał miejsca²⁸⁷. W powyższym stwierdzeniu należy upatrywać zupełności systemu prawa na gruncie reguł administracyjnej procedury ogólnej.

5.5. Wreszcie, normy zawarte w k.p.a. statuuja reguły procesowe będące dyrektywami *k o d o w a n i a i n f o r m a c j i w y j ś c i o w y c h* (por. rozdz. III, pkt 2.3). Zgodnie z nimi, rozstrzygnięcie zapadłe w procesie stosowania prawa musi być zawarte w komunikacie mającym postać decyzji lub zatwierdzonej

²⁸⁶ Czasami wystąpienie stanu faktycznego określonego w hipotezie normy proceduralnej wymaga formalnego potwierdzenia w postanowieniu wydanym przez układ korekcyjny (organ prowadzący postępowanie). Por. rozdz. III, pkt 2.2.1.2.

²⁸⁷ Por. art. 64 § 1 i 2 oraz art. 98 § 2 k.p.a.

ugody. Zarówno decyzja, jak i ugoda są sformalizowanymi nośnikami informacji. Kodeks postępowania administracyjnego zawiera katalog elementów, które łącznie współtworzą wszystkie możliwe decyzje i ugody, tzn. warunki formalne komunikatów zawierających rozstrzygnięcia, bez względu na treść tych komunikatów. Katalog obligatoryjnych elementów decyzji (ugody) jest skończony w tym sensie, że elementy w nim nie uwzględnione nie są obligatoryjnymi wyznacznikami formy rozstrzygnięcia. Natomiast katalog ten jest otwarty w tym znaczeniu, że elementy w nim nie uwzględnione mogą być brane pod uwagę przez układ stosujący prawo.

5.6. Reasumując należy stwierdzić, iż dyrektywy programu normatywnego, wynikające z norm proceduralnych zawartych w k.p.a., pełnią istotną rolę w procesie przetwarzania informacji przez układ-organ administracyjny. Z omówionych powyżej zagadnień wynika, że dyrektywy te limitują przepływ informacji do i od organu administracji państwowej w zakresie: (a) dopuszczenia informacji inicjujących proces stosowania prawa, (b) dopływu do tego procesu informacji o faktach tworzących operandum układu, (c) określenia warunków, jakim winna odpowiadać informacja wyjściowa układu stosującego prawo. Dyrektywy proceduralne czynią to w drodze określenia warunków formalnych, jakim winny odpowiadać komunikaty będące nośnikami poszczególnych rodzajów informacji.

Ponadto dyrektywy te określają ciąg działań, które muszą być podjęte w toku przetwarzania informacji. Innymi słowy mówiąc, dyrektywy te wskazują, jakich posunięć trzeba dokonać, żeby brać udział w procesie stosowania prawa. Następstwem naruszenia tych reguł jest wadliwość procesu przetwarzania informacji, która z kolei może wywoływać różne skutki. Następstwa naruszenia reguł schematu operacyjnego są stopniowalne i zależą od rodzaju wadliwości, jaka miała miejsce w procesie przetwarzania informacji. Z tego punktu widzenia można wyróżnić trzy grupy wadliwości procesu stosowania prawa, polegające na naruszeniu reguł schematu operacyjnego.

W skład grupy pierwszej wchodzi działania układu stosującego prawo, które naruszają formalnie reguły schematu operacyjnego, co faktycznie nie ma jednak wpływu na przebieg procesu przetwarzania informacji. Naruszenie tego typu może zostać konwalidowane w toku dalszego procesu stosowania prawa. Przykładowo, zawiadomienie

strony (układu sterowanego) o dacie i miejscu rozprawy w terminie krótszym niż 7 dni stanowi naruszenie reguły schematu operacyjnego, wypływającej z art. 92. Jednakże stawienie się strony na rozprawę w wyznaczonym terminie konwaliduje to naruszenie, gdyż dzięki temu nadrzędna w stosunku do wypływającej z art. 92 reguła schematu operacyjnego - np. czynnego udziału układu sterowanego w procesie przetwarzania informacji - pozostanie nie naruszona.

Do grupy drugiej należą wadliwości procesu przetwarzania informacji, których usunięcie wymaga przeprowadzenia pewnych, dodatkowych operacji. Są one włączane do procesu przetwarzania informacji tylko wówczas, jeżeli prawidłowość tego procesu jest kwestionowana. Ich celem jest zabezpieczenie zgodnego z regułami schematu operacyjnego przebiegu procesu przetwarzania informacji. Niektóre z nich służą usuwaniu konkretnego rodzaju wadliwości, jak np. wyjaśnienie przyczyn zwłoki i wyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36), uzupełnienie decyzji (art. 111) czy też sprostowanie oczywistych omyłek zawartych w decyzji (art. 113 § 1). Pozostałe, tj. składające się na postępowanie odwoławcze, podejmowane na skutek wniesienia przez układ sterowany zażalenia (art. 141-144), mają charakter uniwersalny w tym sensie, że służą likwidacji szeregu, różnego rodzaju naruszeń reguł schematu operacyjnego.

Grupa trzecia obejmuje najcięższe naruszenia reguł schematu operacyjnego, określone przez kodeks w art. 145 § 1. Wadliwości te powodują powtórzenie dotkniętej nimi części procesu przetwarzania informacji, z wyłączeniem jednak układu (organ administracji), którego działanie było przyczyną wadliwości postępowania (art. 150 § 2).

Podsumowując mogę stwierdzić, że w świetle norm k.p.a. obserwujemy całą gamę mechanizmów korygujących przebieg procesu przetwarzania informacji. Pierwszy z nich jest wmontowany w proces przetwarzania informacji i polega na tym, że naruszenie reguł rządzących jedną operacją składającą się na ten proces może zostać zlikwidowane przez prawidłowe przeprowadzenie następnej operacji. Mechanizm drugi polega na wprowadzeniu do procesu przetwarzania informacji dodatkowej operacji korygującej błąd postępowania. Mechanizm trzeci ("postępowanie zażaleniowe") powoduje włączenie do procesu przetwarzania informacji dodatkowego elemen-

tu układu stosującego prawo, przy czym funkcjonowanie tego podukładu ogranicza się do weryfikacji wadliwej czynności. Mechanizm czwarty natomiast polega na zastąpieniu w pewnym momencie procesu przetwarzania informacji-elementu układu stosującego prawo, który naruszył reguły schematu operacyjnego przez inny element tego układu.

Dyrektywy programu normatywnego wynikające z norm proceduralnych stanowią o instytucjonalizacji procesu stosowania prawa. Oznacza to, że obszar przetwarzania informacji i sposób ich przetwarzania jest wyznaczony przez dyrektywy o charakterze normatywnym.

6. STRUKTURA INFORMACYJNA PROCESU REGULACJI ZA POMOCĄ PRAWA

Normy zawarte w k.p.a. wyznaczają strukturę informacyjną procesu regulacji za pomocą prawa, zachodzącego w trybie administracyjnego postępowania ogólnego. Mówiąc inaczej - określają zbiór układów oraz zbiór występujących między nimi sprzężeń, które tworzą strukturę procesu stosowania prawa.

Powyżej (rozdz. III, pkt 2.1.4) wyodrębniłem układ regulujący, układ regulowany i układy wzmacniające. Tutaj wyróżnimy jeszcze czwarty układ - środowisko, a to z tego względu, iż normy zawarte w k.p.a. określają również sprzężenia informacyjne układów biorących udział w procesie stosowania prawa z układami pozostającymi poza nim (układ środowisko).

6.1. Układem regulującym jest organ administracyjny w rozumieniu zarówno ustrojowym, jak i funkcjonalnym, uprawniony do stosowania prawa w trybie administracyjnego postępowania ogólnego. Tak określony układ regulujący jest zbiorem organów administracji państwowej (O_{ap}), które posiadają wyżej wymienione cechy.

Opierając się na kryteriach sformułowanych na podstawie norm k.p.a.²⁸⁸, w zbiorze tym można wyróżnić pewne podzbiory, a mianowicie:

²⁸⁸ W rozważaniach poniższych nie uwzględniam organów prowadzących postępowanie w sprawach podatkowych oraz w sprawach ubezpieczeń społecznych, ponieważ ograniczam je do podstawowego modelu postępowania administracyjnego. Ponadto z rozważań tych wyłączam Radę Ministrów i Prezesa RM, gdyż normy

- 1) Podzbiór organów orzekających w pierwszej instancji (O_I). Cechą wspólną organów należących do tego podzbioru jest właściwość funkcjonalna do orzekania w sprawie w pierwszej instancji;
- 2) Podzbiór organów odwoławczych (O_{II}). Cechą, według której nastąpiło wyodrębnienie tego podzbioru, jest właściwość funkcjonalna do orzekania w danej sprawie w drugiej instancji;
- 3) Podzbiór organów stopnia podstawowego (O_{sp}). Cechą wspólną elementów tego podzbioru jest usytuowanie na pierwszym szczeblu organizacyjnym w systemie organów administracji państwowej;
- 4) Podzbiór organów wyższego stopnia (O_{sw}). Cechę wspólną tych elementów stanowi usytuowanie na stopniu wyższym niż pierwszy w hierarchii organów administracyjnych;
- 5) Podzbiór terenowych organów administracji państwowej (O_t). Cechą konstrukcyjną tego podzbioru jest przynależność do określonej grupy organów administracji państwowej;
- 6) Podzbiór organów administracji nie będących terenowymi organami administracji państwowej (O_{nt}). Cechą wspólną organów należących do tego podzbioru jest brak właściwości wymienionej w pkt 5;
- 7) Podzbiór organów, które wydały decyzję w I instancji (O_{pd}). Cecha wspólna elementów tego podzbioru jest określona w definicji;
- 8) Podzbiór organów, które wydały decyzję w ostatniej instancji (O_{od}). Elementami tego podzbioru są organy, których decyzja zakończyła tok postępowania w sprawie;
- 9) Podzbiór naczelných organów administracji państwowej (O_n). Cechą wspólną tych organów jest usytuowanie na najwyższym szczeblu w hierarchii organów administracyjnych²⁸⁹.

6.2. Zbiór O_{ap} oraz wymienione wyżej podzbiory pozostają względem siebie w określonych relacjach. Są to relacje określone przez prawo, ponieważ cechy konstrukcyjne tych zbiorów są rów-

proceduralne zawarte w k.p.a. tylko wyjątkowo odnoszą się do działalności tych organów.

289

Nie są to oczywiście wszystkie podzbiory zbioru O_{ap} , jakie można wyróżnić w oparciu o normy k.p.a. Nie ogranicza to jednak zakresu rozważań, ponieważ każdy z organów wyróżnionych przez normy k.p.a. jako należący do zbioru O_{ap} , da się określić jako element jednego z wyodrębnionych przeze mnie podzbiorów, np. "organ państwowy sprawujący nadzór" (art. 17 pkt 3 *in fine*) jest elementem O_{sw} .

nież określone przez przepisy prawa. Poniżej wskażemy relacje podstawowe.

1) Każdy z wyróżnionych podzbiorów jest zawarty w zbiorze O_{ap} , a zatem między wymienionymi podzbiorami a zbiorem O_{ap} zachodzi relacja inkluzji²⁹⁰. Stosując oznaczenia: x - układ stosujący prawo w danym procesie stosowania prawa, $\sqcap$ - symbol kwantyfikatora generalnego, $\in$ - symbol należenia do zbioru, $=$ - symbol mocy zbioru, $\vee$ - symbol alternatywy, $\rightarrow$ - symbol implikacji; powyższą relację inkluzji można zapisać:

$$\sqcap \{ (\bar{x} \in O_I) \vee (\bar{x} \in O_{sp}) \vee (\bar{x} \in O_{sw}) \vee (\bar{x} \in O_t) \vee (\bar{x} \in O_{nt}) \vee (\bar{x} \in O_{pd}) \vee (\bar{x} \in O_{od}) \vee (\bar{x} \in O_n) \} \rightarrow (\bar{x} \in O_{ap}).$$

Relację tę odczytujemy: Dla każdego układu stosującego prawo w danym procesie stosowania prawa, jeżeli układ ten jest elementem co najmniej jednego z wymienionych w relacji podzbiorów, to układ ten jest elementem zbioru organów posiadających cechy określone w treści art. 1 § 1 pkt 1 i § 2 k.p.a. i nie posiadających cech określonych w treści art. 3 k.p.a. (zbiór O_{ap});

2) Zbiory O_I i O_{II} , O_{sp} i O_{sw} , O_t i O_{nt} , O_{sp} i O_n , O_t i O_n , O_{II} i O_{sp} , O_{II} i O_{pd} są zbiorami rozłącznymi, z czego wynikają następujące prawdziwości, które można zapisać w postaci poniższej implikacji ($\notin$ - symbol nienależenia do zbioru):

$$\begin{array}{ll} \sqcap [(\bar{x} \in O_I) \rightarrow (\bar{x} \notin O_{II})], & \sqcap [(\bar{x} \in O_{II}) \rightarrow (\bar{x} \notin O_I)], \\ \sqcap [(\bar{x} \in O_{sp}) \rightarrow (\bar{x} \notin O_{sw})], & \sqcap [(\bar{x} \in O_{sw}) \rightarrow (\bar{x} \notin O_{sp})], \\ \sqcap [(\bar{x} \in O_t) \rightarrow (\bar{x} \notin O_{nt})], & \sqcap [(\bar{x} \in O_{nt}) \rightarrow (\bar{x} \notin O_t)], \\ \sqcap [(\bar{x} \in O_{sp}) \rightarrow (\bar{x} \notin O_n)], & \sqcap [(\bar{x} \in O_n) \rightarrow (\bar{x} \notin O_{sp})], \\ \sqcap [(\bar{x} \in O_t) \rightarrow (\bar{x} \notin O_n)], & \sqcap [(\bar{x} \in O_n) \rightarrow (\bar{x} \notin O_t)], \\ \sqcap [(\bar{x} \in O_{II}) \rightarrow (\bar{x} \notin O_{sp})], & \sqcap [(\bar{x} \in O_{sp}) \rightarrow (\bar{x} \notin O_{II})], \\ \sqcap [(\bar{x} \in O_{II}) \rightarrow (\bar{x} \notin O_{pd})], & \sqcap [(\bar{x} \in O_{pd}) \rightarrow (\bar{x} \notin O_{II})]. \end{array}$$

²⁹⁰ Mały słownik cybernetyczny, s. 158.

Relacje te odczytujemy: Dla każdego układu stosującego prawo w danym procesie stosowania prawa, jeżeli układ ten jest elementem zbioru organów orzekających w pierwszej instancji (O_I), to nie jest on elementem zbioru organów odwoławczych (O_{II}) itd.;

3) Między podzbiórami O_I i O_{pd} zachodzi relacja równoważności ($O_I \equiv O_{pd}$), którą zapisujemy w postaci podwójnej implikacji:

$$\models [(\bar{x} \in O_I) \leftrightarrow (\bar{x} \in O_{pd})].$$

Powyższą relację równoważności odczytujemy: Dla każdego układu stosującego prawo w danym procesie stosowania prawa układ ten jest elementem zbioru organów orzekających w pierwszej instancji (O_I), wtedy i tylko wtedy, gdy jest on elementem zbioru organów, które wydały decyzję w pierwszej instancji (O_{pd});

4) Relacja inkluzji zachodzi między podzbiórami O_{II} i O_{sw} , O_{II} i O_{od} , O_{sp} i O_I , O_{sp} i O_{pd} , O_n i O_{sw} , O_n i O_{od} , tzn. ($O_{II} \subset O_{sw}$), ($O_{II} \subset O_{od}$), ($O_{sp} \subset O_I$), ($O_{sp} \subset O_{pd}$), ($O_n \subset O_{sw}$), ($O_n \subset O_{od}$); $\subset$ - symbol inkluzji zbiorów.

Relacje te można zapisać w postaci poniższych implikacji:

$$\models [(\bar{x} \in O_{II}) \rightarrow (\bar{x} \in O_{sw})],$$

$$\models [(\bar{x} \in O_{II}) \rightarrow (\bar{x} \in O_{od})],$$

$$\models [(\bar{x} \in O_{sp}) \rightarrow (\bar{x} \in O_I)],$$

$$\models [(\bar{x} \in O_{sp}) \rightarrow (\bar{x} \in O_{pd})],$$

$$\models [(\bar{x} \in O_n) \rightarrow (\bar{x} \in O_{sw})],$$

$$\models [(\bar{x} \in O_n) \rightarrow (\bar{x} \in O_{od})].$$

Powyższe relacje odczytujemy: Dla każdego układu stosującego prawo w danym procesie stosowania prawa, jeżeli układ ten jest elementem zbioru organów odwoławczych (O_{II}), to jest on również elementem zbioru organów wyższego stopnia (O_{sw}) itd.;

5) Pozostałe podzbiory są zbiorami nierozłącznymi, z tym że nie występuje między nimi ani relacja inkluzji, ani relacja równoważności. Podstawową relację występującą między tymi podzbiórami można określić jako relację "łączności". Zapisujemy ją w sposób następujący:

$$\sum_{\bar{x}} [(\bar{x} \in O_I) \wedge (\bar{x} \in O_{sp})],$$

$$\sum_{\bar{x}} [(\bar{x} \in O_I) \wedge (\bar{x} \in O_{sw})],$$

$$\begin{aligned}
& \sum_{x \in O_I} [(\bar{x} \in O_I) \wedge (\bar{x} \in O_t)], \\
& \sum_{x \in O_I} [(\bar{x} \in O_I) \wedge (\bar{x} \in O_{nt})], \\
& \sum_{x \in O_I} [(\bar{x} \in O_I) \wedge (\bar{x} \in O_{od})], \\
& \sum_{x \in O_I} [(\bar{x} \in O_I) \wedge (\bar{x} \in O_n)], \\
& \dots \dots \dots \\
& \sum_{x \in O_n} [(\bar{x} \in O_n) \wedge (\bar{x} \in O_{pd})].
\end{aligned}$$

Powyższe prawidłowości odczytujemy w następujący sposób: istnieje taki układ stosujący prawo w danym procesie stosowania prawa, który należy do podzbioru organów orzekających w pierwszej instancji (O_I) i równocześnie do podzbioru organów stopnia podstawowego (O_{sp}) itd.

6.3. Określone powyżej relacje podstawowe między podzbiórami zbioru (O_{ap}) stanowią punkt wyjścia do tworzenia relacji złożonych, które bliżej określają zależności pomiędzy wyróżnionymi podzbiórami. Główne z nich przedstawiam poniżej:

1) Jeżeli układ stosujący prawo w danym procesie stosowania prawa (x) jest równocześnie elementem zbioru O_I i O_{sw} i O_{od} - $[(x \in O_I) \wedge (x \in O_{sw}) \wedge (x \in O_{od})]$ - to układ ten jest elementem iloczynu zbiorów O_I , O_{sw} i O_{od} - $[x \in (O_I \cap O_{sw} \cap O_{od})]$, a tym samym stanowi element podzbioru O_n , ponieważ:

$$\bar{x} \{[(\bar{x} \in O_I) \wedge (\bar{x} \in O_{sw}) \wedge (\bar{x} \in O_{od})] \rightarrow (\bar{x} \in O_n)\}.$$

2) Jeżeli układ stosujący prawo w danym procesie stosowania prawa (x) jest równocześnie elementem podzbioru organów stopnia podstawowego (O_{sp}) i podzbioru terenowych organów administracji (O_t), to układ ten jest elementem iloczynu tych zbiorów, a tym samym jest elementem podzbioru organów orzekających w pierwszej instancji (O_I), ponieważ:

$$\bar{x} \{[(\bar{x} \in O_{sp}) \wedge (\bar{x} \in O_t)] \rightarrow (\bar{x} \in O_I)\}$$

ze względu na:

$$\bar{x} (\bar{x} \in O_I) \equiv (\bar{x} \in O_{pd})$$

można stwierdzić, że

$$\bar{x} \{[(\bar{x} \in O_{sp}) \wedge (\bar{x} \in O_t)] \rightarrow (\bar{x} \in O_{pd})\}.$$

3) Wykorzystując relacje równoważności między podzbiorami O_I i O_{pd} , można sformułować następujący rodzaj relacji złożonych:

$$\overline{x} \{[(\bar{x} \in O_n) \wedge (\bar{x} \in O_{pd})] \rightarrow (\bar{x} \in O_I)\},$$

$$\overline{x} \{[(\bar{x} \in O_{sw}) \wedge (\bar{x} \in O_{pd})] \rightarrow (\bar{x} \in O_I)\},$$

$$\overline{x} \{[(\bar{x} \in O_t) \wedge (\bar{x} \in O_{pd})] \rightarrow (\bar{x} \in O_I)\},$$

$$\overline{x} \{[(\bar{x} \in O_{nt}) \wedge (\bar{x} \in O_{pd})] \rightarrow (\bar{x} \in O_I)\},$$

$$\overline{x} \{[(\bar{x} \in O_{sp}) \wedge (\bar{x} \in O_{pd})] \rightarrow (\bar{x} \in O_I)\}.$$

Relacje te oznaczają, że każdy układ, który jest elementem iloczynu zbiorów (O_{pd}) oraz (O_n) lub (O_{sw}) lub (O_t) lub (O_{nt}) lub (O_{sp}), jest jednocześnie elementem podzbioru (O_I).

4) Biorąc za punkt wyjścia relacje podstawowe: inkluzji między podzbiorami (O_{II}) i (O_{od}) - ($O_{II} \subset O_{od}$) oraz między podzbiorami (O_n) i (O_{od}) - ($O_n \subset O_{od}$) oraz relację łączności między podzbiorami (O_I) i (O_{od}), można sformułować następujące relacje:

$$\overline{x} \{[(\bar{x} \in O_{od}) \wedge (\bar{x} \notin O_{II})] \rightarrow [(\bar{x} \in O_I) \vee (\bar{x} \in O_n)]\},$$

$$\overline{x} \{[(\bar{x} \in O_{od}) \wedge (\bar{x} \notin O_I)] \rightarrow [(\bar{x} \in O_{II}) \vee (\bar{x} \in O_n)]\},$$

$$\overline{x} \{[(\bar{x} \in O_{od}) \wedge (\bar{x} \notin O_n)] \rightarrow [(\bar{x} \in O_I) \vee (\bar{x} \in O_{II})]\}.$$

Relacje te wyrażają zależności między podzbiorami (O_I), (O_{II}) i (O_n) traktowanymi jako elementy podzbioru (O_{od}). Zależności te wyrażają się stwierdzeniem, iż różnica zbiorów (O_{od}) i jednego z podzbiorów składowych tego zbioru ($O_{od} \mp O_{II}$), ($O_{od} \mp O_n$), jest równoważna sumie pozostałych dwóch podzbiorów składowych, a zatem:

$$(O_{od} \mp O_{II}) \equiv (O_I \vee O_n),$$

$$(O_{od} \mp O_I) \equiv (O_{II} \vee O_n),$$

$$(O_{od} \mp O_n) \equiv (O_I \vee O_{II}).$$

5) Wykorzystując relacje podstawowe łączności i rozłączności między określonymi podzbiorami zbioru (O_{ap}), można sformułować kolejny typ relacji, a mianowicie:

$$\overline{x} \{[(\bar{x} \in O_{sp}) \wedge (\bar{x} \in O_t)] \rightarrow [(\bar{x} \notin O_{sw}) \wedge (\bar{x} \notin O_n) \wedge (\bar{x} \notin O_{II}) \wedge (\bar{x} \notin O_{nt})]\},$$

$$\overline{x} \{[(\bar{x} \in O_n) \wedge (\bar{x} \in O_I)] \rightarrow [(\bar{x} \notin O_{II}) \wedge (\bar{x} \notin O_{sp}) \wedge (\bar{x} \notin O_t)]\},$$

.....

$$\bar{x} [((\bar{x} \in O_{II}) \wedge (\bar{x} \in O_{nt})) \rightarrow [(\bar{x} \notin O_{sp}) \wedge (\bar{x} \notin O_{pd}) \wedge (\bar{x} \notin O_I) \wedge (\bar{x} \notin O_t)]]].$$

Wynikającą z tych relacji zależność można wyrazić w sposób następujący: Jeżeli układ stosujący prawo w danym procesie stosowania prawa jest elementem iloczynu dwóch lub więcej podzbiorów²⁹¹ zbioru (O_{ap}), to nie jest on elementem podzbiorów pozostających w relacji rozłączności z podzbiarami tworzącymi iloczyn.

6.4. Przynależność układu stosującego prawo w konkretnym procesie do jednego z wyróżnionych powyżej podzbiorów określa strukturę informacyjną tego układu w danym procesie, tj. jego sprzężenia informacyjne z innymi podukładami układu regulującego (zbiór O_{ap}) - sprzężenia informacyjne wewnętrzne - oraz sprzężenia między układem regulującym w danym procesie (element któregoś z podzbiorów zbioru O_{ap}) a układem regulowanym i wzmacniającymi. Struktura informacyjna konkretnego układu stosującego prawo jest wyznaczona przynależnością i brakiem przynależności do poszczególnych podzbiorów zbioru O_{ap} . Jeżeli układ regulujący jest elementem kilku podzbiorów, to posiada on sprzężenia informacyjne właściwe dla elementów każdego z tych podzbiorów, sprzężenia określone treścią norm k.p.a. Występujące w konkretnym układzie regulującym zjawisko łączenia cech charakterystycznych dla elementów należących do poszczególnych podzbiorów składających się na układ stosujący prawo wymaga dokładnego wyznaczenia relacji zachodzących pomiędzy tymi podzbiarami.

Przykładowo, jeżeli układem stosującym prawo (x_1) jest organ naczelny ($x_1 \in O_n$), to wydana przez niego decyzja (sygnał sterowania) jest ostateczna. Skutkiem tego jest sprzężenie informacyjne między układem stosującym prawo (x_1) a układem regulowanym (stroną); wygląda ono na tym etapie stosowania prawa w sposób następujący. Układy te są połączone sprzężeniem zwrotnym. Tor główny tego sprzężenia służy do przekazu sygnału sterowania (decyzja). Tor zwrotny natomiast służy przekazaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli strona jest niezadowolona z decyzji. Przesłanie wyżej wymienionego komunikatu torem zwrotnym nie uruchamia sprzężeń wewnętrznych między układem x_1 a pozo-

²⁹¹ Warunkiem prawdziwości relacji jest, aby zbiory tworzące iloczyn zbiorów były nierozłącznymi. Iloczyn zbiorów rozłącznych jest zbiorem pustym, a zatem nie jest podzbiorem zbioru O_{ap} .

stałymi elementami układu O_{ap} , ponieważ układ x_1 sam rozpatruje sprawę powtórnie. Jeżeli układem stosującym prawo w konkretnym procesie jest organ orzekający w pierwszej instancji, który jednocześnie nie jest organem naczelnym ($x_2 \in O_I$) $\wedge$ ($x_2 \notin O_n$), to wydana przez niego decyzja jest nieostateczna. W tym wypadku tor główny sprzężenia zwrotnego między układem x_2 a układem regulowanym służy do przekazania komunikatu-decyzji, tor zwrotny natomiast służy przesyłaniu komunikatu-odwołania. Przesłanie odwołania uruchamia samosprzężenie układu x_2 służące zmianie lub uchyleniu wydanej decyzji, o ile zachodzą przesłanki określone w art. 132. Niewydanie nowej decyzji przez układ x_2 w trybie art. 132 powoduje uruchomienie sprzężeń między układem x_2 a układem x_3 , który stanowi element podzbioru O_{II} ($x_3 \in O_{II}$). Sprzężenie to służy do przekazania komunikatu, którego treścią jest całość informacji dotyczących rozpoznawanej sprawy.

6.5. Posługując się tą samą metodą, można wyznaczyć strukturę informacyjną każdego z pozostałych układów biorących udział w konkretnym procesie regulacji za pomocą prawa, odbywającego się w trybie administracyjnego postępowania ogólnego. Jest to możliwe, ponieważ w każdym z tych układów - tj. w układzie regulowanym, wzmacniającym i układzie-środowisko - można wyróżnić pewne podzbiory elementów składających się na te układy, biorąc za kryterium określone normami k.p.a. cechy wspólne dla elementów. Każdy z tych podzbiorów ma własną strukturę informacyjną, różną od struktury pozostałych podzbiorów wchodzących w skład danego układu. Przykładowo, inne elementy składają się na podzbiór organów udzielających tzw. pomocy prawnej (O_{pp})²⁹², a inne wchodzą w skład podzbioru organów uprawnionych do zajęcia stanowiska (O_{zs})²⁹³, mimo iż oba podzbiory należą do podzbioru organów administracji układu-środowiska. Elementy wchodzące w skład podzbiorów O_{pp} i O_{zs} charakteryzują się również różnymi powiązaniami informacyjnymi z układem stosującym prawo (organ administracyjny) i innymi układami biorącymi udział w danym procesie stosowania prawa.

Struktura informacyjna dowolnego układu biorącego udział w

²⁹² Art. 52 k.p.a.

²⁹³ Art. 106 k.p.a.

procesie przetwarzania informacji, mającego charakter procesu decyzyjnego, jest wyznaczona przez rolę pełnioną przez układ w tym procesie. Role poszczególnych układów w procesie stosowania prawa są określone przepisami prawnymi²⁹⁴. W większości przypadków są one wyznaczone przez przepisy prawa materialnego, niemniej spotykamy również określenie tych ról w przepisach proceduralnych²⁹⁵.

Podsumowując należy stwierdzić, iż na strukturę informacyjną konkretnego procesu stosowania prawa w administracyjnym postępowaniu ogólnym składa się struktura konkretnych układów biorących udział w tym procesie oraz dyrektywy przepływu informacji do i od układu stosującego prawo. Zgodnie z tym, co zostało powiedziane powyżej, strukturę informacyjną tego procesu wyznaczają normy proceduralne statuujące tryb postępowania, w którym dany proces przebiega. W tym wypadku są to normy proceduralne regulujące administracyjne postępowanie ogólne.

²⁹⁴ Por. szerzej W. Lang, M. Świecki, S. Tochowicz, *Mechanizmy procesu decyzyjnego w systemie organów terenowych*, Probl. R. N. 1976, nr 35, *passim*, a zwłaszcza s. 198 i n.; por. również Tarno, *Mechanizmy procesów...*, s. 2 i n.

²⁹⁵ Por. np. art. 52 k.p.a.

ZAKOŃCZENIE

1. Na procedurę administracyjną składają się reguły podejmowania decyzji stosowania prawa ustanowione normami formalnymi prawa administracyjnego. Całość tych norm może być określona mianem procedury administracyjnej z racji ich uporządkowania wewnętrzznego. Procedurę administracyjną cechuje wewnętrzne zróżnicowanie, które - jak słusznie zauważa Janusz Borkowski - jest podyktowane wymaganiami standardu decyzji stosowania prawa, wynikającymi z treści norm materialnych. Zróżnicowanie to wyraża się w fakcie, iż normy tworzące procedurę administracyjną kształtują szereg typów postępowań administracyjnych, w tym i administracyjne postępowanie ogólne.

2. Stosowanie prawa w trybie administracyjnego postępowania ogólnego jest klasyfikowane w teorii prawa jako typ sądowopodobny stosowania prawa²⁹⁶. Niemniej można zaobserwować dwie zasadnicze różnice między stosowaniem prawa w administracyjnym postępowaniu ogólnym a stosowaniem prawa w każdym z innych trybów postępowania sądowego czy sądowo-podobnego.

Po pierwsze, sądowe stosowanie prawa w sprawach spornych, jak również podejmowanie decyzji przez organy administracyjne w postępowaniu o charakterze represyjnym lub odszkodowawczym zachodzi wówczas, gdy zostanie stwierdzona niezgodność między zachowaniem się adresata a konkretnym wzorem zachowania się wyznaczonym przez normę prawną. Natomiast decyzje podejmowane przez organy administracyjne w postępowaniu administracyjnym ogólnym dotyczą sytuacji, w której spełnione zostały przewidziane przez prawo warunki faktyczne, aktualizujące uprawnienia lub obowiązki adresata normy.

²⁹⁶ Por. np. Lang, Wróblewski, Zawadzki, op. cit., s. 412-413.

Po drugie, sądowe postępowania jurysdykcyjne²⁹⁷ nie stanowią jedynego trybu realizacji norm prawa materialnego. Tymczasem określona część norm materialnych prawa administracyjnego może być zrealizowana tylko w trybie administracyjnego postępowania ogólnego. W postępowaniu tym mianowicie są realizowane tzw. normy pierwszego rzędu, tj. normy będące podstawą stosunków materialnoprawnych, których źródłem mogą być wyłącznie działania administracji. W świetle powyższych różnic, analiza procesu sterowania za pomocą norm prawnych prowadzi do wniosku, iż system ten funkcjonuje w różny sposób zależny od tego, czy reguły działania układu korekcyjnego, będącego elementem tego systemu, są wyznaczone przez normy określające administracyjne postępowanie ogólne, czy też przez procedurę normującą inny, sądowy lub sądowopodobny tryb postępowania.

3. Co prawda, przepisy k.p.a. są adresowane do różnych podmiotów, niemniej można pokusić się o stwierdzenie, że adresatami wyprowadzonych z tych przepisów norm są organy prowadzące postępowanie. Za takim wnioskiem przemawia szereg argumentów.

Po pierwsze, postępowanie administracyjne jest wszczynane w sytuacji, gdy wystąpią okoliczności określone w normie materialnoprawnej jako warunek aktualizujący uprawnienia (obowiązki) jej adresata, innymi słowy mówiąc, gdy wystąpią warunki uprawniające organ administracyjny do podjęcia na podstawie danej normy materialnoprawnej działań władczych.

Po drugie, na organie administracji spoczywa obowiązek stosowania prawa zgodnie z regułami wpływającymi z norm proceduralnych.

Po trzecie, analiza instytucji procesowych służących korygowaniu wad postępowania - jak np. wznowienie postępowania - wskazuje, iż naruszenie norm postępowania administracyjnego może być spowodowane tylko i wyłącznie zachowaniem organu prowadzącego postępowanie.

Po czwarte wreszcie, cechująca stosunek prawny prawidłowość,

²⁹⁷ Mam tu na myśli postępowania, które służą wydawaniu decyzji stosowania prawa w sytuacji nieustalenia prawa. Termin "postępowanie jurysdykcyjne" przyjmuję za M. Zimmermannem, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa 1967, s. 433.

iż każdemu konkretnemu uprawnieniu jednej strony stosunku prawnego odpowiada korespondujący z nim obowiązek określonego zachowania drugiej strony tego stosunku, umożliwia formalnie zmianę adresata normy prawnej. Zatem, normy kształtujące administracyjne postępowanie ogólne są normami sankcjonującymi.

4. Dyrektywy wypływające z norm proceduralnych stanowią ważny fragment normatywnego programu działania układu stosującego prawo. Limitują one przepływ informacji do i od układu stosującego prawo w zakresie: (1) dopuszczenia informacji inicjujących proces stosowania prawa; (2) dopływu do tego procesu informacji o faktach, które to informacje tworzą operandum układu; (3) określenia warunków, jakim winna odpowiadać informacja wyjściowa układu stosującego prawo. Normy proceduralne czynią to poprzez określenia warunków formalnych, jakim winny odpowiadać komunikaty będące nośnikami poszczególnych rodzajów informacji. Ponadto dyrektywy wypływające z norm proceduralnych statuuja schemat operacyjny układu stosującego prawo. Innymi słowy mówiąc, wskazują one, jakich posunięć należy dokonać, aby móc uczestniczyć w procesie stosowania prawa.

5. W nauce prawa administracyjnego powszechnie jest przyjęty pogląd o służebnym charakterze norm proceduralnych, przy czym podkreśla się, iż wyraża się on w fakcie regulacji przez normy proceduralne określonego sposobu postępowania, zapewniającego rozwiązanie zadań danego typu. Brak jest natomiast odpowiedzi, w jaki sposób normy proceduralne spełniają to zadanie. Zbadanie za pomocą metod cybernetycznych relacji zewnętrznych i wewnętrznych, występujących w toku stosowania prawa, pozwala odpowiedzieć na powyższe pytanie. Otóż, normy zawarte w k.p.a. wyznaczają strukturę informacyjną procesu regulacji za pomocą prawa, zachodzącego w trybie administracyjnego postępowania ogólnego. Mówiąc inaczej - określają one zbiór układów oraz zbiór występujących pomiędzy nimi sprzężeń, które to zbiory składają się na strukturę procesu stosowania prawa. W ten sposób zostaje określone działanie każdego podmiotu biorącego udział w procesie regulacji za pomocą prawa. Dzięki temu, określenie przynależności dowolnego podmiotu do określonej kategorii układów składających się na system regulacji za pomocą prawa pozwala na jednoczesne wyznaczenie je-

go sprzężeń informacyjnych wewnętrznych i zewnętrznych, a tym samym na stwierdzenie jego uprawnień i obowiązków w zakresie podejmowania lub niepodjęcia przypisanych mu przez schemat operacyjny działań. Struktura informacyjna, a zatem i zachowanie się konkretnego podmiotu biorącego udział w procesie stosowania prawa, jest wyznaczona przez przynależność lub brak przynależności do określonego układu, składającego się na ten proces.

Każdy z tych układów jest zbiorem podmiotów, charakteryzujących się posiadaniem cech, wyróżnionych przez normy prawne. Dla określenia relacji między tymi zbiorami przydatne jest wykorzystanie algebry zbiorów, w celu stworzenia rachunku poszczególnych kategorii podmiotów biorących udział w procesie stosowania prawa. Dzięki temu można uniknąć naruszenia norm proceduralnych, polegającego na podejmowaniu działań procesowych nie leżących w zakresie uprawnień danego podmiotu. Tego typu naruszenia przepisów proceduralnych są jeszcze dosyć często spotykane w praktyce²⁹⁸.

²⁹⁸ Por. szerzej Z. Kmieciak, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne ogólne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Łódź 1984, s. 61.

WYKAZ UŻYTYCH SKRÓTÓW BIBLIOGRAFICZNYCH

GIAT	- "Gospodarka i Administracja Terenowa"
Krak. Stud. Prawn.	- "Krakowskie Studia Prawnicze"
ONSA	- "Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego"
OSPİKA	- "Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych"
PIP	- "Państwo i Prawo"
Probl. Praworzadn.	- "Problemy Praworządności"
Probl. RN	- "Problemy Rad Narodowych"
Prz. Prawa i Adm.	- "Przegląd Prawa i Administracji"
RPEiS	- "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny"
Stud. Cyw.	- "Studia Cywilistyczne"
Stud. Prawn.	- "Studia Prawnicze"
Stud. Prawno-Ekon.	- "Studia Prawno-Ekonomiczne"



REGULATIONS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE
AS A FACTOR CONTROLLING THE INTAKE
OF INFORMATION TO THE STATE ADMINISTRATIVE AGENCIES

(Summary)

The purpose of the paper is an analysis of the weight of the administrative procedural rules in the process of the application of the law. This aim has been realised in four stages.

The first stage is consideration of the possibility of making use of modelling as a method of the investigation of the law (Chapter 1).

A description of the procedural regulation in the Polish system of the administrative law is the second stage of the above mentioned analysis (Chapter 2).

Basing upon the characteristics of the administrative, procedural rules which has been the final result of the second stage, the next stage is constructing an informative model of the system of procedural norms (Chapter 3).

The research results of the third stage enabled construction of a functional model of the State administrative agencies system acting in the mode of administrative, general proceedings, which was the fourth stage (Chapter 4).

The analysis of the system revealed some interesting characteristics of the State administrative agencies acting in the mentioned above mode which would pass unnoticed if another research approach was applied. The considerations included in this paper led to certain conclusions concerning the weight of the administrative procedure in the process of the application of the law.

Procedural norms make an important fragment of the normative programme of activity of the agency applying the law. These norms limit the flow of information to and from the agency applying the law. They set an informative structure of the regulation process with the help of law. It means, that they fix the class of subjects having right to take part in the process of the application of the law and the class of connections between them.



Wstęp	3
Rozdział I. MOŻLIWOŚĆ ZASTOSOWANIA METODY CYBERNETYCZNEJ W BADANIACH NAD PRAWEM	11
1. Cybernetyka a prawo	11
2. Kierunki oddziaływania badań cybernetycznych na naukę prawa	16
3. Modelowanie jako metoda badania procesów sterowania za pomocą norm ...	21
4. Struktura normy prawnej a jej algorytmizacja	25
Rozdział II. PRAWNE UREGULOWANIE PROCEDURY W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM	31
1. Wprowadzenie	31
2. Procedura administracyjna jako przedmiot uregulowania prawnego	32
3. Administracyjnoprawne stosunki procesowe	41
4. Stosowanie administracyjnego prawa materialnego w trybie procesowym i pozaprocesowym	57
Rozdział III. PROCEDURA ADMINISTRACYJNA A PRZEPŁYW INFORMACJI W PROCESIE STOSOWANIA PRAWA	67
1. Wprowadzenie	67
2. Rodzaje norm postępowania administracyjnego ogólnego z punktu widzenia pełnionych przez nie funkcji w procesie regulacji za pomocą prawa	72
Rozdział IV. ORGANY ADMINISTRACYJNE PODEJMUJĄCE DECYZJE W TRYBIE ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA OGÓLNEGO JAKO UKŁADY PRZETWARZANIA INFORMACJI ..	119
1. Sterowanie za pomocą norm prawa administracyjnego	119
2. Reguły procesu stosowania prawa	125
3. Proces stosowania prawa jako proces przetwarzania informacji	129
4. Normatywny program działania układu stosującego prawo	131
5. Miejsce i rola norm proceduralnych w normatywnym programie działania układu stosującego prawo	134
6. Struktura informacyjna procesu regulacji za pomocą prawa	142
Zakończenie	151
Wykaz użytych skrótów bibliograficznych	155
Regulations of Administrative Procedure as a Factor Controlling the Intake of Information to the State Administrative Agencies (Summary)	156