

DR. TAUBENSCHLAG, KENKUN ADMINISTRATION



V-3738

Dr GUSTAW TAUBENSCHLAG

REKURS ADMINISTRACYJNY

Komentarz do ustawy o środkach prawnych
od orzeczeń władz administracyjnych
(Dz. U.: 91/23 poz. 712)

Wydz. Bibl. Prawnicza

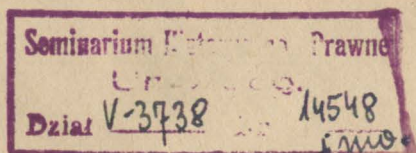


1806131175

1925

NAKŁADEM SEJMIKU ŁÓDZKIEGO

SKŁAD GŁÓWNY w KSIĘGARNI LUDWIKA FISZERA
ŁÓDŹ—KATOWICE



DRUKARNIA PAŃSTWOWA w ŁODZI

PRZEDMOWA.

Ustawa o środkach prawnych, z sierpnia 1923 jest bardzo lakoniczna; wyłaniają się skutkiem tego nader często trudności i wątpliwości interpretacyjne co do całego szeregu kwestji, na które nie znajdujemy w samym tekście ustawy, wyraźnej odpowiedzi. Braki te musi uzupełnić praca komentatorska.

Wprawdzie w styczniu 1923 ukazała się ciekawa książka prof. Hilarowicza p. t. „Środki prawne w polskim postępowaniu administracyjno-politycznem“, lecz, wydana niefortunnie pół roku przed wejściem w życie nowej ustawy, straciła do pewnego stopnia swą aktualność; pozatem zaś, jako praca teoretyczna, ma raczej znaczenie dla studjum uniwersyteckiego, niż dla praktyka, który chętniej posługuje się komentarzem. Przy rozwiązywaniu jednakże zawilszych problemów z omawianej dziedziny, z dużym pożytkiem korzystać można ze wspomnianej książki, zawierającej cały szereg cennych uwag natury ogólnej, oraz ze świetnej pracy prof. Herrnritta: „Grundlehren des Verwaltungsrechtes“ (z r. 1921), zwłaszcza S. 264—281 i 468—507.

Łódź, w październiku 1925.

Autor.



OBJAŚNIENIE SKRÓTÓW.

Przepisy prawne, zamieszczone w Dzienniku Ustaw, cytowane są w ten sposób, że pierwsza liczba oznacza numer dziennika, druga — pozycję, trzecia — rok.

„om. ust.” = omawiana tu ustawa o środkach prawnych.

Dz. U. 91 z r. 1923 poz. 712 (ogł. 14. IX).

Ustawa

z dnia 1 sierpnia 1923 r.

w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych.

ART. 1. O ile poszczególne ustawy, wydane po wejściu w życie niniejszej ustawy, nie będą zawierały odmiennych postanowień, służy od orzeczeń i zarządzeń, wydanych przez władze administracyjne I instancji, odwołanie do władzy administracyjnej II instancji, która rozstrzyga ostatecznie, zaś od orzeczeń i zarządzeń, wydanych w instancji I przez władze administracyjne II instancji oraz przez Komisarza Rządu na m. st. Warszawę — odwołanie do właściwego Ministra.

Władzami administracyjnymi, o których mowa w ustępie pierwszym, są: starostowie, wojewodowie i Delegat Rządu w Wilnie, ponadto na obszarze b. zaboru rosyjskiego: komisarze Rządu, b. zaboru austriackiego: dyrekcje policji i magistraty miast o własnym statucie odnośnie do ich poruczonego zakresu działania, wreszcie b. zaboru pruskiego: starostowie grodzcy, prezydenci miast, wydzielonych z powiatów, oraz urzędy wojewódzkie.

Por. 76/748/24, art. 1.

Tytuł.

1) Ustawa ta jest wykonaniem wyrażonej w art. 71 Konstytucji zasady ograniczenia toku instancji administracyjnych, jednocześnie zaś zmierza do wprowadzenia jednolitego postępowania adm. we wszystkich 3 zaborach. Realizacja art. 71 nie jest jednak całkowita: Konstytucja bowiem przewiduje wprowadzenie w życie wyrażonej wyżej zasady dla orzeczeń organów zarówno rządowych, jak samorządowych wszelkiego rodzaju, podczas gdy ustawa rzeczona stosuje się tylko do decy-

zji władz państwowych i to tylko jednej kategorii: mianowicie administracji politycznej, pomijając inne działy administracji.

Jednakże zupełnie identyczne przepisy wydane zostały: „w sprawie rozstrzygania skarg przeciw zarządzeniom, względnie orzeczeniom organów związków komunalnych w sprawach, wynikających z ustawy o opiece społecznej“ (Rozp.: 70/683/24); o prawie identycznym brzmieniu jest też: „ustawa o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom państwowych władz szkolnych“ (76/748/24). Pozatem art. 38 i 48 Rozp. 94/747/23 poleca stosować omawianą tu ustawę przy odwołaniach płatników przeciwko wymiarowi danin komunalnych.

2) Ustawa mówi wyłącznie o „odwołaniu“, o innych środkach prawnych, n. p. skargach incydentalnych, o przedstawieniu, żadnych norm nie zawiera. Tytuł jest więc za obszerny, nie pokrywa się z istotną treścią ustawy.

3) Podczas gdy tytuł ustawy wskazuje, że przedmiotem jej jest kwestja środków prawnych od „orzeczeń“, — zgodnie z Konstytucją, która mówi również o odwołaniu od „orzeczeń“, — to w tekście samej ustawy (poza art. 7 i 8) stale jest mowa o zaskarżaniu „orzeczeń“ i „zarządzeń“. Jest to rażąca nieścisłość terminologiczna. Co do znaczenia jej ob. uwagę 5 do art. 5 Por. natomiast zacytowane w uw. 1 — Rozp., wzgl. ustawy analogiczne.

Art. 1.

Treść komentarza: Postanowienia dawniejsze o instancjach — terminologia odwołania — przedstawienie — decyzje kolegialne i powzięte za zgodą innych władz — pojęcia: „orzeczenie“ i „zarządzenie“ — skargi incydentalne — zażalenie instancji niższej na decyzje inst. wyższej — orzeczenia dyscyplinarne — opinie i wnioski — władza orzekająca, a wykonawcza.

1) Co do postanowień, przewidujących III instancję, a zawartych w ustawach, wydanych przed wejściem w życie om. ustawy, to moc ich automatycznie wygasa. Obecna ustawa nie zna w tym względzie wyjątków. Drogą ustawodawczą mogą być jednak zarówno dawne przepisy tego rodzaju, na nowo do życia powołane, jak i inne wyjątki wprowadzone.

Por. uw. 4 do art. 2.

W ogłoszonej w r. 1924 ustawie o powszechnym obowiązku służby wojskowej (61/609), według art. 60, w sprawie przyznania prawa do półtorarocznej służby lub odroczenia, w razie nie-

zgodnej decyzji władz adm. i wojskowej, rozpatrujących rekurs poborowego w II instancji, zostaje sprawa przedłożona Ministrowi Spraw Wojskowych do ostatecznego rozstrzygnięcia. Lecz odbywa się to z urzędu, a nie na skutek odwołania, które poborowemu więcej nie przysługuje. Nie jest to więc wyjątek od zasady. Minister załatwia tylko spór między władzami, ingerując tylko ze względu na rozbieżność ich zapatrywań, a nie z powodu zażalenia strony.

2) Omawiany tu środek prawny nie zawsze nosi techniczną nazwę „odwołanie“. W całym szeregu ustaw spotykamy inne określenia, jak: „zażalenie“ (w 61/609/24: art. 60 u. 7, w 426/20: art. 3, w 21/166/22: art. 24) albo „skarga“ (w 61/364/19: art. 6 lub w 70/683/24: § 4 u. 2), a nawet „zarzut“ (22/153/25: art. 2), mimo, że z treści przepisów wynika, że chodzi zawsze o pojęcie identyczne. Przykładem jaskrawym tej terminologicznej nieścisłości jest zawarte w 70/683/24 postanowienie, które opiewa dosłownie:

„Ze skargą można połączyć prośbę o przywrócenie terminu — o ile odwołanie wniesiono najpóźniej w ciągu 7 dni po ustaniu przeszkody“.

3) Ustawa zna tylko formę zaskarżenia, przekazującą rozstrzygnięcie instancji wyższej; obce jest jej natomiast t. zw. „przedstawienie“, zmierzające do uzyskania zmiany decyzji przez instancję tęsamą, która decyzję powzięła. O ile jednakże przedstawienie dopuszczalne było według ustaw dotychczasowych, należałoby je nadal stosować. Instytucja ta bowiem nie koliduje z odwołaniem, a raczej je uzupełnia. Om. ustawa zaś, mówiąc o odwołaniu, nie uważa go za jedyny środek prawny, przysługujący stronom.

Przedstawienie w powyższem pojęciu, wprowadzone zostało rozp. austr. Min. S. W. z 30/VIII 1868, Dz. P. P. Nr. 124 i do tej pory utrzymało się na terenie Małopolski. Dotyczący ustęp tego rozp. opiewa:

„Jeżeli wniesiono rekurs przeciw orzeczeniu lub zarządzeniu, wydanym w pierwszej lub wyższej instancji przez starostwo, urząd autonom., jako władzę powiat., polityczną władzę kraj., wzgl. jej naczelnika, wówczas władza ta, względnie jej naczelnik może orzeczenie lub zarządzenie, stanowiące przedmiot zażalenia, zmienić, a temsamem rekurs załatwić we własnym zakresie, o ile niemi nie przyznano praw osobie trzeciej. O ile natomiast in-



stancja, której orzeczenie lub zarządzenie zostało zarekurowane, nie czuje się zniewoloną do takiego załatwienia, albo, jeżeli z uwagi na wchodzące w grę prawa trzeciej osoby, zmiana nastąpić może tylko u władz wyższych, wówczas powinna wniesiony rekurs skierować najpóźniej w ciągu 8 dni — do instancji wyższej..." (Por.: Mayerhofer: Handbuch, S. 490/91).

W b. dzielnicy pruskiej może również osoba, która czuje się dotkniętą pewnem orzeczeniem, czy zarządzeniem zwrócić się do władzy tejsamej, która taką decyzję wydała, o cofnięcie jej lub zmianę, wyłuszczając motywy swej prośby. Władza odnośna może to uczynić, albowiem decyzja jej nie urosła jeszcze w moc prawa; jednakże niema obowiązku, przystąpić do rozpatrywania takiej prośby — sprawę rozpoznawać musi tylko instancja rekursowa.

Ustawodawstwo polskie zna tylko nieliczne takie wypadki, a mianowicie w ust. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzpltej P. z r. 1921 (Dz. U. Nr. 6 poz. 32), w art. 18, który brzmi:

„Odwołania od uchwał i zarządzeń, wydanych w myśl przepisów ustawy niniejszej (przez związki samorządowe, względnie przez władze administracyjne państwowe) winny być w ciągu dni 30 od dnia ogłoszenia lub doręczenia wnoszone do tej władzy, która uchwałę lub zarządzenie wydała. Jeżeli władza uzna odwołanie za słuszne, wówczas może zmienić swą pierwotną decyzję; w przeciwnym razie przedkłada sprawę wyższej instancji. — Przedstawienie przeciw zarządzeniu pierwszej instancji, którego wykonanie w interesie bezpieczeństwa publicznego jest pilne, nie ma mocy wstrzymującej“.

Przedstawienie nie jest skonstruowane, jako samoistny środek prawny, tylko jako akcesoryjny przy rekursie. Obowiązuje obecnie termin 14-dniowy (art. 3).

W ustawie: 51/346/25 o rozbudowie miast czytamy w art. 10, że wywłaszczony, względnie jego prawonabywcy w pewnych wypadkach „mogą żądać od władzy administracyjnej, która wydała orzeczenie wywłaszczające, uchylenia tego orzeczenia“. Mamy tu do czynienia z żądaniem, a nie prośbą; władza administracyjna obowiązana jest nie zmienić, a cofnąć zupełnie swą decyzję. Odbiega to już dość daleko od istoty przedstawienia.

Por. też: 31/254/22: art. 22.

4) Ustawa ma na względzie tylko orzeczenia i zarządzenia, wydane przez organa administracji politycznej. Postępowanie zatem odwoławcze przed władzami admin. innego rodzaju: jak kolejowemi, samorządowemi (we własnym zakresie działania), szkolnemi itp. nie podlega według tej ustawy, omawianym w niej normom proceduralnym. (Por. jednak: Tytuł, uw. 1).

Nie podpadają również pod tę ustawę: uchwały różnych komisji, chociażby w ich skład wchodził przedstawiciel władzy administracyjno-politycznej (komisje ziemskie, główna i okręgowa, 90/706/23; Powiatowa Komisja Nadawcza i Komisja Odwoławcza przy nadawaniu ziemi żołnierzom: 4/17/21 i 92/725/23; Komisja uzdrowiskowa: 31/254/22) nawet, jako przewodniczący (Pożyczkowe Komisje odbudowy: 49/492/24, Komisja alkoholowa: 82/728/22, Komisja poborowa i przeglądowa: 21/166/22, 61/609/24); ustawa ma bowiem na uwadze decyzje, powzięte wyłączenie, a nie wspólnie z innymi czynnikami, przez kierownika danej państwowej instancji adm., lub równorzędny mu organ autonomiczny (u. 2).

Natomiast będzie rzeczą obojętną, czy którykolwiek z organów, wyszczególnionych w art. 1, u. 2, decydując, obowiązany był z mocy ustawy, uprzednio porozumieć się wzgl. zasięgnąć opinii, a nawet uzyskać „zgody“ innej władzy (komisarza ochrony lasów: 14/140/24: § 3 i 11; władzy wojskowej: 21/166/22: art. 20 lub 61/609/24: art. 60 i 15/311/25: art. 12; delegatów władz skarbowych przy wydawaniu paszportów: 88/616/25) lub ciała kolegjalnego (przy ustanawianiu cennika na drzewo opałowe: 14/140/24: § 11), o ile decyzje ujęte pro foro externo we formę postanowienia tego właśnie organu. Ulegają one zatem także zaskarżeniu w trybie, w om. ust., wskazanym.

5) Wobec tego, że art. 1, 3, 6 mówią o odwołaniu „orzeczeń i zarządzeń“, natomiast art. 7, 8 i 10 wspomina tylko o „orzeczeniach“, należy z jednej strony:

a) ustalić pojęcie tych aktów administracyjnych,

b) z drugiej zaś rozstrzygnąć, czy ustawa odnosi się w całości do wszelkich aktów administracyjnych, podpadających pod powyższe dwie kategorie, czy też istotnie niektóre jej postanowienia rozciągają się tylko na jedną z obu rodzajów decyzji administracyjnej,

c) wreszcie stwierdzić, czy i jakie mianowicie enuncjacje organów administracyjnych, nie ulegają zaskarżeniu w drodze odwołania.

Nie ulega wątpliwości, że „orzeczenia“ i „zarządzenia“ — a tylko o nich mówi omawiana ustawa — nie wyczerpują pojęcia czynności i decyzji adm. w najobszerniejszym znaczeniu. Istnieje rozległa dziedzina administracyjnego działania, która nie występuje w postaci „orzeczeń“ i „zarządzeń“.

Analizując oba te pojęcia, znajdujemy przedewszystkiem pewne cechy wspólne i tak: oba są aktem władzy autorytatywnym, wypływającym z imperjum, jednostronnym; jeżeli nawet wymagana jest czasem zgoda strony, której akt ten dotyczy, to jednak stosunek prawny powstaje nie skutkiem umowy dwóch kontrahentów równorzędnych, a na zasadzie decyzji, będącej aktem dominującej woli władzy państwowej. Nie należą tu zatem kontrakty, zawierane przez państwo, jako fiskus, które zasadniczo nie różnią się od umów prawa prywatnego. Osoba, która czuje się pokrzywdzoną z powodu niewypełnienia warunków takiej umowy, nie może się zatem odwoływać w drodze administracyjnej, lecz powinna pretensji swoich dochodzić w drodze sądowej.

Dla braku autorytatywnego charakteru, nie podpadają pod powyższe pojęcia: akty natury zwłaszcza gospodarczej i społecznej, podejmowane w interesie ogółu — tego rodzaju, jak: decyzje w zakresie budowy szpitali i szkół, administracji majątków państwowych, produkcji n. p. broni dla wojska, prowadzenie ewidencji i statystyki, następnie: pouczenia i napomnienia, wreszcie: oświadczenia władzy centralnej, złożone przez nią jako powoda lub pozwanego w procesie przed Najw. Tryb. Adm., gdzie państwo jest tylko stroną procesową, nie korzystającą ze swych prerogatyw, wynikających z imperium; we wszystkich tych wypadkach bowiem rola państwa co do swej istoty nie różni się od stanowiska instytucji prywatnej.

Zarówno „orzeczenie“, jak „zarządzenie“ są aktami, za pomocą których organ administracyjny świadomie bądźto stwarza lub zmienia, względnie ustala pewien stosunek prawny, wywołując pewne prawne następstwa w myśl swoich administracyjnych intencji.

Do innej sfery zaliczają się natomiast takie czynności organu administracyjnego, których wykonanie nie jest opartem na

ustawie aktem swobodnej jego władczej woli, a wpływa natomiast z obowiązku i które pociągają za sobą skutki ustalone ustawowo, niezależnie od zamiaru władzy w konkretnym wypadku. N. p. jeżeli petent wnosi podanie, należycie udokumentowane o nadanie obywatelstwa, wówczas Starostwo musi to podanie przyjąć, akt przyjęcia nie jest decyzją w znaczeniu „zarządzenia“ lub „orzeczenia“. Jeżeli urząd legalizuje podpis wójta na zaświadczeniu, przedłożonem przez stronę, jeżeli przyjmuje do protokołu oświadczenie o rzeczeniu się obywatelstwa, jeżeli powiadamia stronę o treści orzeczenia, lub z obowiązku ustawowego przed decyzją, zasięga opinii innej władzy, to są to czynności, leżące w sferze obowiązków służbowych, a nie akt woli decydującej. Odmowa spełnienia takich agend, może być jako nadużycie władzy tylko podstawą do zażalenia jednostki pokrzywdzonej do władzy przełożonej, która będzie interwenjowała w drodze nadzoru. Natomiast „odwołanie“ w technicznym znaczeniu byłoby tu niewłaściwem.

Urzędowe zaświadczenia istnienia jakiegoś faktu lub stosunku prawnego n. p., ostemplowanie miar i wag, stwierdzające, że one są prawidłowe, zaprotokółowanie wyjaśnienia strony, dowodzące, że rzeczywiście strona tej treści oświadczenie zgłosiła, zaświadczenie o potrzebie wyjazdu w celach naukowych i o zapłaceniu podatków wg. Rozp. paszportowego z 18/VIII. b. 1. — mają znaczenie o tyle tylko, że służą jako dowód o większej mocy na pewne okoliczności, lecz same przez się nie kształtują stosunków życiowych, nie wprowadzając jeszcze żadnych konsekwencji prawnych. I tu bowiem brak pierwiastka *d e c y d u j ą c e j* woli, charakterystycznego dla „orzeczeń“ i „zarządzeń“.

Z tego samego powodu nie wchodzi tu w grę, zakazy i nakazy organów wykonawczych (policji), będące tylko ściśłem wypełnieniem otrzymanych poleceń służbowych, oraz bezpośrednie stosowanie przymusu.

Dalszą cechą wspólną jest to, że „zarządzenie“ oraz „orzeczenie“ odnoszą się do pewnego *i n d y w i d u a l n e g o* stanu faktycznego i do pewnej jednostki lub pewnej grupy jednostek, dających się *f i z y c z n i e* określić (rozwiązanie wiecu), względnie do osoby prawniczej, wyraźnie wskazanej. Są one zatem konkretne w przeciwieństwie do „rozporządzeń“, t. j. norm ogólnych, odpowiadających prawu przedmiotowemu, obowiązujących obywateli powszechnie, a posiadających charakter abstrak-

cyjnie wypowiedzianej zasady. Zazwyczaj miarodajnem kryterjum będą następujące momenty: „zarządzenia“ i „orzeczenia“ są tak szczegółowe, że mogą być zaraz zrealizowane. Rozporządzenie natomiast wymaga często dopiero wyjaśnień i instrukcji wykonawczych. Rozporządzenie jest pozatem źródłem całego szeregu konkretnych zarządzeń lub orzeczeń, które są stosowane do danej chwili i jednostki i dlatego zwykle krótkotrwałe, często w bardzo szybkim czasie (w momencie ich urzeczywistnienia), stają się nieaktualne. Natomiast rozporządzenie obowiązywać może przez długi okres czasu, bo moc jego nie wygasa po każdym konkretnym zastosowaniu. Na rozporządzenie żalić się nie można zapomocą zwykłego rekursu, albowiem ono jeszcze nie wkracza bezpośrednio w sferę praw indywidualnych, stwarza conajwyżej możliwość takiego naruszenia.

Przedmiotem rekursu może być z reguły tylko pełna decyzja, nie zaś czynność urzędowa, będąca jej wykonaniem. Każde zaś działanie organów administracyjnych poprzedzone będzie odnośnem postanowieniem, rozkazem, poleceniem, wydanem dla wypadku konkretnego, lub mieszczącym się w upoważnieniu ogólnem, jakiego władza kompetentna udziela swoim czynnikom wykonawczym. W razie n. p. zamknięcia lokalu sklepowego z powodu antyosanitarnego stanu, konfiskaty przedmiotów, mogących być roznośicielami zarazków chorób epidemicznych, internowania osób politycznie podejrzanych, oględzin lokalu w związku z przeprowadzonym spisem ludności i mieszkań, skarga osoby, czującej się pokrzywdzoną, nie może być skierowana przeciwko tym czynnościom faktycznym, a raczej przeciwko odn. zarządzeniu lub orzeczeniu władzy. O ile wcale decyzji takiej nie było, wówczas mielibyśmy zwykle do czynienia z samowolą, na którą reagować należy nie zapomocą rekursu t. j. środka prawnego, ujętego w pewne formy i ramy proceduralne, a zwyczajnem zażaleniem i prośbą o interwencję instancji przełożonej.

W ten sposób wyeliminowaliśmy wszelkie „akty“ adm., które jako nie podpadające pod pojęcie „orzeczeń“ lub „zarządzeń“ są niezaskarżalne w drodze rekursu.

Co do znaczenia technicznego każdego z obu, w ustawie użytych, terminów, oddzielnie, da się zauważyć, co następuje: „Orzeczeniem“ jest przedewszystkiem rozstrzygnięcie jakiejś kwestji spornej, m. in. więc każda decyzja rekursowa jest

„orzeczeniem“ w znaczeniu technicznym. Wobec tego, że w jednolitej administracji, opartej na zasadach dekoncentracji i hierarchji niema miejsca na spory między organami tego samego resortu, więc „orzeczenie“ dotyczyć może tylko sporów, toczących się między osobami postronnymi wzajemnie lub między nimi, a władzą na tle ich uprawnień. W razie różnorodności poglądów w pewnej kwestji między niższą a wyższą instancją, ta ostatnia likwiduje konflikt nie zapomocą „orzeczenia“, a drogą polecenia, instrukcji, pouczenia itp.

„Orzeczenie“ ustala również — w niespornem postępowaniu — w sposób wiążący, co jest w danym wypadku prawem, podporządkowując pewien stan faktyczny pod odnośny przepis prawny n. p., jeśli władza wydaje p o s w i a d c z e n i e obywatelstwa i przynależności; uznaje drogę, jako publiczną; stwierdza uzdolnienie do wykonywania pewnego rzemiosła lub obowiązków odszkodowania za uszkodzenie drzew przydrożnych. Takie orzeczenia spełniają funkcje podobne, co wyrok sądowy.

„Orzeczeniami“ nazwiemy wreszcie decyzje o charakterze konstytutywnym, które pewnej osobie — zwykle w załatwieniu jej prośby — pewne prawa nadają (zezwozenia, koncesje, nadanie obywatelstwa), względnie je odbierają. W tem znaczeniu czytamy n. p. w art. 202 ustawy wodnej (102/936/22), że „przy udzielaniu p o z w o l e n i a na prawo piętrzenia wody, winno o r z e c z e n i e zawierać postanowienia: o okresach dozwolonego piętrzenia, o dozwolonej do użycia ilości wody itp.“. Decyzja stwarzająca więc pewien stosunek prawny określoną została nazwą „orzeczenie“.

Por. art. 203 tejs. ust. i art. 14 ust.: 24/143/20.

Zwykle jednak „orzeczenie“ będzie sprowokowane przez osobę zainteresowaną. Inaczej przy „zarządzeniach“: wpływają one przeważnie z inicjatywy samej władzy administracyjnej w związku z potrzebami, jakie się wyłaniają w życiu codziennem organizmu społecznego i mają na oku w y ł ą c z n i e interes publiczny.

Z tej różnicy wynikają dalsze: podczas gdy „orzeczenia“ obracać się muszą w ramach pewnego interesu strony i poruszać na gruncie prawa obowiązującego, to „zarządzenia“ mają wię-

cej twórczych pierwiastków i dają więcej swobody w normowaniu różnorodnych spraw administracyjnych.¹⁾

Ustawa traktuje oba rodzaje decyzji adm., o ile chodzi o odwołanie, w sposób jednakowy. Tylko w artykułach, poświęconych kwestji wznowienia postępowania oraz wpływu wejścia w życie nowych przepisów na nieprawomocne jeszcze decyzje, mowa tylko o „orzeczeniach”. Trudno przypuścić, że się to dzieje świadomie i celowo, skoro interesy stron mogą być tak samo zagrożone przez niekorzystne „zarządzenia”. Dlatego przyjmujemy, że jestto zwykłe przeoczenie redakcyjne. Tak więc problem rozgraniczenia pojęciowego obu typów aktów administracyjnych, jest dla sprawy „odwołania”, bezprzedmiotowy, t. j. o wartości wyłącznie teoretycznej. (Por. też do art. 7 uw. 1).

Jeżeli w świetle tak ustalonych definicji „zarządzenia” i „orzeczenia” rozejrzymy się w obowiązującym polskim ustawodawstwie, to dostrzegamy tu niebывały chaos. I tak:

W Rozp. wyk. Rady. Min. o organizacji władz I instancji 90/489/19) czytamy w art. 8 m. in.:

„Starosta może wydawać z a r z ą d z e n i a z mocą obowiązującą w obrebie danego powiatu. Zarządzenia te mogą zawierać sankcję karną — do ważności zarządzenia wymaganiem jest, aby było podane do publicznej wiadomości — w drodze obwieszczenia — winien być wymieniony termin, od którego zarządzenie obowiązywać zaczyna”.

Jest tu wyraźnie mowa o rozporządzeniach, dla których użyto fałszywej nomenklatury „zarządzenie”. Dalej artykuł ten głosi dosłownie:

„Przeciwko wszelkim przez starostę wydanym na zasadzie powyższego artykułu zarządzeniom przysługuje stronie, która czuje się w niem w prawach swych ukrócona, prawo odwołania się do władz przełożonych w terminie dni 14 od dnia ogłoszenia zaskarżonego o r z e c z e n i a”.

1) Por. wyczerpujące wywody w książce Hilarowicza: „Najwyższy Trybunał administracyjny i jego kompetencja” str. 71 — 110. O bardzo spornem pojęciu aktu administracyjnego, a w szczególności „orzeczeń” i „zarządzeń” p. Fleiner: „Institutionen des Verwaltungsrechts” str. 157 i n., Herrnritt: „Grundlehren des Verwaltungsrechts” str. 265—281 i tam cyt. literatura oraz Kumaniecki: „Akt administracyjny”.

Termin „o r z e c z e n i e“ jest więc użyty w temsamem znaczeniu, co „z a r z ą d z e n i e“ = rozporządzenie. Niewątpliwie chodzi tu jednak o decyzje, odnoszące się do indywidualnych wypadków, które naruszają konkretny interes stron. Przepis ten zatem stracił swą aktualność wobec nowych norm w om. ustawie. Niekonsekwentna nomenklatura może jednak wywołać pogląd, że i od rozporządzeń ogólnych wolno każdemu interesowanemu się odwoływać, że jestto więc rekurs *sui generis*, jakiego ustawa om. nie przewiduje wcale.

Na podobnem nieporozumieniu oparta jest terminologia w ustawie o podwodach drogowych (6/31/21) art. 2 i n.

Rozp. R. M. o organizacji władz adm. II instancji (90/490/19): art. 6 wspomina o „zarządzeniach“, wydawanych w wykonaniu nie tylko „rozporządzeń“, lecz również „rozstrzygnięć, decyzji“ — ogranicza więc pojęcie „zarządzeń“ wyłącznie do dziedziny egzekucji administracyjnej. Z drugiej zaś strony art. 20 tegoż rozp. wnosi obok terminu „orzeczeń“ termin „rozstrzygnięcia“, a art. 22 jeszcze termin „decyzje“, wyliczając je obok siebie, mimo, że albo nie różnią się pojęciowo, albo jedno z nich, jako szersze, inne w sobie mieszczą.

W ust. wodnej p. p. w art. 158, mowa o zażaleniu na „zarządzenia“ zarządu spółki wodn., a ze związku z poprzednim art., (a. 156) wynika, że pojęcie to obejmuje też „orzeczenia“, t. j. rozstrzygnięcia, powzięte w razie sporu. W innem miejscu (art. 113) identyfikuje ustawodawca rozporządzenia z zarządzeniami.

W Rozp. 14/140/24: § 9 i 11 rozporządzenie, określające ceny zajętego drzewa opałowego, nazwane zostało „orzeczeniem“. Por. natomiast odwrotnie: 31/254/22: art. 6. —

Trudno jednak wymagać terminologicznej ścisłości w poszczególnych ust. administr., skoro jej napróżno szukamy nawet w tytule ustawy, specjalnie tej materji poświęconej (p. wyżej uw. do Tytułu). Por. jednakże: 72/426/19: art. 4 i 90/488/19: art. 4.

6) „Odwołanie“ oznacza wg. ogólnie przyjętej terminologii, środek prawny na takie decyzje, które sprawę w pewnej instancji, całkowicie merytorycznie załatwiają. Na decyzje przedwstępne, w toku postępowania, przygotowawcze, nie można się żalić zapomocą „odwołań“: n. p. na wezwanie petenta do

zaopatrzenia złożonego podania w znaczki stemplowe, strony do złożenia pewnych wyjaśnień w związku z jej prośbą, przedstawienia dokumentów - załączników, z reguły niema apelacji. Instytucja skarg incydentalnych w techn. zn. nie jest znana w polskim postępowaniu administracyjnym. (Por. art. 5 uw. 4 i 5).

7) Instancji niższej nie przysługuje prawo żalenia się na decyzję instancji wyższej; wszystkie bowiem instancje reprezentują jeden interes państwowy w pewnej gałęzi administracji, zasada zaś podporządkowania prowadzi w konsekwencji do tego, że wolę prawnie miarodajną zawiera decyzja organu przełożonego, której ustąpić musi stanowisko niższej instancji. Poza tem zaś stosunek hierarchiczny i wynikający stąd obowiązek posłuszeństwa i subordynacji wyklucza wszelki protest pod postacią rekursu.

8) Ustawa nie rozciąga się na orzeczenia dyscyplinarne i inne, wypływające ze stosunku służbowego (nominacje, emerytalne), urzędnicy w urzędzie administracyjnym nie są bowiem w stosunku do niego „stroną“ w rozumieniu om. ustawy.

9) Opinie i wnioski, aczkolwiek mogą mieć wpływ decydujący na rezolucję — nie są jednak jeszcze jako takie decyzjami, od których możnaby się odwoływać.

10) Zaskarża się „orzeczenia“ i „zarządzenia“ tej instancji, która je powzięła, nie zaś tej, która je stronom komunikuje. N. p. o wydaniu ulgowego paszportu decyduje z reguły Województwo (Rozp.: 88/616/25; § 5) — jego decyzja zatem może być zaczepiona rekuresem do Ministerstwa, mimo, że komunikowaną jest stronie za pośrednictwem odn. Starostwa. Starostwo bowiem występuje tu tylko w roli organu wykonawczego, a nie orzekającego.

Tosamo dotyczy wypadku, gdy władza administracyjna I instancji wydaje paszport na zasadzie § 7 cyt. Rozp., t. j. „po uprzednim uzyskaniu zgody władzy admin. II instancji“. O ile więc odmowa następuje na skutek porozumienia z II instancją, można się skarżyć tylko do Ministerstwa z zachowaniem toku instancji przy wniesieniu odwołania.

Rekurs do Województwa — wobec przesądzenia sprawy przez tę instancję — byłby tu bezcelowy. W każdym razie Starostwo, czy Komisarjat Rządu, podając decyzję odnośną do wiadomości stronie, winne wyraźnie zaznaczyć, w jaki sposób, t. j.

czy w porozumieniu z urzędem wojewódzkim, orzeczenie wydane zostało i informować, czy i do kogo strona może się zalić.

Jeżeli zaś instancja pierwsza, nie będąc do tego obowiązana z mocy ustawy lub rozp., porozumiewa się z instancją drugą dla uzyskania jej aprobaty, wzgl. dowiedzenia się o jej stanowisku w danej sprawie, to oświadczenie organu przełożonego ma charakter tylko wskazówki, przeznaczonej wyłącznie dla dziedziny wewnątrzno-urzędowej i nie posiada żadnego znaczenia prawnego w stosunku do strony.

Kwestja bowiem, w jakim stopniu instancja orzekająca przy powzięciu swej decyzji była samodzielną, czy zasięgała czyjejs rady itp., pozostaje dla strony obojętną. (p. wyżej uw. 9).

Rzecz się zmienia jednakże, o ile I-a instancja, powstrzymując się z wydaniem orzeczenia we własnym zakresie działania, instrukcję wewnętrzną, udzieloną przez władzę przełożoną, komunikuje stronie jako decyzję tejże władzy. Takie ujęcie załatwienia wprowadza stronę w błąd, utrudniając jej obronę swych praw w postępowaniu przed władzami administracyjnymi. Jestto wadliwość proceduralna, prowadząca do unieważnienia decyzji. (P. wyrok N. T. A. z 21/II 1924, I. rej. 1700/23).

ART. 2. Uchyla się wszelkie przepisy ogólne o instancjach odwoławczych, a w szczególności przepis, zawarty w art. 6 ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. U. R. P. Nr. 65, poz. 395), oraz w art. 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. (Dz. U. R. P. Nr. 90, poz. 489).

Art. 2.

Treść komentarza: Tekst komentarza w projekcie rządowym — przepisy uchylone.

1) W projekcie rządowym zamieszczony był jeszcze drugi ustęp treści następującej:

„Upoważnia się Radę Ministrów do określenia, w których wypadkach, regulowanych szczegółowymi ustawami, wydanymi przed wejściem w życie Ustawy Konstytucyjnej R. P. P. będą wyjątkowo dopuszczone 3 instancje w postępowaniu odwoławczem“.

W motywach swoich M. S. W. zwraca uwagę na to, że ustawy przedkonstytucyjne budowane były na zasadzie, wypowiedzianej w ustawie tymczasowej o organizacji władz admin. z 2/VIII 1919: art. 6 (Dz. U. 65 poz. 395), iż z reguły istnieją 3 instancje odwoławcze; zatem w konsekwencji takiego stanu rzeczy mogły niektóre ustawy, regulujące sprawy, w których ważne względy publiczne przemawiają za utrzymaniem III instancji, pominąć w swem brzmieniu dopuszczalność odwołań do Ministerstwa (jako zbędną wzmiankę wobec obowiązującej wówczas ogólnej zasady), inne znowu ustawy mogły wymienić wyraźnie istnienie III instancji nie dlatego, jakoby ważne względy za tem przemawiały, a tylko dla potwierdzenia ogólnej reguły. Po uchwaleniu Konstytucji, należy normy takie poddać rewizji, zatrzymując III instancję drogą wyraźnego postanowienia tylko tam, gdzie ważne względy tego wymagają, pozatem zaś kasując ją tam, gdzie bez ważnych przyczyn, była dopuszczalną.

Rewizji wspomnianej nie dokonano w tekście projektowanej ustawy w formie wymienienia tych dotychczasowych ustaw, w których III instancja ma być nadal pozostawiona, albowiem — jak głoszą motywy — „z jednej strony żmudne zbieranie materiałów mogłoby wpłynąć ujemnie na tempo przyjsia do skutku projektowanej ustawy, z drugiej zaś strony jakiegokolwiek sprostowanie lub uzupełnienie wyliczenia ustaw, w których III instancja ma być wyjątkowo zachowana, wymagałoby w przyszłości drogi ustawodawczej”.

Z tych przyczyn przekazuje się uskutecznienie tej rewizji Radzie Ministrów, która na mocy udzielonego jej upoważnienia miałaby owe wyjątkowe wypadki określić.

Z wyluszczonymi poglądami Ministerstwa trudno się pogodzić: Co do dawnych norm, odmiennie regulujących poruszoną tu kwestję, to ipso iure ze względu na *lex posterior* tracą one automatycznie moc swoją, bo w ich miejsce wstępuje nowa reguła art. 1 obecnej ustawy. Odchylenia więc od tej reguły t. j. III instancja w postępowaniu adm., nie mogą źródła swego więcej czerpać w dawnych przepisach — gdyż moc ich wygasła — a muszą być dopiero na nowo ustanowione.

Co się zaś tyczy formy, w jakiej to ma nastąpić, to art. 71 Konstytucji, wyraźnie wskazuje drogę ustawodawczą (v: „o ile

ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków⁴⁾, i to w tem rozumieniu, że tylko poszczególne ustawy mogą wyliczać owe wypadki specjalne. Klauzula ogólnikowa w rodzaju projektowanego ustępu 2 do art. 2, aczkolwiek może nieszkodliwa, bo dotycząca rozszerzenia, a nie ograniczenia uprawnień stron w postępowaniu administracyjnem, zawierająca zastrzeżenie dla Rządu prawa pozaustawowego załatwiania tej kwestji, nie godzi się zatem z tekstem ustawy konstytucyjnej, a owe trudności techniczne — na które się Ministerstwo w swych motywach powołuje, — ani nie są przekonywujące, ani nie mogą uzasadniać pogwałcenia ustawy.

W obawie przed kolizją z Konstytucją, zarówno Sejm, jak i Senat cytowany ustęp odrzucił. (Por. Sprawozdania stenograficzne Sejmu z 22 czerwca i Senatu z 4 lipca 1923).

2) Nietylko przepisy „ogólne“ t. j. zasadnicze, dla całego postępowania adm. we wszystkich kwestjach (więc i co do zasady trójstopniowości), dotychczas obowiązujące, zostały uchylone, ale — wbrew niefortunnej redakcji — także wszelkie „szczególne“, t. j. w poszczególnych ustawach, istniejące, co wynika z bezwzględnej zasady w art. 1, wypowiedzianej.

3) Cytowane artykuły skasowane, wspomniane są tylko przykładowo; uchylenie bowiem rozciąga się na „wszelkie“ inne w tym przedmiocie, wydane. M. i. art. 8 Rozp. R. M. z 13/XI 1919 poz. 489, ustanawiający 14-dniowy termin odwoławczy od zarządzeń Starosty do „władz przełożonych“ nie jest wyraźnie sprzeczny z art. 1 om. ust. (o ile użyta tu liczba mnoga nie naruza wątpliwości co do dwustopniowego post. odwoławczego); bardziej charakterystyczny jest natomiast art. 19 u. 2, łącznie z art. 20 Rozp. R. M. z 13/XI (Dz. U. 1919 poz. 490), — gdzie znano 3 instancje, jako regułę — i te właśnie artykuły należało raczej zacytować, jako skreślone.

4) „Ogólne“ przepisy, t. j. z a s a d a trójstopniowości, jest uchylona i to również pro futuro, co nie wyklucza wprowadzenia na przyszłość poszczególnych wyjątków (por. uw. 1 do art. 1) w drodze ustawodawczej.

ART. 3. Odwołanie wnosi się, o ile w ustawach inny termin nie będzie przepisany, w ciągu dni 14 od dnia doręczenia orzeczenia lub zarządzenia za pośrednictwem władzy, która je w I instancji wydała. Dnia doręczenia nie wlicza się do biegu terminu.

Wyznaczone w ustawach, które uzyskały moc obowiązującą przed wejściem w życie niniejszej ustawy, terminy odwołań, krótsze od określonego w ustępie pierwszym, utrzymuje się w mocy.

Por. 76/748/24: art. 2 i 9 i 70/683/24: § 2.

Art. 3.

Treść komentarza: Obowiązek redagowania decyzji na piśmie — stwierdzenie dnia doręczenia — skutki nieprzyjęcia formalnego decyzji przez stronę — dowód doręczenia — doręczenie zbiorowe i nieformalne — przesłanie rekursu bezpośrednio do instancji odwoławczej.

1) Termin rekursowy oblicza się zawsze od dnia „doręczenia“. A zatem nawet wtedy, jeżeli decyzję zakomunikowano ustnie stronie, moment ogłoszenia nie rozpoczyna biegu terminu rekursowego. Stąd wniosek, że decyzje zaskarżalne do wyższej instancji, powinny być zredagowane na piśmie i doręczone, gdyż dopiero od aktu doręczenia liczy się dni 14 na wniesienie odwołania.

2) Co do zagadnienia komunikowania pisemnego aktów urzędowych, ważną wskazówką w tej mierze jest również okólnik M. S. W. Nr. 135 z 18/IX 1922 Nr. A.O.— 2922, który głosi m. i., co następuje:

„Z ustawy o N. T. A. wynika, że zarządzenia i orzeczenia administracyjne, przeciwko którym przysługuje prawo wniesienia skargi do N. T. A., winny być doręczane na piśmie. Biorąc pod uwagę moment, że niejednokrotnie może być kwestją otwartą, względnie sporną, czy dane zarządzenie lub orzeczenie adm. może stanowić podstawę wniesienia skargi do T. A., zarządzam, aby wszelkie zarządzenia i orzeczenia, wydane w ostatniej instancji, przez władze administracyjne, były osobom interesowanym doręczone na piśmie“.

Okólnik ten zatem wprowadza obligatoryjne doręczenie na piśmie w s z y s t k i c h orzeczeń i zarządzeń III instancji, a to

dlatego, że tylko pisemne decyzje mogą być zaskarżone do T. A. Skoro om. ustawa przewiduje również tylko odwołanie od rezolucji, zredagowanych i doręczonych na piśmie, a zaskarżeniu ulec mogą w zasadzie wszystkie orzeczenia i zarządzenia, więc tesame motywy skłaniają do konkluzji, że każde orzeczenie wzgl. zarządzenie władzy adm. którejkolwiek instancji, musi być stronie w formie pisemnej doręczone, o ile godzi w sferę interesów jednostki — co in abstracto zawsze przyjąć można — nawet, jeśli strona tego, ze względu na zamiar rekurowania, nie zażąda. Wyłącznie ustne ogłoszenie decyzji, pozbawiłoby bowiem stronę formalnie możliwości obrony, t. j. złożenia apelacji do wyższej instancji. (p. wyżej uw. 1 i niżej uw. 7). ²⁾

3) Dzień doręczenia stwierdza się datą pokwitowania z odbioru pisma, zawierającego decyzję. Doręczenie nastąpić może do rąk albo samego zainteresowanego albo osób, z mocy ustawy lub jego woli, do odbioru takich pism urzędowych upoważnionych (wg. analogii procedury cywilnej).

Austrjacki Trybunał Administracyjny rozwinął tę kwestję bardzo kazuistycznie w całym szeregu orzeczeń, które i dziś należałoby stosować z uwagi na identyczną ratio legis. Cytujemy zatem niektóre z nich: ³⁾

„Jeżeli dzień doręczenia stwierdzony być nie może, to termin do rekursu należy obliczyć według dnia doręczenia, podanego przez rekurenta“. (Austr. Tryb. Adm. z 21/IV 1909, L. 2990).

Teza powyższa znajduje swe uzasadnienie w tem, że niedokładność w wykonaniu czynności urzędowej, jaką jest doręczenie, nie może być poczytana na niekorzyść strony i że strona jest po organie doręczającym, jedynym miarodajnym informatorem co do daty doręczenia.

„Doręczenie aktu admin. uważać należy za uskutecznione także wtedy, jeśli w braku formalnego potwierdzenia odbioru z wypływających później czynności stron można wnosić, że doręczenie nastąpiło“. (Austr. Tryb. Admin. z 24/II 1900 B. Nr. 13.819).

2) Inaczej Hilarowicz w rozprawie: „Doręczenie w postępowaniu administracyjnem ogólnem“, ogł. w Gaz. Pol. i Adm. P. Nr. 26 z r. 1924.

3) Por. Hilarowicza: Środki prawne str. 27 i n.



Teza ta podkreśla słusznie, że fakt doręczenia, jak wszelkie inne, może być udowodniony w jakikolwiek sposób, gdyż i w postępowaniu adm. panuje zasada swobodnej oceny wartości wszelkich środków dowodowych w przeciwieństwie do formalizmu dowodowego.

4) Odmowa przyjęcia pisma nie wzrusza ważności aktu doręczenia, o ile chodzi o decyzje zaskarżalne. W przeciwnym razie bowiem mogłaby strona ad infinitum odwlekać dzień doręczenia, a temsamem termin rekursu i akt adm. nie mógłby urosć w moc prawa. W zachowaniu się strony da się skonstatować różne, mniej lub więcej ostre, próby przeciwdziałania; jakoto:

a) strona pismo przyjmuje, lecz go nie chce pokwitować — fakt i datę doręczenia, stwierdza wówczas organ doręczający odpowiednią adnotacją urzędową.

b) strona, przyjąwszy pismo (ew. nawet za pokwitowaniem), zwraca lub odsyła je z powrotem władzy. Niema to żadnego prawnego znaczenia, bo strona samowolnie, nie jest władna, unicestwiać czynności urzędowej.

c) strona uchyla się od przyjęcia pisma, ukrywa się itp. Termin rekursowy biegnie wówczas od dnia urzędowo stwierdzonej (adnotacją) bezowocnej próby doręczenia. Fakt umyślnego uchylania się strony winien być ustalony w sposób niewątpliwy, możliwie protokółarnie w obecności świadków — z reguły jednorazowe bezskuteczne usiłowanie oddania pisma, nie uzasadni podobnego przypuszczenia.

d) strona jest obecną, lecz odmawia odebrania pisma. Wypadek ten, zazwyczaj pokrywać się będzie z wypadkiem pod a), bo woźny nie musi fizycznie oddać pismo do rąk własnych strony, wystarczy, jeżeli je w domu gdziekolwiek położy. Jeżeli i to się okazuje niemożliwem (strona drzwi zamyka), wówczas należy postąpić, jak w wypadku, pod c) — opisanym. Władza w każdym razie musi przedsięwziąć wszelkie środki, zmierzające do uskutecznienia doręczenia, tak, że doręczenie nie następuje tylko z przyczyn, już od niej, niezależnych.

Doręczenie decyzji nastąpi w mieszkaniu, o ile chodzi o właściciela pracowni, lub przedsiębiorstwa, to w miejscu wykonywania zawodu — względnie, o ile dana osoba niema stałego miejsca zamieszkania, wówczas doręczenie może być dokonane wszędzie, gdzie ją spotka organ doręczający.

5) Doręczenie nastąpi zwykle przez woźnego — o ile w siedzibie urzędu — lub przez pocztę.

„Badanie autentyczności podpisu na pocztowych recepi-sach zwrotnych, udowadniających doręczenie, nie należy do władz; są one uprawnione dotąd przyjąć autentyczność podpisów, dopóki nie będzie udowodnione, że podpis na recepi-sie zwrotnym jest sfałszowany, względnie nie pochodzi od strony“ (austr. Tryb. Adm. z dn. 19/II 1889, L. 706 B. 4516). Presumuje się prawidłowość podpisu, jako zjawisko normalne; fałszu musi dowieść zainteresowany. Sprawdzanie takich formalności bez konkretnej potrzeby, w każdym wypadku, z urzędu, naraziłoby urzędy na nieprodukcyjną stratę czasu, jest więc nieracjonalne.

6) Jeżeli decyzja odnosi się do kilku osób, należy z reguły każdemu oddzielnie ją doręczyć na piśmie, o ile nie stanowią razem jednostki prawnej (zarząd Towarzystwa), lub nie upoważniły jednego z pośród siebie z wiedzą odn. władzy administracyjnej do przyjmowania pism urzędowych tego rodzaju. W takim razie wystarczy powiadomić pisemnie o decyzji osobę, reprezentującą daną instytucję, wzgl. interesa zarówno swoje, jak i innych. Poza tym wypadkiem, bieg terminu odwoławczego, obliczaćby należało odrębnie dla każdej ze stron interesowanych, od daty, doręczenia jej decyzji. W odniesieniu do strony, która nie otrzymała decyzji, takowa nie uprawomocni się; władza obowiązana jest w chwili spostrzeżenia tego przeoczenia, nakazać doręczenie decyzji *ex post*.

7) Tylko oficjalne powiadomienie o decyzji w formie przepisanej i za pośrednictwem właściwej instancji — jest ważne i pociąga za sobą skutki prawne — prywatna informacja, chociażby z miarodajnego źródła, nawet od przedstawicieli danego urzędu pochodząca, znaczenia tego nie posiada. Por. w tym sensie wyrok N. T. Admin. z 4/III 1924, I. rej. 521/23: „ustne oświadczenie wiceministra, sprzeczne z poprzednim pisemnym zarządzeniem ministra, jego zwierzchnika, nie powoduje unieważnienia poprzedniego zarządzenia“.

W wyroku zaś swoim z 13/II 1924, I. rej. 587/22, N. T. A. stwierdza m. i., co następuje:

„Z natury rzeczy wypływa, że każda decyzja władzy — winna być oficjalnie doręczona osobie interesowanej za pokwitowaniem. Wprawdzie ustawodawca polski sprawę tę ogólnie uregulował dopiero ustawą z dn. 1 sierpnia 1923, poz. 712 dz.

ust., to jednak i do czasu wydania tej ustawy — obowiązywały przepisy b. państw zaborczych, które również nakazywały doręczenie decyzji władz administracyjnych osobom interesowanym. Z tych powodów dopiero z chwilą oficjalnego doręczenia decyzji może być mowa z jednej strony o obowiązku osoby interesowanej podporządkowania się decyzji władzy, z drugiej zaś strony o nabyciu przez nią praw, z danej decyzji wynikających“.

8) Jeżeli decyzja nie doszła do rąk właściwych często z powodu mylnego adresu, często z powodu omyłkowego doręczenia komu innemu, to błędy takie ze strony urzędu lub jego organów, stronie szkodzić nie mogą. Akt doręczenia winien być powtórzony i odbyć się priwdłowo.

9) Dłuższe, niż 14-dniowe, terminy odwoławcze, wyznaczone w dawniejszych ustawach (n. p. w ust. wodnej: art. 207), ustępują miejsca 14-dniowym. Tak też w ust. 6/32/21 art. 18- o ile chodzi o odwołania od zarządzeń adm. władz państwowych.

Żadnych zmian w tym kierunku w ustawach późniejszych dotychczas nie wprowadzono.

Chwilowa modyfikacja: 67/652/24: § 3 u. 4 — uchylona jednakże: 22/157/25.

10) Przepis o porządku składania rekursów przez I instancję, a nie od razu do II instancji ma na celu uniknięcie zbędnego odsyłania rekursów z powrotem do I instancji, która musi załączyć akta i wypowiedzieć swą opinię. Chodzi o: a) uproszczenie manipulacji kancelaryjnej i o b) szybkość załatwienia. Uchybienie strony w tym kierunku nie jest zatem tak poważne, by miało ją pozbawiać prawa rekursowego, tembardziej, że decyzja wcale nie zastrzega takich konsekwencji prawnych za pominięcie instancji I-ej. Władza wyższa rekurs taki w każdym razie przyjmie, przekaże go władzy podległej do wniosku z poleceniem zwrotu wraz z odnośnymi aktami i, o ile następnie ustali, że rekurs był w terminie wniesiony, przystąpi do jego merytorycznego rozpatrzenia. Lecz strona skutkiem tego rodzaju przecoczenia ryzykuje, że władza I instancji, nie wiedząc nic o rekursie, przystąpi z upływem terminu odwoławczego, do egzekucji, której wstrzymanie będzie zarządzone nie ex offio, a tylko na skutek specjalnej prośby strony przez instancję odwoławczą

(por. analogię art. 7 u. 3), rozstrzygającą według swobodnego uznania.

Dalej idących konkluzji na niekorzyść rekurenta nie wolno wysnuwać, chociażby dlatego, że om. przepis w równym stopniu jest w interesie władzy, co in favorem strony (szybkie załatwienie), więc niezastosowanie się doń, poza pozbawieniem strony korzyści, płynącej z załatwienia rekursu w czasie właściwym (bez ryzyka przedwczesnej egzekucji itp.), nie powinno jej narażać na dalsze szkody. Przepis ma inny zgoła charakter, niż postanowienie o terminie prekluzyjnym odwoławczym, ustanowionym li tylko w interesie publicznym (uprawomocnienie decyzji adm.); stąd i skutki zaniedbania są tu o wiele surowsze. ⁴⁾

Strona powoduje się zwyczajnie, — o ile działa rozmyślnie — przy tych odchyleniach, bądźto obawą, że jej podanie nie będzie skierowane, gdzie należy i brakiem zaufania do tej instancji, na której decyzję się żali, bądź chęcią uzyskania właśnie, jak najszybszego, rozstrzygnięcia, co w jej pojęciu da się osiągnąć przez bezpośrednie zainterpelowanie instancji, definitywnie decydującej. Natomiast jej intencją nie jest działanie in fraudem legis. W świadomości ogółu, niema również pogwałcenia kompetencji, jeżeli podanie dojdzie do rąk władzy nadzorczej, zamiast podległej, tego samego resortu. Z tem również liczyć się należy. Brak subiektywnych cech umyślnego przeciwstawienia się przepisom, skłania do liberalniejszego traktowania sprawy.

ART. 4. Odwołanie można wnieść pisemnie lub zgłosić do protokołu.

Dzień nadania na pocztę lub telegraf uważa się za dzień wniesienia odwołania.

Jeżeli ostatni dzień terminu przypada na niedzielę lub święto, termin kończy się dopiero w następnym dniu powszednim.

Por. 70/683/24: § 3 i 76/748/24: art. 3 oraz 102/936/22: art. 207.

⁴⁾ Por. natomiast praktykę w Małopolsce; u Hilarowicza: Środki prawne str. 34-35.

Art. 4.

Treść komentarza: Rekurs telegraficzny — podpis strony w piśmie odwoławczem — zgłoszenie rekursu w godzinach urzędowych — legitymacja rekurenta — motywy — nazwa rekursu — wniosek instancji niższej — termin skierowania sprawy do II-giej instancji — ius novorum — moc wstrzymująca — termin załatwienia rekursu.

1) Nadanie rekursu w drodze telegraficznej jest właściwie również odcieniem pisemnego odwołania — dlatego i tę formę uważać należy za dopuszczalną. Natomiast nie da się to samo powiedzieć o telefonicznem zakomunikowaniu rekursu, albowiem ustawa zezwala tylko na ustny rekurs w jednej wyłącznie postaci, jako zgłoszenie osobiste do protokołu odnośnego oświadczenia w biurze urzędowym i wobec urzędnika, upoważnionego do przyjmowania takich deklaracji strony.

2) Rekurs pisemny winien być podpisany przez stronę: — jednakowoż władza adm. nie bada, czy podpis jest autentyczny. Jestto nawet niemożliwe przy telegramach ze względów technicznych. Chodzi bowiem tylko o to, by rekurs był wniesiony z wolą i zgodą zainteresowanej osoby. Podpis wytwarza domniemanie, że takie zezwolenie istnieje. Nawet jeśli podanie zostało skreślone ręką osoby trzeciej (gdy rekurent jest analfabeta), należy przyjąć, że stało się to z wiedzą strony, ponieważ jestto czynność, w jej interesie i na jej korzyść podjęta. Tylko w wypadkach oczywistego braku legitymacji czynnej osoby, składającej rekurs lub conajmniej powzięcia w tej mierze poważnych i uzasadnionych wątpliwości, władza adm. sprawdzi autentyczność podania (n. p. wzywając stronę celem udzielenia wyjaśnień). Rekurs bez podpisu nie jest oświadczeniem autentycznym.

3) Zgłoszenie odwołania nastąpić powinno najpóźniej w ostatnim dniu biegu terminu: w godzinach urzędowania danej instytucji, t. j. w ciągu 7, względnie w soboty — w okresie od 1 maja do 30 września — w ciągu 5½ godzin, licząc od 8, wzgl. 8½ przedpołudniem, zależnie od zarządzenia odnośnej władzy (okólnik Min. Spraw Wewnętrznych Nr. 61 z dnia 7-go czerwca 1924 roku, L. A. O. 1601). Ustanowione ew. godziny przyjęć, wcześniej kończące się, nie mogą krępować rekurenta, gdyż czasokresy odwoławcze, obliczone są na pełne doby, a nie na

godziny i tylko ze względu na trudności techniczne, zgodzić się można z ich skróceniem na czas urzędowania, i nierozciąganiem na godziny pozabiurowe; natomiast dalej idąca redukcja czasu okresu byłaby już nieusprawiedliwionem utrudnianiem obrony interesów jednostki pokrzywdzonej, sprzecznem z intencją ustawodawcy, który przy obliczaniu terminów odwoł. kieruje się raczej myślą ułatwienia stronie korzystania ze wspomnianych tu środków prawnych, nie stojąc na stanowisku ściśle formalnym (por. art. 3 ost. zdanie 1-go ustępu i art. 4 ust. ost.).

4) Na pytanie, kto ma prawo się odwoływać, ustawa nie daje jasnej odpowiedzi (por. jednak § 17 ust. 28/281/24). Art. 5 mówi lakonicznie o „stronie“, art. 7 o „stronie zainteresowanej“, a art. 6 o „interesowanym“. Sądzymy, że rekurent musi być przede wszystkim:

a) stroną w postępowaniu administracyjnem, t. j. tym, w którego godzi bezpośrednio zaskarżana decyzja adm., którego imiennie lub co najmniej fizycznie wskazuje lub dotyczy.

b) tytuł do odwołania czerpać on musi prócz tego stąd, że jest zainteresowany, t. j. jego interesy konkretne i to materialne są naruszone. Trzeba pamiętać, że pojęcie „interesu“ jest obszerniejsze, niż pojęcie „prawa“, obejmuje bowiem m. i. również korzyści (polegające też na zwolnieniu od pewnych obowiązków i ciężarów), których uzyskanie nie jest oparte na podmiotowym prawie jednostki, a zależne wyłącznie od swobodnego uznania władzy. Odmowa w takim wypadku nie gwałci niczyjej sfery prawnej, nie wyrządza damnum emergens, a powoduje tylko ewent. stratę, niejako *lucrum cessans*.⁵⁾

Zewnętrznym wskaźnikiem co do kwalifikowania pewnych osób, jako „stron“, będzie zazwyczaj okoliczność, czy zarządzenie wzgl. orzeczenie zostało im doręczone, gdyż wg. ustawy, tylko osoby, które otrzymały pismo, informujące ich o treści zapadłej decyzji, mają prawo rekurować.

Poza nawiasem prawa do rekursu pozostaną natomiast ci wszyscy, którzy nie są „stroną“, chociażby pewna decyzja adm. nie była dla nich obojętna, i pośrednio, w swych dalszych konsekwencjach, ich dotykała. (p.: Rozp. 37/252/25: § 378). Wy-

5) Inaczej Hilarowicz: Środki prawne str. 49 i n.

eliminowanie tej grupy pośrednio zainteresowanych wypływa po części z tekstu ustawy — która jednakże przychyła się do terminologii: „strona“ —, jest niezbędne też z powodu chwiejności kryterjum i niemożności wykreślenia granicy, gdzie kończy się dziedzina pośredniego zainteresowania, co kryłoby w sobie niebezpieczeństwo nagromadzenia niezliczonej ilości rekursów w jednej sprawie — wreszcie jest postulatem, wynikającym z jedynie racjonalnego rozważania, że: zaczepienie jednorazowe decyzji przez stronę wywoła ponowne rozpatrzenie sprawy z mocą obowiązującą dla wszystkich, i że przesadą byłoby, uwzględniać obiekcje pośrednio zainteresowanych, jeżeli sam bezpośrednio zainteresowany wcale nie myśli o remonstracji, nie czując się widocznie pokrzywdzonym.

5) W imieniu strony może wystąpić z rekuresem inna osoba, u p o w a ż n i o n a do zastępstwa prawnego z mocy ustawy lub pełnomocnictwa umownego. O s o b ę p r a w n ą reprezentować będą organa do tego powołane. Istnienie warunków formalnych do składania rekursu, sprawdzać winna z reguły władza adm. z urzędu.

6) Częścią esencjonalną odwołania jest tylko petitum: t. j. żądanie zniesienia lub zmiany orzeczenia, wzgl. zarządzenia. Co do przytoczenia motywów tego żądania, nie jest ono wyrażenie nakazane w ustawie, zatem nie stanowi istotnej treści rekursu. Artykuł, mówiąc o u s t n e m odwołaniu, powiada, że wystarczy je „z g ł o s i ć“, t. zn. — jeśli będziemy tekst komentować dosłownie — zamanifestować odn. oświadczeniem swe niezadowolenie z decyzji, bez wymienienia przyczyny; jakkolwiek p ó ż n i e j s z y wywód szczegółowy jest również zbędny. (Inaczej austr. rozp. min. z 3/IV 1855 Dz. P. P. Nr. 61, które ściśle rozgranicza ustne „zgłoszenie“ od następnego pisemnego „wniesienia“). Jeżeli zaś samo lakoniczne zgłoszenie w powyższem rozumieniu jest dostateczną podstawą do wywołania rozstrzygnięcia instancji rekursowej, to musimy się konsekwentnie kierować tą samą zasadą przy rekursie p i s e m n y m, albowiem treść odwołania nie może być uzależniona od obranej przez stronę formy: ustnej, czy pisemnej. Jednakże rekurs umotywowany, skłania władzę ad quem do rozpatrzenia każdego z punktów, poruszonych przez stronę, podczas gdy przy odwołaniu, nieopartem wywodami, instancja rek. według swobodnego uznania, oceni słuszość prośby rekurenta, decyzję zaś podda analizie

przedewszystkiem pod kątem widzenia jej legalności. Por.: uw. 7 do art. 5).

Dlatego zalecić trzeba stronie, by wносиła odwołanie z uzasadnieniem.

7) Zatytułowanie podania techniczem wyrażeniem „rekurs“, lub t. p. nie jest koniecznem: brak tego tytułu niema wpływu na skuteczność podania, o ile z brzmienia jego wynika, że według zamiaru petenta, ma ono służyć, jako odwołanie.

Dla oceny bowiem wniesionego środka prawnego, miarodajną jest nie nomenklatura, którą strona dane pismo oznaczyła, lecz jego treść i cel (wyrok N. T. A. z 28/I 1924, I. rej. 1301/23).

8) Instancja, której decyzja zostaje zaskarżona, powinna rekurs wraz z aktami przysyłać do wyższej instancji z wnioskiem swoim; oddzielne dłuższe sprawozdanie natomiast jest zbędne, zwłaszcza, jeżeli akta same wyjaśniają dostatecznie wszystkie szczegóły sprawy (por. cyt. u Hilarowicza: Środki prawne, na str. 42—43: okólnik M. S. W. z 9/VI 1920 do Wojewodów A. O. — 1489/1 oraz reskrypt austr. Min. stanu z 30/IX 1865, L. 4.567).

9) Termin, w ciągu którego akta należy odesłać, nie został oznaczony — w każdym razie nieusprawiedliwiona dłuższa zwłoka I instancji, będzie podstawą do zażalenia.

10) Wolno przytoczyć w odwołaniu także fakta, nieznane władzy w I instancji, więc nowe, bo żaden przepis pozytywny nie zamyka apelującemu tej drogi motywowania swego rekursu, a milczenie ustawy trzeba interpretować w myśl zasad ogólnych, na korzyść strony, która czuje się pokrzywdzoną. Chcąc pozostać jednakże w zgodzie z całokształtem ustawy, musimy tu analogicznie zastosować postanowienie art. 7 u. 1. Skoro tam rewizja dopuszczalna jest wyłącznie tylko z powodu takich okoliczności faktycznych, które istniały przed wydaniem orzeczenia I instancji, więc i rekurentowi należy odjąć prawo powoływania się na okoliczności, które potem dopiero zaistniały. Poza konieczną w tym wypadku analogią, przemawia za tem wzgląd, że każde orzeczenie i zarządzenie wydawane jest na tle pewnego układu stosunków w danej chwili, jego wartość, znaczenie i ważność musi być więc oceniana z punktu widzenia tej właśnie chwili, a wszelkie następne zmiany — w imię stałości i autorytetu decyzji władzy — nie mogą zachwiać mocy raz po-

wziętych postanowień, jeżeli pozatem nie ma powodu innego rodzaju do ich uchylenia lub modyfikacji.

Pozostaje jeszcze do rozważania kwestja, czy bona fides strony odgrywa tu jakąś rolę, czy w szczególności władza weźmie pod uwagę także fakta, znane przed decyzją stonie, a nieświadomie lub nawet rozmyślnie, przez nią przemilczane. Odpowiedzielibyśmy w sensie twierdzącym, a to dlatego, że:

a) wobec wydawania decyzji adm. zwyczajnie bez udziału stron — trudno od nich wymagać wyczerpania w prośbie do władzy lub komunikowania w inny sposób — wszelkich momentów faktycznych, które mogłyby zaważyć na szali,

b) pozatem zaś każde orzeczenie i zarządzenie dotyka — w przeciwieństwie do wyroków sądowo-cywilnych — b. żywo interesów publicznych, co nakłada na władze obowiązek rozważania z urzędu wszystkich okoliczności, które w okresie decyzji, mogły być dla niej miarodajne, przyczem więc z uwagi na administracyjny interes państwowy, będzie rzeczą obojętną, jaką drogą one doszły do jej wiadomości i jakie było zachowanie się strony, jako informującej o nich.

11) Kwestji mocy wstrzymującej rekursu, ustawa nie wyjaśnia wcale. Tylko w art. 7 u. 3, traktującym o rewizji, odebrana jest prośbie o wznowienie moc wstrzymująca wykonanie. Wymienienie tego wyjątku, dowodziłoby a contrario istnienia innej reguły. Rozstrzygnięcia szukać należy w dawnych przepisach, o ile nie są uchylone. I tak normuje tę sprawę dla Królestwa Rozp. z 1919 o organizacji Województw (90/490: art. 20), a dla Małopolski Rozp.: 39/234/21: § 20 łącznie ze 117/768/20 oraz 65/395/19. Normy te obowiązują, albowiem ani nie są sprzeczne z ustawą om. (art. 9), ani nie należą do rzędu uchylonych, z art. 2 ust., gdyż nie odnoszą się do przedmiotów „instancji odwoławczych“ (t. j. ilości tych instancji), a dotyczą kwestji odmiennej, mianowicie: wpływu rekursu na tok postępowania egzekucyjnego.

Cytowany zaś, nadal aktualny, przepis opiewa:

„Odwołaniu przysługuje moc wstrzymująca, o ile ustawa inaczej nie stanowi (v: 61/364/19), lub, o ile w orzeczeniu lub decyzji (czytaj: zarządzeniu) równocześnie nie zaznaczono, że ze względów dobra publicznego tej mocy wstrzymującej odwołaniu nie przysznaje się“.

Z reguły zatem odwołanie posiada moc wstrzymującą. W. b. dzielnicy pruskiej jest ta zasada również uznana, jednakże władza upoważniona jest w wielu wypadkach, odstąpić od niej pod pewnymi warunkami. W dwu innych dzielnicach, instancja I-a może zawsze nakazać wykonanie decyzji natchmiasstowe, o ile w konkretnym razie, według jej uznania, za tem przemawia ważny interes publiczny. (por.: § 4 Rozporz. 14/140/24). Pozatem też polskie ustawodawstwo wprowadza cały szereg wyjątków, a priori wykluczając wstrzymywanie wykonania ze względu na wniesiony rekurs. Tak w ustawie o powsz. obowiązku służby wojskowej (61/609/24): art. 60; w ust. w p. zapewnienia bezpieczeństwa Państwa (61/364/19): art. 6; w ust. o obowiązku odstępowania zwierząt poc. i wozów na rzecz Państwa (21/166/22): art. 24; w Rozp. R. O. P. w p. ochrony granic (64/426/20): art. 3; w ust. o poborze daniny lasowej (87/676/23): art. 10; w ust. wodnej (102/936/22): art. 208; w Rozp. o dost. drzewa opałowego (14/140/24): § 11; w ust. o finansach komunalnych (94/747/23): art. 48; w Rozp. do ust. o społecznem pośrednictwie pracy (67/652/24): § 5.

12) W jakim czasie rekurs powinien być rozpatrzony, o tem ustawa milczy. W ust. natomiast o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom władz szkolnych (p. Tytuł, uw. 1) w art. 4 czytamy:

„Władza odwoławcza winna rozstrzygnąć sprawę w ciągu 6 tygodni od chwili otrzymania odwołania. W przypadkach wyjątkowych, gdy ostateczne rozstrzygnięcie w terminie sześciotygodniowym nie będzie możliwe, władza odwoławcza winna zaawiadomić o tem stronę interesowaną, wskazując, kiedy rozstrzygnięcie nastąpi“.

ART. 5. Instancja odwoławcza orzeka w niedopuszczalności względnie o spóźnionym terminie wniesienia odwołania.

Z odwołaniem można połączyć prośbę o przywrócenie terminu, jeżeli strona udowodni, że opóźnienie nastąpiło bez jej winy, z powodu nieprzewidywanych przeszkód, oraz, o ile odwołanie wniesiono najpóźniej w ciągu 7 dni po ustaniu przeszkody. Prośbę o przywrócenie terminu rozstrzyga instancja odwoławcza.

Art. 5.

Treść komentarza: Prośba o przywrócenie terminu, a odwołanie — przyczyny, usprawiedliwiające zwłokę — obliczanie 7-dniowego terminu — niezaskarżalność decyzji odn. restytucji terminu i odrzucających rekurs, jako spóźniony — przywrócenie terminu tylko na wniosek strony — moc wstrzymująca prośby o przywrócenie terminu — znaczenie rekursu spóźnionego, badanie sprawy z urzędu — rekurs przedwczesny.

1) Prośba o przywrócenie terminu może być wniesiona tylko łącznie z odwołaniem, a nie jako prośba oddzielna. Tak według tekstu: ustawa dlatego też zastrzega, że skuteczność tej prośby zależy od wniesienia odwołania w ciągu 7 dni. Gdyby strona oddzielnie mogła prosić o restytucję terminu, musiałaby zapaść odrębna w tym kierunku przychylna decyzja, a od chwili zakomunikowania jej, rozpocząłby się dopiero bieg ponowny czasokresu rekursowego. Ustawa, skracając termin przy spóźnionem odwołaniu, do dni 7, nakazuje liczyć go od chwili ustania przeszkody: w tak krótkim czasie jest rzeczą niemożliwą, osiągnąć oddzielną decyzję wyłącznie co do przywrócenia terminu i wniesić potem jeszcze w ciągu tego czasu podanie rekursowe.

Procedura zbyt długa, przewlekająca sprawę niepotrzebnie, została więc tu uproszczona. Przy łącznem traktowaniu bowiem — instancja rek., uznając przekroczenie terminu za usprawiedliwione, może zaraz przystąpić do rozstrzygania in merito.

Ponawianie pisma odwoławczego uznać jednak należy za zbędne, jeżeli rekurs już po terminie wniesiony został; wtedy wystarczy dodatkowo przesłać samo podanie o restytucję terminu.

2) Przyczyną, usprawiedliwiającą zwłokę, mogą być tylko przeszkody „nieprzewidywane“, albo ściślej niedające się przewidywać naturalnymi, normalnymi środkami, w szczególności zdarzenia, chociażby dające się przedtem przewidzieć, jeśli niemożna było im jednak zapobiec, więc nieuchronne.

Przyzwolenie na przywrócenie do stanu poprzedniego nastąpi zresztą tylko wtedy, jeśli owa sytuacja, uniemożliwiająca przestrzeganie terminu, powstała bez winy rekurenta; jeśli jest przezeń, bez udziału jakiegokolwiek czynnika winy w jego

zachowaniu się (umyślnej lub niedbalstwa) tylko spowodowana, t. j. wywołana okolicznościami, leżącymi w jego osobie, tu mu tego również in minus poczytywać nie należy.

Tu należą więc przedewszystkiem zdarzenia tego rodzaju, jak: pożar, powódź, choroba itp., więc przeszkody żywiołowe i fizyczne.

3) Termin 7-dniowy — o którym tu mowa — oblicza się od dnia, następującego po ustaniu przeszkody. (por.: analog.: art. 3 u. 1).

4) Decyzja w przedmiocie przywrócenia terminu jest nazywana rozstrzygnięciem, t. j. definitywnem załatwieniem, bez możliwości dalszej skargi. Skarga taka zmusiłaby częstokroć władzę centralną do rozważania proceduralnych kwestji, mimo, że w tejsamej sprawie dla merytorycznych, nie byłaby więcej — ze względu na kończące się w II instancji, postępowanie — kompetentną. Pociągałoby to pozatem za sobą niepożądane przewleknięcie sprawy.

5) Tosamo da się odnieść do decyzji, odrzucających rekurs, jako spóźniony lub niedopuszczalny — od takich decyzji dalszy środek prawny (poza prośbą o przywrócenie terminu) nie przysługuje: odwołanie ich nie dotyczy bowiem, a innych sposobów zaskarżania w toku instancji, prawo pozytywne, nie przewiduje (por. uw. 6 do art. 1). Również w myśl zasady, że sprawa może być tylko przez dwie instancje rozpoznawana, dalsza droga zaskarżania jest zamkniętą.

6) Instancja odwoławcza ustala fakt omieszkania terminu, ex offio, badając formalne warunki rekursu, lecz wznawia termin tylko — na prośbę. (por. ust. 1 z ost. zd. ustępu 2-go). Jestto słuszny postulat, by, w razie braku takiego wniosku strony, rekurs odrzucać z przyczyn formalnych, chociażby władzy skądinąd było wiadomem, że motywy spóźnienia były słuszne. Termin rekursowy jest bowiem prekluzyjny i ustanowiony w interesie publicznym; przeciwnie — restytucja terminu zaniedbanego leży wyłącznie w interesie prywatnym. Jeśli się więc strona o to nie upomina, to nie wolno władzy samej wznawiać postępowania, formalnie prawomocną decyzją, zakończonego. Inne komentowanie ustawy, doprowadziłoby do stanu niepewności prawnej, zwłaszcza w stosunku do osób, które z tytułu formalnie uprawomocnionych orzeczeń, wydanych na niekorzyść

niedoszłego rekurenta, nabyły już definitywnie pewne prawa. (Por. jednak wyrok N. T. A. z 5/XI 1923, I. rej. 295/22).

7) Niema przywrócenia do stanu poprzedniego w wypadku niedotrzymania terminu do postawienia wniosku na przywrócenie do stanu poprzedniego.

8) Władza może wnioskowi na przywrócenie terminu przyznać moc wstrzymującą według zasad ogólnych. (p. art. 4, ośt. uw.).

9) Rekurs spóźniony, lub z innych względów formalnych, bezskuteczny, może, pod pewnymi warunkami, jednakże wywołać interwencję instancji odwoławczej. Orjentuje w tej mierze art. 22 Rozporządzenia o organizacji Województw (90/490/19) — obowiązującego też w Małopolsce (117/768/20 i 39/234/21) — gdzie czytamy dosłownie m. i.:

„Wojewoda może z urzędu znieść lub zmienić wszystkie sprzeczne z obowiązującymi przepisami lub interesami dobra powszechnego — orzeczenia, zarządzenia — władz, urzędów i organów mu podległych, o ile przez to nie zostaną naruszone prawa osób trzecich, legalnie nabyte“.

Stronie jednak nie służy prawo żądania, aby ta forma zwierzchniego nadzoru, była wykonana, ażeby jej rekurs, został pod kątem widzenia zażalenia, czy doniesienia, wogóle załatwiony — to uprawnienie jej bowiem wygasło z powodu zaniedbania terminu rekursowego.

Porządek prawny byłby poważnie zagrożony, gdyby wyższa władza adm., nieskrępowana żadnym czasokresem, mogła według uznania, znosić decyzje, zapadłe w niższej instancji. Dlatego ingerować jej wolno tylko:

a) w razie ujawnienia pogwałcenia ustawy i wtedy nawet nie licząc się z faktem ewent. nabycia praw przez trzecie osoby, winna uchylić decyzję, jako nieważną, nie mogącą zatem mieć siły prawotwórczej;

b) mimo zgodności z literą prawa, z motywów, podyktowanych troską o interesy publiczne, które jednakże muszą zejść na plan drugi, w razie kolizji z prawem, już nabytem jednostki. Bez takiego zacieśnienia aktu wkroczenia z urzędu w tym wypadku, powstałby stan niepewności dla każdego obywatela, czego w państwie praworządnem tolerować niepodobna. Wolno bowiem oczekiwać, że obywatel przeciętny orjentować się będzie co do tego, co jest prawem, a co nie, i dlatego słusznie ponosi

konsekwencje korzystania z wątpliwego co do swej legalności, orzeczenia, lecz trudno odeń wymagać orientacji w polityce administracyjnej państwa, zmiennej i względnej, i przypisywać mu następstwa innego w tej materji, rozumowania.

Analogiczne zasady obowiązują w b. dzielnicy pruskie j; wypływają one z istoty prawa adm., które nie zna pojęcia materialnej prawomocności i dopuszcza w interesie publicznym zmianę decyzji zarówno przez władzę, która decyzję wydała, jak i w drodze nadzoru przez władzę wyższą.⁶⁾

10) Rekurs, wniesiony przedwcześnie, t. j. przed oficjalnem zakomunikowaniem decyzji, jest zażaleniem, lecz od chwili doręczenia odn. decyzji, instancja rekursowa, może je traktować, jako rekurs. Dotycząca teza austr. Tryb. Admin. z 22/X 1896, L. 5.583, opiewa:

„Niema w żadnej ustawie przepisu, że, kto się czuje pokrzywdzonym przez orzeczenie władzy, nie może wnieść zażalenia przeciw temu orzeczeniu, jeżeli mu jeszcze nie zostało doręczone, lecz tylko w inny sposób doszło do jego wiadomości“.

Ponieważ akt admin., zyskuje moc pro foro externo, dopiero z chwilą formalnego powiadomienia strony o jego treści, przeto nic nie stoi na przeszkodzie, zmienić go na skutek zażalenia takiego osoby interesowanej w sensie jej prośby. Zażalenie jej, wysłane w jej subiektywnem zrozumieniu, jako odwołanie, de facto, nie nabędzie wówczas wogóle charakteru rekursu. O ile władza nie czuje się zniewoloną pod wpływem argumentów, wyluszczonych w omawianem tu zażaleniu, zmodyfikować swą decyzję, wówczas poleci ją doręczyć w pierwotnem brzmieniu. Wobec zgłoszonego jednakże protestu strony, byłoby niemożliwem zignorowanie podania i żądanie ponowienia go. Formalistyka taka miałaby wszelkie cechy szykany. Raczej więc instancja I-sza, powinna w odpowiedniej chwili nadać przedwczesnemu podaniu, bieg dalszy, jako rekursowi, prawidłowo wniesionemu.⁷⁾

6) Por. Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts str. 164 i n.

7) Por. Hilarowicza: Środki prawne str. 29-30.

ART. 6. Orzeczenia i zarządzenia władz, o których mowa w art. 1, winny zawierać pouczenie o środkach prawnych, wyjaśniające, czy podlegają dalszemu tokowi instancji, jeśli zaś mu podlegają, podające wyraźnie termin do wniesienia odwołania i władzę, do której je wnieść należy.

W razie mylnego wyznaczenia terminu w orzeczeniu lub zarządzeniu odwołanie, wniesione w terminie wyznaczonym, chociażby po upływie właściwego terminu ustawowego, uważa się za wniesione w terminie ustawowym.

Jeżeli orzeczenie lub zarządzenie mylnie wskazuje władzę, do której odwołanie podać należy, właściwa instancja odwoławcza po otrzymaniu sprawy od władzy niewłaściwej postąpi z odwołaniem tak, jak gdyby było od początku wniesione do władzy właściwej.

W razie mylnego oznaczenia w orzeczeniu lub zarządzeniu, iż nie podlega ono już tokowi instancji, jak również w razie nieumieszczenia w orzeczeniu lub zarządzeniu pouczenia prawnego, przewidzianego w ustępie pierwszym, służy interesowanemu prawo żądania od władzy, która wydała odnośne orzeczenie lub zarządzenie, za pośrednictwem władzy, która mu je doręczyła, sprostowania, względnie uzupełnienia, orzeczenia lub zarządzenia.

Por. 70/683/24: § 5 i 76/748/24: art. 6 oraz 102/936/22: art. 204.

Art. 6.

Treść komentarza: Termin żądania sprostowania klauzuli rekursowej — pouczenie przy decyzjach niezaskarżalnych — Zaskarżenie decyzji z wadliwą klauzulą rekursową przed N. T. A. — mylne pouczenie, że decyzja jest zaskarżalna — odwołanie od decyzji przed uzyskaniem sprostowania — procedura przy żądaniu poprawki w pouczeniu — termin dokonania poprawki — obowiązek kierowania z urzędu rekursu do właściwej władzy — skutki przesłania rekursu do władzy niekompetentnej mimo prawidłowego pouczenia.

1) Przy rozpatrywaniu ustępu 4-go tego artykułu w Senacie, sprawozdawca poruszył m. i. kwestję, czy strona ma prawo żądać sprostowania orzeczenia ze względu na nieprawidłowości odnośnie pouczenia w rekursie — tylko w ciągu dni 14, t. j. w tym czasie, w którym może skorzystać ze środka prawnego, czy też może to uczynić w dłuższym terminie i w jakim, czy wresz-

cie stronie zawsze to żądanie przysługuje. Komisja senacka zaproponowała, by stronie przyznać prawo domagania się skorygowania orzeczenia w ciągu dłuższego, mianowicie 6-tygodniowego, okresu czasu, wychodząc z założenia, że w tym czasie strona zetknie się przecież może z innymi osobami, które są lepiej poinformowane o przepisach ustawy, przekona się o tym błędzie i będzie mogła korzystać ze środków prawnych, które jej przysługują.

Sejm jednak odrzucił poprawkę Senatu, motywując to dość niezrozumiale tem, że „należy zachować terminy wszystkie jednakie w całym postępowaniu administracyjnem — i nie jest właściwem wprowadzenie jakiegoś dłuższego terminu, zwłaszcza, jeżeli to ma być postępowanie incydentalne“.

Dla zdecydowania tej kwestji, musimy wyjść w każdym razie z tego założenia, że wszystkim zainteresowanym trzeba zapewnić w jakiś sposób, iż faktycznie praw swoich nie utracą wskutek omyłki władzy. Ograniczyć ich prawo sprostowania do dni 14, byłoby niesprawiedliwem, bo trudno przyjąć, że strona wie o takim terminie a priori; przyznać jej natomiast możliwość interpelowania władzy bez skrępowania jakimkolwiek terminem byłoby zbyt daleko idącym dobrodziejstwem i wywołałoby niepewną sytuację prawną, gdyż orzeczenia nie mogłyby się nigdy uprawomocnić. Absolutne zamknięcie stronie pokrzywdzonej drogi, dochodzenia swych praw po upływie nawet 6-tygodniowego terminu, bez względu na, że opóźnienie jest zawinione, czy nie, nie jest również rozstrzygnięciem, wolnem od zarzutu. De lege lata: stwierdzić należy, że terminu dla omawianego tu sprostowania, jednakże ustawa nie przewiduje; zastosowanie 14 dni, w tym wypadku, nie znajduje żadnej podstawy w ustawie. Droga analogji, do takiego wniosku, dojść niepodobna. Wątpliwość tę raczej rozwiązać wypada w ten sposób, że strona powinna reagować możliwie szybko, — co zazwyczaj uczyni w braku pouczenia o apelacji zaraz, a, o ile została w błąd wprowadzoną klauzulą odmawiającą dalszych środków prawnych, to w momencie, gdy się tylko dowie o pomyłce władzy; od tej chwili nieuzasadnione zwlekanie może jej szkodzić.

Jeśli milczenie strony, a tempore scientiae obliczając, trwa zbyt długo, to zachowanie się strony mogłaby władza uznać za zrzeczenie się rekursu i prośbę jej pozostawić następnie bez uwzględnienia. Władza orzekająca postąpi tu wogóle według

uznania, rozpatrując każdy wypadek indywidualnie, biorąc pod uwagę stopień inteligencji strony, wysokość ew. szkody, spowodowanej krzywdzącym orzeczeniem, okoliczność, czy osoby trzecie już na podstawie odnośnego zarządzenia adm., nie nabyły praw, czy nie zachodzą warunki wkroczenia z urzędu z powodu naruszenia ustawy itp. — Nawet w razie odmownej decyzji w kwestji dopuszczalności sprostowania orzeczenia, strona będzie miała możność ew. dochodzenia swych pretensji od Skarbu Państwa.

Z poprzednich przepisów wynika natomiast, że termin 14-dniowy rekursowy obliczać się będzie na nowo dopiero od chwili zażądaniego przez stronę doręczenia orzeczenia po dokonaniem sprostowania.

2) Przy decyzjach, wydawanych przez Ministerstwo (n. p. w sprawach obywatelstwa: 22/240/24: § 1 u. 4 i § 2 u. 5) lub Radę Ministrów (nabywanie nieruchomości przez obcokrajowców: 31/178/20: art. 4), a priori przyjąć można, że są niezaskarżalne, chociażby o tem wyraźnie żadnej nie zawierały wzmianki.

Pozatem jednak strona zawsze ma prawo żądać sprostowania takiej decyzji, a odnośna władza nie może żądaniu temu odmówić, nietylko wtedy, jeśli istotnie odwołanie jest jeszcze dopuszczalne, lecz również w tym wypadku, gdy dalsza droga prawidłowego toku instancji w post. adm., jest zamknięta. Strona bowiem musi oficjalnie być powiadomiona o tem, czy zwykłe środki prawne są już wyczerpane, czy nie.

3) W braku pouczenia o środkach prawnych wzgl. w razie mylnego negatywnego pouczenia, przyznać trzeba jednakże stronie prawo wniesienia skargi do Trybunału Admin., gdyż wolno jej mniemać, że postępowanie administracyjne jest skończone. Trybunał, dostrzegłszy błąd, — o ile sprawa skutkiem tej pomyłki nie była rozpatrywana przez jedną instancję admin. — uchyli decyzję z powodu wadliwego postępowania.

Przy decyzjach faktycznie już niezaskarżalnych w prawidłowym toku instancji, sam brak klauzuli, pouczającej o charakterze decyzji, jako ostatecznych — nie może służyć stronie, jako jedyny tytuł do skargi do N. T. A., o ile nie wysuwa ona innych momentów kasacyjnych, opartych na pogwałceniu ustawy. Nie może ona bowiem twierdzić, że to niedopatrzenie, samo przez się, naruszyło jej prawa.

4) W razie mylnego pouczenia, że zarządzenie wzgl. orzeczenie podlega zaskarżeniu, mimo, że ono istotnie jest już niezaskarżalne, strona nie będzie z tej przyczyny narażona na żadne straty. Gdyby n. p. skutkiem tego niewłaściwie najpierw odniosła się do wskazanej w decyzji wyższej instancji, a po otrzymaniu wyjaśnienia dopiero, zwróciła się do Trybunału Administracyjnego, już po upływie przepisanego terminu, to może prosić z uwagi na niezawinione opóźnienie, o przywrócenie terminu.

5) Żądanie sprostowania ma to znaczenie, że dopiero po doręczeniu odpowiednio poprawionej decyzji, rozpoczyna się czasokres odwoławczy, że więc strona zyskuje na czasie i może swe zarzuty przygotować. Pozatem skorygowanie to dąży do obalenia wadliwego aktu administracyjnego i zastąpienia go prawidłowym. Strona ma prawo wstrzymywać się od przedsięwzięcia jakichkolwiek kroków do zmiany krzywdzącego ją orzeczenia i zarządzenia, póki drogą urzędowego stwierdzenia błędu i przeredagowania decyzji, nie uzyska pewności, że jej zapatrywanie co do pomyłki, odnośnie klauzuli rekursowej, było słuszne, że zatem odwołanie i połączone z wniesieniem jego trudy i kosztu, nie są a priori bezcelowe. Sens przepisu nie jest natomiast taki, że stronie nie wolno rekurować przed zażądaniem omawianej wyżej poprawki i że uprzednie doręczenie sprostowanej decyzji, jest *conditio sine qua non* przyjęcia odwołania. Chodzi bowiem o postanowienie w interesie strony, która może zeń nie korzystać i, w przeświadczeniu o zaszłej pomyłce, od razu zgłosić swą skargę odwoławczą. (v: interesowanemu służy „prawo“ (nie obowiązek) żądania).

Rzeczą władzy będzie wówczas zauważony błąd poprawić, stronie ponownie decyzję doręczyć, a jej odwołanie potraktować analogicznie, jak rekurs przedwczesny. (por. uw. 10 do art. 5).

6) Z powyższego wynika też, że stronę przy zgłaszaniu odn. żądania co do klauzul nie obowiązuje żadna forma: może to zatem nastąpić ustnie lub pisemnie i nie tylko za pośrednictwem władzy doręczającej, lecz tem więcej i bezpośrednio, u władzy orzekającej w danym wypadku. Ustawa w tem miejscu odróżnia władzę, która wydała odnośną decyzję, od władzy, która ją doręczyła. Pojęcia te pokryją się, o ile n. p. decyzja pochodzi od Starostwa, więc władzy adm. I instancji i doręczenie następuje w siedzibie Starostwa, jako miejscu zamieszkania.

zainteresowanego. Inaczej, jeżeli w I instancji, orzekało Województwo, lub, jeżeli strona nie mieszka w siedzibie tych władz. Wówczas doręczenie nastąpi zwykle przez urząd gminny. W takim wypadku wystarczy zgłosić żądanie w tym właśnie urzędzie.

W każdym bądź razie, jako ważne (t. j. pociągające za sobą skutki prawne odn. obowiązku korektury i prolongowania terminu rekursowego) będzie uznane wyłącznie zgłoszenie, uskutecznione u „władzy“ doręczającej. Termin ten musimy z uwagi na znaczenie odn. oświadczenia, rozumieć sensu praegnantii, przeciwstawiając go pojęciu „organu“ doręczającego. Organ doręczający, zatem woźny, listonosz, wzgl. sołtys na wsi lub posterunkowy policji, nie będzie legitymowany, do przyjmowania deklaracji strony w kwestji sprostowania odn. klauzuli rekursowej.

7) Władza decydująca, nie jest wprawdzie związana ustawowo, żadnym terminem, w ciągu którego ma dokonać poprawki, lecz winna to zrobić, jak najszybciej pod rygorem ewent. odpowiedzialności dyscyplinarnej w razie opieszałości w załatwieniu.

8) Z treści u. 3 wypływa ustawowy obowiązek każdej władzy i instytucji, która otrzyma rekurs, mylnie do niej przysłany, skierowania go do władzy kompetentnej niezwłocznie.

Nawet, jeśli omyłka powstała z winy strony — bez jakiegokolwiek uchybienia władzy — powinien każdy urząd rekurs przesłać według właściwości; wszystkie bowiem urzędy obowiązane są stronom ułatwiać dochodzenie swych praw, bo zadaniem administracji wogóle jest stać na straży interesów społeczeństwa.

9) Instancja odwoławcza, winna z urzędu, uchylić szkodliwe dla strony następstwa, spóźnionego z winy I-ej instancji, rekursu, w szczególności zarządzić wstrzymanie ewent. rozpoczętej egzekucji (w wypadkach, w których apelacja ma w zasadzie moc wstrzymującą. (por. natomiast uw. 7 do art. 3).

10) Jeżeli mimo wyraźnego pouczenia, odwołanie wniesione zostało do władzy niepowołanej (n. p. do Ministerstwa, zamiast do Województwa, do innego Starostwa lub Województwa, zamiast terytorjalnie właściwego, do urzędu skarbowego itp.) — wówczas instancja odwoławcza, po otrzy-

maniu pisma rekursowego (p. uw. 8), w każdym razie nie „postąpi tak, jak gdyby było od początku wniesione do władzy właściwej“ (arg. a contr.).

Władza odbiorcza prześle pismo gdzie należy, co stanie się względnie szybko, jeśli ona jest jednocześnie nadzorczą dla odnośnej instancji, z którą więc, jako podległą, pozostaje w stałym kontakcie służbowym. Jeśli jednak jest władzą z innego resortu, wówczas rzecz się komplikuje: nie zawsze zdoła ona wtedy odnaleźć instancję kompetentną, względnie — nawet przy normalnym biegu korespondencji — przekazywanie sprawy potrwa dłużej. O ile w rezultacie odwołanie, nadejdzie jeszcze przed upływem terminu rekursowego do instancji odwoławczej — co w poruszonym wyżej przypadku pierwszym zdarzy się częściej —, wówczas niewątpliwie błędny adres żadnego ujemnego wpływu na sposób załatwienia nie wywrze. Jeśli natomiast rekurs nie zdąży wpłynąć w terminie, wówczas instancja odwoławcza zmuszona będzie rekurs, jako spóźniony odrzucić, stając na gruncie formalnym. W przeciwnym razie bowiem prawomocność decyzji i nabywanie praw stąd wypływających, przez osoby trzecie, byłaby w zawieszeniu, co zagrażałoby w poważnym stopniu stabilizacji stosunków prawnych. Łagodniej nieco można by potraktować wypadek nieumyślnego przesłania podania odwoł. do najwyższej instancji tego samego działu admin., jeśli postępowanie odwoł. kończy się w II-ej instancji (motywy analogiczne, co w wyp. art. 3 u. 10).⁸⁾

W każdym razie strona będzie mogła w razie takiego uchybienia — które zwyczajnie oparte jest na pomyłce lub nieświadomości prosić o przywrócenie terminu na wniesienie skargi odwoławczej. Pozatem spóźnione odwołanie spowoduje ewent.: wkroczenie z urzędu, jeśli wchodzi w grę czynniki publiczno-prawne.

ART. 7. Strona interesowana może prosić o wznowienie postępowania, zakońzonego prawomocnem orzeczeniem, z powodu nowych istotnych okoliczności faktycznych, które istniały przed wydaniem orzeczenia i wpłynąć mogą na zmianę orzeczenia.

⁸⁾ Nieco odmiennie Hilarowicz: Środki prawne str. 36 i n.

O dopuszczalności wznowienia orzeka władza, która w tej sprawie wydała orzeczenie w ostatniej instancji.

Prośba o wznowienie nie wstrzymuje wykonania prawomocnego orzeczenia, o ile władza, orzekająca o wznowieniu, inaczej nie postanowi.

Por. 70/683/24: § 6 i 76/748/24: art. 7.

Art. 7.

Treść komentarza: Wznowienie dotyczy zarówno orzeczeń, jak zarządzeń — nowe okoliczności — wznowienie z urzędu — zmiany faktyczne, powstałe po wydaniu decyzji w I. inst. — wznowienie, a rekurs — nowe dowody — termin dla prośby o wznowienie — obowiązek wznowienia post. — instancja, decydująca o wznowieniu — iudicium rescindens et rescissorium — niezaskarżalność decyzji o wznowieniu — wznowienie w razie decyzji, niezaskarżalnych w prawidłowym toku instancji — wstrzymanie wykonania — nowe przepisy prawne, a wznowienie.

1) Według brzmienia ustawy, tylko „orzeczenia“ ulec mogą wznowieniu, na „zarządzenia“ natomiast przepis ten się nie rozciąga. (por. pojęcia te uw. 5 do art. 1).

Możnaby sądzić, że dystynkcję tę uczyniono świadomie i że źródło jej tkwi w tem, że „orzeczenia“ dotyczą zazwyczaj przede wszystkim praw jednostki, i, wiążąc zarówno władzę, jak i interesanta, nie mogą po uprawomocnieniu się być zmieniające dowolnie, a tylko przy zachowaniu form i warunków wznowienia postępowania, podczas gdy „zarządzenia“ — jako akty administracyjne, podjęte swobodnie z inicjatywy samej władzy i wyłącznie prawie w interesie publicznym, nie stwarzające żadnych konkretnych uprawnień dla osób trzecich, — mogą być każdej chwili odwołane i zastąpione innymi, bez uciekania się do zawiłych czynności proceduralnych.

Jak świadczy jednakże tekst identycznego co do treści Rozporz. do ustawy o opiece społecznej (70/683/24), opuszczenie terminu „zarządzenie“ w omawianym artykule, jest przypadkowym, a nie celowym i świadomym. Powołane Rozp. w § 6 opiewa mianowicie m. i.:

„Strona interesowana może prosić o wznowienie postępowania, zakończon^ogo prawomocnem z a r z ą d z e n i e m l u b o r z e c z e n i e m z powodu nowych istotnych okoliczności faktycznych, które istniały przed wydaniem z a r z ą d z e n i a l u b o r z e c z e n i a i wpłynąć mogą na jego zmianę.

O dopuszczalności wznowienia orzeka władza, która w tej sprawie wydała z a r z ą d z e n i e l u b o r z e c z e n i e w ostatniej instancji.

Prośba o wznowienie nie wstrzymuje wykonania prawomocnego z a r z ą d z e n i a l u b o r z e c z e n i a, o ile władza, orzekająca o wznowieniu, inaczej nie postanowi“.

2) Jako „nowe“ uznać należy takie okoliczności, których ani strona, ani władza nie znała w chwili decyzji: jeśli przemilczenie takich faktów nastąpiło jednakże z winy osoby zainteresowanej, wzgl. celowo, wówczas nie można zgodzić się na ich ujawnienie późniejsze w drodze wznowienia postępowania. O ile przy odwołaniu względy publiczne, administracyjne, nakazują dążyć władzy do wszechstronnego wyświeatlenia stanu faktycznego i uwzględnienia nowych momentów, nawet wtedy, jeśli strona jest w złej wierze — (p. art. 4 uw. 9) — to z chwilą uprawnomoenia się decyzji, jeszcze ważniejszy wzgląd publiczny: respektowania praw nabytych i utrzymania porządku prawnego, wręcz przeciwnie nie pozwala na zmiany decyzji w zależności od woli strony, nawet działającej złośliwie.

Wzgląd powyższy podyktował właśnie ustawodawcy koncepcję, by ponowne rozważanie sprawy, uzależnić od poprzedniej decyzji proceduralnej: zezwolenia na wznowienie; podczas gdy z odwołania strona od razu korzystać może, bez oddzielnego wyjednywania zgody na użycie tego środka prawnego.

3) Odmowa uwzględnienia prośby strony, w powyższym wypadku, nie przesądza jednakże, zmiany decyzji wzgl. wznowienia postępowania z u r z ę d u, — jeżeli za tem przemawiają ważne motywy interesu publicznego (p. art. 5 uw. 9) — przez władzę, która w ost. instancji, odnośną decyzję wydała lub jej władzę nadzorczą.

4) Wolno powoływać się tylko na fakta, które istniały już „przed wydaniem orzeczenia“ wogóle, t. j. w I instancji (nie „prawomocnego“ — skoro ustawa tego wyraźnie nie mówi). Zmiany faktyczne, powstałe już p o z a p a d n i ę c i u decyzji I-ej instancji, stanowić mogą tylko podstawę prawną do ingerencji z urzędu. (por. art. 5 uw. 9).

5) Jak długo postępowanie admin. znajduje się w normalnym toku instancji, żądanie wznowienia jest nieaktualne, gdyż tensam cel da się osiągnąć zapomocą odwołania.

6) Nietylko wykryte nowe fakta, lecz i świeże dowody, prowadzące do nowego oświecenia ustalonego pierwotnie stanu faktycznego, trzeba będzie uważać za powód dostateczny do wznowienia.

7) Prośba o wznowienie nie jest ograniczona żadnym terminem.

8) O ile zaistnieją warunki wznowienia — o czym rozstrzyga instancja odn. według swego uznania — wznowienie powinno nastąpić. Władza, przyznając istotne znaczenie przytoczonych przez stronę faktów, nie może więcej samowolnie odmówić wznowienia postępowania. Jest ona bowiem obowiązana, orzeczenie wzgl. zarządzenie, oparte na przesłankach fałszywych, zastąpić nowem, słusznem i prawidłowem.

9) Wniosek o wznowienie rozpatruje ta władza, która poprzednio orzekła w ost. instancji (w konkretnym wypadku „wydała“ orzeczenie, a nie ta, która wogóle wydaje orzeczenia, jako ost. inst.). Jeśli więc pewna decyzja — n. p. z powodu niewniesienia rekursu w terminie — uprawomocniła się już w instancji pierwszej, to ta właśnie instancja będzie powołaną do rozważania ew. prośby o wznowienie.

Dopuszczenie natomiast rewizji decyzji już powziętej w instancji wyższej, przez władze administracyjne niższej instancji, tamtej podporządkowane, sprzeciwiałoby się hierarchicznemu ustrojowi władz adm. (p. wyrok N. T. A. z dn. 10/III 1924, I. rej. 423/23).

10) Władza, zezwalając na wznowienie, wyda co do tego oddzielne orzeczenie — w następstwie dopiero tego formalnego rozstrzygnięcia, pierwotne orzeczenie upada w całości, sprawa wraca do I-ej instancji, bieg postępowania rozpoczyna się na nowo i wznowia się badanie całego stanu rzeczy i to nie tylko pod względem faktycznym. Wobec nowych okoliczności, muszą i prawne przesłanki być poddane powtórnej analizie. Władza nie jest zupełnie skrupowaną dawniej zajmowaniem w tej kwestji stanowiskiem.

11) Decyzja odmowna w przedmiocie wznowienia jest niezaskarżalna (por. uw. 9 do art. 1, oraz uw. 4 i 5 do art. 5).

12) Wnosząc z redakcji artykułu, możnaby przypuszczać, że wznowienie odnosi się wyłącznie do wypadków, w których

rozstrzyga kilka instancji (n. p. v: w „ostatniej“ instancji). Lecz przeciwko takiemu zacieśnieniu, stanowczo przemawia ratio legis. Jeżeli sprawa jest n. p. decydowana, tylko przez jedną władzę (n. p. centralną), to niemożliwość dalszej skargi, tembardziej każe dać stronie prawo żądania rewizji pod warunkami, przewidzianymi w ustawie.

13) Wstrzymanie wykonania orzeczenia nastąpi ze względu na interes publiczny, o ile władza dojdzie do przekonania, że zachodzi ten moment. W razie odmowy, nie można się dalej żalić.

14) Niezastosowanie prawa obowiązującego już w chwili decyzji — jest pogwałceniem ustawy i powodem do uchylenia decyzji; natomiast prawo później wydane — w braku innych w niem zastrzeżeń — nie daje stronie tytułu do żądania wznowienia postępowania, lecz stwarza podstawę do wkroczenia z urzędu.

ART. 8. Przepisy niniejszej ustawy nie dotyczą orzeczeń, wydanych w postępowaniu karno-administracyjnem.

ART. 9. Uchyla się wszystkie przepisy, odnoszące się do przedmiotów, unormowanych w art. 3 i następnych ustawy niniejszej, a z tą ustawą niezgodne; w szczególności uchyła się przepisy obowiązujące na obszarze Małopolski ustawy z dnia 12 maja 1896 r. (austr. Dz. ust. Nr. 101) w przedmiocie uzupełnienia, względnie zmiany, postanowień, dotyczących się postępowania w takich przypadkach, gdy przeciw decyzjom i zarządzeniom władz politycznych stosuje się środki prawne.

ART. 10. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

W wypadkach, w których orzeczenie, wydane w II instancji, zostało doręczone przed wejściem w życie niniejszej ustawy, należy, o ile odwołanie do III instancji nie zostało jeszcze wniesione, postępować tak, jak gdyby orzeczenie II instancji zostało doręczone w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

ART. 11. Ustawa niniejsza obowiązuje na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem Województwa Śląskiego.

Na obszarze województw: poznańskiego i pomorskiego ustawa niniejsza nie ma zastosowania do postępowania uchwałowego i sporno - administracyjnego.

ART. 12. Wykonanie niniejszej ustawy porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z właściwymi Ministrami.

SKOROWIDZ.

A

akt administracyjny — 9 n.

C

czynność urzędowa — 12

D

danina komunalna — 6
dyscyplinarne orzeczenia — 16
dzielnica pruska — 8, 35
doręczenie — 21 n.

E

emerytalne sprawy — 16

F

fakta nowe — 29, 43

G

godziny urzędowania — 26

I

incydentalna skarga — 6, 16
interesowany p. strona
ingerencja z urzędu — 34, 43

K

konstytucja — 5 n., 17 n.
komisja — 9

M

Małopolska — 7, 30, 34
motywy — 28
moc wstrzymująca — 30, 34, 45

N

nominacja — 16

O

opieka społeczna — 6, 42
orzeczenie — 6, 10 n., 42
odwołanie — 7, 29
opinia — 9, 16
osoba prawna — 28
okólniki M. S. W. — 20, 26, 29

P

przedstawienie — 6, 7, 8
pismne orzeczenia — 20
podpis — 26
petitum odwołania — 28
przeszkody — 32
projekt rządowy — 17, 36 n.

R

rozporządzenie — 11
rekurs p. odwołanie

S

szkolna p. władza — 6, 31
służba wojskowa — 6-7,
strona — 27
skarga p. odwołanie
sprostowanie — 37 n.

T

Trybunał administracyjny — 10, 17,
20 n., 29, 34, 35, 38 n., 44
terminy — 20, 24, 29, 31, 33, 37
terminu przywrócenie — 32 n.
telegraficzny rekurs — 26

U

ustawy: wodna — 13, 15, 24, 31
o służbie wojskowej — 7, 31
o rozbudowie miast — 8
paszportowa — 9, 11, 16

ustawy: o budowie dróg — 8, 15
 o zapewnieniu bezpieczeństwa państwa — 31
 o odstap. zwierząt — 31
 o ochronie granic — 31
 o daninie lasowej — 31
 o drzewie opał. — 31
 o finansach kom. — 31
 o pośr. pracy — 31
 o obywatelstwie — 38
 o opiece społecznej — 42

W

władza — 6, 31, 40
 wojskowa służba — 7
 wznowienie — 42

Z

zgłoszenie — 26, 28
 zastępstwo — 28
 zażalenie p. odwołanie.
 zarządzenie — 6, 10 n., 42



