

KRYSPINA JASIŃSKA

UZNANIE ADMINISTRACYJNE W SFERZE DZIAŁANIA
PAŃSTWOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI PRZEMYSŁOWEJ

I

Stosowanie normy prawnej przez organ administracji państw^Towej daje mu niewątpliwy wpływ na ostateczne ukształtowanie indywidualnego aktu administracyjnego. Wynika to z konieczności ustalenia i oceny stanu faktycznego, z którego istnieniem norma prawna wiąże pewne skutki prawne, co w dużej mierze zależy od subiektywnych właściwości oceniającego. Poza tym zastosowanie normy prawnej z natury rzeczy pozostawia organowi administracji państwowej pewien luz do wypełnienia. Jest to konsekwencją tego, że żadna norma prawna nie może przewidzieć wyczerpująco wszystkich warunków i okoliczności, w których wypadnie ją stosować. Ponadto norma prawna operuje też pojęciami, które są mniej lub bardziej nieostre¹.

W zależności więc od tych wszystkich elementów organ państwowy ma większą lub mniejszą samodzielność w ukształtowaniu konkretnej decyzji — działa według tzw. „swobodnego uznania”. Ale nie o to chodzi, gdy mówimy o „swobodnym uznaniu administracji”. Ten punkt widzenia na samodzielność organu administracji państwowej w tworzeniu treści i formy aktu administracyjnego to tylko sprawa bardziej lub mniej właściwej interpretacji — mniej czy bardziej trafnej realizacji woli ustawodawcy.

Mówiąc o „swobodnym uznaniu” organów administracyjnych mamy zazwyczaj na myśli uniezależnienie organu państwowego w pewnym zakresie od związania ustawowego, a tym samym i od kontroli i pozostawienie pod tym względem decyzji uznaniu organu, podejmującego ją².

Instytucja „swobodnego uznania” w działalności organów administracji państwowej ma bardzo bogatą literaturę w okresie państwa burżuazyjnego i była przedmiotem najbardziej spornych poglądów, a to dlatego,

¹ M. Zimmermann w pracy zbiorowej: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 352.

² Ibidem, s. 353.

że w gruncie rzeczy obejmowano tą nazwą w różnych okresach różne zagadnienia. Genezą tego pojęcia to dążenie administracji państwowej do zachowania możliwie najszerszych uprawnień arbitralnych „władzy” z okresu państwa policyjnego, gdy jako „władza wykonawcza” została już podporządkowana „władzy ustawodawczej” w państwie nowego typu — burżuazyjnym³. W późniejszym okresie, gdy wszechwładzę administracji próbowano ograniczyć przez zmniejszenie sfery nie uregulowanej przez ustawy, powstały teorie ustalające pewne reguły ograniczające dowolność administracji. Oto najważniejsze z nich:

1. Teoria „wewnętrznych granic swobodnego uznania” uzasadniała istnienie niepisanej normy generalnej, nakazującej administracji państwowej działać według własnego odczucia interesu publicznego, rozumianej jako sposób związania władzy w sferze nie uregulowanej przez ustawy⁴.

2. Przeciwnie do tej teorii wynikające z założeń „państwa praworządowego”, według których swobodne uznanie administracji dopuszczalne jest tylko w razie istnienia wyraźnego przepisu prawa. Przez taką delegację ustawową teoria reprezentowana przez R. v. Launa⁵ rozumiała użycie w normie prawnej określenia „interes publiczny”, którego ocenę pozostawiano administracji państwowej według swobodnego uznania. Inna teoria tzw. „pojęć nieoznaczonych”, lansowana przez W. Jellinka⁶ łączyła pojęcie swobodnego uznania administracji z użyciem przez ustawodawcę pojęć nieostrych, dopuszczających stosowanie różnych interpretacji, a tym samym działanie według swobodnego uznania administracji.

Istotny sens instytucji swobodnego uznania w państwie burżuazyjnym uwydatnia się dopiero w zestawieniu jej z instytucją sądownictwa administracyjnego, którego rola sprowadzała się w istocie do badania „legalności” aktów administracyjnych, a więc ich zgodności z ustawą. W tym stanie rzeczy akty te w zakresie pozostawionym „swobodnemu uznaniu” nie mogły podlegać tej kontroli⁷.

Zagadnienie to było w okresie międzywojennym przedmiotem dwóch różnych poglądów profesorów M. Zimmermanna i T. Bigo. Wyłoniły się one na tle istniejącego sądownictwa administracyjnego, kontrolującego wykonywanie ustaw przez organy rządowe. Spór sprowadzał się w zasadzie do tego, czy 1. swobodne uznanie administracji państwowej może podlegać kontroli sądowej oraz 2. jak dalece dopuszczalna jest kontrola administracji, działającej w ramach swobodnego uznania.

³ Teoria tzw. „wolnej sfery” — brak związania ustawowego. O. Bahr, *Der Rechtsstaat*, München 1961, s. 2-3. W Polsce zwolennikiem jej był W. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego — Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 121 i n.

⁴ E. Bernatzik, *Rechtssprechung und materiale Rechtskraft*, Wien 1886, s. 36 - 47.

⁵ R. v. Laun, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Leipzig - Wien 1910, s. 61 - 79.

⁶ W. Jellinek, *Gesetz Gesetzsanktion und Zweckmässigkeitsverwendung*, Tübingen 1913, s. 89, *Verwaltungsrecht*, wyd. 3, s. 28-36.

⁷ M. Zimmermann, op. cit., s. 356.

Zdaniem M. Zimmermanna⁸ kontrola legalności aktu administracyjnego w zakresie, w jakim oparto go na dopuszczonym ustawowo swobodnym uznaniu jest pojęciowo wykluczona. W szczególności dotyczy to swobodnego uznania w znaczeniu przyznania organowi przez ustawę prawnej kompetencji decydowania w oznaczonych granicach w sposób nie skrępowany przez prawo. Nie jest to równoznaczne z nieuniknioną faktyczną możliwością subiektywnej oceny nieściślej i niewyraźnej normy, wątpliwości interpretacyjnych lub wypełniania własną oceną luk w prawie.

Natomiast T. Bigo⁹ reprezentował pogląd, że także akt oparty na swobodnym uznaniu, który formalnie nie podlega kontroli sądowo-administracyjnej, jest aktem nielegalnym, jeżeli naruszył dobro publiczne. Następstwem tego jest represja dyscyplinarna, wywodząca się ze stosunku urzędnika do państwa (bez legitymacji strony do udziału w tej kontroli), ale jest to już kontrola legalności działania administracji — pośrednio zaś — kontrola aktów administracyjnych.

Istota zagadnienia uległa całkowicie zmianie po II wojnie światowej. Administracja państwowa nie jest już poddana kontroli sądowej, a ponadto nastąpiła zasadnicza zmiana funkcji administracji, powołanej już nie tylko do stosowania prawa, ale równocześnie do zabezpieczenia interesu społecznego. Pod tym też względem cała działalność administracji została poddana kontroli społecznej i to zarówno w fazie tworzenia aktu (kontrola wstępna), jak i po jego wydaniu (kontrola następna). Z działalności organów państwowych wykluczona jest wszelka dowolność, toteż nawet wyraźna delegacja ustawowa do działania według „swobodnego uznania” zmieniła całkowicie swój istotny charakter, stała się tylko formą uelastycznienia administracji państwowej, pozwalającą organowi państwowemu, a nawet zobowiązującą go do znalezienia najwłaściwszego rozstrzygnięcia. Dlatego też często w nowszych aktach normatywnych, upoważniających do działania według „swobodnego uznania”, zamieszczone są kryteria tego uznania¹⁰. W tym stanie rzeczy uprzedni spór stał się bezprzedmiotowy.

Nową korekturę współczesnego ujmowania instytucji uznania administracyjnego przedstawił T. Bigo w artykule *Kontrola uznania administracyjnego*¹¹. Wyrazem nowej treści tego pojęcia jest zmiana terminologiczna, zanika bowiem dawna nazwa „swobodne uznanie administracji” na korzyść określenia „uznanie administracyjne”.

⁸ *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”* Poznań 1959, s. 20 i n. oraz *Polskie prawo wyłączeniowe*, Lwów 1939, s. 225 - 227.

⁹ *Prawo administracyjne polskie — prawo przemysłowe*, Lwów 1929, s. 30 i n.

¹⁰ M. Zimmermann, op. cit., s. 357 - 359.

¹¹ *Kontrola uznania administracyjnego*, Sprawozdanie Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego 1959, z. 14 A.

Uwzględniając ustrojowo-prawne urządzenia państwa socjalistycznego autor wysuwa jako podstawę działania administracji państwowej w ramach „uznania administracyjnego” ustawy ramowe i normy blankietowe, a jako ograniczenie i ukierunkowanie zakresu tego „uznania” — wytyczne narodowego planu gospodarczego (n.p.g.), nowe formy kontroli zewnętrznej, a przede wszystkim — wszechogarniającą zasadę praworządności socjalistycznej¹². Źródła zagadnienia uznania administracyjnego widzi autor na drodze analizy struktury normy prawnej oraz analizy funkcji stosowania normy.

Istotę współcześnie rozumianego uznania administracyjnego upatruje autor w tzw. normie blankietowej, którą w odróżnieniu od jednoznacznej determinacji norm nieblankietowych cechuje prawna możliwość wyboru: przy rozwiniętym w pełni poprzedniku następnik ma formę dysjunktywną.

Uznanie administracyjne określa T. Bigo jako „... samodzielne realizowanie wartości przez organ administracyjny na podstawie upoważnienia ustawowego”. Niedzownym elementem tego pojęcia to delegacja ustawowa do stosowania uznania administracyjnego.

Prof. J. Starościk swoje poglądy na współczesne ujmowanie istoty uznania administracyjnego przedstawia w następujących tezach¹³: Uznanie administracyjne we współczesnym rozumieniu funkcji administracji państwowej sprowadza się do różnego stopnia związania organu administracji przepisami prawa. I tak: albo określają one ściśle stan faktyczny i wiążą z tym określony skutek prawny, albo — przyjmując względnie ścisły stan faktyczny — nie tworzą obowiązku określonego zachowania się organu, dając mu możliwość zajęcia różnego stanowiska, choć każde z wielu możliwych powinno być zgodne z prawem.

W pierwszym przypadku organ nie może odstępować od określonego prawem działania, w drugim zaś jest powołany przepisem prawa do oznaczenia, czy i jakie skutki prawne mają nastąpić w danej sytuacji faktycznej. W wyborze tym, zgodnie ze swoją nową funkcją, jest związany samym przepisem prawa, celem jego stosowania, a ponadto także wskazaniem n.p.g., dyrektywami politycznymi, normami współzycia socjalistycznego itp.¹⁴

Taka pozycja organu ma szczególną wartość w państwie socjalistycznym, w którym funkcja administracji wyraża się w twórczym kształtowaniu i przekształcaniu stosunków społecznych na podstawie praw i zgodnie z programem budowy nowego ustroju. Administracja ta nie tylko

¹² O warunkach działania organów administracyjnych i nowych kryteriach oceny ważności aktu administracyjnego por. też M. Zimmermann, op. cit., s. 357 i n.

¹³ *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, oraz *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 220 - 221.

¹⁴ Autor przeciwstawia tak pojętemu uznaniu administracyjnemu tzw. swobodną ocenę w postępowaniu administracyjnym w pracy *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 221.

orzeka o prawie, ale rozwija swą działalność w kierunku i w ramach możliwości danych jej przez prawo. Szeroki wachlarz zadań nowej administracji państwowej stwarza konieczność pozostawienia organowi administracyjnemu określonego stopnia samodzielności. Przestaje to już być działanie niekontrolowane i w pełni swobodne — przeciwnie: poddane jest społecznej kontroli rad narodowych, a ograniczone jest konkretnością przepisów administracyjnych i realizacją ujętych w formy prawne planów centralnych i terenowych¹⁵.

II

Jak rzutuje to zagadnienie na sferę działania państwowych organów administracji przemysłowej?¹⁶

1. Organy te realizują m. in. zadania administracji państwowej w dziedzinie regulacji administracyjno-prawnej działalności gospodarczej jednostek gospodarki nie uspołecznionej. Formą tej regulacji to wydawanie tzw. uprawnień przemysłowych do wykonywania tej działalności.

Uprawnienia przemysłowe według aktualnego stanu prawnego wydawane są na podstawie dwóch zupełnie różnych aktów prawnych: dawnych przepisów prawa przemysłowego¹⁷ i nowego prawa socjalistycznego¹⁸. Pierwszy opiera się w swoich podstawach na kodyfikacjach niemieckich i austriackich z XIX w., w ujęciu których administracja państwowa sprawowała funkcję biernego stróża porządku publicznego i nadzoru policyjnego nad przestrzeganiem zasad gospodarki wolnokonkurencyjnej, drugi natomiast to akt prawa socjalistycznego, według którego do zadań administracji państwowej należy główna organizacja życia gospodarczego według zasad planowych, a więc planowe kształtowanie i przekształcanie życia gospodarczego.

W każdym z tych systemów prawnych istnieje inna forma uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej. Według prawa przemysłowego są nimi: karta rzemieślnicza, potwierdzenie zgłoszenia przemysłu i licencje, a według ustawy o zezwoleniach — zezwolenia.

Uznanie administracyjne, jako „forma uelastycznienia administracji państwowej, umożliwiająca i zobowiązująca [. . .] organy do zbadania

¹⁵ Ibidem, s. 223.

¹⁶ Określeniem tym objęto wydziały do spraw administracji przemysłowej prezydium rad narodowych.

¹⁷ Rozporządzenie Prez. RP z 7 VI 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. nr. 53 poz. 468 z późniejszymi zmianami) zwane dalej: prawo przemysłowe.

¹⁸ Ustawa z 1 VII 1958 r. o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (Dz. U. nr 45 poz. 224 z późniejszymi zmianami) zwana dalej: ustawa o zezwoleniach.

wszystkich okoliczności danego przypadku w celu wyszukania jedyne-
 najbardziej właściwego, odpowiadającego prawdzie obiektywnej i swemu
 celowi prawidłowego rozstrzygnięcia"¹⁹ jest stosowane w szerokim za-
 kresie przy wydawaniu tych uprawnień. Szczególne znaczenie ma ono
 przy realizacji przepisów prawnych pochodzących z innego systemu praw-
 nego (a więc prawa przemysłowego z 1927 r.), które „muszą być tłuma-
 czzone i stosowane zgodnie z nowym systemem”²⁰. Ponieważ uprawnienia
 te dotyczą życia gospodarczego, „jedną z głównych przesłanek decyzji
 [a więc uprawnienia — dopisek K.J.] będzie oparte na wytycznych
 planu ustalenie, czy udzielenie takiej koncesji [uprawnienia — dopisek
 K.J.] — jest uzasadnione”²¹.

2. Uprawnienia przemysłowe wydawane na podstawie prawa przemy-
 słowego mają w zasadzie cechy aktów „policji przemysłowej” o charakte-
 rze deklaratoryjnym (karta rzemieślnicza, licencja) lub porządkowym (po-
 twierdzenie zgłoszenia przemysłu). Elementy tych uprawnień są względnie
 ściśle określone w normie prawnej i nie ma w nich miejsca na uznanie
 organu administracji przemysłowej, a jednostka ubiegająca się o nie ma
 w zasadzie uprawnienie do uzyskania go. Są jednak wyjątki od tej zasady,
 które stwarzają następujące przepisy prawne:

a. art. 146 prawa przemysłowego uprawniający organ administracji
 przemysłowej do zwolnienia poszczególnych osób od obowiązku wykaza-
 nia uzdolnienia zawodowego do samoistnego prowadzenia rzemiosła (tzw.
 dispensa).

b. art. 7 ust. 2 pkt 3 tegoż prawa, ustalający obowiązek organu do
 określenia „miejsca prowadzenia przemysłu (siedziby, lokalu)”, który od-
 nosi się zarówno do prowadzących rzemiosło (w brzmieniu art. 142 prawa
 przemysłowego)²², jak i przemysł, przez który należy rozumieć działalność
 gospodarczą jednostek gospodarki nie uspołecznionej, nie będącą rzemio-
 słem lub przemysłem okrężnym.

c, art. 51 pkt 4 oraz art. 52 tegoż prawa, określające możliwość odmowy
 licencji na przemysł okrężny.

Ad a. Zwolnienie od obowiązku wykazania się dowodami ustawowymi
 uzdolnienia zawodowego do prowadzenia rzemiosła może nastąpić na
 wniosek właściwej terytorialnie izby rzemieślniczej — organu samo-
 rządu rzemieślniczego — która przedtem przeprowadza praktycznie lub
 teoretycznie sprawdzenie przygotowania zawodowego wnioskodawcy²³.
 Intencją ograniczeń ustawowych ustalonych w prawie przemysłowym

¹⁹ M. Zimmermann, op. cit., *Polskie prawo administracyjne*, s. 358.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem, s. 359.

²² Cyt. wyżej pod poz. 17.

²³ Według pojęcia, ustaionego w art. 45 cyt. wyżej prawa przemysłowego.

są w zasadzie względy na interes konsumenta. W obecnym systemie gospodarczym nie mogą one mieć jednak dominującego znaczenia, gdyż rola administracji przemysłowej stawia jej w dziedzinie gospodarczej twórcze, organizatorskie zadania.

Rozwinięciem tych zadań w tych przypadkach jest przepis instrukcyjny resortu²⁴ zobowiązujący organy administracji przemysłowej do „oceny przedstawionych dowodów [...] z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności, a zwłaszcza rodzaju działalności, trudności wyuczenia danego rzemiosła oraz terenu, na którym rzemiosło to ma być wykonywane [podkreślenie moje, K.J.], jak również okresu i rodzaju praktyki zainteresowanego, jego wieku i sytuacji osobistej” (podkreślenie moje, K.J.)²⁵. Sformułowanie to daje więc podstawę do rozszerzenia motywów oceny organu administracji przemysłowej, poza względami na interes konsumenta, o ocenę przydatności gospodarczej zamierzonej działalności na danym terenie oraz o względy natury społecznej, socjalnej.

Jest to wyrazem nowych funkcji organów administracji państwowej w PRL, którymi są m. in. aktywne kształtowanie i przekształcanie stosunków gospodarczych i społecznych według potrzeb gospodarki planowej, gdyż „plany wskazują organom administracyjnym kierunek i cel konkretnych działań”²⁶, Akty administracyjne są m. in. także formą organizowania życia społecznego, aktywizują masy w wykonywaniu zadań państwowych²⁷. O tym, jakie względy mają przeważyć w ocenie organu (gospodarcze czy społeczne) musi zdecydować organ według własnego uznania, uwzględniając warunki każdego przypadku, pamiętając przy tym, że decyzja administracyjna musi też realizować zasadę legalności, której kryterium staje się obecnie również „zasadnicza linia polityki państwa”²⁸.

Ad b. W miejscowościach, objętych publiczną gospodarką lokalami²⁹ wydanie wszelkich uprawnień na wykonywanie działalności gospodarczej przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej w lokalu, nie wyłączonym od tego ograniczenia³⁰ wymaga uprzedniego „rozstrzygnięcia zagadnienia

²⁴ Okólnik Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości nr 32 z 24 XII 1963 r. w sprawie udzielenia zwolnień od obowiązku wykazania uzdolnienia zawodowego do prowadzenia rzemiosła (Dz. Urz. Komitetu Drobnej Wytwórczości nr 12. poz. 58).

²⁵ Pkt 2 cyt. wyżej okólnika.

²⁶ M. Zimmermann, op. cit., s. 357.

²⁷ Ibidem, s. 332.

²⁸ Ibidem, s. 357, por. także art. 4 k.p.a. z 14 VI 1960 r. (Dz. U. nr 30, poz. 168).

²⁹ Z mocy dekretu z 21 XII 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami (Dz. U. nr 4, 1946 r., poz. 27), zwanego dalej prawem lokalowym.

³⁰ W trybie ustawy z 28 V 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielczych mieszkaniowych (jednolity tekst Dz. U. 4, 1962 r., poz. 228).

wstępny" ³¹ przez organ do spraw lokalowych właściwego terytorialnie prezydium rady narodowej, którym jest decyzja o przydziale lokalu użytkowego.

Przydział na lokal użytkowy mogą otrzymać osoby, posiadające uprawnienia do wykonywania w tej miejscowości zawodu, wymagającego lokalu użytkowego" (art. 32 ust. 2 pkt 2 prawa lokalowego). Wobec tego, że bez posiadania przydziału lokalowego nie ma podstawy prawnej do zamieszczenia w uprawnieniu przemysłowym siedziby, lokalu lub miejsca prowadzonej działalności gospodarczej, decyzje organów do spraw lokalowych muszą faktycznie wyprzedzać wydanie uprawnienia przemysłowego.

Mając na względzie potrzebę współdziałania ze sobą wszystkich organów administracji państwowej organa administracji przemysłowej są zobowiązane wydać opinię, czy zainteresowany otrzyma wnioskowane uprawnienie z chwilą uzyskania przydziału na lokal. Umożliwi to organowi do spraw lokalowych rozstrzygnięcie sprawy przydzielenia tegoż lokalu.

Ponieważ twórcze kształtowanie stosunków gospodarczych zgodnie z zadaniami ustalonymi w okresowych planach gospodarczych jest nową funkcją wszystkich organów państwowych, a obowiązek działania zgodnie z założeniami gospodarki planowej stwarza taką sytuację, że żaden akt administracyjny w zakresie gospodarczym nie może być „obojętny” w stosunku do planu ani z nim sprzeczny, decyzje organu do spraw lokalowych przydzielające lokale użytkowe nie mogą być niezgodne z założeniami planu gospodarczego. Aby sprostać temu zadaniu, właściwe kompetencyjne organa administracji przemysłowej powinny wydawać w tych sprawach opinie stwierdzające nie tylko prawną możliwość udzielenia uprawnień, ale — przede wszystkim — gospodarczą przydatność zamierzonej działalności gospodarczej. Wtedy wydane na tej podstawie przydziały na lokale użytkowe konstruktywnie włączałyby dane podmioty gospodarujące w ramy gospodarki planowej lub — odmawiając tychże przydziałów, uniemożliwiłyby powstawanie zakładów gospodarczo nieprzydatnych, czy to ze względu na rodzaj działalności, czy miejsce jej lokalizacji.

Takie oddziaływanie organów administracji przemysłowej ma szczególne znaczenie w stosunku do tych rodzajów uprawnień, które są wydawane na podstawie prawa przemysłowego nie dającego podstawy do uwzględniania założeń gospodarki planowej. Podobnie zresztą nie może być wydany przydział na lokal użytkowy w warunkach sprzecznych z założeniami planu zagospodarowania przestrzennego miast i osiedli.

Ad c. Przepisy prawa przemysłowego, dotyczące udzielania licencji na przemysł okrężny pozwalają organom administracji przemysłowej na szersze stosowanie „uznania administracyjnego”. Wśród ustawowych wymogów, określających warunki ich udzielania, zamieszczono przepis (art. 51 pkt 4) zobowiązujący do odmowy licencji osobie „nie zasługującej

³¹ Por. art. 90 § 1 pkt 4 cyt. wyżej k.p.a.

na zaufanie ze względu na bezpieczeństwo publiczne". Brak bliższych kryteriów pojęcia „bezpieczeństwa publiczne" i „podstawy do zaufania" pozwala organowi administracyjnemu zawsze według własnego uznania ocenić, co może stanowić zagrożenie dla tego bezpieczeństwa i jakie elementy kształtują podstawę do zaufania. Ponadto przepis art. 52 przyznaje organom administracji przemysłowej uprawnienie do fakultatywnej odmowy licencji W przypadkach enumeracyjnie w nim wyliczonych. Uznanie administracyjnemu nie pozostawiono oceny warunków, kiedy może nastąpić odmowa licencji, lecz tylko to, czy w tych, taksatywnie wyliczonych okolicznościach, skorzysta z tego uprawnienia czy nie. Pozwala to także na własną ocenę organu każdego indywidualnego stanu faktycznego ze względu na elementy gospodarcze prowadzonej działalności i osobę uprawnionego, i odpowiednio — według uznania administracyjnego — do skorzystania z prawa odmowy licencji lub zaniechania go.

W aktualnym stanie prawnym licencje mogą być udzielane tylko dla nielicznych rodzajów przemysłu okrężnego³² i w praktyce występują istotnie rzadko. Temu też chyba można przypisać fakt, że nie określono w tym przedmiocie aktualnie bliżej, jaki ma być kierunek tego „uznania" organów i jakie zadania mają one spełniać przy realizacji tych norm prawnych. Z nowych zadań i nowej roli administracji państwowej wynika jednakże, że i w tym zakresie organy administracji przemysłowej powinny uwzględniać zarówno warunki gospodarcze danego regionu oraz realizować swe funkcje organizatorów życia społecznego, a zatem także kierować się w stosunku do osób uprawnionych motywami społecznymi.

3. Zezwolenie na wykonywanie przemysłu, rzemiosła ... i niektórych usług jest uprawnieniem, odpowiadającym w swym założeniu potrzebom gospodarki planowej³³ i stanowi akt administracyjny kształtujący wprost swą treścią formę, kierunek i rozmiary działalności gospodarczej jednostek gospodarki nie uspołecznionej w sposób odpowiadający potrzebom planu gospodarczego. Udzielenie go poprzedza szereg rozstrzygnięć organu orzekającego w przedmiocie warunków gospodarczych, nie objętych formalnymi sprawdzianami³⁴, toteż jego udzielenie jest w znacznym stopniu

³² Jest ich tylko 5 rodzajów — por. § 1 E rozporządzenia Rady Ministrów z 24 IX 1962 r. w sprawie określenia rodzajów działalności gospodarczej zwolnionych od obowiązku uzyskania zezwolenia na wykonywanie przemysłu, rzemiosła i niektórych usług (Dz. U. nr 62 poz. 296 z późniejszymi zmianami).

³³ Por. wstęp do ustawy o zezwoleniach.

³⁴ Por. szczególnie art. 3 ust. 2 cyt. ustawy o zezwoleniach oraz § 9 i § 14 rozporządzenia Rady Ministrów z 24 IX 1962 r. w sprawie zezwoleń na wykonywanie przemysłu, rzemiosła i niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (Dz. U. nr 62 poz. 297 z późniejszymi zmianami), cyt. dalej jako: rozporządzenie w sprawie zezwoleń.

zależne od uznania organu orzekającego i ma cechy aktu konstytucyjnego. Podstawa legalności tego aktu została też rozszerzona o akty planowania³⁵.

Uznaniu administracyjnemu pozostawiono w tym przedmiocie przede wszystkim ocenę potrzeby gospodarczej uruchomienia danej działalności, określanej według stopnia zaspokojenia potrzeb na dane artykuły, które mają być wytwarzane, przetwarzane lub wydobywane lub na usługi, które mają być świadczone w ramach podejmowanej działalności gospodarczej „albo według możliwości uzyskania zaopatrzenia materiałowego, niezbędnego do jej prowadzenia”³⁶. Także wysokość opłaty za zezwolenie jest uzależniona m. in. od oceny przez organ stopnia przydatności gospodarczej danej działalności³⁷. Organ administracji przemysłowej może więc w tym zakresie realizować swe zadania twórczego wpływu na kształtowanie stosunków gospodarczych w sposób odpowiadający wymogom n.p.g.³⁸, a zezwolenie stanowi formę konstruktywnego włączenia danej jednostki gospodarki nie uspołecznionej w ramy gospodarki planowej, zgodnie z jej interesami. Ma ono więc nową funkcję społeczno-gospodarczą, czego wyrazem są poszerzone w porównaniu z uprawnieniami udzielanymi z mocy prawa przemysłowego wymogi wniosków o zezwolenie, sięgające w głąb istoty ekonomicznej zamierzonej działalności gospodarczej. One też stanowią ważne elementy oceny organu, warunkujące jego „uznanie”.

4. Nowa funkcja społeczno-gospodarcza uprawnienia przemysłowego sensu largo, realizowana w obowiązującym systemie prawnym, częściowo w odniesieniu do uprawnień wywodzących się z prawa przemysłowego, a w szerokim zakresie w stosunku do zezwoleń, znalazła też swoje odbicie w instytucji cofania uprawnień. Prawo przemysłowe nie daje podstaw do cofania ich z wyjątkiem przepisu o cofaniu licencji³⁹ w razie ukarania uprawnionego za przestępstwo z chęci zysku lub przeciw moralności albo za zbrodnię. Organ administracji przemysłowej ma w tym zakresie uprawnienie do oceny każdego przypadku, czy ze względu na rodzaj i sposób prowadzenia działalności, osobę i czyn karalny istnieje „uzasadniona

ss Wynikają z nich zarówno opinie lub zgoda określonych w § 14 rozporządzenia w sprawie zezwoleń organów administracji państwowej i innych wiodących jednostek administracji gospodarczej, a także limity ilościowe dla niektórych rodzajów działalności, określonych w § 23 cyt. wyżej rozporządzenia w sprawie zezwoleń.

³⁵ Patrz § 9 tegoż rozporządzenia.

³⁶ Ustalonej w załączniku do cyt. rozporządzenia w formie tabeli określającej górną i dolną granicę opłat dla niektórych rodzajów działalności.

³⁷ Dla celów tego opracowania pominięto kwestię ograniczenia tych uprawnień organów administracji przemysłowej, które wynikają z obowiązku poszanowania tzw. praw nabytych oraz niemożności cofnięcia lub zmiany uprawnień ze względu na zmianę potrzeb gospodarczych w danej dziedzinie

³⁸ Art. 41a prawa przemysłowego; przepis ten nie odnosi się do koncesji, ponieważ uprawnienia te w obecnym systemie prawnym już nie występują.

obawa" nadużywania licencji. Sfera uznania administracyjnego odnosi się więc jedynie do oceny związku przyczynowego między czynem przestępczym a „obawą” nadużywania licencji. Także i w tym zakresie w działalności organów administracji przemysłowej powinna przejawiać się nowa ich funkcja w zakresie kształtowania stosunków gospodarczych i społecznych.

Znaczne rozszerzenie kompetencji organów administracji przemysłowej w odniesieniu do cofania uprawnień wprowadziła ustawa o zezwoleniach w art. 5, ustalając szczegółowe warunki, w których należy lub można cofnąć zezwolenie. Instytucja uznania administracyjnego znajdzie zastosowanie jedynie w zakresie, w którym „organ może” je cofnąć (ust. 2 art. 5). Zastosowanie tych przepisów jest fakultatywne nie tylko dzięki użyciu słowa „może”, lecz także dlatego, że każdy konkretny przypadek wymaga oceny organu, a stosowanie tych przepisów nie może mieć charakteru mechanicznego⁴⁰. Wytyczne instrukcyjne w tym zakresie szczegółowo formułują ramy uznania administracyjnego, w jakim powinna zamykać się ocena organu odnośnie do samych przypadków warunkujących podstawę do cofnięcia zezwoleń jak i przyjęcie ich za podłoże do decyzji organu o cofnięciu zezwolenia. Ramami tymi są: wzgląd na „prawidłowe i zgodne z interesem Państwa stosowanie tych przepisów”⁴¹, „ocena zasadności cofnięcia zezwolenia [. . .] ze względu na potrzebę ochrony interesu społecznego”⁴², a także konieczność realizacji „zasady praworządności z uwzględnieniem zarówno interesu społecznego jak i słusznego interesu obywateli”⁴³. Stanowią więc one również realizację nowego spojrzenia na zadania i rolę administracji państwowej w państwie socjalistycznym.

W pełnym zakresie te same zasady stosowania instytucji uznania administracyjnego w jej aktualnym pojęciu odnoszą się do uprawnienia organów administracji przemysłowej, wynikającego z art. 2 ust. 5 ustawy o zezwoleniach, a którym jest możliwość przenoszenia wszystkich warunków cofania zezwoleń do uprawnień udzielanych z mocy prawa przemysłowego. Dotyczy ono zarówno przypadków obligatoryjnego cofnięcia zezwoleń, w których organ nie ma możliwości stosowania uznania (art. 5 ust. 1), jak i omówionych wyżej przypadków fakultatywnego cofania ich. Przepis ten stworzył podstawę do rozszerzenia instytucji cofania uprawnień na uprawnienia, których trwałość oparta była na prawnej wolności

⁴⁰ Silnie zostało to zaakcentowane w okólniku Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości i Ministra Handlu Wewnętrzny nr 19 z 18 VI 1963 r. w sprawie stosowania przepisów o cofaniu zezwoleń na prowadzenie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (Dz. Urz. KDW nr 7 poz. 31).

⁴¹ Wstęp do cyt. wyżej okólnika.

⁴² Ibidem, § 1 ust. 3.

⁴³ Ibidem, § 1 ust. 7.

prowadzenia działalności gospodarczej. W tym zakresie uznanie administracyjne obejmuje przede wszystkim ocenę związku przyczynowego między okolicznościami uzasadniającymi wyeliminowanie danych jednostek z grona osób prowadzących legalnie działalność gospodarczą, a zagrożeniem dla interesu publicznego i słusznego interesu obywateli⁴⁴. Powinno być ono też realizowane w myśl podkreślanych już wielokrotnie nowych zadań administracji państwowej.

5. Przedstawione przypadki stosowania w działalności organów administracji przemysłowej instytucji uznania administracyjnego odnoszą się wyłącznie do ustawowego upoważnienia do stosowania jej z mocy przepisów prawa materialnego tej dziedziny administracji państwowej. Poza tymi rozważaniami pozostaje sfera uznania, wyznaczona w przepisach k.p.a., ponieważ dotyczy ona wszystkich organów administracji państwowej, które stosują zasady ogólnego postępowania administracyjnego.

6. Nową treść pojęcia uznania administracyjnego w działalności organów administracji przemysłowej wyznaczają omawiane wyżej przepisy ustawowe lub wewnętrzne — instrukcyjne, określające bliżej, na czym ma być ono oparte. Ponadto wyrazem zmiany charakteru tej instytucji w omawianym pionie administracji jest poddanie także i w tym zakresie działalności administracji kontroli społecznej.

Poza ogólnie wprowadzoną kontrolą społeczną w systemie rad narodowych w organach administracji przemysłowej została ona szczególnie rozbudowana w formie kontroli wstępnej, w toku udzielania zezwoleń. Wydanie ich musi bowiem być poprzedzone uzyskaniem szeregu opinii organów fachowych i innych jednostek państwowych, wiodących w danej dziedzinie gospodarczej⁴⁵. Opinie te w znacznym stopniu warunkują ostateczne rozstrzygnięcie organu orzekającego, a tym samym także sferę jego uznania. Ponadto w sprawie wydawania wszelkich zezwoleń organa administracji przemysłowej muszą zasięgać opinii komisji społeczno-gospodarczej⁴⁶, a tym samym podstawa wydania zezwolenia, jaką jest ocena organu o przydatności gospodarczej danej działalności i możliwości uzyskania zaopatrzenia jest poddana także w toku tworzenia orzeczenia kontroli społecznej. Wobec tego uznanie administracyjne tych organów nie jest więc ani całkowicie „swobodne”, ani też nie jest wyjęte spod kontroli zewnętrznej administracji.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Por. w szczególności § 14 cyt. rozporządzenia w sprawie zezwoleń.

⁴⁶ Określony w § 25 tegoż rozporządzenia.

L'AVIS ADMINISTRATIF DANS LA SPHÈRE D'ACTIVITÉ DES ORGANES
D'ÉTAT DE L'ADMINISTRATION INDUSTRIELLE

Résumé

L'esquisse de développement de l'institution du „libre avis administratif" dans les travaux du prof. M. Zimmermann, montre la différence d'interprétation de ce problème dans les différents systèmes d'administration d'État, conduisant à l'interprétation contemporaine de „l'avis administratif" en tant que „forme d'élasticisation de l'administration d'État, permettant et obligeant les organes à étudier toutes les circonstances ayant trait à un cas, afin de rechercher une et une seule solution, la plus compétente, répondant à la vérité objective et à son but réel.

L'avis administratif dans l'activité des organes de l'administration industrielle dans le sens actuel de cette institution selon le prof. M. Zimmermann en fonction d'une législation positive, concernant la réglementation juridique, tombe en application dans un degré différent selon la nature du fondement juridique des droits émis.

Si ce fondement se trouve dans le droit industriel de 1927, découlant du principe de la „liberté industrielle", l'avis administratif tombe en application dans peu de cas, ne domine pas dans la décision de ces organes lors de l'émission de droits. Au contraire, la nouvelle loi sur les autorisations de 1958 donne de larges possibilités d'application de l'avis administratif lors de l'émission de droits. Et cet avis est devenu la base de l'englobement dans cette forme d'activité économique d'unités de l'économie non nationalisée dans le cadre de l'économie planifiée. Le système d'émissions d'autorisation a également fixé les limites de cet avis qui n'est plus ni libre, ni dispensé de contrôle.