

III. Przegląd prawodawstwa

Prawo administracyjne

Postępowanie administracyjne ogólne.

1. Źródła prawne.

W dniu 1 lipca 1928 r. weszło w życie rozporządzenie Prezydenta R. P. z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr. 36 poz. 341)¹⁾. Jako akt prawodawstwa — Rpopa jest obszernym dziełem kodyfikacyjnym. Liczy 123 artykułów, rozmieszczonych w siedemnastu rozdziałach,²⁾ z których jeden (X) dzieli się na ustępy³⁾.

¹⁾ Rozporządzenie Prezydenta R. P. o postępowaniu administracyjnym będzie w dalszym ciągu cytowane skrótem Rpopa.

²⁾ Rozdziały, oznaczone cyframi rzymskimi, noszą tytuły:

- I. Postanowienia ogólne (art. 1)
 - II. Właściwość (art. 2—6)
 - III. Wyłączanie urzędników administracyjnych (art. 7—8)
 - IV. Osoby interesowane ich pełnomocnicy (art. 9—14)
 - V. Wnoszenie podań (art. 15—18)
 - VI. Protokóły i adnotacje w aktach (art. 19—21)
 - VII. Wezwania i doręczenia (art. 22—35)
 - VIII. Terminy (art. 36—43)
 - IX. Postępowanie wyjaśniające (art. 44—48)
 - X. Dowody (art. 49—67)
 - XI. Załatwianie spraw (art. 68—71)
 - XII. Decyzje (art. 72—81)
 - XIII. Odwołania i skargi incydentalne (art. 82—94)
 - XIV. Wznowienie postępowania, uchylenie oraz zmiana decyzji z urzędu (art. 95—104)
 - XV. Opłaty i koszty (art. 105—107)
 - XVI. Postanowienia egzekucyjne i karne (art. 108—110)
 - XVII. Postanowienia przejściowe i końcowe (art. 111—123).
- ³⁾ Rozdział X. Dowody — składa się z wstępu (art. 49—50) i dwu ustępów.
- A. Dowód z dokumentów (art. 51—56) i
 - B. Dowód ze świadków, biegłych i oględzin (art. 57—67).

W konstrukcji legislacyjnej — stoi na gruncie nowoczesnych metod administracji publicznej, wypróbowanych praktycznie zagranicą — głównie w austriackiej republice związkowej. W szczególności wielki wpływ wywarła na Rpopa — austriacka ustawa związkowa z dnia 21 lipca 1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Zw. Nr. 274)⁴); wprowadzona w życie w dniu 1 stycznia 1926 r., przeszła zwycięsko w ciągu dwuletniego stosowania ogień prób praktycznych i mogła być słusznie brana za wzór ustawodawczy.

Rpopa jest głównym, podstawowym, ale nie jedynym źródłem przepisów o postępowaniu administracyjnym. W szczególności na mocy postanowień Rpopa⁵) do postępowania administracyjnego winny być stosowane inne przepisy;

a) obok przepisów Rpopa, jeżeli dotyczą takich momentów postępowania, których nie przewidują i nie wykluczają przepisy Rpopa⁶).

b) obok przepisów Rpopa, jeżeli dotyczą takich momentów postępowania, których ocenę prawną opiera Rpopa wyłącznie na zastosowaniu obowiązujących przepisów⁷).

c) zamiast przepisów Rpopa, jeżeli dotyczą momentów postępowania, przez te przepisy przewidzianych, a Rpopa daje im pierwszeństwo przed własnymi⁸).

Pozatem w myśl zasady *lex posterior derogat priori* — zamiast przepisów Rpopa, mają w poszczególnych dziedzinach administracji publicznej zastosowanie do postępowania administracyjnego przepisy późniejsze treści proceduralnej. W szczególności należą tu — przepisy, zawarte w ustawach oraz w rozporządzeniach Prezydenta R. P. z mocą ustawy, które weszły w życie po dniu 1 lipca 1928 r., jakoteż przepisy rozporządzeń Rady Ministrów, wydanych na podstawie art. 117 Rpopa. W stosunku do przepisów Rpopa będą to *leges speciales*.

⁴) p. Hausner Roman: Trzy ustawy o postępowaniu administracyjnym. (Gazeta administracji i policji państwowej (cyt. w dalszym ciągu skrótem GAPp.) — Rok XI, Nr. 8, str. 273—278).

⁵) Art. 2/1, 3/1, 4, 5/5, 10, 12/1, 15/1, 22/1, 31, 34, 35, 44, 45/1, 51/1, 52/2, 54, 1, 61, 2, 68/3, 69/1a, 70/1, 76/2, 80/3, 82, 83, 84, 85/2b, 87/3a, 101/2, 104, 106, 107, 111/3, 112/1, 113, 114, 115, 116, 117, 120.

⁶) art. 119.

⁷) n. p. art. 10.

⁸) n. p. art. 3/1, 10, 12/1, 35 i 104 i t. d.

2. Źródła administracyjne.

Obok przepisów prawnych normują postępowanie administracyjne przepisy administracyjne. Z przepisów tych na szczególniejszą uwagę zasługują:

a) Zasady załatwiania spraw we władzach i urzędach administracyjnych i samorządu terytorjalnego, wydane jako załącznik I. do okólnika Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 czerwca 1928 r. Nr. O. L. 23/21⁹⁾.

b) Instrukcja o postępowaniu administracyjnym dla urzędów gminnych i magistratów, zalecona do użytku reskryptem Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 21 sierpnia 1928 r.¹⁰⁾.

c) Plakat p. t. Postępowanie administracyjne w urzędach wojewódzkich, w starostwach oraz w urzędach samorządu terytorjalnego według obowiązujących od dnia 1 lipca 1928 r. przepisów rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R. P. nr. 36 poz. 341)¹¹⁾.

3. Znaczenie ogólnego Rpopa i przepisów administracyjnych.

A. Znaczenie materialne Rpopa polega na ujednoczeniu, na scaleniu form prawnych postępowania administracyjnego na całym obszarze Rzeczypospolitej. Ujednoczenie to — idzie bardzo daleko. Przepisy Rpopa mają zastosowanie do postępowania:

a) rzeczowo — we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego (art. 1);

b) organizacyjnie — załatwianych przez wszystkie władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorjalnego (art. 1);

c) terytorjalnie — na całym obszarze Rzeczypospolitej — nie wyłączając województwa śląskiego — (a contrario — z art. 113 i 123) — z zastrzeżeniem, że Rpopa nie przewiduje wyjątków. Wyjątki te są liczne.

ad a) Przepisy Rpopa nie mają zastosowania — w o g ó l e do postępowania.

aa) w sprawach sporno-administracyjnych, znanych ustawodawstwu obowiązującemu w województwach: poznańskim, pomorskim i śląskim (art. 113), oraz

⁹⁾ Cytowane w tekście - skrótem Zas.

¹⁰⁾ Cytowana w tekście - skrótem Instr.

¹¹⁾ Cytowany w tekście - skrótem Plakat.

ab) w sprawach likwidacji majątków prawnych niemieckich w wykonaniu traktatu wersalskiego (art. 113); — a częściowo do postępowania

ac) w sprawach karno-administracyjnych (art. 113); w szczególności według art. 2/3 Rp. o postępowaniu karno-administracyjnym nie mają do postępowania w sprawach tych zastosowania przepisy rozdziałów: I. II. IV. XI. XII. XIII. XIV i XVII. Rpopa;

ad) w sprawach dyscyplinarnych (art. 113); zakres zastosowalności przepisów Rpopa wymaga ustalenia w miarę tego, jakie przepisy regulują postępowanie dyscyplinarne w danym przypadku. N. p. według art. 60 Rp. Pr. z dnia 24 lutego 1928 r. o odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszów publicznych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego, niepodlegających przepisom dyscyplinarnym wydanym dla całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr. 24 poz. 206) — w sprawach dyscyplinarnych owych funkcjonariuszów nie mają zastosowania przepisy rozdziałów I—VI i VIII—XVII;

ae) w sprawach dotyczących państwowych podatków bezpośrednich i pośrednich, opłat stemplowych oraz ceł i monopolów, zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i karnem; w szczególności nie mają do spraw tych zastosowania przepisy rozdziałów III—XVI (art. 112).

Obok wyjątków, zacieśniających pole zastosowalności przepisów Rpopa, istnieje też jeden wyjątek rozszerzający je na postępowanie karno-sądowe (art. 118) Wyjątek ten jest osobliwością swego rodzaju. Z kodyfikatorskiego punktu widzenia nie powinien mieć miejsca; polega na obciążeniu gmin miejskich obowiązkiem doręczania pism sądowych w tym zakresie, w jakim dotychczas obowiązkowi temu podlegały gminy wiejskie. Przepis odnośny winien być raczej wcielony do ordynacji miejskich, nie zaś — do kompleksu norm o postępowaniu administracyjnym.

ad. b. Przepisy Rpopa nie mają zastosowania — wogóle do postępowania:

ba) przed władzami i urzędami samorządu nieterytorjalnego (n. p. gospodarczego); wynika to z założeń ogólnych Rpopa (art. 1);

bb) orzeczniczego w sprawach ubezpieczeń społecznych¹²⁾, — toczącego się nie przed władzami administracji ogólnej¹³⁾, lecz innemi (art. 116). Wyjątek ten obejmuje w zasadzie tylko istniejące w województwach poznańskim, pomorskim i śląskiem osobne urzędy ubezpieczeń społecznych (powiatowe — dla powiatów i wyższe — dla województw), z trybunałem dla spraw ubezpieczeń społecznych w Poznaniu (dla województw poznańskiego i pomorskiego), oraz Wojewódzkim urzędem ubezpieczeń w Katowicach (dla województwa śląskiego) na czele. Komisje rozjemcze, działające na obszarze b. zaboru austriackiego i rosyjskiego¹⁴⁾ w zakresie ubezpieczeń na wypadek choroby oraz obwodowe komisje odwoławcze w zakresie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, działające także i na obszarze b. dzielnicy pruskiej, nie będąc *prima facie* ani władzami i urzędami administracji państwowej, ani władzami i urzędami samorządu terytorjalnego, już z założenia wyjęte są z pod przepisów Rpopa. Wyjątek nie obejmuje natomiast postępowania orzeczniczego w sprawach ubezpieczeń społecznych przed władzami administracji ogólnej. O ileby jednak władze administracji ogólnej miały otrzymać orzecznictwo w sprawach ubezpieczeń społecznych dopiero po dniu 1 lipca 1928 r., przepisy Rpopa w zasadzie nie mogłyby mieć

¹²⁾ Co do szczegółów — p. Dr. J. Pasternak, Orzecznictwo specjalne w ubezpieczeniach społecznych. Referaty zgłoszone na Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych. Warszawa, 1929 r., (cyt. w dalszym ciągu skrótem Ref. Kongr.) str. 537—560 oraz Dr. Julian Baumgarten, Orzecznictwo i nadzór w sprawach ubezpieczeń społecznych w b. dzielnicy pruskiej. (Wiadomości Samorządowe z r. 1929, nr. 8/9, str. 134—137).

¹³⁾ Co do pojęcia władze administracji ogólnej — p. art. 21 Rp. Prez. R. P. z dnia 19 stycznia 1928 o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. Nr. 11, poz. 86) oraz prof. Stanisław Kasznica, Władze administracji ogólnej po reorganizacji dokonanej Rp. Prez. R. P. 19/1 1928 r. (Ruch Prawniczy — cyt. w dalszym ciągu skrótem RPr. — Roczn. 8, Tom I, str. 137*—169*). Poza tem — co do terminologii — p. bardzo ciekawe wywody prof. Dr. Ignacego Czumy pt. Terminologiczne uwagi o administracji w związku z Rp. Pr. Rzp. z d. 19 stycznia 1928 r. (GAPP. Roczn. 1928, nr. 5, str. 385—393).

¹⁴⁾ Pasternak o. c. myli się, gdy właściwość komisji rozjemczych przyjmuje także dla obszarów b. dzielnicy pruskiej.

zastosowania do postępowania orzeczniczego przed temi władzami, chyba, że osobny przepis prawny uchyliłby istniejące w tym względzie ograniczenie. Władze administracji ogólnej orzekają w sprawach ubezpieczeń społecznych — tylko na obszarze zaborów austriackiego i rosyjskiego¹⁵); — częśc i o w o — do postępowania

bc) przed władzami wojskowemi w sprawach dotyczących administracji wojskowej; w szczególności nie mają tu zastosowania — przepisy zawarte w rozdziałach III — XVI Rpopa;

bd) przed władzami górnictwem, w sprawach należących do ich właściwości; podobnie i tu — wyłączone są od zastosowania przepisy rozdziałów III — XVI Rpopa (art. 112));

be) przed urzędami, komisjami, komitetami oraz innymi organami ziemskimi, podległymi Ministrowi Reform Rolnych; przepisy Rpopa nie naruszają bowiem mocy prawnej przepisów, postępowanie to normujących (art. 115);

bf) w kolegiach, które w dniu 1 lipca 1928 r. współdziałały w poszczególnych działach administracji państwowej z głosem stanowczym; w szczególności nie mają tu zastosowania te przepisy Rpopa, które normują postępowanie administracyjne w sposób odmienny od określonego w poszczególnych ustawach, regulujących tryb postępowania tych kolegiów (art. 114).

¹⁵) I tak — na obszarze b. zaboru austriackiego właściwość władz administracji ogólnej obejmuje niepodlegające orzecznictwu komisji rozjemczych spory z ubezpieczenia na wypadek choroby (w instancjach I i II); niepodlegające orzecznictwu sądów rozjemczych spory z ubezpieczenia od wypadków i pracowników umysłowych (w instancjach II i III); niepodlegające orzecznictwu sądów rozjemczych spory z ubezpieczenia brackiego (w górnictwie). Na obszarze b. zaboru rosyjskiego właściwość władz administracji ogólnej obejmuje niepodlegające orzecznictwu sądów rozjemczych spory z ubezpieczenia od wypadków (instancja II i III) i wszelkie spory z ubezpieczenia pracowników umysłowych. Dlatego na tym punkcie nie jest ścisłym zdanie Czapińskiego — w pracy pt. Nowe prawo o postępowaniu administracyjnym, (Tekst z komentarzami. Warszawa, 1929 r. Nakład: GAPp.), gdy — mówiąc na str. 96, w komentarzu do art. 116 Rpopa, o właściwości władz administracji ogólnej w sprawach ubezpieczeń społecznych — zdaje się ograniczać ją tylko do obszarów Małopolski.

ad c) Przepisy Rpopa obowiązują w zasadzie tylko na obszarze Rzeczypospolitej. Niektóre z nich obowiązują jednak także i poza granicami tego obszaru. W szczególności przepisy Rpopa, zawarte w rozdziałach I, II i XVII mają również zastosowanie w sprawach, załatwianych przez placówki dyplomatyczne i konsularne Rzeczypospolitej Polskiej zagranicą, oraz przez Komisarjat Generalny Rzeczypospolitej w Gdańsku.

Wyjątki powyższe nie łamią myśli przewodniej Rpopa; istnieją w zasadzie jako zjawisko przejściowe. Według art. 117 — Rada Ministrów może bowiem na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych:

x) rozciągać w drodze rozporządzenia moc przepisów Rpopa w odpowiednim zakresie na postępowanie w sprawach z pod jego działania wyłączonych, i w razie potrzeby —

y) wprowadzać do nich odpowiednie zmiany stosownie do charakteru załatwianych spraw i potrzeb odnośnych działów administracji oraz —

z) wydawać potrzebne przepisy przechodnie i wykonawcze. W szczególności osobne rozporządzenie Rady Ministrów ma przystosować zasady Rpopa do postępowania w sprawach sporno-administracyjnych w województwach poznańskim, pomorskim i śląskim.

Scalenie nie może jednak (art. 117/2) powodować zmiany przepisów ustawy z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów (Dz. U. R. P. Nr. 103 poz. 944).

B. Znaczenie formalne Rpopa wyraża się w jego funkcji kodyfikacyjnej w ustawodawstwie polskim (I) oraz w zmianach, jakie spowodowało w prawodawstwie obowiązującym w dniu 1 lipca 1928 r. (II).

I. Przepisy prawne o post. adm. tworzą t. zw. prawo adm. formalne. Struktura tego prawa jest rozmaita. W szczególności jest obojętne, czy przepisy, wyznaczające post. adm. wchodzi w skład osobnych, wyłącznie tylko post. admin. poświęconych, aktów legislacyjnych, czy też — należą do rozmaitych źródeł prawnych, łączących je z przepisami rzeczowej natury. W tym względzie — współczesne usta-

wodawstwa o postępowaniu adm. orjentowane są w znacznie wyższym stopniu zasadą rzeczowego¹⁶⁾, jak prawniczego¹⁷⁾ zespalania przepisów.

¹⁶⁾ Ustawodawstwo kieruje się zasadą rzeczowego zespalania norm, gdy bez względu na prawniczą naturę obejmuje jednym aktem legislacyjnym wszystkie przepisy (organizacyjne, materialne i formalne), które dotyczą jednorodnej grupy stosunków życiowych. Zaletą jej jest racjonalność kodyfikacyjna (a) i techniczna (b).

a) Przeciętny obywatel pragnie z jednej — o ile możliwości ustawy dowiedzieć się nie tylko, „co” stanowić ma treść jego uprawnień i obowiązków w sytuacji, wyznaczonej przez stosunek życiowy, poddany przepisom ustawy, lecz także „kto” o treści tych uprawnień i obowiązków ma współstanowić, oraz „jaki e” działania winny być podjęte i dokonane dla należytego określenia treści tych uprawnień i obowiązków.

b) Zasada rzeczowego zespalania norm — wyznacza zagadnieniom formalnym (postępowania) rolę ściśle dostosowaną do wymogów normy materialnej. Przepisy formalne określają wówczas środki postępowania ściśle według treści i zakresu przepisów materialnych. Dzięki temu — każdy układ przepisów materialnych, każdy układ sytuacji życiowych, posiada własny, racjonalny system przepisów formalnych, posiada własne post. (adm.).

Zasada rzeczowego zespolenia norm — zbliża post. adm. w znaczeniu prawniczym do postępowania technicznego. Ujemną jej stroną jest to, że nie uwzględnia należycie postulatów bezpieczeństwa prawnego; pierwsze miejsce bowiem zajmuje w niej celowość środków postępowania i łatwość posługiwania się aktami kodyfikacji. Stąd różnorodność czasokresów, środków odwoławczych, instancji, środków wyjaśniających, etc; stąd też — niepewność, czy ustawa nie pominęła których, czy wymierzyła je trafnie, etc; stąd konieczność wydawania obszernych ustaw i rozporządzeń, normujących wyczerpująco post. adm. dla każdego poszczególnego rodzaju spraw i wielokrotnego nieraz powtarzania przepisów, mających znaczenie ogólniejsze.

¹⁷⁾ O zasadzie prawniczego zespalania norm mówi się, gdy ustawodawstwo — bez względu na ich rzeczowe odniesienie — obejmuje jednym aktem legislacyjnym przepisy jednorodne prawniczo. Zasadą prawniczego zespalania norm stoi rozgraniczenie przepisów prawa materialnego — cywilnego i karnego — od sądowego (organizacyjnego) i procesowego (formalnego). Podział ten — jest też wzorem dla odpowiedniego zróżniczkowania ustawodawstwa administracyjnego. Zaletą zasady prawniczego zespalania norm — jest wysokie bezpieczeństwo prawne; wadą — zbyt daleko idący uniformizm, nie dający pola osobliwościom technicznym, oraz pewna trudność w posługiwaniu się przepisami prawnymi i konieczność szukania porad zawodowych.

Orientowane są jednak i jedną i drugą równolegle; nigdzie bowiem nie spotyka się ustawodawstwa, opartego wyłącznie tylko na jednej z nich¹⁸). Dlatego — istnienie osobnych aktów legislacyjnych, poświęconych wyłącznie tylko postępowaniu administracyjnemu, nie wyklucza istnienia przepisów o postępowaniu administracyjnym, w ustawach czy rozporządzeniach, których głównym celem są problemy innej, nieprocesowej natury¹⁹).

Bez znaczenia jest wreszcie, czy przepisy dotyczące post. adm., normują je jednocześnie i jednolicie w stosunku do całego aparatu administracyjnego, t. j. do wszelkich administracyjnych władz i urzędów, czy też — kierując się odrębnościami bądź ich ustroju, bądź ich funkcji, regulują je oddzielnie i odmiennie dla każdego rodzaju władz (i urzędów) administracyjnych (zasada organizacyjnego zespalandia przepisów²⁰), niemniej — czy czynią to dla całego obszaru

¹⁸) Jest tak dlatego, że żadna z nich nie góruje bezwzględnie nad drugą; że każda z nich natomiast — posiada niezaprzeczone racje istnienia i zalety, których — druga — nie posiada. Uwzględniając obie — wyrównuje się braki jednej zaletami drugiej i odwrotnie (zasada mieszana).

¹⁹) Współistnienie jednych i drugich — jest odpowiednikiem zasady mieszane go zespalandia norm. W szczególności — na zasadzie prawniczego zespalandia norm opierają się akty legislacyjne, wyłącznie poświęcone postępowaniu administracyjnemu; obejmują one przepisy ogólnej natury, bez których nie powinno się obejść żadne post. adm. i które dlatego nie są zależne od specjalnych właściwości przepisów materjalnych, czy organizacyjnych. Dzięki tym przepisom odpada potrzeba wyczerpującego unormowania postępowania administracyjnego i wielokrotnego powtarzania tych samych postanowień w ustawach i rozporządzeniach, zespalandia przepisy prawne według zasady rzeczowości. Ustawy te i rozporządzenia muszą natomiast uwzględnić w przepisach własnych o post. adm. osobliwości post. adm., uzasadnione szczególną właściwością stosunków normowanych przez przepisy materjalne, ponieważ osobliwości tych nie uwzględniają przepisy ogólne o post. Tem samym — dzięki zasadzie mieszane go zespalandia norm — można przepisy o post. adm. podzielić na ogólne (rzeczowo-ogólne) i szczególne.

²⁰) W pierwszym przypadku ustawodawstwo o post. adm. orientowane jest zasadą powszechności podmiotowej przepisów o post. adm. (według Hausnera I. c. jednolitości przepisów) i zespolenia nimi pod względem post. adm. ogółu władz (urzędów) administracyjnych — tak administracji rządowej (ogólnej i specjalnej, jak i samorządowej). Co do tych pojęć p. uwagi

prawnego, czy tylko dla poszczególnych jego połąci — zasada terytorjalnego zespalania przepisów — unifikacji²¹).

W świetle powyższych rozważań — funkcję kodyfikacyjną Rpopa wyznacza zasada mieszanego zespalania norm, na jakiej niewątpliwie stoi ustawodawstwo polskie. W granicach, wyznaczonych przez tę, naczelną zasadę, funkcja kodyfikacyjna Rpopa jest wyrazem zastosowania w kodyfikacji zasad — prawniczego i terytorjalnego zespalania norm. W szczególności — dzięki zastosowaniu tych zasad — można post. adm., określone przez przepisy polskiego prawa administracyjnego podzielić na:

a) ogólne (rzeczowo, organizacyjnie i terytorjalnie), którego podstawą prawną jest ogół przepisów Rpopa;

b) szczególne (rzeczowo, organizacyjnie i terytorjalnie), którego podstawą prawną są inne przepisy prawne — albo obok niektórych przepisów Rpopa albo z zupełnym wyłączeniem ich. Szczególnym organizacyjnie jest n. p. post. adm. przed władzami górniczymi; szczególnym rzeczowo — post. adm. skarbowe; szczególnym rzeczowo i terytorjalnie — o ile wogóle jest post. adm. — post. sporno-administracyjne w województwach poznańskim, pomorskim i śląskim²²).

Czummy, cyt. w nocie 13. Post. adm., wyznaczone przepisami, orjentowanymi zasadą powszechności podmiotowej, byłoby tedy postępowaniem organizacyjnie-ogólnem (w przeciwstawieniu do rzeczowo-ogólnego, o którym była wyżej mowa w nocie 19).

W drugim przypadku — ustawodawstwo o post. adm. dostosowuje post. adm. do ustroju władz (urzędów), a przepisy o post. adm. do przepisów organizacyjnych. Wówczas — ile odrębnych układów organizacyjnych, tyle odrębnych rodzajów post. adm. w znaczeniu prawniczym, — tyle odrębnych układów przepisów o postępowaniu. Przepisy — w swoim zakresie rzeczowym — mogą oczywiście dzielić się znowu na rzeczowo — ogólne i szczególne — według zasady mieszanego zespalania norm (p. w. nota 19).

²¹) Co do doniosłości tej dyskusji — p. H u b e r t a: Zasady przebudowy francuskich ubezpieczeń społecznych (Ruch Pr. Roc. 9, Tom 1, s. 161*, nota 4). W nocie tej — w wierszu 2 od góry — należy jednak słowo wielkość zastąpić słowem wielość.

²²) Rpopa, wyłączając post. sporno-administracyjne z pod działania swych przepisów, daje wyraz przekonaniu, że post. to jest pewną odmianą post. adm. i jako takie — w braku normy wyjątkowej — podlegać musiałyby jego przepisom. Potwierdzeniem tego przekonania jest również art. 117/2

II. Zmiany prawodawstwa idą pod wpływem Rpopa w następujących kierunkach:

a) Z wejściem w życie Rpopa utraciły moc obowiązującą wszystkie dotychczasowe przepisy w przedmiotach objętych postanowieniami Rpopa (art. 119); w szczególności wymienić tu należy ustawy — z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U. R. P. Nr. 91 poz. 712) oraz z dnia 31 lipca 1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom władz szkolnych (Dz. U. R. P. Nr. 76 poz. 748), które do tego czasu były namiastkami przepisów o postępowaniu administracyjnym — na obszarze całej Rzeczypospolitej z wyłączeniem województwa śląskiego.

b) W związku z tem — zmienione zostało brzmienie dwóch przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. nr. 94 poz. 747) w tym kierunku, iż w miejsce uchylonej ustawy z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U. R. P. Nr. 91 poz. 712) umieszczono w cytujących ją przepisach (art. 38/3 i 48/5) Rpopa;

c) Uzupełnione wreszcie zostały odpowiednimi przepisami Rpopa — kompleksy przepisów prawnych, obowiązujące w sprawach, poddanych mu częściowo.

C. Znaczenie administracyjne Rpopa polega na prawnym zobowiązaniu władz i urzędów administracji państwowej oraz samorządu terytorjalnego, niemniej — w pewnym zakresie — także i sądów powszechnych (art. 61/2) do działalności z zachowaniem form, jego przepisami określonej. Zachowanie owych form wymaga od osób urzędowych, działających za władze, czy urzędy, gruntownej znajomości przepisów Rpopa i innych z niem związanych źródeł prawnych i administracyjnych.

D. W wymogu tym — wyraża się służbowe znaczenie Rpopa. Według okólnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 27 czerwca 1928 r. każdy urzędnik administracji spraw wewnętrznych — bez względu

Rpopa; przepis ten zapowiada bowiem poddanie post. sporno-administracyjnego — w drodze Rp. Rady Ministrów — przepisom, przystosowującym odpowiednio zasady Rpopa. Przekonanie to — budzi pewne zastrzeżenia, przedstawione niżej.

na kategorię, stopień służbowy i zajmowane stanowisko, — jest obowiązany znać dokładnie przepisy Rpopa, oraz Zas, plakatu i instr. Przepisy Rpopa stanowią też jeden z podstawowych przedmiotów egzaminu fachowego — u funkcjonariuszów nie tylko administracji ogólnej, lecz także — administracji szczególnej — n. p. inspektorów pracy²³), a nawet w niektórych zawodach wolnych — n. p. budowniczego²⁴) etc.

E. Najdonioślejszem jest jednak znaczenie publiczno-prawne Rpopa. Zobowiązując władze i urzędy administracji państwowej oraz samorządu terytorjalnego, a w pewnym zakresie i sądy, do czynności, określonych przepisami swemi co do czasu, miejsca, sposobu etc., — Rpopa do pewnego stopnia uprawnia także obywateli wobec władz administracyjnych i samorządowych. Dzięki przepisom Rpopa postępowanie administracyjne — staje się czemś bardzo zbliżonym do stosunku prawnego. Ze względu na tę funkcję Rpopa — przepisy jego winien znać każdy światlejszy obywatel Rzeczypospolitej. Ponieważ znajomość przepisów Rpopa ułatwia prawidłową działalność urzędów i umożliwia ludności korzystanie z udogodnień w stosunkach z urzędami, — Minister Spraw Wewnętrznych, aby należycie spopularyzować przepisy Rpopa, wydał najistotniejsze jego postanowienia w formie plakatu i okólnikiem z dnia 27 czerwca 1928 r. Nr. O. L. 28/21 polecił wywiesić plakatów w miejscu dostępnem dla publiczności — w urzędach wojewódzkich (Komisarjacie Rządu), starostwach, biurach samorządu wojewódzkiego i powiatowego, magistratach, urzędach gminnych oraz na posterunkach policji — w sposób, zabezpieczający go od szybkiego zniszczenia.

4. Literatura.

Chociaż od ogłoszenia Rpopa dawno już rok minął²⁵), przepisy jego nie zostały dotychczas metodycznie opracowane. Jako przedmiot rozważań naukowych traktowane były

²³) W szczególności — p. instrukcja służbowa inspektorów pracy w związku z § 9 Rp. Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 78, poz. 690).

²⁴) W szczególności p. § 2 Rp. Ministra Robót Publicznych z dnia 24 marca 1929 r. (Dz. U. R. P., Nr. 19, poz. 182).

²⁵) Rpopa ogłoszone zostało w dniu 24 marca 1928 r.

przeważnie tylko fragmentarycznie, ze względu na zacieśnienie badań i wniosków do poszczególnych zagadnień²⁶). Natomiast Rpopa posiada stosunkowo dużą ilość publikacji praktycznych²⁷), przeznaczonych bądź do użytku urzędników w pracy zawodowej (komentarze)²⁸) lub przeszkoleniowej (podręczniki), bądź do użytku szerokiej publiczności.

5. Pojęcie postępowania adm.

Rpopa nie daje definicji postępowania administracyjnego. Pojęcie post. administracyjnego przyjmuje z jednej strony jako znane a priori (A), a z drugiej — jako wynikające z jego przepisów (B). W obu kierunkach — Rpopa uważa postępowanie administracyjne za kompleks działań (aktów), dokonywanych — w sprawach podlegających prawu administracyjnemu i załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorjalnego²⁹), — i przeciwstawia mu przepisy prawne, zawarte w Rpopa, bądź w innych źródłach prawnych.

A. Poza przepisami Rpopa — a więc do pewnego stopnia a priori — termin — postępowanie administracyjne³⁰) — używany bywa w trojakiem znaczeniu. W szczególności odróżnia się postępowanie administracyjne w znaczeniu najszerszym (I), od postępowania administracyjnego w znaczeniu technicznym (postępowanie techniczne — II) i postępowania administracyjnego w znaczeniu prawniczym (postępowanie prawne — III).

²⁶) N. p. Czapiński Władysław: Nowe prawo o postępowaniu administracyjnym. — (GAPp. R. X., Nr. 4, str. 289—291), Chmurowski Antoni Dr., Postępowanie administracyjne w stosunku do sądownictwa administracyjnego. Ref. Kongr. (str. 416—426) oraz praca cytowana w. w nocie 4).

²⁷) Publikacje te pozostawiają najczęściej bardzo wiele do życzenia. Dobrych jest mało. Do tych nielicznych — należy niewątpliwie praca poznańska — Kurowskiego Seweryna dra, p. t. Rozporządzenie Prezydenta R. P. o postępowaniu administracyjnym — w zeszytach prawa administracyjnego Haliny Jahnkówny. Poznań 1928, str. 47 in 8°.

²⁸) N. p. Godną zalecenia — jest publikacja Czapiński Wład.: Nowe prawo o postępowaniu administracyjnym. Tekst z komentarzami. — Wyd. GAPp. Warszawa, 1928 r. (str. 112).

²⁹) Z wyjątkami, o których była już wyżej (3. A) mowa — p. Rpopa Art. 1 i 112—116.

³⁰) Termin ten będzie w dalszym ciągu cytowany skrótem — post. adm.

I. W najszerszym znaczeniu — termin post. adm. obejmuje ogół funkcji, składających się na administrację w sensie podmiotowym³¹⁾). Według tego określenia — postępowaniem administracyjnym jest wszelka działalność organów administracji, — jest wszystko to, co organy administracji czynią — bez względu na to, czy czynności ich podlegają prawu publicznemu, czy prywatnemu; czy — są prawnie konieczne, czy nie, t. zn. podejmowane tylko z dobrej woli działającego; czy — urzeczywistniają bezpośrednio przepisy prawne, przypisujące poszczególnym podmiotom prawnym określone uprawnienia lub obowiązki, czy też służą im tylko pośrednio, stwarzając jedynie odpowiednie warunki dla ich urzeczywistnienia. Określenie powyższe, identyfikujące post. adm. z administracją, jest — dla prawnika — nieużyteczne; orjentowane wyłącznie socjologicznie — stanowi rekwizyt werbalistyczny nauki administracji.

II. W znaczeniu technicznym — postępowanie administracyjne obejmuje działania (akty), warunkujące dokonanie aktów administracyjnych, i orjentowane względami nie na specjalne przepisy (formalne) o postępowaniu administracyjnym, lecz — postulatami, wprowadzonymi z racjonalnych rozważań nad możliwościami jak najlepszego, najprostszego, najtańszego i najszybszego wykonania przepisu materialnego, upoważniającego lub zobowiązującego władzę administracyjną do nałożenia na osobę A określonego w przepisie obowiązku lub do udzielenia jej określonego w przepisie uprawnienia ze względu na określoną hipotetycznie sytuację jednostki, zbiorowości lub tego, czy innego podmiotu administracji³²⁾). Post. adm. techniczne jest kompleksem czynności pomocniczych, wyznaczonych — nie przez przepisy prawne, lecz przez władze administracyjne na podstawie technicznej oceny stosunku — sytuacji faktycznej do przepisów prawa materialnego. Jest ono funkcją fachowej wiedzy, technicznej biegłości i do-

³¹⁾ p. Merkl Adolf, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1927, str. 213 oraz Cöster, Die Rechtskraft des Staatsaktes München, 1927, str. 101 i n.

³²⁾ Ze względu na kryterjurn „techniczności” niektórzy autorowie obejmują terminem postępowania administracyjnego również:

- a) czynności, warunkujące dokonanie przez władze administracyjne aktów prywatno-prawnych, oraz
- b) czynności, warunkujące dokonanie aktów publiczno-prawnych nie administracyjnej natury.

brej woli organów administracji. Post. adm. w znaczeniu technicznym — jest racjonalnie koniecznym procesem stawania się aktu administracyjnego, zgodnego w treści swej z przepisem prawa materialnego. Wynika to z istoty przepisów prawa materialnego. Stanowiąc, co w danej hipotetycznej sytuacji uczynić należy, przepisy te nie stanowią, jak sytuacja, warunkująca daną czynność, ma być ustaloną. Tymczasem czynność, wskazana przez przepis materialny, tylko wtedy może być prawnie dokonana, jeśli — jest uwarunkowana przez sytuację faktyczną, odpowiadającą tej, jaką przepis przewidział. Ustalenie zgodności sytuacji faktycznej z określoną w przepisie, musi tedy poprzedzić akt administracyjny, realizujący dany przepis materialny i objąć wszelkie czynności, które najprościej, najlepiej, najtaniej i najszybciej — zgodność tę wykazują. Dlatego uzasadniony jest wniosek, iż administracja publiczna (sprawowana przez państwo i inne jej podmioty) nie może obejść się bez postępowania administracyjnego (w znaczeniu technicznym).

Postępowanie to, będąc funkcją właściwości fachowych i moralnych wykonawcy przepisów prawa materialnego, stoi poza kontrolą adresata aktu administracyjnego. Adresat aktu nie ma gwarantowanej prawnie możliwości - uczestniczenia w procesie ustalania zgodności sytuacji faktycznej z określoną w przepisie ; niemając jej — najczęściej nie ma możliwości zaczepienia ustaleń dokonanych przez władzę. W konsekwencji akty administracyjne odczuwane są przez adresatów jako przejawy samowoli urzędników, a nie — jako manifestację porządku prawnego. Z tą chwilą — ztraca się u obywateli poczucie bezpieczeństwa prawnego³³⁾ w stosunkach z władzami administracyjnymi, a na gruzach jego powstaje — antagonizm interesów jednostki z interesami administracji i zbiorowości.

Ujemne strony postępowania administracyjnego w znaczeniu technicznym starano się łagodzić w ten sposób, że władze naczelne zobowiązywały służbowo (instrukcjami służbowymi i przepisami administracyjnymi) swe organy administracyjne do stosowania mniej lub więcej określonych sposobów ustalania — zgodności stanu faktycznego z określonym w normie i — odpowiedniości uwarunkowanych niemi ak-

³³⁾ Co do pojęcia — bezpieczeństwo prawne — p. Brassloff Stephan Dr. Prof. Die Rechtssicherheit. Eine Studie aus dem Gebiete der allgemeinen Rechtslehre. Wien 1928.

tów administracyjnych. Niewątpliwie post. adm., unormowane w przepisach administracyjnych jest wyższym typem postępowania administracyjnego, niż — zależnie jedynie od uznania władzy administracyjnej; ale — i to — pewności prawnej nie daje i t e c h n i c z n e m być nie przestaje³⁴). Oparcie postępowania administracyjnego na przepisach administracyjnych i służbowych zamiast na uznaniu władzy administracyjnej, nie daje bowiem adresatowi aktu administracyjnego żadnej mocy prawnej w stosunku do władzy. Ustalenia, od których zależą jego prawa, uprawnienia i obowiązki, mogą być mimo to dokonywane bez jego udziału i bez jego wiedzy³⁵). Dla tego — post. adm. w znaczeniu technicznym uważane jest powszechnie za sprzeczne z zasadą praworządności, i powoli ustępuje miejsca postępowaniu w znaczeniu prawniczym.

III. W znaczeniu prawniczym — postępowanie administracyjne jest funkcją wyznaczających je przepisów prawnych³⁶); obejmuje określone działania (akty) władz (i urzędów) administracyjnych, któremi prawo przedmiotowe warunkuje moc prawną aktu administracyjnego. W tym znaczeniu — postępowanie administracyjne jest prawnie koniecznym, w zasadzie przez przepisy prawne określonym procesem stawiania się aktu administracyjnego. Dla konstrukcji postępowania adm. w znaczeniu prawniczym nie wystarcza — istnienie przepisu materialnego, określającego treść aktu administracyjnego; obok przepisów prawa materialnego muszą być jeszcze — osobne przepisy prawa formalnego o działaniach, zapewniających aktowi administracyjnemu moc prawną.

Gdzie niema takich przepisów prawnych, tam niema też postępowania administracyjnego w znaczeniu prawniczym³⁷). Gdzie są, tam — postępowanie administracyjne istnieje tylko o tyle, o ile przepisy te je przewidują.

³⁴) Ulbrich Josef (w Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. Wien 1907, str. 303) nazywa je: formloses Instruktionsverfahren.

³⁵) Kormann Karl Dr. (System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Berlin 1919, str. 173) odmawia im dlatego — miana: postępowanie.

³⁶) p. Merkl I. c. oraz Kormann I. c. 173 i 272 i n.

³⁷) Ale też tylko — tego. Brak przepisów o postępowaniu administracyjnym nie oznacza braku wszelkiego postępowania administracyjnego. Nawet, gdzie przepisów takich niema, istnieje postępowanie administracyjne w znaczeniu technicznym; bez post. adm. wogóle administracja spółczesna obejść się bowiem nie może.

Czy czynią to w ten sposób, że ściśle określają t. zw. środki postępowania, czy w ten, że traktują je mniej lub więcej ogólnie, pozostawiając bliższe ich określenie przepisom administracyjnym lub nawet judykaturze (przepisy blankietowe)³⁸⁾, — jest obojętne; można już bowiem mówić o post. adm. w znaczeniu prawniczym, gdy przepisy prawne, nie określając bliżej kryterjów wadliwości postępowania adm., uprawniają adresatów aktu administracyjnego do zaczepienia i zobowiązują sądy administracyjne do uchylenia aktu administracyjnego z powodu wadliwego postępowania³⁹⁾. Przepisy takie pobudzają władze administracyjne do unikania wszystkiego, o czem wiedzą z innych spraw podobnych, iż mogłoby stanowić powód wadliwości postępowania i uzasadnić uchylenie aktu. W konsekwencji — wobec braku wyraźnych przepisów prawnych o tem, co stanowi wadliwość postępowania, — władze orientują się w tym względzie zapatrywaniem sądów adm., wyrażonem w motywach wyroków, uchylających akty administracyjne, dotknięte wadliwością postępowania⁴⁰⁾.

Ścisła zależność postępowania od przepisów prawa formalnego, nie usprawiedliwia jednak bynajmniej wniosku, iż post. admin. i wyznaczające je przepisy — to jedno i to samo. Post. adm. to działania powiązane przez przepisy formalne w jedność organiczną; postępowaniem administracyjnym nie są atoli wyznaczające je przepisy. Postępowanie adm. jest kompleksem grupowym⁴¹⁾; obejmuje działania —

³⁸⁾ Blankietowym jest n. p. przepis zawarty w art. 19 ustawy z dnia 2 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. R. P., nr. 62, poz. 400 z r. 1926).

³⁹⁾ Uchylenie aktu administracyjnego z powodu wadliwego postępowania opiera się na wykazaniu wadliwości postępowania administracyjnego w danym przypadku. Zapatrywanie N. T. A. wiąże władzę adm. w danej sprawie (art. 5 ustawy o N. T. A.).

⁴⁰⁾ p. Teznes Dr., Handbuch des österreichischen Administrationsverfahrens. Wien 1926, str. 16 oraz Kuczyński Józef, Prawotwórcza działalność Najwyższego Trybunału Administracyjnego w zakresie postępowania przed władzami administracyjnymi Ref. Kon. str. 405—416.

⁴¹⁾ Grupowość post. adm. jest warunkiem i następstwem — przepisów prawnych o post. adm. Gdyby post. adm. nie było kompleksem grupowym, przepisy o post. adm. nie byłyby wogóle możliwe. O ile istnieją, — czynią z grupowości post. adm. postulat prawny. Grupa, objęta jednością, postępo-

różnych czynników; i osób, które sprawują władzę adm. (urzędnicy) i z tego tytułu są uprawnione lub zobowiązane do wydania aktu adm.; i osób, które mają być adresatami tego aktu (strony); i osób, na których sferę prawną akt. admin. może oddziaływać pośrednio (osoby zainteresowane); i osób, które nie będąc ani władzą, ani stroną, ani zainteresowanym, biorą w postępowaniu adm. udział jedynie ze względu bądź na poszczególne etapy postępowania (świadkowie, biegli), bądź na władzę, strony lub zainteresowanych (pełnomocnicy, tłumacze etc.).

Gdzie niema postępowania adm. w znaczeniu prawniczem, tam akt adm. wywodzi swą skuteczność prawną jedynie ze zdolności władzy do jego stanowienia, z jej kompetencji administracyjnej. Wówczas akt adm. działa, jak rozkaz, raczej zobowiązuje, niż — uprawnia. Inaczej ma się rzecz, gdy akt adm. wiąże się z post. adm. w znaczeniu prawniczem. Wówczas — akt adm. wywodzi swą skuteczność nietylko z kompetencji administracyjnej organu, który go wydał, lecz także — z przepisów prawnych, które działaniami obowiązkowymi tego organu warunkują moc prawną aktu. Dzięki temu — akt admin. działa nietylko jako rozkaz, lecz także jako emanacja norm prawa przedmiotowego; nietylko zobowiązuje, lecz i uprawnia. W pierwszym przypadku — akt adm. zawdzięcza swą doniosłość prawną jedynie zewnętrznej powadze władzy, która go wydaje, w drugim — swej wewnętrznej zgodności, — jeżeli nie rzeczywistej, to domniemanej — z prawem przedmiotowym. Zgodność ta ma za sprawdzian przedmiotowy — nie autorytet władzy, lecz — przepisy formalno-prawne o post. adm. Sprawdzian ten posiada pierwszorzędne prawotwórcze znaczenie.

Prawo przedmiotowe wprowadza momenty pewnej stałości w dynamikę życia zbiorowego. Z punktu widzenia dynamiki życia zbiorowego — sytuacja jednostki w życiu zbiorowym podlega nieustającym i niezliczonym zmianom — ze względu na akty woli i możliwości zarówno podmiotu danej sytuacji, jak i współżyjących, niemniej — pod wpływem sił

wania adm. — nie jest jednak bynajmniej podmiotem prawnym działań, postępowaniem związanych. Podmiotem ich — są tylko poszczególne składniki osobowe grupy. Dlatego post. adm. jest organizacją prawną, działań, ale — nie osób. Grupa osób, występująca w post. adm., nie posiada żadnych kompetencji własnych.

przyrody. Życie zbiorowe — jako proces dynamiczny — jest tedy pewnego rodzaju walką objętych niem jednostek. Prawo przedmiotowe nie może oczywiście wykluczyć momentów dynamicznych z życia zbiorowego; nie wyklucza też walki jednostek, na współżycie społeczne skazanych. Niemniej jednak łagodzi jej objawy — przez wyznaczenie procesom dynamicznym określonych przedmiotowo form. W szczególności — prawo przedmiotowe z reguły uzależnia dopuszczalność zmiany istniejących sytuacji życiowych — od zgody ich podmiotów, a gdzie zgody tej uzyskać nie można, a zmiana z punktu widzenia zbiorowości jest konieczną — od upoważnienia przez normę prawną tego, kto zmiany ma dokonać bez zgody uprawnionego. W uzależnieniu tem tkwi moment bezpieczeństwa prawnego; jego prawniczym wyrazem — systemem t. zw. praw podmiotowych, kontroli nad administracją, etc.

W zasadzie każdy akt administracyjny pociąga za sobą zmianę w sytuacji prawnej adresata aktu lub innych podmiotów prawnych bez względu na ich zgodę. Albo pozbawia go uprawnienia i ogranicza jego wolność — przypisując obowiązek prawny, dotychczas nie istniejący, albo przeciwnie — nadaje mu nowe prawo czy uprawnienie lub znosi istniejące obowiązki, oraz wogóle uchyla istniejące ograniczenia wolności. Przypisując adresatowi obowiązek prawny — akt adm. uprawnia, znosząc go — obciąża inne podmioty prawne, — z reguły bez względu na zgodę interesowanych.

Ponieważ podmiot aktu administracyjnego dysponuje siłą, której nie posiada jednostka, zmiany sytuacji prawnych, dokonywane przez organy administracyjne są zwyczajnie tak długo uważane przez ogół za akt samej siły, nie zaś — za emanację prawa przedmiotowego, dopóki aktu zgody jednostki na zmianę jego sytuacji, nie zastąpi proces, zapewniający przedmiotową zgodność zmiany z upoważnieniami prawnymi przez normy prawne organu adm., który zmianę przedsięwzięrze. Post. adm. w znaczeniu prawniczym ma tedy zastąpić zasadniczy brak zgody adresata aktu adm. na wynikające zeń zmiany jego sytuacji prawnej. Teza ta szczególnej nabiera wagi w świetle doktryny o państwie praworządne i o administracji w znaczeniu prawniczym. Według tej doktryny — państwo jest tworem prawnym; jako zjawisko prawne — może objawiać akty prawniczej tylko natury, t. zn. dające się sprostować do normy prawnej jako podstawy konstrukcyjnej. Nie

z siły, ale z norm prawnych wywodzi się zdolność państwa i innych podmiotów administracji do stanowienia aktów adm. W parze z uzależnieniem aktu adm. od porządku prawnego, pójść musiało uzależnienie procesu stawiania się aktu adm. od norm prawnych. Nie tylko akt adm., lecz także całe post. techniczne organów adm. powinno być wyzwolone z pod piętna siły i podlegać jedynie przepisom prawnym.

Doktryna państwa praworządnego oraz doktryna bezpieczeństwa prawnego — stanowią tedy główne podstawy prawniczej konstrukcji post. adm.

Będąc głównymi, nie są wyłącznymi.

Bez względu na swą prawną konstrukcyjność — akty adm. są formami twórczości życiowej podmiotów administracji. Akt adm. jest nie tylko emanacją prawa administracyjnego, lecz także — przejawem socjologicznej istności podmiotów administracji, którym prawo — akt przypisuje. Istność ta nie może się obejść bez pewnej twórczości. Możliwość twórczości, odniesiona do podmiotów administracji — jest tedy postulatem koniecznym ich treści socjologicznej. Postulat ten — nie traci nic na doniosłości i konieczności w zetknięciu się z wymienionymi wyżej podstawami konstrukcji prawniczej post. adm. Post. adm. nie może względami na doktrynę państwa praworządnego czy bezpieczeństwa prawnego, paraliżować twórczości administracyjnej podmiotów administracji. Twórczość aktów adm. jest tedy trzecią negatywną podstawą prawniczej konstrukcji post. adm.

W konsekwencji — post adm. musi różniczkować się w miarę doniosłości twórczej aktu adm. dla podmiotu administracyjnego, jako istności socjologicznej, a w niektórych przypadkach — wprost ustępować ze swoimi pozytywnymi podstawami na plan dalszy — przed postulatem twórczości administracyjnej. Prowadzi to do podziału aktów adm. na dwie odrębne grupy, z których — pierwsza obejmuje akty adm. stanowione w granicach zasad praworządności i bezpieczeństwa prawnego, i zawdzięczające swoją moc prawną — post. adm. w znaczeniu prawniczym, — a druga — obejmuje akty adm. stanowione poza obrębem owych zasad, t. zn. zawdzięczające swoją skuteczność administracyjną — wyłącznie tylko autorytetowi organu, stanowiącego dany akt adm. — ze względu na daną normę prawa materialnego i organizacyjno-kompetencyjnego. Podział ten stanowi punkt wyjścia dla rozgraniczenia funkcji postępowania adm. i niższego sądownic-

stwa adm. Do pierwszego należą akty adm. pierwszej kategorii; do drugiego — drugiej.

Jak z powyższego widać, post. adm. prawne jest prawniczym instrumentem dla legalizacji aktów adm. ze względu na ich zasadniczą niezależność od zgody adresata aktu. Akt adm., od tej legalizacji prawnie niezwolniony, ale mimo to — stanowiony z jej pominięciem, nie może — bez zgody adresata — nabyć mocy prawnej i musi być dlatego — uznany za bezprawny. Bezprawność aktów adm. tego rodzaju — polega nie tylko na niezgodności aktu z treścią normy prawa materialnego, lecz, także — na niezgodności procesu jego stawiania się z określonym w przepisach prawa formalnego.

Z uwagi na związanie post. adm. z aktem adm., nie ma mowy o post. adm. w znaczeniu prawniczym, gdzie przepisy formalne regulują post. władz adm., nie prowadzące do dokonania aktu adm. W szczególności niema postępowania adm., gdzie czynności formalne organów adm. mają na celu (warunkują) dokonanie aktu prywatno-prawnego lub — publiczno-prawnego, ale nie — administracyjnej natury.

Postępowanie administracyjne jest procesem prawnego stawiania się aktu administracyjnego, jeszcze nieistniejącego. Chociaż zapewnia przyszłemu adresatowi aktu możliwość obrony swoich praw i interesów, i przez to — niewątpliwie przedstawia rodzaj kontroli obywateli nad działalnością władz administracyjnych; ma na oku wydanie legalnego aktu adm., a więc twórczość administracyjno-prawną, nie zaś — tylko kontrolę. Pod tym względem post. adm. przeciwstawia się bardzo ostro postępowaniu sądowo-administracyjnemu. Gdy pierwsze — obejmuje formy prawne twórczości administracyjno-prawnej, ostatnie — obejmuje formy prawne kontroli przedmiotowej legalności aktów adm., w których się twórczość owa wyraża. Punktem wyjścia post. sądowo-adm. jest akt adm. istniejący i na punkcie legalności swej zaczepiony. Post. adm. jest niewątpliwie uprzednią autokontrolą o formach administracyjnych, post. sądowo-adm. jest — z reguły — następną autokontrolą o formach sądowych. Dlatego nie jest postępowaniem administracyjnym — postępowanie sądowo-administracyjne; dlatego nie wolno utożsamiać odwołania w post. adm. ze skargą w post. sądowo-adm.⁴²⁾.

²⁴⁾ Co do stosunku post. adm. i post. sądowo-adm. — p. Chmurkowski o. c. (nota 26).

Nie jest też postępowaniem adm. — t. zw. adm. postępowanie przymusowe (egzekucja administracyjna); postępowanie to ma bowiem na celu nie uwarunkowanie prawne stawiania się aktu administracyjnego, lecz — jego wykonanie z pomocą środków przymusowych, określonych prawnie — w przepisach o egzekucji administracyjnej⁴³).

Zakres przedmiotowy postępowania przymusowego nie ogranicza się zresztą do samych aktów administracyjnych.

Nie jest wreszcie postępowaniem adm. — t. zw. post. karno-administracyjne⁴⁴). Orzecznictwo karne, jako *ius talionis*, nie zaś jako *ius executionis* — w przyjętym powszechnie systemie podziału funkcji — jest rzeczą sądownictwa, nie zaś — administracji⁴⁵).

Akty wymiaru kary administracyjnej są dlatego — aktami administracyjnymi tylko z formy, nie — z natury — są to wyroki sędziowskie⁴⁶), a więc akty sądownictwa i jako takie powinny być pod względem proceduralnym określane w zasadzie przez przepisy o post. karno-sądowym, nie zaś przez przepisy o post. adm.

Określiwszy funkcje zasadnicze postępowania adm., należy przejść do określenia jej konstrukcyjnego wyrazu w systemie prawnym. Wyrazem tym — może być jedynie — konstrukcja post. adm. jako *st o s u n k u p r a w n e g o*⁴⁷). Pier-

⁴³) N. p. gdy post. adm. przymusowe ma za tytuł wykonawczy — takie postanowienie obowiązujących przepisów prawnych, z którego bezpośrednio wynika obowiązek wyraźnego świadczenia (zaniechania, znoszenia) bez potrzeby wydania przez władzę specjalnego aktu (art. 14. 1. A. Rozp. Prez. R. P. z dnia 22 marca 1928 r. — Dz. U. R. P. Nr. 36, poz. 342) lub dotyczy świadczeń, nie opartych na przepisach prawa publicznego, ale korzystających w myśl obowiązujących przepisów z ścigalności w trybie administracyjnym (art. 24. b).

⁴⁴) Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts* wyd. V. Tübingen 1923, str. 204 i n.

⁴⁵) Nie brak jednak odmiennych opinii. Przegląd ich ogólny — daje Zim m e r m a n n Marjan Dr. *Kwestja orzecznictwa karno-administracyjnego* w wydawn. Kong.-Adm. (str. 102 do 125). Poza tem p. L ö w e n t h a l a — *Brauchen wir ein deutsches Verwaltungsstrafrecht und ein Verwaltungsstrafverfahren*. *Verwaltungsarchiv*, t. XXXI, str. 168—182.

⁴⁶) Fleiner l. c.

⁴⁷) Kohler Josef — *Prozess als Rechtsverhältniss. Prolegomena zu einem System des Zivilprozesses*, Mannheim 1888.

wowzorem jej — jest konstrukcja prawnicza procesu cywilnego⁴⁸⁾). Pochodzi to stąd, że przepisy prawne o post. adm. zwyczajnie są wzorowane na przepisach o procesie cywilnym.

Zależność pierwszych od drugich jest jednak w zasadzie tylko zewnętrznej natury. Post. adm. (II) różni się bowiem istotnie od procesu cywilnego (I).

I. Celem procesu cywilnego jest — pomijając możliwe p o z y t y w n e wyjątki⁴⁹⁾ — ochrona prawa naruszonego lub zagrożonego prywatnego prawa podmiotowego⁵⁰⁾).

Prawo to musi istnieć przed wszczęciem procesu. Gdzie niema prawa podmiotowego, — zagrożonego lub naruszonego, tam w zasadzie niema mowy o procesie. Dlatego — powstawanie prawa, którego naruszenie lub zagrożenie stanowi przedmiot procesu, — odbywa się z r e g u ł y poza procesem.

Niema też procesu, gdzie niema naruszenia lub zagrożenia prawa podmiotowego. Naruszenie lub zagrożenie prawa podmiotowego musi być dokonane przed procesem, t. j. uzewewnętrznione odpowiednim zachowaniem się przedprocesowem osoby, nie będącej podmiotem tego prawa. W procesie cywilnym chodzi bowiem o ochronę praw podmiotowych przed innymi osobami, a nie przed — podmiotem tych praw. Naruszenie lub zagrożenie przez osobę B praw podmiotowych, służących podmiotowi A, daje A prywatno-prawne roszczenie do B o poniechanie zagrożenia lub naruszenia prawa i przywrócenia go do stanu bądź poprzedzającego naruszenie, bądź takiego, jakiby zaistniał, gdyby naruszenie nie nastąpiło (stosunek materialny). Ale nic więcej; A sam b e z p o ś r e d n i o nie może wymusić na B tego zachowania się. Ochrona A przed B musi być — prawną, prawnie określoną, a nie faktyczną, zależną tylko od siły i woli tak tego, kto domaga się ochrony prawa, jak i tego, przed kim prawo ma być chronione.

⁴⁸⁾ Merkl, Allgem. Verwaltungsrecht, str. 216.

⁴⁹⁾ Gdy celem procesu — jest ukonstytuowanie nowego stosunku prawnego lub zmiana istniejącego — n. p. w przypadku skargi o rozwód (§ 1570 niem. kod. cyw.), o unieważnienie małżeństwa (§ 1329 niem. kod. cyw.) i innych skarg o ukształtowanie stosunków prawnych (Gestaltungsklage). Co do szczegółów p. Stein Friedrich Dr. Prof. Das Zivilprozessrecht w Enzyklopädie Birkmayera. Berlin 1901, str. 1173—1179.

⁵⁰⁾ p. Seyffert Lothar, Zivilprozessrecht — Systematische Rechtswissenschaft — Berlin 1913, str. 202.

Dlatego — oddanie ochrony praw naruszonych lub zagrożonych sądom i ich organom pomocniczym, dlatego wykluczenie wszelkiej samopomocy jako środka urzeczywistniania praw podmiotowych. Ochrona prywatnych praw podmiotowych w procesie — jest publiczno-prawną, a nie prywatno-prawną.

Jeśli B odmawia (wyraźnie lub milcząco) zadośćuczynienia prywatno-prawnym roszczeniom A, natenczas urzeczywistnienie roszczenia może nastąpić tylko w procesie i to w *ten* sposób, że A (podmiot prawa naruszonego lub zagrożonego przez B) żąda od właściwego sądu i jego organów pomocniczych określonej prawnie ochrony przed B. Ponieważ żądaniu temu odpowiada obowiązek sądu lub jego organu pomocniczego do uwzględnienia go lub oddalenia, A ma szczególne publiczno-prawne roszczenie do właściwego sądu i jego organów pomocniczych (roszczenie ochrony prawnej). Roszczenie to jest publicznem prawem podmiotowem⁵¹). Aktualizuje ono osobny stosunek prawny, właściwie kompleks stosunków między podnoszącym roszczenie a właściwym sądem lub jego organem pomocniczym o ochronę prawną określonego bliżej prawa podmiotowego i — w danym razie — wyznacza podmiotom, związanym już stosunkiem materialnym, stanowisko stron procesowych.

W stosunku tym strony procesowe zajmują — względem siebie — stanowisko równorzędne; — względem sądu — gdy występują oddzielnie, podrzędne, gdy łącznie — w pewnym zakresie równorzędne, a pozatem — podrzędne⁵²).

Ochrona naruszonych lub zagrożonych praw podmiotowych, polega na urzeczywistnieniu tego prawa wbrew woli tego, kto je narusza lub zagraża. Urzeczywistnienie wymaga nie tylko stwierdzenia przez sąd — istnienia i treści praw, o których ochronę chodzi, — ustalenia istoty i zakresu ich naruszeń, czy zagrożeń, oraz określenia — w wyroku — obowiązków restytucyjnej natury, lecz także wykonanie wyro-

⁵¹) Seyffert I. c. 273. Co do pojęcia „publicznych praw podmiotowych” — p. Jellinek Walter, Verwaltungsrecht. Berlin 1928, str. 191 i Bigo Tadeusz Dr. Związki publiczno-prawne — Warszawa 1928, str. 41. Co do kontrowersyj w tym przedmiocie p. Jaworski Władysław Leopold, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne. Kraków 1924, str. 105 i n., Znamierowski Czesław, Podstawowe pojęcia teorii praw. Poznań, 1924, (str. 105 i 114).

⁵²) Jaworski I. c. str. 20.

ku. Dlatego roszczenie ochrony prawnej zwraca się i do sądu — o wyrok, i do organów pomocniczych — o egzekucję (wykonanie) wyroku.

Proces cywilny, jako instytucja prawna, wieździe jednak byt prawniczy, samoistny, t. zn. niezaleźny od istnienia lub nieistnienia praw materialnych, których urzeczywistnieniu służy — z teleologicznego punktu widzenia. Roszczenie ochrony prawnej służy kaźdemu, zarówno temu, kto ma za sobą prawo, jak i temu, kto — wnosi skargę bez uzasadnienia prawnego. Roszczeniu temu odpowiada też mimo to — obowiązek pozwanego do wdania się w spór i obowiązek sądu do zawyrokowania o skardze. Ochrona prawa podmiotowego jest pośrednim celem procesu cywilnego, właściwym jego celem jest bowiem tylko wyrok sądowy. Dlatego roszczenie ochrony prawnej (Rechtsschutzanspruch) oznacza właściwie — roszczenie ochrony sądowej (ochrony praw przez sądy). Roszczenie to opiera się na osobnych podstawach prawnych i faktycznych, niezaleźnie od roszczeń materialnych, których urzeczywistnieniu służy. Tytuł tego roszczenia wywodzą jedni — z osobowości prawnej⁵³), inni ze zdolności do działań prawnych⁵⁴), inni wreszcie z potrzeby ochrony prawnej w konkretnym przypadku⁵⁵).

Jakkolwiek nie brak w nauce doktryn, które procesowi cywilnemu inną dają konstrukcję prawniczą (proces cywilny — to sytuacja prawna⁵⁶) lub — to droga, na której wytwa-

⁵³) Kohler o. c.

⁵⁴) Bülow, Klage und Urteil, eine Grundfrage des Verhältnisses zwischen Privatrecht und Prozess 1903 (Zeitschrift für deutschen Zivilprozess) z r. 1903, str. 201.

⁵⁵) Wach, Handbuch d. deutschen Zivilprozesses. Leipzig 1888. T. I. s. 19.

⁵⁶) Goldschmidt James. Der Prozess als Rechtslage. Eine Kritik des prozessualen Denkens. Berlin 1925, (XI, 602).

Goldschmidt przeciwstawia stosunek prawny, t. j. przez normy prawne określony stosunek podmiotu prawnego do prawa przedmiotowego — sytuacji prawnej, przez którą pojmuje — określony przez normy prawne stosunek podmiotu do oczekiwanego przez nią wyroku sędziowskiego. „Rechtslage ist (str. 255) die rechtlich begründete Aussicht auf ein günstiges oder ungünstiges richterliches Urteil und folgeweise auf die gerichtliche Geltung des geltend gemachten Ausspruches als rechtlich begründet oder unbegründet (Gerichtskraft. Rechtskraft)", ist (str. 259) ...„Inbegriff der prozessualen Aussichten, Möglichkeiten, Lasten u. Befreiungen v. Lasten einer Partei".

rza się z normy prawnej wyższego rzędu — norma prawna niższego rzędu⁵⁷⁾, niepodobna w konstrukcji prawnej procesu obejść się bez formy stosunku prawnego. Stosunek prawny — wyznacza bowiem sytuację prawną⁵⁸⁾; stosunkiem prawnym musi być również proces wytwarzania normy niższego rzędu z norm wyższego rzędu; norma bowiem określając proces umów — wyznacza podmiotom, działającym w nim, pewną wzajemną zależność prawną.

II. Inaczej zupełnie ma się rzecz w postępowaniu administracyjnym. Celem post. adm. jest nie ochrona naruszonego konkretnie prywatnego prawa podmiotowego, lecz bezpieczeństwo prawne w stosunkach z podmiotami administracji, jako takimi — t. j. ochrona istniejącej ogólnej sytuacji prawnej podmiotu prawnego, (ogółu istniejących praw podmiotowych publicznych i prywatnych, istniejących uprawnień oraz zakresów wolności), przed bezprawnym, przyszłym naruszeniem przez akt adm. władzy administracyjnej, możliwym zawsze dlatego, że prawa te, uprawnienia i zakresy wolności mogą być ze skutkiem prawnym zmienione przez władze adm. bez zgody ich podmiotu. W stosunkach prawa prywatnego zmiana praw podmiotowych — z reguły — nie może się obejść bez zgody ich podmiotów, w prawie publicznym administracyjnym — z reguły — może.

Jako stosunek prawny — post. adm. wyznacza niewątpliwie każdemu podmiotowi prawnemu swoiste roszczenie prawne. Roszczenie to zwraca się — jednak nie do właściwego sądu, lecz — do właściwej władzy administracyjnej; ma na oku — nie — wyrok sędziowski, lecz — akt adm.; zapewnia nie ochronę prawa przez sądy, lecz — ochronę ogólnej sytuacji prawnej poddanego przed bezprawnym aktem adm. władzy czy urzędu. Stąd określanie roszczenia tego mianem ochrony urzędowej, administracyjnej — *Amtsutzanspruch*⁵⁹⁾.

Roszczenie to — tylko wyjątkowo — przeciwstawia się roszczeniu materialnemu; z reguły bowiem roszczenia materialne służą podmiotowi administracji do obywatela. W kon-

⁵⁷⁾ Merkl Adolf Dr. Die Lehre von der Rechtskraft j. w. oraz Sanders Fritz, Rechtsdogmatik oder Theorie der Rechtsverfahung. Wien 1921.

⁵⁸⁾ Znamierowski Czesław. Podstawowe pojęcia teorii prawa. Poznań 1924, str. 105.

⁵⁹⁾ Friedrichs Karl, Verwaltungspflege. Berlin 1920, str. 242 i n. w szczeg. str. 246.

sekwencji — roszczenie ochrony urzędowej jest w zasadzie nietyle samoistnem, co — jedynem roszczeniem prawnem obywatela wobec władzy. Obywatel nie żąda od władzy materialnie niczego; żądanie jego jest wyłącznie tylko formalnej natury — aby proces stanowienia aktu adm. odbył się legalnie, przy udziale adresata przyszłego aktu. Dlatego — materialiter — roszczenie ochrony urzędowej polega na żądaniu prawnem obywatela, dopuszczenia go jako adresata przyszłego aktu adm. do udziału w procesie stawania się tego aktu; współdziałania jego w czynnościach, aktualizujących akty adm., — obojętne czynne, czy bierne — ma bowiem zastąpić zasadniczą niezależność treści aktu adm. od zgody adresata aktu.

Roszczeniu temu winien odpowiadać analogiczny obowiązek władzy adm. Władza winna w szczególności załatwiać roszczenia formalne obywatela odpowiednim aktem adm., przyczem w miarę upoważnień do określenia materialnej sytuacji roszczonego może również aktem tym zaktualizować stosunek materialno-prawny podmiotu adm. do adresata aktu.

W czym się atoli wyraża formaliter roszczenie ochrony urzędowej? czy — podobnie, jak roszczenie ochrony sądowej — w skardze?

Na tym punkcie panuje dość znaczna rozbieżność opinii. Zwyczajnie za formalny wyraz roszczenia tego uważa się sprzeciw, zażalenie⁶⁰⁾, rekurs administracyjny — obok wniosku, prośby, podania⁶¹⁾, zobowiązujących władzę do wydania aktu adm.

Tymczasem zażalenie i wnioski — nie są instytucjami o równej konstrukcyjnej doniosłości. Zażalenie zwraca się przeciw aktowi adm., już istniejącemu, gdy wniosek — domaga się wydania go. Zażalenie — otwiera postępowanie urzędowistniające ochronę urzędową a posteriori, gdy wniosek — otwiera je a priori. Dwuistość ta pozostaje w sprzeczności z funkcją zasadniczą postępowania adm. O ile wogóle post. adm. ma mieć miejsce, powinno ono obejmować czynności nietylko następujące po akcie adm., lecz — czynności, poprzedzające go i wyrażające proces jego prawnego stawa-

⁶⁰⁾ N. p. Mayer Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, wyd. II, tom I., str. 112.

⁶¹⁾ Mayer Otto, o. c. str. 113 oraz Jellinek Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte, II. wyd. z r. 1919, str. 128/9.

nia się. — Dlatego formalnym wyrazem roszczenia ochrony urzędowej — musi być również samoistny obowiązek władzy adm., właściwej do stanowienia aktu adm., — zawiadomienia z urzędu adresata przyszłego aktu adm. o grożącej mu zmianie ogólnej jego sytuacji prawnej.

B. W świetle przepisów Rpopa — post. adm. jest niewątpliwie przez przepisy prawne określonym procesem stawiania się aktu adm. Jest tedy postępowaniem prawnym. Obejmuje kompleks działań i czynności, zapewniających aktowi moc prawną — zarówno w sensie formalnym, jak i — w sensie materialnym. I według przepisów Rpopa — post. adm. ma zapewnić aktowi adm. uznanie za prawny przez adresata aktu i zredukować zaczepialność aktu na drodze sądownictwa administracyjnego do minimum. Czy jest atoli procesem prawnie koniecznym? Czy posiada jednak konstrukcję stosunku prawnego? Czy ma za punkt wyjścia roszczenie ochrony urzędowej z koniecznym korelatem obowiązku — po stronie władzy adm. — dopuszczenia roszczonego do udziału w procesie stawiania się aktu adm.? Przepisy Rpopa nie dają na pytania te zupełnie wyraźnej odpowiedzi; pozwalają jednak na wniosek, iż post. adm. — w zasadzie — nie jest samoistnym stosunkiem formalno prawnym. Za wnioskiem tym przemawiają art. 71, 68/2, 44.

Władza administracyjna nie ma obowiązku formalnego traktowania podania, którego przedmiotem jest sprawa, do merytorycznego załatwienia której niema — oczywiście zdaniem władzy — podstawy prawnej lub faktycznej. Według art. 71 Rpopa — władza powinna w takim razie pozostawić podanie bez załatwienia merytorycznego, a sprawę wszczętą już umorzyć, przyczem — w miarę okoliczności, którą sama ocenia, — może również nie zawiadomić petenta o losie jego podania. Wobec braku obowiązku po stronie władzy, trudno mówić o samoistnym roszczeniu prawnym ochrony urzędowej po stronie obywatela.

Sytuacji tej nie zmieniają w niczem postanowienia art. 68 i 70 Rpopa, według których — strona ma prawo żądać przekazania sprawy do instancji wyższej celem jej załatwienia, jeśli załatwienie jej nie nastąpi w czasokresie ustawowym (3, 5 wzgl. 6 miesięcznym). Najpierw — przepisy te mówią o stronach; kwalifikacji stron należy jednak odmówić petentom z art. 71 Rpopa; następnie, przepisy te mają — w zasadzie — zastosowanie tylko do spraw, do których nie można

odnosić postanowień art. 71 Rpopa. Żądanie przekazania sprawy do instancji wyższej celem jej załatwienia postuluje zgóry, iż do jej załatwienia merytorycznego jest podstawa prawna i faktyczna. Jeśliby tedy petent, którego podanie pozostawiono ze względu na art. 71 Rpopa bez zawiadomienia, a sprawę bez załatwienia merytorycznego, skorzystał z art. 70 i wystąpił z żądaniem przekazania sprawy do wyższej instancji, nie jest prawnie wykluczone, iż mógłby również nie doczekać się ani załatwienia, ani zawiadomienia — oczywiście o ileby druga instancja podzieliła punkt widzenia pierwszej.

Uwagi powyższe dowodzą, że Rpopa opiera konstrukcję post. adm. na momencie zależności od roszczeń materialnej natury. Post. adm. jest wtedy stosunkiem prawnym tylko o tyle, o ile przedmiotem post. adm. jest sprawa, dla merytorycznego załatwienia której istnieje podstawa prawna lub faktyczna⁶²). Stosunek ten — dzieli tedy losy stosunku materialnego,

⁶²) Pojęcie „podstawy prawnej” — w rozumieniu art. 71 Rpopa budzi pewne wątpliwości. Cz a p i ń s k i o. c. str. 62 rozumie przez podstawę prawną — z jednej strony właściwość (kompetencję); z drugiej zaś — przedmiotowe uprawnienie materialne. Zapatrywanie to nie jest trafne. Jako pewnik przyjąć trzeba, że przepis omawiany, mówiąc o podstawie prawnej, nie może mieć na myśli upoważnienia kompetencyjnego. Podobnej wykładni stoją bowiem na przeszkodzie

- a) postanowienia art. 2/3 Rpopa, według którego jeżeli wniesiono podanie do władzy właściwej, winna ona niezwłocznie albo skierować podanie do władzy jej zdaniem właściwej i równocześnie zawiadomić o tem petenta, albo zwrócić petentowi podanie ze wskazaniem władzy, którą uważa za właściwą,
- b) postanowienia art. 16 ustawy o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. U. R. P. Nr. 126, poz. 897), które w konstrukcji konfliktu negatywnego postulują, iż sąd i władza adm. uzna się prawomocnie za niewłaściwe do załatwienia sprawy.

Zaś co do zapatrywania wiążącego z pojęciem podstawy prawnej znaczenie uprawnienia podmiotowego, należy zauważyć, że wykładnia ta jest zbyt ciasna. Podstawą prawną załatwienia sprawy — jest norma prawna, nie zaś wynikające z normy uprawnienie, roszczenie czy obowiązek. Przepis niewątpliwie ma inną sytuację na oku. Władza adm. winna pozostawić sprawę bez załatwienia, jeśli sytuacja faktyczna, ze względu na którą petent domaga się decyzji władzy nie ma nic wspólnego z tą, od istnienia której norma uzależnia żądane załatwienie sprawy, a równocześnie nie jest przez żadną normę uwzględniona jako podstawa odmiennej decyzji organów państwa; poza tem

przyczem aktualizuje się nie tyle w roszczeniu ochrony urzędowej obywatela, co — w uprawnieniu władzy. Że tak jest, potwierdzają postanowienia art. 68/2 i 44 Rpopa. Czy i jakie czynności formalne mają być podjęte przed wydaniem aktu adm., określa to z reguły władza, powołana do stanowienia aktu adm. O ile bowiem (art. 44) poszczególne przepisy nie określają ściśle postępowania dla ustalenia okoliczności, które mają być podstawą rozstrzygnięcia, władza ma z urzędu ustanawiać zakres postępowania wyjaśniającego i środków dowodowych, potrzebnych dla należytego ustalenia stanu sprawy, kierując się przytem względami celowości, szybkości, prostoty i zaoszczędzenia kosztów. W szczególności władza winna załatwić bezzwłocznie sprawy nie wymagające zbierania przedwstępnych informacji i dochodzeń.

zaś — jeśli norma prawna w sprawie objętej podaniem wyklucza wnoszenie podań przez obywateli. N. p. wdowa po samodzielnym kupcu domaga się od władzy emerytalnej przyznania zaopatrzenia wdowiego, przewidzianego dla wdów po urzędnikach. Obywatel K. wnosi o nadanie mu wstęgi orderowej „Orła Białego”. Sytuacja faktyczna, prawnie obojętna, niemniej zakaz prawny inicjatywy obywatelskiej, to podstawy o których mowa w art. 71 Rpopa. Istniejące na tym punkcie niejasności posiadają wielką prawniczą doniosłość; wyświecenie ich — a w każdym razie sprowadzenie do minimum — winno było znaleźć odpowiedni wyraz w przepisach administracyjnych, o których wyżej (p. ustęp 3) była mowa. Niestety jednak — ani Instr. ani Zas, ani Plakat — kwestji tej nie omawiają.