

KRYSPINA JASIŃSKA

## NIEKTÓRE UWAGI O ZAKRESIE STOSOWANIA KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

I. Zagadnienie zakresu k.p.a., w szczególności spraw indywidualnych, nie jest w k.p.a. jasno rozstrzygnięte. Wydaje się jednak rzeczą bezsporną, że wszelkie sprawy indywidualne, dotyczące praw i obowiązków obywateli — gdy nie należą do postępowań, wyłączonych w art. 194 — powinny być załatwiane w formach, przewidzianych przez kodeks. Powstaje jednak pytanie, czy k.p.a. obejmuje rzeczywiście wszystkie sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej, w których chodzi o rozstrzyganie o prawach i obowiązkach obywateli. Są bowiem pewne dziedziny tych spraw, co do których mogłoby się wydawać, że tak nie jest.

II. Rozważmy to na przykładzie zakresu działania organów administracji przemysłowej — wydziałów przemysłu prezydiów rad narodowych.

Do kompetencji tych wydziałów należą m. in. sprawy przemysłu terenowego i rzemiosła. Że działalność tych organów w zakresie realizacji przepisów prawa przemysłowego sensu stricto może przebiegać wyłącznie według form k.p.a., to nie może budzić żadnych wątpliwości. Mowa tu o sprawach z dziedziny uprawnień do wykonywania działalności gospodarczej przez jednostki nieuspołecznione oraz spółdzielcze. Podstawy prawne działania<sup>1</sup> w tym zakresie wywodzą się z ustaw i rozporządzeń, zostały w ustalony prawem sposób opublikowane i obowiązują wszystkich obywateli. Sprawy, będące przedmiotem postępowania wymienionych organów w zakresie obowiązywania tych przepisów, dotyczą zawsze „interesu prawnego lub obowiązku” obywateli (art. 25 k.p.a.) i w tym względzie nie ma wątpliwości, że mogą być one rozpoznawane wyłącznie w trybie przepisów k.p.a.

Wątpliwości mogą natomiast powstawać wtedy gdy ten zakres „praw

<sup>1</sup> Podstawowe z nich to: a) prawo przemysłowe z dnia 7 VI 1927 r. (Dz. U, nr 53, poz. 468 z późniejszymi zmianami) oraz b) ustawa z dnia 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).

i obowiązków" stron jest unormowany w sposób nie dość jasny i niejednoznaczny — choć także w ramach obowiązującego porządku prawnego, jak to ma miejsce np. w sferze zaopatrzenia surowcowego.

Dla uproszczenia przeprowadzenia analizy tego stosunku ograniczmy się do problemu zaopatrzenia rzemiosła indywidualnego w materiały rozdzielane centralnie; zaopatrzenie jednostek spółdzielczych czy państwowych jest odrębnym problemem.

W odniesieniu do indywidualnych wytwórców mamy do czynienia z równoczesnym obowiązywaniem dawnych międzywojennych przepisów prawa z okresu państwa burżuazyjnego i nowych norm prawnych, powstałych już w warunkach dążenia do budowy podstaw socjalizmu.

Wiadomo, że olbrzymia większość rzemiosła prywatnego korzysta z uprawnień ustalonych w prawie przemysłowym z 1927 r.<sup>2</sup> Także i do tych rodzajów działalności gospodarczej, które weszły pod rządy ustawy z dnia 1 VII 1958 r.<sup>3</sup>, w sprawach nieuregulowanych tą ustawą obowiązują przepisy prawa przemysłowego z 1927 r. W szczególności — w zakresie zaopatrzenia — art. 39 tego prawa stanowi, że posiadacz uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej (a więc rzemieślnik czy przemysłowiec prywatny) może „skupywać . . . towary u kupców, wytwórców lub w miejscach publicznej sprzedaży”.

W sferę uprawnień tych jednostek w tym zakresie wkraczają przepisy, regulujące zasady centralnego rozdzielnictwa materiałowego), w zasadzie nie uchylając dawnych przepisów. Nie chodzi o to, czy ograniczenia te są ze stanowiska źródeł prawa w sposób właściwy wprowadzone do porządku prawnego. Tak np. sama zasada odmiennego niż dotąd trybu zaopatrywania wszelkich wytwórców w towary i surowce została przesądzona dekretem z dnia 29 X 1952 o gospodarowaniu artykułami obrotu towarowego i zaopatrzenia (Dz. U. nr 44, poz. 301), natomiast uchwałę nr 121 Rady Ministrów<sup>4</sup> zostały określone zasady zaopatrzenia w materiały rozdzielane między rzemieślników i drobnych wytwórców. Spór o legalność uchwał rządu, który toczy się od kilku lat<sup>5</sup>, jest jednak zagadnieniem samym w sobie. W przedstawionym tu aspekcie interesujące jest jedynie to, w jakim trybie powinno toczyć się przed organami administracji przemysłowej postępowanie w sprawach o przydziały materiałów dla indywidualnego wytwórcy.

<sup>2</sup> Powołane wyżej pod 1a.

<sup>3</sup> Powołana pod 1b.

<sup>4</sup> Z dnia 25 III 1959 r. w sprawie zaopatrzenia drobnej wytwórczości w materiały rozdzielane (M. P. nr 33, poz. 150).

<sup>5</sup> Patrz w szczególności: S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach i uchwałach Rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1953, nr 10 oraz W. Zakrzewski, *Zagadnienie podstawy prawnej aktów normatywnych administracji w PRL*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 10.

Nie ulega wątpliwości, że sprawę zaopatrzenia przedmiotowo należałoby zaliczyć do spraw z zakresu administracji państwowej, co według brzmienia art. 1 k.p.a. poddaje ją pod rządę tejże ustawy. Rozdzielnictwo niektórych materiałów zostało bowiem dla omawianej grupy wytwórców objęte kompetencją wydziałów przemysłu prezydów wojewódzkich rad narodowych<sup>6</sup>, a zatem — sprawy zaopatrzenia stały się w naszym systemie „sprawami administracji państwowej”.

Podobnie nie można zaprzeczyć, że zagadnienie przydziału materiałów dla indywidualnego wytwórcy stanowi jego „interes prawny”. Prawo do zaopatrzenia w surowce zostało bowiem wyraźnie stwierdzone w cytowanym wyżej art. 39 prawa przemysłowego. W tym też ujęciu niewątpliwie dany wytwórca byłby w rozumieniu art. 25 k.p.a. „stroną”. Przepis art. 39 nie ustala żadnej wyłącznej formy zaopatrywania wytwórców, nie wyłącza tym samym wprowadzenia jakiegokolwiek systemu zaopatrzenia, a zatem tryb ten może być w różnych okresach różny — w miarę ukazywania się w tym względzie odpowiednich przepisów.

Idąc w rozumowaniu dalej tym torem trzeba byłoby stwierdzić, że w sprawach indywidualnych wytwórców o zaopatrzenie surowcowe — wobec ukazania się uchwały 121 — powinien zawiązywać się między zainteresowanymi a organami rad narodowych stosunek administracyjno-prawny, a wynikające z niego uprawnienia powinny być rozpatrywane w trybie przewidzianym w k.p.a. (a zatem: wszczęcie postępowania, postępowanie wyjaśniające, decyzje, prawo odwołania itd. — wszystko co k.p.a. ujmuje w system postępowania przed organami administracji państwowej).

III. Jaka jest jednak materialna treść omawianych przepisów? Otóż, prawo wytwórcy do „skupu ... towarów” może być rozumiane wyłącznie jako uprawnienie do zaopatrywania się w materiały w legalnych źródłach zaopatrzenia i w formie aktualnie ustalonej w obowiązujących przepisach. Żaden przepis nie może być bowiem interpretowany oddzielnie, w oderwaniu od całego systemu prawnego. Przepisy w sprawach zaopatrzenia materiałowego zmieniają się w zależności od aktualnych potrzeb gospodarczych kraju. Z tą więc chwilą, gdy normy prawne ustalą szczególne warunki zaopatrywania się w określone materiały, interes prawny stron, wynikający z cytowanego art. 39 prawa przemysłowego, zostaje ograniczony tymi przepisami, a postępowanie administracyjne w takich sprawach może toczyć się wyłącznie w sposób określony odnośnymi przepisami.

Jeżeli więc w omawianym zakresie uchwała Rady Ministrów ustala

<sup>6</sup> § 15 uchwały, powołanej pod poz. 4.

dla zaopatrzenia w niektóre materiały tryb pośredniego zaopatrywania, tj. za pośrednictwem organizacji odbiorców (dla rzemieślników — izby rzemieślnicze, dla drobnych przemysłowców — ogólnopolskie zrzeszenia) zachodzi wówczas pytanie, jak wygląda sytuacja prawna tych organizacji wobec organów administracji przemysłowej w tych sprawach — a w szczególności, czy są one „stronami” w pojęciu procesowym.

Zarówno izby rzemieślnicze, jak i zrzeszenia prywatnego przemysłu, posiadając osobowość prawną — mogą być stronami przed organami administracji państwowej (art. 26 k.p.a.), lecz dla wytworzenia się tego stosunku prawnego konieczne jest, aby w danym przypadku przedmiotem postępowania tej organizacji przed organami administracji państwowej był ich interes prawny (art. 25 k.p.a.). Aby być stroną w postępowaniu administracyjnym, konieczne jest roszczenie prawne leżące u źródła tego stosunku<sup>7</sup> — tj. roszczenie chronione przez prawo; jest to nieodzowny element pojęcia strony w procesie administracyjnym.

Czy w interesującym nas przypadku organizacje odbiorców mają prawnie chroniony interes uzyskania ze strony organu administracji państwowej zaopatrzenia dla swych członków? Trzeba tu stwierdzić, że ten interes prawny mają jedynie bezpośrednio sami wytwórcy, gdyż w brzmieniu cytowanego art. 39 prawa przemysłowego tylko „prowadzący przemysł” — a nie ich organizacje — są upoważnieni do uzyskania zaopatrzenia. Nie przeczy to ich roli, wyznaczonej im w odpowiednich aktach prawnych do zabiegania o zaopatrzenie dla swych członków, Jakkolwiek w danym przypadku organizacje te występują w roli rzeczników interesów swych członków — odpowiedni przepis prawny wyraźnie rolę ich w tym stosunku administracyjno-prawnym wyznacza. Powołana wyżej uchwała 121 stanowi, że właściwymi do ubiegania się o przydziały surowców dla indywidualnych wytwórców, zrzeszonych w organizacjach odbiorców, są te organizacje. Organizacjom tym wyznacza rolę dokonywania dalszego podziału otrzymanych limitów zaopatrzenia<sup>8</sup> indywidualnym wytwórcom — a zatem izby i zrzeszenia sprawują w tym zakresie funkcję organów administracji państwowej. Jak to już bowiem wyżej wywiedziono, przydzielanie materiałów zaopatrzeniowych stało się obecnie sprawą administracji państwowej. W tym więc zakresie organizacje te sprawują „administrację państwową”, zleconą im normą prawną. Mamy tu do czynienia ze stosunkami administracyjno-prawnymi między różnymi organami administracji państwowej<sup>9</sup> i to istniejącymi

<sup>7</sup> W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1933, s. 7 i a

<sup>8</sup> § 12 uchwały powołanej pod poz. 4.

<sup>9</sup> F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 1, s. 12 i n.

tylko w pewnych kategoriach spraw — niezależnie od całkowicie odmiennego charakteru tego stosunku między tymi samymi organami w innych rodzajach spraw (np. stosunek wydziału przemysłu i izby rzemieślniczej z tytułu ustawowego nadzoru).

Takie ujęcie zagadnienia pozwala na stwierdzenie, że wszelkie sprawy z zakresu zaopatrzenia indywidualnych wytwórców zostały wyjęte spod bezpośredniej kompetencji organów rad narodowych i przekazane „innym organom” (w rozumieniu k.p.a.), tj. izbom rzemieślniczym i zrzeszeniom prywatnego przemysłu — nadal jako „sprawy z zakresu administracji państwowej”.

IV. Czy jednak indywidualny obywatel został pozbawiony w tych sprawach uprawnień procesowych, które zostały mu przyznane w k.p.a. dla ochrony jego interesu prawnego? Wydaje się, że nie. Nic nie staje na przeszkodzie, a przeciwnie — wszystko przemawia za tym, aby dla „pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa”, realizując jedną z podstawowych zasad k.p.a., postępowanie w sprawach tego rodzaju przed organizacjami odbiorców toczyło się właśnie z zachowaniem zasad i form k.p.a. Istniejące bowiem trudności na odcinku zaopatrzenia materiałowego wywołują wiele niezadowolenia wśród prywatnych wytwórców. Ostatnio uchwałą Rady Ministrów nr 194<sup>10</sup> przydzielono szczególnie rzemiosłu doniosłą rolę zaspokajania potrzeb ludności na odcinku usług, na co sprawy zaopatrzenia mają duży wpływ. Umożliwienie zainteresowanym należytej ochrony ich interesów w prawidłowo przebiegającym procesie administracyjnym pozwoliłoby z pewnością usunąć szereg nieprawidłowości, występujących na tym odcinku, a w każdym razie przyczyniłoby się znacznie do pogłębienia zaufania obywateli do organów państwowych. Zresztą k.p.a. w art. 2 §2 pkt 2 wyraźnie stanowi, że stosuje się go również przed innymi organami — nie tylko organami administracji państwowej — gdy organy te są z mocy prawa powołane do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej. Wykazano zaś wyżej, że:

1. sprawy zaopatrzenia są z mocy przepisów prawnych sprawami administracji państwowej,

2. są to sprawy indywidualne poszczególnych wytwórców, a zatem dotyczą przedmiotowo zakresu objętego k.p.a.,

3. organami administracji państwowej (w rozumieniu k.p.a.) są tu zarówno wydziały przemysłu prezydów wojewódzkich rad narodowych (do pewnego etapu „administrowania” w tym zakresie), jak i organizacje

<sup>10</sup> Z dnia 9 VI 1960 r. w sprawie rozwoju usług dla ludności w latach 1961—1965 (M. P. nr 55, poz. 262).

odbiorców, które są powołane do właściwego „administrowania” limitami zaopatrzenia.

Inna sprawa, że wprowadzenie tego trybu postępowania wymagałoby niewątpliwie pewnych pociągnięć organizacyjnych w łonie samych organizacji gospodarczych. Przyczyniłoby się to jednak w poważnym stopniu do konsolidacji tych organizacji, silniejszego związania ich z szeregami drobnych wytwórców i wzrostu ich autorytetu. Ze względów organizacyjnych sprawa wydaje się mniej kłopotliwa w łonie organizacji rzemiosła, ponieważ mamy tu do czynienia z dwustopniową organizacją terenową o charakterze operatywnym — cechy i izby, co pozwoliłoby na utrzymanie dwuinstancyjności w postępowaniu w tych sprawach. Trudniejsze byłoby to do przeprowadzenia w pionie prywatnego przemysłu, gdzie występuje tylko jedna „instancja” — wojewódzkie zrzeszenia, zaś komisja koordynacyjna zrzeszeń na szczeblu centralnym nie ma charakteru administracyjnego organu operatywnego, chyba że nadałoby te uprawnienia wojewódzkim „delegaturom” tej komisji. Wydaje się jednak, że przeszkody czysto organizacyjne nie powinny stanowić o realizacji słusznych uprawnień stosunkowo licznej grupy społecznej, tym bardziej że i tu z łatwością można posłużyć się odpowiednim przepisem k.p.a. — mianowicie art. 13 pkt 4, który jako organ wyższego stopnia, tj. kompetentny do załatwiania odwołań od decyzji I organu, ustanawia dla organizacji samorządowych i innych — odpowiedni organ wyższego stopnia lub organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością. W omawianym tu przypadku byłby to organ administracji przemysłowej odpowiedniego prezydium rady narodowej.

V. Z przedstawionej analizy wąskiego tylko odcinka spraw administracji państwowej wynika, że nie wszystkie sprawy z tej dziedziny znalazły się w sferze działania tak podstawowej normy prawnej, jaką jest w tej mierze k.p.a. A jednak postępowanie przed wszelkimi organami państwowymi w sprawach wkraczających w domenę „praw i obowiązków obywateli” — poza wyjątkami wymienionymi *expressis verbis* w k.p.a. — powinno niewątpliwie być realizowane w sposób ustalony tą ustawą. Takie było bowiem jej założenie programowe i tak chcą widzieć indywidualni obywatele realizację swych uprawnień w ramach socjalistycznej praworządności. Przestrzeganie przepisów prawa jest zaś obowiązkiem wszystkich organów państwowych, niezależnie od tego, czy są to organa, których istotną funkcją jest sprawowanie administracji państwowej, czy też inne organa, które administrację tę sprawują tylko częściowo w zleconych im przez ustawy rodzajach spraw. Dla umocnienia zaś poczucia praworządności w naszym społeczeństwie należy szczególnie zwrócić uwagę na sprawy ze sfery „praw i obowiązków obywateli”

i poddać ich załatwianie trybowi ustalonemu w k.p.a., jako ustawy, mającej właśnie przyczynić się do ochrony interesów obywateli przed nie zawsze jeszcze należytą praktyką organów administracji państwowej.

Niewątpliwie sprawy gospodarcze są sprawami szczególnego typu, choćby dlatego, iż są w dużym stopniu ograniczone poszczególnymi odcinkami narodowych planów gospodarczych i z tego względu realizacja norm prawnych wszystkich organów administracji państwowej w tym zakresie jest w jakimś stopniu z tej przyczyny z góry zdeterminowana. Lecz właśnie dlatego, jeżeli działanie tych organów musi utrzymywać się w określonych planami ramach (tylko ramach), to wybór właściwych form i środków w tych granicach powinien być dokonywany w taki sposób, aby umożliwiał wszechstronne rozpatrzenie roszczeń prawnych wszystkich osób posiadających interes prawny. Może to się odbywać jedynie w trybie prawidłowego procesu administracyjnego, dla którego jedyną formę w naszym przypadku daje k.p.a.