

Stefan Mizera

Zmiany w strukturze i zakresie działania terenowych organów administracji państwowej

Palestra 19/10(214), 1-8

1975

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

STEFAN MIZERA

Zmiany w strukturze i zakresie działania terenowych organów administracji państwowej

Dokonane w latach 1972—1975 reformy strukturalne i zmiany w kompetencjach terenowych organów administracji państwowej stworzyły nowe podstawy funkcjonowania tych organów. Rola i uprawnienia terenowego aparatu administracyjnego w nowej sytuacji organizacyjnej mają również żywotne znaczenie dla pracy zawodowej adwokatów. W opracowaniu przedstawiono główne elementy przebudowy administracji terenowej oraz skomentowano źródła prawne, kształtujące obecnie właściwość rzeczową i miejscową terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej.

I

Wprowadzenie z dniem 1 czerwca 1975 r. dwustopniowej struktury organów władzy i administracji terenowej oraz dokonanie głębokiej reformy w podziale administracyjnym Państwa musiały nieuchronnie wywołać liczne reperkusje w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego w naszym kraju, a także zmiany w jego systemie prawnym. Dokonana w drodze ustawowej¹ modernizacja podziału terytorialnego i organizacji aparatu państwowego stworzyła nowy obraz mapy administracyjnej PRL: w 49 województwach o dość zróżnicowanej skali przestrzennej istnieje 814 miast (w tym 4 podzielone na 21 dzielnic) oraz 2345 gmin.

Miasta i dzielnice większych miast oraz gminy stały się jednostkami podziału administracyjnego stopnia podstawowego. Natomiast jednostkami podziału administracyjnego stopnia wojewódzkiego są obecnie województwa, miasto stołeczne Warszawa, miasto Kraków, miasto Łódź i miasto Wrocław. Stosownie do tak ustalonego podziału administracyjnego kraju działają na obszarze

¹ Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. Nr 16, poz. 89) i ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 16, poz. 91).

odpowiednich jednostek terytorialnych terenowe organy administracji państwowej, będące zarazem organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych w zakresie wykonywania zadań tych organów władzy państwowej.

Terenowymi organami administracji państwowej stopnia podstawowego są obecnie:

- 1) w mieście liczącym do 50 tys. mieszkańców — naczelnik miasta, w mieście zaś powyżej tej liczby mieszkańców oraz w mieście będącym siedzibą wojewódzkiej rady narodowej — prezydent miasta,
- 2) w dzielnicy miasta (podzielonego na dzielnice) — naczelnik dzielnicy,
- 3) w gminie — naczelnik gminy,
- 4) w mieście i gminie, w których działa wspólna rada narodowa — naczelnik miasta i gminy.

Terenowymi organami administracji państwowej stopnia wojewódzkiego są:

- 1) w województwie — wojewoda,
- 2) w województwie stołecznym i miejskim (Kraków, Łódź) — prezydent miasta, a w województwie wrocławskim i mieście Wrocławiu — wojewoda.

Wojewodę i prezydenta miasta powołuje prezes Rady Ministrów po zaopiniowaniu kandydata przez właściwą radę narodową. Naczelnika miasta, gminy, miasta i gminy oraz dzielnicy powołuje terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego po zaopiniowaniu kandydata przez właściwą radę narodową.

Przeprowadzona reforma nie ograniczyła się tylko do reorganizacji systemu terenowych organów władzy i administracji państwowej. W związku bowiem ze zniesieniem dawnego szczebla powiatowego i zwiększeniem liczby województw objęła ona również aparat wymiaru sprawiedliwości, aparat prokuratury, arbitraż państwowy, liczne ogniwa terenowe państwowej administracji nie podporządkowane radom narodowym, ogniwa organizacyjne spółdzielczości, organizacji gospodarczych i społecznych, a w tym również ogniwa (instancje) organizacji politycznych.

Jednym ze strukturalnych elementów reformy jest także utworzenie nowego urzędu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Z przepisów ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o utworzeniu tego urzędu² oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1975 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska³ wynika, że ten naczelnny organ administracji państwowej uzyskał — poza dawnym resortowym zakresem działania⁴ — szereg doniosłych uprawnień w dziedzinie organizacji i funkcjonowania terenowych organów administracji państwowej, w tym — sprawowanie nadzoru nad bieżącą działalnością tych organów, kontrolę stosowania przez nie zasad prawidłowej organizacji pracy i sprawnego załatwiania spraw obywateli, udzielanie terenowym organom administracji państwowej stopnia wojewódzkiego wytycznych w sprawie zakresu czynności wydziałów wchodzących w skład podległych im urzędów. Terenowe organy administracji państwowej mają obowiązek ustalić statuty organizacyjne podległych im urzędów, kierując się przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej⁵. Te statuty organizacyjne powinny w szczególności zawierać wykaz wydziałów wchodzących w skład urzędu i ich organizację wewnętrzną, zakres

² Dz. U. Nr 16, poz. 90.

³ Dz. U. Nr 26, poz. 136.

⁴ Dz. U. z 1972 r. Nr 11, poz. 77.

⁵ Dz. U. Nr 17, poz. 93.

czynności wydziałów oraz zakres spraw, które poza zastrzeżonymi przez terenowy organ administracji państwowej do własnej aprobaty będą załatwiane z upoważnienia tego organu przez dyrektorów (kierowników) wydziałów. Zakresy czynności wydziałów określają właściwe terenowe organy administracji państwowej na podstawie wytycznych organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, a w odniesieniu do wydziałów wchodzących w skład urzędu wojewódzkiego zakres ten ustaliły wytyczne zamieszczone w zarządzeniu nr 2 Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 12 czerwca 1975 r. w sprawie zakresu czynności wydziałów wchodzących w skład urzędów wojewódzkich⁶.

Trzeba jednocześnie zwrócić uwagę na to, że w związku z przeprowadzoną reformą administracyjną zostały przyjęte nowe rozwiązania organizacyjne w kilku wycinkach działalności aparatu administracji państwowej poza systemem rad narodowych. Do tego rodzaju rozwiązań należy utworzenie okręgowych zarządów dochodów państwowych i kontroli finansowej, podległych Ministrowi Finansów⁷. Zarządy te są organami właściwymi w sprawach ustalania podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych od jednostek gospodarki uspołecznionej objętych budżetem centralnym oraz w sprawach kontroli finansowej jednostek gospodarki uspołecznionej i nie uspołecznionej, jak również kontroli wykonywania obowiązków podatkowych (w tym: ujawnianie i zwalczanie przestępstw popełnianych na szkodę Państwa lub jednostek gospodarki uspołecznionej oraz przestępstw i wykroczeń skarbowych). Te zarządy dochodów państwowych i kontroli finansowej, nie podporządkowane terenowym organom administracji państwowej, zastąpiły działające przedtem inspektoraty kontrolno-rewizyjne, a ich kompetencje i terytorialny obszar działania określiły przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania i uprawnień Ministra Finansów oraz jego organów w zakresie dochodów Państwa i kontroli finansowej⁸, a ponadto rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 1975 r. w sprawie określenia siedzib okręgowych zarządów dochodów Państwa i kontroli finansowej oraz terytorialnego zakresu ich działania⁹.

Do rzędu nowych rozwiązań organizacyjnych należy również wyodrębnienie z systemu terenowych organów administracji państwowych urzędów do spraw cen. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 1975 r. w sprawie utworzenia okręgowych oddziałów Państwowej Komisji Cen¹⁰ ustalono ich siedziby i obszary właściwości. Oddziały Państwowej Komisji Cen przejęły m.in. uprawnienia do ustalania i zmiany cen (opłat), należące poprzednio do właściwości terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego (wojewódzkie komisje cen) — z wyjątkiem uprawnień do ustalania i zmiany opłat za usługi komunalne.

Należy zauważyć, że modernizacja podziału administracyjnego i systemu terenowych organów administracji państwowej nie tylko wprowadziła istotne zmiany w strukturze organizacyjnej tego systemu, ale i wywołała daleko idące przemieszczenia kompetencji w wielu dziedzinach, należących do zakresu działania administracji państwowej na podstawie przepisów dotychczas obowiązującego prawa. Pierwszy zresztą etap zmian w zakresie kompetencji rzeczowej i miejscowej organów administracji państwowej I instancji wynikał już z przepisów rozporządzenia Rady

⁶ Dz. Urzędowy MAGTiOS z 1975 r. Nr 1, poz. 1.

⁷ Artykuł 9 ustawy z dnia 28 maja 1975 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 91).

⁸ Dz. U. Nr 18, poz. 98.

⁹ Dz. U. Nr 18, poz. 102.

¹⁰ Dz. U. Nr 20, poz. 110.

Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie przekazania niektórych spraw do właściwości naczelników gmin oraz prezydentów rad narodowych miast nie stanowiących powiatów i ich organów.

II

Naczelna Rada Adwokacka jako naczelny organ samorządu adwokackiego, doceniając doniosłe znaczenie polityczne przeprowadzonych zmian prawno-ustrojowych, zmierzających do doskonalenia metod funkcjonowania Państwa, podjęła uchwałę z dnia 14 czerwca 1975 r. w sprawie dostosowania struktury samorządowej adwokatury do nowego podziału administracyjnego kraju¹¹. Jak słusznie podkreślono w tej uchwale, również w adwokaturze muszą znaleźć odbicie myśli przewodnie reformy, a to przez doskonalenie funkcjonowania samorządu i organizacji obsługi prawnej ludności. Działalność adwokatury w najbliższym okresie i w dalszej przyszłości nie może się oczywiście ograniczyć do formalnie pojmowanej adaptacji do nowych warunków, lecz powinna je w pełni przyswoić sobie po to, aby uczynić warsztat zawodowy każdego członka zespołu adwokackiego społecznie jeszcze bardziej wartościowym i użytecznym. Zakres zainteresowania adwokatury skutkami dokonanej reformy administracyjnej to nie tylko dostosowanie struktury jej samorządu, czy nawet rewizja rozmieszczenia jej kadry stosownie do potrzeb społecznych, lecz jednocześnie wzięcie aktywnego udziału w utrwalaniu porządku prawnego w obrębie nowej organizacji administracji państwowej.

Jednym z elementów prawidłowej obsługi prawnej ludności przez członków adwokatury jest m.in. pełne rozeznanie w podziale kompetencji i wszechstronna orientacja w zakresie działania terenowych organów administracji państwowej w nowym układzie administracyjnym. Świadczenie pomocy prawnej obywatelom ze strony adwokatów w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej nie było dotychczas tak upowszechnione, jak to ma miejsce na forum sądowym. Można nawet otwarcie powiedzieć, że prowadzenie spraw administracyjnych na zlecenie i w interesie obywateli jest przez wielu adwokatów traktowane tradycjonalistycznie jako zajęcie drugorzędne (do czego w niemałym stopniu przyczyniają się zapewne niskie stawki wynagrodzeń za takie sprawy). Tymczasem zaś nie można negować, że wiele spraw o żywotnym znaczeniu dla obywateli podlega rozstrzygnięciu przez organy administracji państwowej, nawet takich spraw, które tradycyjnie należały do sfery prawa cywilnego. Wystarczy tu wskazać na sprawy uwłaszczeń na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych¹² czy też na przepisy o obrocie nieruchomościami w miastach i sprzedaży mieszkań przez Państwo.

Zakres reglamentacji administracyjnoprawnej i związana z nią właściwość organów administracji terenowej są w naszym systemie prawnym rozległe. Dotyczy to m.in. spraw mienia prywatnego (sprawy wywłaszczeniowe, sprawy budowlane), świadczeń socjalnych (emerytury, renty, sprawy zdrowia), spraw z zakresu gospodarki mieszkaniowej, nie mówiąc już o sprawach podatkowych czy sprawach koncesyjnych. Organizatorska funkcja organów administracji państwowej dotyka wielu sfer, w których głęboko są uwikłane interesy i prawa obywateli. Tymczasem zaś świadomość prawna i znajomość obowiązującego prawa jest w szerokiej kręgu społeczeństwa dość nikła. W związku z tym poszukiwanie pomocy prawnej przez

¹¹ Tekst tej uchwały zamieszczono w „Palestrze” nr 7-8 z br.

¹² Dz. U. Nr 27, poz. 250.

obywateli w celu rozwikłania ich trudności życiowych znajduje się na porządku dziennym. Świadczy o tym szeroko stosowane poradnictwo prawne na łamach gazet i czasopism.

Zespoły adwokackie wykonują z mocy ustawy o ustroju adwokatury funkcje usługowe i decydującym sprawdzianem ich użyteczności społecznej oraz racji istnienia jest zaspokajanie potrzeb ludności w zakresie obsługi prawnej we wszystkich dziedzinach, a więc nie tylko w wymiarze sprawiedliwości. Do takiej obsługi prawnej powinna wchodzić w coraz większym rozmiarze reprezentacja interesów obywateli przed organami administracji państwowej i ochrona praw podmiotowych w toku postępowania administracyjnego. Udział adwokatów w tym postępowaniu w sprawach indywidualnych z zakresu administracji państwowej przyczynia się do podnoszenia stylu działania administracji państwowej, do jej odbiurokratyzowania i utrwalania kultury prawnej. Uporczywe dążenie do przestrzegania praworządności w działalności organów administracji państwowej jest zadaniem adwokatury nie mniej koniecznym niżeli walka o prawo na salach sądowych. Zadanie to jest przy tym w pracy zawodowej adwokatów częstokroć trudniejsze, jeśli się uwzględni bardzo rozbudowany, a po części także nie uporządkowany stan naszego ustawodawstwa administracyjnego i jego skomplikowane nieraz konstrukcje prawne. Orzecznictwo administracyjne jest też w praktyce często wadliwe. Ilustracją tego zjawiska jest wymowna informacja prasowa¹⁸: „Kiedy od szczególnie konfliktowych decyzji władz wyłączeniowych odwołuje się co dwudziesty petent, od decyzji lokalowych co siódmy, w niektórych grupach opodatkowania (np. rzemieślnicy opodatkowani podatkami dochodowym i obrotowym) liczba żalących się dochodzi do 22 procent. Wyższe instancje finansowe z Ministerstwem Finansów włącznie zmuszone są w co trzeciej sprawie zajmować stanowisko krytyczne wobec decyzji aparatu finansowego (...)”.

III

Reorganizacja systemu terenowych organów administracji państwowej, przeprowadzona w trzech etapach (w latach 1972, 1973 i 1975), przyniosła — jak wiadomo — istotne zmiany o charakterze strukturalnym, a mianowicie utworzenie jednoosobowych organów na wszystkich szczeblach terenowej administracji państwowej w postaci wojewodów, prezydentów lub naczelników oraz zniesienie działających w dawnym systemie prezydiów rad narodowych wydziałów jako samostanownych terenowych organów administracji państwowej, które kierowały poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwości rad narodowych. Dokonane w trzecim etapie reformy zniesienie powiatów jako jednostek podziału administracyjnego uprościło strukturę administracji terenowej i pociągnęło za sobą zmiany we właściwości miejscowej i rzeczowej terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego.

Trzeba przypomnieć, że przeniesienie kompetencji z wyższych ogniw administracji państwowej do ogniw niższych nastąpiło już poprzednio w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 maja 1974 r. w sprawie przekazania niektórych spraw z zakresu właściwości organów administracji państwowej wyższego stopnia do właściwości organów administracji państwowej niższego stopnia (Dz. U. Nr 22, poz. 131).

Obecnie decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwo-

¹⁸ Tygodnik „Polityka” nr 33 z dnia 16 sierpnia br., w którym zamieszczono artykuł Stanisława Podemskiego pt. „Krzyżówka z finansów”.

wej, zgodnie z przepisami ogólnej procedury administracyjnej¹⁴, wydają w I instancji:

- 1) naczelnik gminy (miasta i gminy) — na terenie gminy (miasta i gminy),
- 2) prezydent lub naczelnik miasta — na terenie miasta nie podzielonego na dzielnice, a na terenie dzielnicy — naczelnik dzielnicy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej¹⁵.

Po zniesieniu powiatów zadania i uprawnienia oraz sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej należące w myśl dotychczasowych przepisów do powiatowych organów administracji państwowej przejęły odpowiednie organy stopnia podstawowego. Ale od tej zasady nastąpiły różnego rodzaju odstępstwa. Pierwsze z tych odstępstw wynika z udzielonego Radzie Ministrów upoważnienia do określenia zadań i uprawnień, które przejąć mają organy stopnia wojewódzkiego, i to wynikających nie tylko z rozporządzeń Rady Ministrów, ale i z szczególnych ustaw. Również ministrowie zostali zobowiązani do analogicznego określenia zadań i uprawnień wynikających z rozporządzeń i zarządzeń przedtem przez nich wydanych. Właśnie na podstawie wspomnianych delegacji zostały dotychczas wydane:

a) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie określenia zadań i uprawnień należących do powiatowych rad narodowych i naczelników powiatów, które przejmują wojewódzkie rady narodowe i wojewodowie¹⁶,

b) uchwała nr 90 Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie określenia zadań i uprawnień należących do naczelników powiatów, które przejmują wojewodowie¹⁷,

c) rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 11 sierpnia 1975 r. w sprawie określenia uprawnień naczelników powiatów w zakresie ruchu drogowego, które przechodzą do wojewodów¹⁸.

Zadania i uprawnienia dawnych naczelników powiatów przejęte przez wojewodów mają różny ciężar gatunkowy i dotyczą w zasadzie spraw wykraczających w wym zasięgiem poza obszar pojedynczej gminy lub miasta bądź też związanych z decyzjami administracyjnymi pociągającymi za sobą znaczniejsze skutki finansowe.

Do grupy indywidualnych decyzji z zakresu administracji państwowej, do których wydawania zostali upoważnieni wojewodowie, należą m.in.: wydawanie pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód¹⁹, wydawanie zezwoleń na zmianę uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania²⁰, orzekanie o wywłaszczeniu nieruchomości, ustaleniu odszkodowania, nadaniu własności nieruchomości zamiennej, o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej oraz wykonywanie czynności z tym związanych — w wypadku gdy wartość szacunkowa nieruchomości określone według art. 8 ustawy wywłaszczeniowej²¹ wynosi przeszło 500 tys. złotych.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168, z 1962 r. Nr 33, poz. 156, z 1972 r. Nr 49, poz. 314, z 1973 r. Nr 47, poz. 276 i z 1975 r. Nr 16, poz. 91.

¹⁵ Art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (tekst jednolity: Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139).

¹⁶ Dz. U. Nr 17, poz. 94 i Nr 31, poz. 165.

¹⁷ M. P. Nr 17, poz. 110.

¹⁸ Dz. U. Nr 29, poz. 155.

¹⁹ Art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. — Prawo wodne, Dz. U. Nr 31, poz. 230.

²⁰ Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa, Dz. U. Nr 48, poz. 283.

²¹ Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 i Nr 22, poz. 131.

Przeniesienie do kompetencji wojewodów jako organów I instancji uprawnień do wydawania określonych w powołanych wyżej aktach normatywnych decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej ma szczególne znaczenie, jeśli się uwzględni, że tego rodzaju decyzje wydawane przez wojewodów oraz przez prezydenta m.st. Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi są ostateczne w administracyjnym toku postępowania (a więc nie przysługuje od nich odwołanie).

Drugim wyłomem w generalnej zasadzie podziału kompetencji zniesionych powiatowych organów administracji państwowej jest ustalenie, że zadania i uprawnienia oraz sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej, należące w myśl dotychczasowych przepisów do miejskich organów administracji państwowej w miastach stanowiących do 1 czerwca 1975 r. powiaty, należą do odpowiednich organów administracji państwowej w tych miastach. To postanowienie stosuje się odpowiednio do dzielnicowych organów administracji państwowej w miastach podzielonych na dzielnice.

Zniesienie podziału miast na miasta stanowiące powiaty i miasta nie mające statusu powiatu miało na celu ujednoczenie pozycji organów miejskich wszystkich miast stopnia podstawowego. Jednakże w danym stanie prawnym nie oznacza to ujednoczenia kompetencji miejskich organów administracji państwowej, jak to wyżej wskazano. W miastach, w których zniesiony został podział na dzielnice (Poznań, Gdańsk, Szczecin), dotychczasowy zakres działania naczelników dzielnic został przejęty przez prezydentów tych miast. Decyzje administracyjne wydawane przez tego rodzaju organy administracji państwowej są zaskarżalne w administracyjnym toku instancji do wojewódzkich organów administracji państwowej. Pewne *novum* stanowi przepis (art. 61 ust. 1 ustawy o radach narodowych), że w miastach liczących więcej niż 300 tys. mieszkańców, a nie podzielonych na dzielnice, prezydenci miast mogą tworzyć ekspozytury urzędów miejskich. Ekspozytury te nie są jednak samodzielnymi organami administracji państwowej I instancji, lecz działają z upoważnienia prezydentów miast.

Istnieją również niektóre rodzaje spraw z zakresu administracji państwowej, które z upoważnienia wojewodów, prezydentów miast, naczelników miast, dzielnic i gmin mogą w ich imieniu załatwiać, a także wydawać w takich sprawach decyzje administracyjne (art. 2 § 2 k.p.a.) kierownicy terenowych zjednoczeń, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji. Określenie tego rodzaju spraw należy do prezesa Rady Ministrów. Obecnie mają w tej materii zastosowanie przepisy rozporządzenia z dnia 1 października 1974 r. (z odpowiednią modyfikacją treści §§ 3 i 4 tego rozporządzenia)²². Decyzje we wskazanych w tym rozporządzeniu sprawach indywidualnych z zakresu administracji, wydawane z upoważnienia wojewodów przez kierowników zjednoczeń, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji, są ostateczne (w pozostałych wypadkach organami wyższego stopnia są wojewodowie, do których przysługuje złożenie odwołania bądź zażalenia). Decyzje te mogą być uchylane lub zmieniane przez właściwych ministrów na zasadach określonych odrębnymi przepisami²³. Tryb nadzoru pozainstancyjnego regulują — jak wiadomo — w ogólnym postępowaniu administracyjnym przepisy rozdziału 12 k.p.a. (art. 135—142).

Trzeba w końcu zaznaczyć, że zniesienie szczebla powiatowego w drodze nowelizacji ustawy o radach narodowych pociągnęło za sobą szereg zmian w innych obowiązujących aktach prawnych, w tym zwłaszcza w postępowaniu egzekucyjnym

²² Dz. U. Nr 36, poz. 214.

²³ Art. 81 pkt 3 ustawy o radach narodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139).

w administracji i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Zmiany te należy mieć na uwadze przy załatwianiu indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej w nowym układzie organizacyjnym administracji terenowej.

JAN GWIAZDOMORSKI

Dwa problemy dotyczące obowiązku alimentacyjnego

Artykuł składa się z dwóch rozdziałów. W pierwszym, z okazji omawiania legitymacji czynnej w procesach alimentacyjnych, rozważana jest wykładnia art. 143 k.r.o. Przyjęte zostało zapatrywanie, że zasadę wyrażoną w powołanym przepisie stosować należy do dochodzenia roszczeń majątkowych, związanych z ojcostwem pozamatżeńskim, przez wszystkie osoby, którym roszczenia takie mogą przysługiwać. W rozdziale drugim, poświęconym omówieniu skutków upływu czasu na roszczenia alimentacyjne, wyrażone zostało i uzasadnione zapatrywanie, że zasada pro praeterito non vivitur nie obowiązuje na gruncie przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Rozdział pierwszy

LEGITYMACJA W PROCESACH ALIMENTACYJNYCH¹

Jeżeli osoba zobowiązana do świadczeń alimentacyjnych obowiązku swego nie wykonuje, osoba uprawniona do żądania alimentacji może w drodze sądowej dochodzić przysługujących jej roszczeń². W prawie polskim obowiązuje zasada, że wszelkich roszczeń alimentacyjnych dochodzić należy w procesie. Także w procesie, w razie zmiany stosunków, żądać należy — na podstawie art. 138 k.r.o. — zmiany orzeczenia lub umowy, dotyczących obowiązku alimentacyjnego³. Wreszcie w pro-

¹ Ignatowicz: Proces o ustalenie ojcostwa i roszczenia z nim związane, NP 1950, nr 12, s. 38 i n., 1951, nr 1, s. 42 i n.; tenże: Kilka uwag o procesie o ustalenie ojcostwa i o alimenty po śmierci domniemanego ojca, NP 1956, nr 4, s. 94 i n.; Waligórski: Dochodzenie alimentów w procesie, PiP 1951, nr 8/9, s. 332 i n.; Ziemiński: Jak dochodzić ojcostwa i alimentów dla dziecka, 1956; Włodzka: Postępowanie sądowe w sprawach o alimentację, ZUJ, Prawo z. 4, 1957, s. 227 i n.; Lipiński: Dochodzenie i egzekucja alimentów, Prz. Zag. Socj. 1955, nr 6, s. 14 i n.; Dąbrowa: Dochodzenie roszczeń majątkowych związanych z ojcostwem, ZUW, seria A, nr 10, s. 213 i n.

Zob. także objaśnienia do odpowiednich artykułów kodeksu postępowania cywilnego, podane w Komentarzu do k.p.c. opracowanym pod redakcją Resicha i Siedleckiego, 1969.

² Co do przepisów dotyczących dochodzenia roszczeń alimentacyjnych, wysuwa Sośniak (Alimentacja jako zjawisko społeczne, ZUJ, Prawo z. 4, 1957, s. 71, 72) trzy naczelnne postulaty: wszechstronności badania sprawy, szybkości działania sądu, dążenia do prawdy obiektywnej.

³ W orz. SN z 12 września 1969 r. III CRN 524/69 (OSNCP 1970, poz. 114) stwierdzono, że zachowała aktualność uchwała SN (7) z 16 listopada 1954 r. I CO 41/54 (OSN 1956, poz. 3), według której zmniejszenia lub ograniczenia czasu trwania obowiązku alimentacyjnego dochodzić można tylko powództwem opartym na art. 41 k.r. z 1950 r. (obecnie: na podstawie art. 138 k.r.o.).

Sawczuk: Umorzenie egzekucji alimentów z art. 573 § 1 pkt 2 d.k.p.c., NP 1959, nr 6, s. 670 i n. Zob. także Pietrzykowskiego odpowiedź na pytanie prawne, NP 1957, nr 12, s. 128, 129.