

Jan Grabowski

Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed komisjami do spraw górniczych

Prawne Problemy Górnictwa 6, 23-34

1983

Artykuł został 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.

Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed komisjami do spraw górniczych

Jan Grabowski

I

Jednym z głównych celów nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej ustawą z 31 I 1980 r.¹ było ujednoczenie trybu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego przez objęcie zakresem stosowania kodeksu wielu procedur tzw. wyspecjalizowanych, regulowanych poprzednio odrębnymi przepisami. Trzeba na wstępie podkreślić, że kodeks postępowania administracyjnego od chwili jego uchwalenia w roku 1960 nie zajmował nigdy pozycji „monopolistycznej” w systemie przepisów prawa administracyjnego procesowego. Nie spełniał tym samym, w takim choćby stopniu, jak to czyni kodeks postępowania cywilnego czy kodeks postępowania karnego, wymogów uniwersalności i wyłączności stawianych z reguły kodyfikacjom procesowym.

Co prawda jeszcze w toku prac nad projektem k.p.a. pojawiały się, również w samej komisji kodyfikacyjnej, głosy wskazujące na potrzebę opracowania kodeksu o zakresie uniwersalnym, który by unifikował tryb postępowania niemal we wszystkich dziedzinach administracji państwowej. Za zlikwidowaniem bądź ograniczeniem do minimum tzw. procedur odrębnych wypowiedziała się wówczas, między innymi, większość przed-

¹ Ustawa z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — kodeks postępowania administracyjnego. Dz. U. nr 4, poz. 5 (dalej: ustawa z 1980 r.).

stawicieli administracji terenowej. Wskazywali oni na korzyści, jakie przyniosłaby unifikacja procedury w praktyce stosowania przepisów prawa administracyjnego².

Koncepcja pełnej kodyfikacji postępowania administracyjnego nie została jednak przyjęta w ostatecznej wersji projektu k.p.a., na co niemały wpływ miało stanowisko niektórych resortów opowiadających się za utrzymaniem odrębnych regulacji procesowych w sprawach, które należą do ich właściwości.

Kodeks postępowania administracyjnego w efekcie stał się aktem prawnym normującym jedynie ogólny, wzorcowy model postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Model ten może być stosowany na zasadzie wyłączności jedynie w sprawach najbardziej typowych, tj. tam, gdzie nie ma potrzeb szczególnego akcentowania niektórych stadiów postępowania, modyfikowania toku instancji, stwarzania stronom szczególnych gwarancji procesowych itp.

W ogólnej liczbie spraw indywidualnych rozstrzyganych przez organy administracji państwowej zdecydowana większość była załatwiana w trybie tzw. postępowań szczególnych, opartych na rozwiązaniach prawnoprocesowych odmiennych od modelu procedury k.p.a.³

W tym stanie rzeczy, wobec obiektywnego faktu daleko idącej dekodyfikacji postępowania administracyjnego, ważną sprawą stało się określenie stosunku k.p.a. do szczególnych rozwiązań procesowych, rozsianych w aktach normatywnych różnej rangi. W pierwotnym tekście kodeksu (przed nowelizacją z 1980 r.) kwestię tę rozstrzygały przepisy art. 194 i 195, a częściowo także art. 189. Wśród postępowań tzw. wyspecjalizowanych można wyróżnić dwie zasadnicze grupy.

Do pierwszej grupy zalicza się postępowania wyłączone (autonomiczne), w których przepisy k.p.a. nie mają w ogóle zastosowania. Enumeratywny katalog tych postępowań zawierał art. 194 § 1 k.p.a. Za celowością wyłączenia tych procedur z zakresu k.p.a. przemawiały: bądź to szczególna funkcja danego postępowania, bliższa modelowi postępowania sądowego (np. postępowanie karno-administracyjne, karne skarbowe, dyscyplinarne), bądź też szczególna pozycja i zadania organu rozstrzygającego (np. postępowania przed organami administracji wojskowej lub

² Szerzej na ten temat J. Litwin: *Z zagadnień mocy obowiązującej niektórych przepisów proceduralnych pod rządem k.p.a.* „Palestra” 1961, nr 10, s. 21 i nast.; S. Rozmaryn: *Projekt k.p.a. w nowej postaci.* PiP 1960, nr 4—5, s. 611 i nast.

³ Badania nad zakresem stosowania k.p.a. prowadzone przez INP PAN w końcu lat sześćdziesiątych wykazały, że zaledwie 25% decyzji administracyjnych wydaje się wyłącznie z zachowaniem trybu postępowania określonego w k.p.a. Pozostała liczba spraw postępowania była prowadzona na podstawie przepisów szczególnych, przy posiłkowym jedynie stosowaniu postanowień k.p.a.

przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi). Należy jednak zaznaczyć, że katalog wyłączeń obejmował i takie postępowania typowo administracyjne, których całkowite wyłączenie z zakresu k.p.a. nie znajdowało żadnego racjonalnego uzasadnienia (np. postępowanie podatkowe czy też postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych)⁴.

Druga grupa postępowań wyspecjalizowanych obejmuje tzw. procedury odrębne (nieautonomiczne). Chodzi w tym wypadku nie tyle o całe systemy proceduralne, ile raczej o pojedyncze przepisy lub fragmenty procesowe uregulowane przepisami szczególnymi w sposób odmienny od rozwiązań przyjętych w k.p.a. Postępowania odrębne, które obowiązywały przed wejściem w życie k.p.a., zostały uchylone na mocy generalnej klauzuli derogacyjnej z art. 195 § 1, chyba że wyraźny przepis kodeksu dopuszczał odmiennie uregulowanie danej kwestii procesowej w przepisach szczególnych⁵. W stosunku natomiast do szczególnych przepisów proceduralnych, które ukazywały się po wejściu w życie k.p.a. (np. w prawie budowlanym, lokalowym, wynalazczym, górniczym), obowiązywała ogólna zasada *lex posterior derogat priori*. Oznacza to, że przepisy kodeksu, jako *lex generalis*, znajdowały zastosowanie we wszystkich przypadkach nie uregulowanych odmiennie przepisami szczególnymi.

II

Przedstawione uwagi na temat zakresu stosowania przepisów k.p.a. w pierwszym dwudziestolecu jego obowiązywania zdają się potwierdzać tezę, że kodeks nie spełniał w dostatecznym stopniu tej funkcji, jaką wyznacza się zazwyczaj kodyfikacjom prawa procesowego. Szeroki zakres wyłączeń z mocy obowiązującej k.p.a. oraz systematyczne rozszerzanie mozaiki tzw. postępowań odrębnych sprawiły, że fakt formalnego obowiązywania kodeksu nie wpłynął w istotny sposób na ujednoczenie systemu prawnego postępowania administracyjnego. Stąd też w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego wśród podstawowych celów nowelizacji k.p.a. wymieniono na pierwszym

⁴ Szerzej na ten temat J. Jendrośka: *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*. W: *System prawa administracyjnego*. T. 3. Warszawa 1978, s. 160 i nast.

⁵ Zob. np. art. 129 § 3, 163 i inne k.p.a. (tekst jednolity z 1980 r.).

miejscu unifikację postępowania administracyjnego⁶. Powstaje zatem pytanie, w jakim stopniu ustawodawcy udało się ten cel osiągnąć.

Trafnym — z punktu widzenia techniki legislacyjnej — rozwiązaniem było wprowadzenie do ustawy rozdziału I, określającego zakres obowiązywania kodeksu (art. 1—5 k.p.a.). W pierwotnym tekście kodeksu z 1960 r. przepisy dotyczące zakresu jego stosowania były bowiem rozproszone w postanowieniach początkowych (art. 1—3) oraz końcowych (art. 189 oraz 193—195), co stwarzało w praktyce dodatkowe trudności interpretacyjne. W aktualnym tekście postanowienia art. 1, 2, 3 § 3 i 4 oraz art. 4 określają przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania k.p.a. Zagadnienia te nie stanowią jednak bezpośredniego przedmiotu niniejszych rozważań⁷.

Artykuł 3 § 1 i 2 zawiera katalog wyłączeń z zakresu obowiązywania k.p.a., wymieniając kilka rodzajów postępowań, w których przepisy kodeksu nie znajdują zastosowania. Wyrazem tendencji unifikacyjnych jest znaczne ograniczenie liczby tych postępowań w porównaniu z katalogiem, jaki zawierał dawny art. 194 k.p.a.⁸ Zakresem stosowania k.p.a. objęto kilka dziedzin spraw, w których postępowanie dotychczas było regulowane przepisami szczególnymi. Dotyczy to w szczególności postępowania w sprawach: podatkowych, ubezpieczeń społecznych, dostarczania środków transportowych na potrzeby obrony państwa oraz odpowiedzialności za szkodę wyrządzone w majątku państwowym.

Ustawodawca pozostawia jednocześnie możliwość dalszego ograniczenia liczby postępowań wyłączonych z zakresu k.p.a, a to w dwojaki sposób. Po pierwsze — art. 3 § 2 *in fine* przewiduje, że w wymienionych wcześniej sprawach nie stosuje się przepisów kodeksu, **o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej** (podkr. — J. G.). Po drugie — na mocy art. 3 § 5 upoważniono Radę Ministrów do rozciągnięcia w drodze rozporządzenia przepisów kodeksu na postępowania wymienione w § 2 tegoż artykułu.

⁶ Zob. *Przemówienie posła sprawozdawcy Sylwestra Zawadzkiego w I czytaniu projektu ustawy*, W: *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*. Warszawa 1980, s. 16.

⁷ Obszerne omówienie istoty zmian w zakresie obowiązywania k.p.a. daje J. Borkowski: *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*. W: *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 119 i nast.

⁸ Przepisów kodeksu obecnie nie stosuje się do postępowania arbitrażowego i karno-skarbowego oraz w sprawach: powszechnego obowiązku obrony, należących do właściwości wojskowych organów administracji państwowej, dyscyplinarnych, należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Do postępowania w tych sprawach stosuje się jednak przepisy działu VIII k.p.a. o skargach i wnioskach (art. 3 § 4 k.p.a.).

Warto również zwrócić uwagę na postanowienie art. 5 § 1 k.p.a., zgodnie z którym w przypadku, gdy przepis prawa powołuje się na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy k.p.a.

Postanowienia rozdziału I k.p.a. nie rozstrzygają jednak całości zagadnień związanych z zakresem obowiązywania kodeksu. Z punktu widzenia oceny stopnia unifikacji postępowania administracyjnego szczególnie istotne znaczenie ma bowiem określenie stosunku przepisów k.p.a. do tzw. procedur odrębnych (nieautonomicznych). Przed nowelizacją kwestię tę regulował w sposób lapidarny i niejasny art. 195 § 1, co — jak już powiedziano — przyczyniło się istotnie do postępującej dekodyfikacji postępowania administracyjnego.

W chwili obecnej zagadnienie to rozstrzyga przepis art. 12 ustawy z 1980 r. Przepis ten na skutek niefortunnego — moim zdaniem — zabiegu legislacyjnego nie znalazł się w tekście jednolitym k.p.a., lecz został umieszczony w części wstępnej obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 17 III 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu kodeksu postępowania administracyjnego⁹. Wydaje się, że przepis art. 12, ze względu na treść, powinien się znaleźć w przepisach końcowych k.p.a., i trudno doprawdy zrozumieć powody, dla których nie został włączony do tekstu jednolitego. Treść powołanego przepisu może budzić wątpliwości natury interpretacyjnej, przeto wypada poświęcić mu nieco więcej uwagi.

Artykuł 12 ust. 1 ustawy z 1980 r. stwierdza, że z dniem wejścia w życie ustawy tracą moc wszelkie przepisy dotyczące spraw unormowanych w k.p.a. Jednocześnie ust. 2 art. 12 utrzymuje w mocy — na zasadzie enumeratywnego wyczerpania — wiele przepisów szczególnych rangi ustawowej, które regulują niektóre kwestie proceduralne w sposób odmienny, niż to czyni k.p.a.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że stosunek k.p.a. do procedur szczególnych został rozstrzygnięty w sposób jednoznaczny — na rzecz zasady wyłączności stosowania w tych postępowaniach ogólnych przepisów kodeksu. Krąg wyjątków od tej zasady obejmowałby stosunkowo niewielką liczbę szczególnych przepisów procesowych, wymienionych w art. 12 ust. 2.

Konfrontacja treści wspomnianych przepisów szczególnych z odpowiednimi postanowieniami k.p.a. może jednak nasunąć wątpliwości co do rzeczywistego zakresu odrębności owych procedur szczególnych. Dobrą ilustracją tych wątpliwości może być analiza niektórych przepisów proceduralnych prawa górniczego.

⁹ Dz. U. 1980, nr 9, poz. 26.

III

Na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1980 r. utrzymuje się w mocy art. 74 ust. 2, art. 77 ust. 1, art. 78 ust. 1 i art. 81 ust. 6 dekretu z 6 V 1953 r. prawo górnicze¹⁰. Wszystkie wymienione przepisy znajdują się w rozdziale II dekretu, poświęconym zapobieganiu szkodom górniczym i ich naprawie, a konkretniej — regulują różne kwestie z zakresu postępowania przed komisjami do spraw szkód górniczych.

Wspomniane przepisy nie wyczerpują całości zawartych w dekreście postanowień proceduralnych w dziedzinie naprawy szkód górniczych, przeto powstaje pierwszy istotny problem: Czy utrzymanie w mocy wymienionych przepisów dekretu oznacza — *a contrario* — uchylenie, na zasadzie ogólnej klauzuli derogacyjnej z art. 12 ust. 1 ustawy z 1980 r., wszystkich pozostałych postanowień dekretu, gdy dotyczą one kwestii unormowanych w k.p.a.?

Punktem wyjścia poszukiwania odpowiedzi na to pytanie może być — jak się wydaje — analiza postanowień art. 77 ust. 2 i art. 74 ust. 2 prawa górniczego. Pierwszy z wymienionych przepisów nakazuje prowadzenie postępowania przed komisjami do spraw szkód górniczych według przepisów o postępowaniu administracyjnym¹¹, jeśli prawo górnicze lub oparte na nim przepisy nie stanowią inaczej. W postanowieniu tym znalazła więc potwierdzenie dotychczasowa zasada stosowania przepisów k.p.a. jako *lex generalis* w tych wszystkich przypadkach, w których nie istnieją szczególne normy prawno-proceduralne.

Skoro jednak art. 12 ust. ustawy z 1980 r. wyraźnie stanowi, że tracą moc **wszelkie przepisy** dotyczące spraw unormowanych w k.p.a. (oczywiście z wyjątkiem przepisów wymienionych w ust. 2 tegoż artykułu), to powstaje pytanie, czy generalna dyspozycja ust. 2 art. 77 dekretu zachowuje nadal aktualność. Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie musi być negatywna.

Nie jest — jak sądzę — rzeczą przypadku ani przeoczenia to, że powołany przepis nie został utrzymany w mocy na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1980 r. Utrzymanie go przekreślałoby bowiem *ratio* ogólnej klauzuli derogacyjnej z ust. 1 art. 12, dopuszczając obowiązywanie szczególnych norm procesowych również w tych kwestiach, które zostały wyraźnie uregulowane w k.p.a. Klóciłoby się to w sposób oczywisty z podstawowym celem nowelizacji kodeksu, którym było ujednoczenie trybu postępowania administracyjnego. Potwierdzeniem wysuniętej tezy wydaje się też fakt utrzymania w mocy przepisu ust. 2 art. 74 dekretu,

¹⁰ Tekst jednolity: Dz. U. 1978, nr 4, poz. 12 (dalej: dekret).

¹¹ Zgodnie z wiążącą dyrektywę interpretacyjną art. 5 § 1 k.p.a. należy przez to rozumieć przepisy kodeksu.

który upoważnia Radę Ministrów do określania w drodze rozporządzenia między innymi zasad postępowania przed komisjami do spraw górniczych w zakresie nie unormowanym przepisami k.p.a.

Dotychczasowe rozważania mogą dać podstawę do sformułowania wstępnej tezy, że w postępowaniu przed komisjami do spraw szkód górniczych stosuje się genralne zasady kodeksu postępowania administracyjnego przy zachowaniu odrębności wynikających z przepisów prawa górniczego, wymienionych w art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1980 r. Rada Ministrów ponadto może określić w drodze rozporządzenia szczegółowe rozwiązania proceduralne w sprawach, które nie zostały uregulowane w kodeksie¹².

Do pełniejszej oceny stopnia zbliżenia postępowania przed komisjami do spraw szkód górniczych do modelu ogólnego postępowania administracyjnego jest niezbędne — jak sądzę — porównanie treści wspomnianych przepisów dekretu z treścią odpowiednich postanowień k.p.a.

IV

Przepis art. 77 ust. 1 dekretu określa podmioty legitymowane do wszczęcia postępowania. Komisja do spraw szkód górniczych wszczyna postępowanie bądź to z urzędu, bądź na wniosek osoby zainteresowanej, przedsiębiorstwa górniczego, właściwego terenowego organu administracji państwowej lub urzędu górniczego. Treść powołanego przepisu koresponduje z ogólną zasadą, wynikającą z art. 61 § 1 k.p.a., że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Może jedynie powstać wątpliwość, czy wszystkie wymienione w art. 77 ust. 1 dekretu podmioty legitymowane do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania mają kwalifikację prawną strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Zgodnie z tym przepisem stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie lub kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zwązająca interpretacja tego przepisu może prowadzić do wniosku, że stronami w postępowaniu przed komisją do spraw szkód górniczych są jedynie: osoba zainteresowana (poszkodowany) oraz przedsiębiorstwo górnicze (sprawca szkody). Może natomiast powstać wątpliwość, czy stroną (w rozumieniu k.p.a.) w takim postępowaniu jest również terenowy organ administracji lub urząd górniczy, skoro przedmiot postępowania nie dotyczy bezpośrednio ich interesów prawnych ani obowiązków. Stosowanie do art. 29 k.p.a.

¹² Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 2 VI 1978 r. w sprawie komisji do spraw szkód górniczych (Dz. U. nr 15, poz. 67).

stronami mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, a także państwowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne nie mające osobowości prawnej.

Z punktu widzenia wymienionych kryteriów formalnych nie ma więc przeszkód do przyznania legitymacji procesowej strony organowi administracji państwowej, pod warunkiem wszakże, iż sprawa dotyczy bezpośrednio sfery jego uprawnień lub obowiązków¹³.

Sam fakt przyznania terenowym organom administracji i urzędom górniczym prawa do składania wniosków o wszczęcie postępowania przed komisją do spraw szkód górniczych nie przesądza — moim zdaniem — o automatycznym przypisaniu tym organom legitymacji prawnej strony¹⁴. Sądę natomiast, że ich pozycję prawnopprocesową można przyrównać do pozycji uczestnika postępowania na prawach strony¹⁵. Wymienionym organom będą więc służyć wszelkie uprawnienia procesowe, które przysługują stronom postępowania, z tym jednak, że nie będą one bezpośrednimi adresatami orzeczenia kończącego postępowanie.

Utrzymanie w mocy przepisu art. 77 ust. 1 dekretu oznacza więc w istocie poszerzenie kręgu podmiotów czynnie legitymowanych do wszczęcia postępowania administracyjnego przed komisją do spraw szkód górniczych.

Kolejnym przepisem dekretu utrzymanym w mocy na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 jest art. 78 ust. 1. Przepis ten określa podstawowe elementy składowe orzeczenia komisji do spraw szkód górniczych. Jeżeli przyjmiemy, że orzeczenie komisji jest szczególną formą decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a, to tym samym powinno ono zawierać wszystkie obligatoryjne elementy składowe decyzji, które wymienia art. 107 § 1 k.p.a. Jednocześnie przepis § 2 art. 107 k.p.a. stwierdza, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

Wydaje się więc, że gdyby nawet art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1980 r. nie utrzymał w mocy, *expressis verbis*, przepisu art. 78 ust. 1 dekretu, to i tak powołany przepis zachowałby aktualność na podstawie przytoczonej normy odsyłającej k.p.a. Największe chyba wątpliwości interpreta-

¹³ Na przykład, organ administracji ubiega się o przydzielenie mu lokalu na cele biurowe, gdy występuje z wnioskiem o wywłaszczenie nieruchomości.

¹⁴ Podobnie I. Wyczołkowska: *Strona w postępowaniu przed komisjami d/s szkód górniczych*. PiP 1979, nr 6, s. 75.

¹⁵ W świetle przepisów k.p.a. na prawach strony może uczestniczyć w postępowaniu organizacja społeczna, jeśli jej udział w danej sprawie jest uzasadniony celami statutowymi (art. 31 k.p.a.), oraz prokurator (art. 182—189 k.p.a.). Nie oznacza to jednak, że przepisy szczególne nie mogą przyznawać legitymacji uczestnika na prawach strony innym jeszcze podmiotom, których udział w danym postępowaniu będzie z określonych względów uzasadniony.

cyjne może budzić postanowienie art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1980 r. o utrzymaniu w mocy ust. 6 art. 81 dekretu.

Artykuł 81 ust. 1 dekretu wprowadza ogólną zasadę, iż w razie powstania szkody górniczej strony mogą zawrzeć ugodę co do sposobu i terminu jej naprawienia. W dalszych ustępach omawianego artykułu są zawarte postanowienia dotyczące treści, trybu rejestracji (zatwierdzenia), skutków prawnych oraz warunków ważności takiej ugody. Wspomniany ust. 6 art. 81 wskazuje przypadki, w których nie jest dopuszczalne zawarcie między stronami ugody co do sposobu naprawienia szkody górniczej.

Z faktu utrzymania w mocy *expressis verbis* tylko przepisu ust. 6 art. 81 można by więc wnosić, że pozostałe postanowienia omawianego artykułu utraciły moc obowiązującą w związku z wprowadzeniem do k.p.a. przepisów generalnych o zawieraniu ugody w postępowaniu administracyjnym (art. 114—122 k.p.a.). Wniosek taki nie byłby jednak uzasadniony ze względu na odmienny charakter prawny ugody z art. 81 prawa górniczego od charakteru prawnego ugody regulowanej przepisami k.p.a.

Nie wdając się w szczegółową analizę porównawczą, która stanowi przedmiot odrębnego artykułu¹⁶, wystarczy stwierdzić, iż w doktrynie panuje dość zgodny pogląd, że ugoda o naprawienie szkody górniczej odpowiada raczej ugodzie w rozumieniu art. 917 kodeksu cywilnego i jest zawierana poza toczącym się postępowaniem administracyjnym¹⁷. Skoro więc ugoda określona w art. 81 dekretu stanowi instytucję prawa materialnego, jakościowo różną od ugody normowanej przepisami k.p.a., to należy wnosić, że ogólna klauzula derogacyjna z art. 12 ust. 1 ustawy z 1980 r. w ogóle nie dotyczy omawianego przepisu. W takim jednak razie niezrozumiałe wydaje się utrzymanie w mocy ust. 6 art. 81 dekretu. Może to bowiem prowadzić do mylnego wniosku, jakoby w pozostałej części artykuł ten przestał obowiązywać.

Scharakteryzowane przepisy dekretu z 1953 r. nie wyczerpują, oczywiście, całej regulacji prawnej postępowania przed komisjami do spraw szkód górniczych. Bardziej szczegółowe postanowienia w tej materii zawierają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 2 VI 1978 r. w sprawie komisji do spraw szkód górniczych (nazywanego dalej rozporządze-

¹⁶ Por. zamieszczony w niniejszym tomie artykuł R. Mikosza: *Ugoda w sprawach o naprawienie szkód górniczych*.

¹⁷ Pogląd taki reprezentuje m. in. A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa*. T. 2. Katowice 1980, s. 76, przypis 79; W. Dawidowicz: *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*. W: *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 179.

niem), zwłaszcza zaś rozdział IV, dotyczący trybu postępowania przed komisjami.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 74 ust. 2 dekretu rozporządzenie miało określić szczegółowe zasady postępowania jedynie w tym zakresie, w którym nie czyni tego kodeks postępowania administracyjnego¹⁸. Analiza treści przepisów wspomnianego rozporządzenia pozwala stwierdzić, że nie kolidują one z rozwiązaniami prawnymi znowelizowanego k.p.a., a tym samym — nie wykraczają poza granice wyznaczone delegacją ustawową.

V

Reasumując dotychczasowe rozważania, trzeba stwierdzić, że postępowanie przed komisjami do spraw szkód górniczych należy do kategorii postępowań administracyjnych szczególnych o charakterze nieautonomicznym. Wynika stąd konieczność możliwie precyzyjnego określenia dopuszczalnego zakresu odrębności tego postępowania w stosunku do ogólnego modelu procedury administracyjnej, określonego w przepisach k.p.a.

Przed nowelizacją kodeksu stosunek szczególnych przepisów proceduralnych do rozwiązań prawnych k.p.a. kształtował się wedle ogólnej zasady *lex specialis derogat legi generali*. Spowodowało to w efekcie daleko posuniętą dekodyfikację postępowania administracyjnego.

Ustawa z 31 I 1980 r., uwzględniając sygnalizowaną od dawna potrzebę zunifikowania trybu postępowania administracyjnego, wprowadziła generalną zasadę wyłączności stosowania przepisów k.p.a. w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Wyrazem tej tendencji legislacyjnej jest przepis art. 12 ust. 1, zgodnie z którym utraciły moc wszelkie przepisy szczególne dotyczące spraw unormowanych w k.p.a. Już jednak przepis ust. 2 art. 12 ustawy wprowadza od tej zasady liczne odstępstwa, utrzymując w mocy enumeratywnie wymienione przepisy ustaw szczególnych, które normują różne kwestie proceduralne w sposób odbiegający od regulacji k.p.a.

Analiza przepisów dekretu z 1953 r. o prawie górniczym, utrzymanych w mocy na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2, prowadzi do wniosku, że wyliczenie to tylko w znikomym stopniu pomaga w ustaleniu rzeczywistego zakresu odrębności postępowania przed komisjami do spraw szkód górniczych od odrębności rozwiązań przyjętych w k.p.a. Przepisy, o których mowa, bądź to rozstrzygają kwestie nie uregulowane w k.p.a. (np.

¹⁸ Szerzej na ten temat A. Witosz: *Komisje do spraw szkód górniczych. Właściwość, tryb postępowania i ich charakter prawny*. „Problemy Prawne Górnictwa”. Red. A. Agopszowicz. T. 3. Katowice 1979, s. 65 i nast.

art. 81 dekretu), bądź też zachowują moc obowiązującą na podstawie odpowiednich norm odsyłających, zawartych w samym kodeksie (np. art. 78 ust. 1 dekretu w związku z art. 107 § 2 k.p.a.).

Wydaje się zatem, że *de lege lata* ogólna klauzula art. 12 ust. 1 ustawy z 1980 r. wraz ze wspomnianymi normami odsyłającymi k.p.a. stanowi dostateczną podstawę do wyznaczenia zakresu stosowania kodeksu w postępowaniu przed komisjami do spraw szkód górniczych.

Ян Грабовски

ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА В РАЗБИРАТЕЛЬСТВЕ ПЕРЕД КОМИССИЯМИ ПО ВОПРОСАМ ГОРНЫХ ПОВРЕЖДЕНИЙ

Резюме

Действующий в Польше с 1960 г. административно-процессуальный кодекс (а. — п.к.) не исполнял в достаточной степени требований универсальности и исключительности, которые ставились, как правило, перед кодификациями процессуального права, так как наряду с общими постановлениями кодекса действовало также множество детальных процессуальных положений, регулирующих производство в разных областях государственной администрации иначе, чем это принято в а. — п.к.

В связи с этим одной из главных целей закона от 31 I 1980 г. о Верховном административном суде и изменении закона — административно-процессуальный кодекс (В.з. № 4, п. 5) — была широкая унификация административного производства. Согласно постановлению ст. 12 п. 1 указанного закона потеряли силу все постановления относительно унормированных вопросов в а.-п.к. за исключением только некоторых особых положений, указанных в ст. 2 п. 12. Среди них находятся также некоторые положения декрета от 6 V 1953 г., горное право, касающееся способа производства перед комиссиями по вопросам горных повреждений.

Целью настоящей статьи является попытка определения отличительной черты указанного производства по отношению к общим правилам административно-процессуального кодекса.

Jan Grabowski

DER ANWENDUNGSBEREICH DER VERWALTUNGSVERFAHRENSORDNUNG BEI VERFAHREN VOR DEN AUSSCHÜSSEN FÜR BERGSCHÄDEN

Zusammenfassung

Die seit 1960 in Polen geltende Verwaltungsverfahrensordnung wurde nur in ungenügendem Maße den Anforderungen der Universalität und der Ausschließlichkeit gerecht, die in der Reegl. den Kodifizierungen des Prozeßrechtes gesellt wer-

den Obersten Verwaltungsgerichtshof und die Änderung des Gesetzes über die eine große Anzahl von ausführlichen Prozeßvorschriften, welche das Verfahren in verschiedenen Bereichen der staatlichen Verwaltung auf eine Art regelten, die sich von den in der Verwaltungsverfahrensordnung angenommenen Lösungen unterschied.

Daraus ergab sich eins der Hauptziele des Gesetzes vom 31. 01. 1980 über den Obersten Verwaltungsgerichtshof und die Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsverfahrensordnung (GBl. Nr 4 Pos. 5) — die weitgehende Unifizierung der Verwaltungsverfahrens. In Übereinstimmung mit dem Art. 12 Abs. 1 des genannten Gesetzes, wurden all diese Vorschriften außer Kraft gesetzt, welche sich auf die in der Verwaltungsverfahrensordnung geregelten Angelegenheiten erstrecken, außer nur einigen ausführlichen Vorschriften, die enumerativ im Abs. 2 des Art. 12 angeführt sind. Unter ihnen befinden sich auch einige Vorschriften der Verordnung vom 6. 05. 1953 über das Berggesetz, welche die Verwaltungsverfahrensordnung vor den Ausschüssen für Bergschäden betreffen. Im vorliegenden Artikel wird der Versuch unternommen das Maß der Unterschiedlichkeit des genannten Verfahrens im Vergleich mit den allgemein geltenden Regeln des Verwaltungsverfahrens zu bestimmen.