

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

DYNAMIKA
POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO
OGÓLNEGO

TOM II Część 4

redakcja naukowa
Czesław Martysz

SYSTEM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

TOM I

Zagadnienia ogólne

Grzegorz Łaszczyca

TOM II

Postępowanie administracyjne ogólne

Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy
postępowania administracyjnego ogólnego

Wojciech Chróścielewski

Część 2. Zasady ogólne postępowania
administracyjnego ogólnego

Wojciech Piątek, Jan Paweł Tarno

Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu
administracyjnym ogólnym

Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

Część 4. Dynamika postępowania
administracyjnego ogólnego

Czesław Martysz

Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu
administracyjnym ogólnym

Barbara Adamiak

TOM III

Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające

Część 1. Administracyjne postępowanie
egzekucyjne i zabezpieczające. Zagadnienia ogólne

Dariusz Ryszard Kijowski

Część 2. Administracyjne postępowanie
egzekucyjne i zabezpieczające. Zagadnienia szczegółowe

Dariusz Ryszard Kijowski

TOM IV

Postępowania autonomiczne i szczególne.

Postępowania niejurysdykcyjne

Andrzej Matan

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

DYNAMIKA
POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO
OGÓLNEGO

TOM II Część 4

redakcja naukowa
Czesław Martysz

Zbigniew Czarnik, Dawid Gregorczyk
Anna Gronkiewicz, Zbigniew R. Kmiecik
Agnieszka Kocot-Łaszczyca
Grzegorz Łaszczyca, Czesław Martysz
Ewa Śladkowska
Agnieszka Ziółkowska

Grzegorz Łaszczyca – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego w Instytucie Nauk Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny; Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2018), *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2014), *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2011), *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008), *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2005), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2000) i *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Andrzej Matan – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; członek zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego* (2014), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2001), *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Czesław Martysz – profesor doktor habilitowany nauk prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; wieloletni Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach; autor i współautor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i egzekucyjnego oraz samorządu terytorialnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), komentarzy do ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym* (2000).

Poszczególne rozdziały tomu II cz. 4 napisali:

Zbigniew Czarnik
rozdział 17 podrozdział 17.1

Dawid Gregorczyk
rozdział 1, rozdział 3, rozdział 4, rozdział 8,
rozdział 17 podrozdział 17.2

Anna Gronkiewicz
rozdział 10

Zbigniew R. Kmieć
rozdział 2, rozdział 16 podrozdział 16.1–16.5.1, 16.6, 16.7

Agnieszka Kocot-Łaszczyca
rozdział 13

Grzegorz Łaszczyca
rozdział 5, rozdział 12, rozdział 13, rozdział 15,
rozdział 16 podrozdział 16.5.2

Czesław Martysz
rozdział 6, rozdział 7, rozdział 14

Ewa Śladkowska
rozdział 11

Agnieszka Ziółkowska
rozdział 9

Stan prawny na 1 stycznia 2021 r.

Recenzent

Prof. nadzw. dr hab. Robert Sawuła

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-603-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
ROZDZIAŁ 1. Uwagi ogólne	21
1.1. Pojęcie dynamiki procesowej	25
1.2. Teoretyczny procesowy model stosowania prawa	27
1.3. Zakreślenie granic analizowanego modelu procesowego	29
1.4. Wydzielenie etapów modelu	32
ROZDZIAŁ 2. Etap wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego	35
2.1. Zagadnienia ogólne	36
2.1.1. Sposoby i warunki wszczęcia postępowania	36
2.1.2. Faktyczne prowadzenie postępowania a jego wszczęcie i istnienie w sensie prawnym	45
2.1.3. Moment wszczęcia a stadium wszczęcia postępowania	50
2.1.4. Istota wszczęcia postępowania	53
2.1.5. Inicjatywa wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego	56
2.2. Wszczęcie postępowania na żądanie strony	59
2.2.1. Charakter prawny żądania wszczęcia postępowania	59
2.2.2. Koncepcja strony a wszczęcie postępowania na żądanie	60
2.2.3. Wymóg posiadania zdolności procesowej	73
2.2.4. Data wszczęcia postępowania na żądanie strony	81
2.2.5. Odmowa wszczęcia postępowania	85
2.2.5.1. Uwagi wstępne	85
2.2.5.2. Brak legitymacji procesowej	87
2.2.5.3. „Inne uzasadnione przyczyny”	95
2.2.6. Fikcja prawna cofnięcia żądania wszczęcia postępowania	98
2.3. Wszczęcie postępowania na żądanie potencjalnego uczestnika na prawach strony	103
2.3.1. Wszczęcie postępowania na żądanie organizacji społecznej	103
2.3.2. Wszczęcie postępowania na żądanie prokuratora	115
2.3.3. Wszczęcie postępowania na żądanie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka	122
2.4. Wszczęcie postępowania z urzędu	128
2.4.1. „Klasyczne” wszczęcie postępowania z urzędu	128

2.4.2.	Wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie wymagającej wniosku strony	136
2.4.2.1.	Warunki wszczęcia postępowania w trybie art. 61 § 2 k.p.a. ...	136
2.4.2.2.	Zgoda strony jako warunek merytorycznego zakończenia postępowania	142
2.4.2.3.	Pozycja strony w postępowaniu wszczętym w trybie art. 61 § 2 k.p.a.	148
2.4.3.	Data wszczęcia postępowania z urzędu	151
2.5.	Skutki prawne wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego	154
2.5.1.	Zawisłość sprawy	154
2.5.2.	Powstanie stosunków proceduralnych	158
2.5.3.	Rozpoczęcie biegu terminu załatwienia sprawy	161
2.5.4.	Wstrzymanie lub rozpoczęcie biegu terminów materialnoprawnych ...	163
2.5.5.	Konkretyzacja stanu prawnego służącego jako podstawa decyzji	167
ROZDZIAŁ 3. Etap postępowania wyjaśniającego		171
3.1.	Pojęcie postępowania wyjaśniającego	172
3.2.	Czynności dowodowe	178
3.2.1.	Pojęcie i klasyfikacja dowodów	178
3.2.2.	Pojęcie czynności dowodowych	183
3.2.3.	Cechy czynności dowodowych jako czynności procesowych	186
ROZDZIAŁ 4. Reguły ustalania stanu faktycznego		194
4.1.	Uwagi wprowadzające	198
4.2.	Obowiązek dowodzenia organu administracji	199
4.2.1.	Uwagi ogólne	199
4.2.2.	Fakty mające znaczenie dla sprawy	203
4.2.2.1.	Fakty wymagające dowodu	203
4.2.2.2.	Fakty niewymagające dowodu	205
4.2.2.3.	Fakty domniemane	209
4.2.2.4.	Fakty uprawdopodobniane	214
4.3.	Uprawnienia dowodowe stron	217
4.3.1.	Uwagi ogólne	217
4.3.2.	Inicjatywa dowodowa	219
4.3.3.	Prawo do czynnego udziału stron	227
4.3.4.	Prawo do ustosunkowania się do dowodów	230
4.4.	Problem ciężaru dowodu	239
4.4.1.	Ciężar dowodu w procedurach sądowych	239
4.4.2.	Ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym	241
4.4.3.	Ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym	244
4.4.4.	Uwagi podsumowujące	254
4.5.	Reguły oceny dowodów	259
4.5.1.	Uwagi ogólne	259
4.5.2.	Prawne ograniczenia swobodnej oceny dowodów	261
4.5.3.	Wewnętrzne reguły oceny dowodów	264
4.5.4.	Reguły stosowane „po swobodnej ocenie dowodów”	273

ROZDZIAŁ 5. Formy administracyjnego postępowania wyjaśniającego	279
5.1. Postacie form administracyjnego postępowania wyjaśniającego	282
5.2. Relacja wzajemna form postępowania wyjaśniającego	285
5.3. Postępowanie gabinetowe (kameralne)	287
5.4. Rozprawa administracyjna	289
5.4.1. Pojęcie rozprawy administracyjnej	289
5.4.2. Znaczenie rozprawy administracyjnej	290
5.4.3. Granice czasowe przeprowadzenia rozprawy administracyjnej	292
5.4.4. Ewolucja regulacji prawnej rozprawy administracyjnej	293
5.4.5. Przesłanki rozprawy administracyjnej	295
5.4.5.1. Postacie i charakter przesłanek rozprawy administracyjnej	295
5.4.5.2. Skutek wystąpienia przesłanki rozprawy administracyjnej	297
5.4.5.3. Forma stwierdzenia wystąpienia przesłanki rozprawy administracyjnej	299
5.4.5.4. Przesłanka zapewnienia przyspieszenia lub uproszczenia postępowania	299
5.4.5.5. Przesłanka wymogu przepisu prawa	300
5.4.5.6. Przesłanka potrzeby uzgodnienia interesów stron	302
5.4.5.7. Przesłanka potrzeby wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin	304
5.4.5.8. Skutki naruszenia przepisów o obowiązku przeprowadzenia rozprawy	306
5.4.6. Podmioty rozprawy administracyjnej	308
5.4.7. Czynności poprzedzające rozprawę administracyjną	311
5.4.7.1. Uwagi ogólne	311
5.4.7.2. Wyznaczenie zakresu postępowania dowodowego w formie rozprawy administracyjnej	312
5.4.7.3. Wezwanie do dokonania określonych czynności procesowych	312
5.4.7.3.1. Forma i treść wezwania	312
5.4.7.3.2. Wezwanie strony do dokonania określonych czynności procesowych	313
5.4.7.3.3. Wezwanie świadków i biegłych do dokonania określonych czynności procesowych	314
5.4.7.3.4. Ogłoszenie o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy	315
5.4.7.3.5. Zawiadomienie o rozprawie innych podmiotów i ewentualne ich późniejsze wezwanie	316
5.4.7.3.6. Problem czynności „znoszącej termin” przeprowadzenia rozprawy administracyjnej	316
5.4.7.3.7. Pozostałe czynności procesowe poprzedzające rozprawę administracyjną	317
5.4.8. Zasady kierowania rozprawą administracyjną	317
5.4.8.1. Uwagi ogólne	317
5.4.8.2. Kierownictwo organizacyjne	318
5.4.8.3. Kierownictwo procesowe	319
5.4.8.4. Elementarne wymogi zachowania się kierującego rozprawą	321

5.4.9.	Przebieg rozprawy administracyjnej	322
5.4.9.1.	Uwagi wprowadzające	322
5.4.9.2.	Część wstępna rozprawy administracyjnej	322
5.4.9.3.	Część główna rozprawy administracyjnej	325
5.4.9.3.1.	Uwagi ogólne	325
5.4.9.3.2.	Czynności procesowe podejmowane w celu realizacji przesłanki potrzeby uzgodnienia interesów stron	326
5.4.9.3.3.	Wstępne czynności wyjaśniające kierującego rozprawą	327
5.4.9.3.4.	Czynności strony postępowania i innych podmiotów w zakresie inicjatywy gromadzenia materiału dowodowego	328
5.4.9.3.5.	Przeprowadzenie czynności procesowych ujawniających dowody	329
5.4.9.3.6.	Ustosunkowanie się strony (stron) do wyników postępowania dowodowego	330
5.4.9.3.7.	Wykonywanie tzw. policji sesyjnej	331
5.4.9.3.8.	Inne czynności rozprawy administracyjnej	332
5.4.10.	Zasada protokołarności rozprawy administracyjnej	333
ROZDZIAŁ 6. Czynności przeprowadzenia dowodu z dokumentu		335
6.1.	Istota dokumentu jako środka dowodowego	336
6.2.	Pojęcie dokumentu	338
6.3.	Dokument publiczny	344
6.4.	Dokument elektroniczny	345
6.5.	Wzmocniona moc dokumentów urzędowych	349
6.6.	Odpisy dokumentów	354
6.7.	Źródła dokumentów wykorzystywanych w postępowaniu administracyjnym ..	357
6.8.	Przechowywanie (archiwizowanie) dokumentów	359
ROZDZIAŁ 7. Czynności związane z oświadczeniem strony		362
7.1.	Istota oświadczenia jako środka dowodowego	363
7.2.	Przesłanki dopuszczalności oświadczenia jako środka dowodowego w przepisach prawa materialnego	370
7.3.	Wymogi formalne oświadczenia i wniosku o jego wydanie	378
7.4.	Tryb składania oświadczenia	380
7.5.	Skutki prawne złożonego oświadczenia	383
ROZDZIAŁ 8. Czynności przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków		385
8.1.	Istota środka dowodowego z zeznań świadków	387
8.2.	Przesłanki dopuszczalności	390
8.3.	Wymogi formalne dowodu	391
8.3.1.	Pojęcie świadka	391
8.3.2.	Faktyczne przyczyny ograniczające zdolność do bycia świadkiem	394
8.3.3.	Prawne przyczyny ograniczające zdolność do bycia świadkiem	398

8.4.	Tryb przeprowadzenia dowodu	407
8.4.1.	Dopuszczalność pisemnych zeznań świadka	407
8.4.2.	Dopuszczenie dowodu i wezwanie świadka	410
8.4.3.	Pouczenia o prawach i obowiązkach świadka	413
8.4.4.	Przesłuchanie świadka	423
8.5.	Forma utrwalenia	428
ROZDZIAŁ 9. Czynności przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego		434
9.1.	Istota środka dowodowego (znaczenie dla postępowania, moc dowodowa, porównanie z regulacjami szczególnymi)	436
9.2.	Charakter środka	441
9.3.	Przesłanka dopuszczalności środka dowodowego (wymóg wiadomości specjalnych)	443
9.4.	Wymogi materialne środka dowodowego	446
9.5.	Tryb przeprowadzenia dowodu – wymagania formalne środka dowodowego ...	450
9.5.1.	Postanowienie o powołaniu biegłego	451
9.5.2.	Negatywne przesłanki bycia biegłym	453
9.5.3.	Umowa z biegłym	456
9.5.4.	Obowiązki biegłego	456
9.5.5.	Odpowiedzialność biegłego	462
9.5.6.	Koszty opinii biegłego	462
9.5.7.	Udział biegłego w innych czynnościach procesowych	465
9.6.	Forma utrwalenia (opinia i protokół)	467
ROZDZIAŁ 10. Czynności przeprowadzenia dowodu z wyniku oględzin		475
10.1.	Istota środka dowodowego	477
10.2.	Przesłanki dopuszczalności środka dowodowego	486
10.3.	Wymogi formalne środka dowodowego	491
10.4.	Tryb przeprowadzenia dowodu	498
10.5.	Forma utrwalenia	502
ROZDZIAŁ 11. Czynności przeprowadzenia dowodu z wyjaśnień strony		507
11.1.	Istota środka dowodowego z wyjaśnień strony	509
11.1.1.	Charakter dowodu	509
11.1.2.	Rys historyczny	511
11.1.3.	Wartość i znaczenie dowodu	512
11.1.4.	Wyjaśnienia i oświadczenia strony	515
11.2.	Przesłanki dopuszczalności	516
11.3.	Wymogi formalne	521
11.3.1.	Podmioty przesłuchania	521
11.3.2.	Przesłuchanie podmiotów niebędących osobami fizycznymi	523
11.3.3.	Zakres zastosowania przepisów dotyczących świadków	523
11.3.4.	Ograniczenia dopuszczalności przeprowadzania dowodu	524
11.4.	Tryb przeprowadzenia dowodu	525
11.4.1.	Uwagi wstępne	525
11.4.2.	Stawiennictwo na przesłuchanie	525

11.4.3. Wstępne czynności przesłuchania	527
11.4.3.1. Obowiązki organu	527
11.4.3.2. Prawo strony do odmowy składania zeznań	528
11.4.3.3. Prawo do odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania	530
11.4.3.4. Dopuszczalność zastosowania kary wobec strony w przypadku odmowy złożenia zeznań oraz odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania	531
11.4.4. Forma przesłuchania strony	531
11.4.5. Merytoryczna część przesłuchania, metodologia przesłuchania	533
11.5. Forma utrwalenia	535
ROZDZIAŁ 12. Czynności przeprowadzenia dowodów nienazwanych	536
12.1. Uwagi ogólne	537
12.2. Dowód z opinii instytutu naukowego lub naukowo-badawczego oraz instytucji specjalistycznej	539
12.3. Dowód z fotokopii	541
12.4. Dowód z mapy	542
12.5. Dowód z planu – rysunku – szkicu – schematu – projektu	544
12.6. Dowód z fotografii	547
12.7. Dowód z utrwalonego obrazu lub dźwięku albo i obrazu, i dźwięku	548
12.8. Dowód z „materiałów” internetowych	550
12.9. Dowód z „zapisów” badań diagnostycznych	551
ROZDZIAŁ 13. Czynności postępowania mediacyjnego	552
13.1. Pojęcie mediacji (ujęcie statyczne i dynamiczne)	553
13.2. Podstawy prawne postępowania mediacyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym	556
13.3. Elementy (cechy) konstrukcyjne postępowania mediacyjnego w sprawach administracyjnych	559
13.3.1. „Alternatywność” mediacji w sprawach administracyjnych	559
13.3.2. Procesowy charakter mediacji w sprawach administracyjnych	560
13.3.3. „Wspierający” wymiar mediacji w sprawach administracyjnych	561
13.3.4. Cecha „przyjazności” mediacji w sprawach administracyjnych	562
13.3.5. Aspekt „dostosowalności” mediacji w jej części właściwej	563
13.4. Przesłanki dopuszczalności postępowania mediacyjnego	563
13.4.1. Uwagi ogólne	563
13.4.2. Przesłanka pozytywna „charakteru sprawy”	564
13.4.3. Przesłanka podmiotowa. Dobrowolność postępowania mediacyjnego	571
13.4.4. Przesłanka czasowa (granice czasowe dopuszczalności mediacji)	573
13.4.5. Przesłanki negatywne	574
13.5. Podmioty postępowania mediacyjnego	576
13.5.1. Rodzaje podmiotów postępowania mediacyjnego. Mediacja wertykalna i horyzontalna	576
13.5.2. Organ prowadzący postępowanie administracyjne	578
13.5.3. Strona postępowania (zastępca procesowy)	579
13.5.4. Mediator	580

13.5.5. Organ współdziałający	583
13.5.6. Inne osoby biorące udział w mediacji	585
13.5.7. Problem udziału w postępowaniu mediacyjnym podmiotów na prawach strony	586
13.6. Zasady postępowania mediacyjnego	587
13.6.1. Uwagi ogólne	587
13.6.2. Zasada bezstronności	588
13.6.3. Zasada poufności	589
13.6.4. Zasada elastyczności	590
13.6.5. Zasada szybkości	591
13.6.6. Zasada protokołarności	592
13.7. Dynamika postępowania mediacyjnego	593
13.7.1. Uwagi ogólne	593
13.7.2. Faza przygotowawcza	594
13.7.3. Właściwa faza mediacji	597
13.8. Koszty postępowania mediacyjnego	602
ROZDZIAŁ 14. Czynności współdziałania w postępowaniu administracyjnym ...	605
14.1. Istota współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym	607
14.2. Uzasadnienie prawnej instytucji współdziałania	612
14.3. Podstawy prawne współdziałania (współkompetencji)	615
14.4. Postępowanie w sprawie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający	627
14.5. Termin zajęcia stanowiska przez organ współdziałający	632
14.6. Forma zajęcia stanowiska przez organ współdziałający	636
14.7. Współdziałanie w procesie mediacji, zawarcia ugody oraz określone w projekcie Kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej	640
ROZDZIAŁ 15. Czynności przerywające bieg postępowania wyjaśniającego	643
15.1. Zasada ciągłości postępowania administracyjnego	646
15.2. Zawieszenie postępowania administracyjnego	648
15.2.1. Cel zawieszenia postępowania administracyjnego	648
15.2.2. Charakter prawny zawieszenia postępowania administracyjnego	652
15.2.3. Ewolucja instytucji zawieszenia ogólnego postępowania administracyjnego	655
15.2.4. Podstawy zawieszenia ogólnego postępowania administracyjnego	658
15.2.4.1. Rodzaje podstaw zawieszenia postępowania	658
15.2.4.2. Przesłanka śmierci strony	659
15.2.4.3. Przesłanka śmierci przedstawiciela ustawowego strony	666
15.2.4.4. Przesłanka utraty przez stronę lub jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych	668
15.2.4.5. Przesłanka wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego	672
15.2.4.6. Przesłanka wniosku Bankowego Funduszu Gwarancyjnego ...	673
15.2.4.7. Przesłanka wystąpienia zagadnienia wstępnego	673
15.2.4.8. Wola strony (stron) zawieszenia postępowania (fakultatywne zawieszenie postępowania administracyjnego)	689
15.2.5. Skutki prawne zawieszenia postępowania	692
15.2.5.1. Uwagi ogólne	692

15.2.5.2. Wstrzymanie dalszego biegu postępowania	693
15.2.5.3. Wstrzymanie biegu terminów przewidzianych w kodeksie	694
15.2.5.4. Obowiązek organu administracji publicznej podjęcia działań w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania (art. 99) lub wykonania innych czynności procesowych (art. 100 § 1 i 2 w zw. z § 3)	695
15.2.5.5. Niedopuszczalność podejmowania innych czynności procesowych	697
15.2.5.6. Uchylenie bądź uznanie za nieistniejące czynności procesowych	698
15.2.5.7. Rozpoczęcie biegu 3-letniego terminu na zwrócenie się przez stronę (strony) o podjęcie postępowania. Problem uznania żądania wszczęcia postępowania za wycofane	699
15.2.6. Podjęcie zawieszonego postępowania administracyjnego	701
15.2.6.1. Uwagi wstępne	701
15.2.6.2. Podjęcie postępowania zawieszonego obligatoryjnie	702
15.2.6.3. Podjęcie postępowania zawieszonego fakultatywnie	706
15.2.6.4. Nadzwyczajny tryb podjęcia zawieszonego postępowania	706
15.2.6.5. Skutki podjęcia zawieszonego postępowania administracyjnego	707
15.2.7. Rozstrzygnięcie w kwestii zawieszenia postępowania	707
15.3. Odroczenie czynności procesowych	710
ROZDZIAŁ 16. Etap podjęcia rozstrzygnięcia	713
16.1. Zasada wypowiedzenia się przed rozstrzygnięciem	716
16.2. Zasada aktualności podstawy prawnej i faktycznej	726
16.3. Zasada właściwości organu na dzień orzekania	740
16.4. Zasada rozstrzygania w granicach sprawy	743
16.5. Zasada rozstrzygania merytorycznego	747
16.5.1. Istota merytorycznego orzekania w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym	747
16.5.2. Umorzenie postępowania administracyjnego	750
16.5.2.1. Istota umorzenia postępowania administracyjnego	750
16.5.2.2. Ewolucja instytucji umorzenia postępowania administracyjnego	752
16.5.2.3. Podstawy umorzenia postępowania administracyjnego	755
16.5.2.3.1. Uwagi ogólne	755
16.5.2.3.2. Podstawa obligatoryjna – bezprzedmiotowość postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.)	755
16.5.2.3.3. Podstawa fakultatywna (art. 105 § 2 k.p.a.)	762
16.5.2.3.4. Szczególne podstawy umorzenia postępowania administracyjnego	764
16.5.2.3.4.1. Umorzenie postępowania wszczętego z urzędu w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 k.p.a.)	764

16.5.2.3.4.2. Umorzenie zawieszonego fakultatywnie postępowania administracyjnego (art. 98 § 2 k.p.a.)	766
16.5.2.3.4.3. Umorzenie postępowania administracyjnego przez organ odwoławczy (art. 138 § 1 pkt 2 <i>in fine</i> k.p.a.)	768
16.5.2.3.4.4. Umorzenie postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.)	770
16.5.2.3.5. Negatywne podstawy umorzenia postępowania administracyjnego	772
16.5.2.4. Forma umorzenia i odmowy umorzenia postępowania administracyjnego. Stabilność decyzji o umorzeniu postępowania	774
16.5.2.5. Skutki umorzenia postępowania administracyjnego	779
16.6. Zasada rozstrzygania w formie decyzji	780
16.7. Zasada niejawności ukształtowania treści rozstrzygnięcia	796
 ROZDZIAŁ 17. Kodeksowe modele odformalizowania postępowania	 800
17.1. Milczące załatwienie sprawy w postępowaniu administracyjnym	803
17.1.1. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne jako mechanizm kształtowania uprawnień publicznoprawnych	803
17.1.2. Niewładcze sposoby kształtowania praw i obowiązków w prawie administracyjnym	806
17.1.3. Znaczenie milczenia w procesowym prawie administracyjnym	809
17.1.3.1. Uwagi ogólne na temat milczenia w prawie	809
17.1.3.2. Milczenie a bezczynność w działaniu organu	811
17.1.3.3. Milczące załatwienie sprawy jako element dynamiki procesu	813
17.1.4. Kodeksowa reglamentacja milczącego załatwienia sprawy	814
17.1.4.1. Teoretycznoprawne ujęcie milczącego załatwienia sprawy	814
17.1.4.2. Przedmiotowe przesłanki milczącego załatwienia sprawy	822
17.1.4.3. Podmiotowe przesłanki milczącego załatwienia sprawy administracyjnej	827
17.1.4.4. Materialnoprawne przesłanki milczącego załatwienia sprawy	828
17.1.4.5. Skuteczność prawna milczącego załatwienia sprawy	829
17.1.4.6. Data związania milczącym załatwieniem sprawy	832
17.1.4.7. Postępowanie administracyjne w sprawie załatwianej milcząco	833
17.2. Postępowanie uproszczone	837
17.2.1. Uwagi wprowadzające	837
17.2.2. Przesłanki dopuszczalności	844
17.2.3. Czynności postępowania uproszczonego	849
17.2.3.1. Etap wszczęcia	849

Spis treści

17.2.3.2. Etap wyjaśniania	854
17.2.3.3. Etap rozstrzygania	861
Autorzy	867

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
- pr. en. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 833 ze zm.)
- p.w.p. – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 286 ze zm.)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP Nr 36, poz. 341 ze zm.); nie obowiązuje
- u.b.f.g. – ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 842)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
- u.i.d.p. – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.)

Wykaz skrótów

u.k.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 755 ze zm.)
u.n.r.f.	– ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 2059)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)
u.s.w.g.	– ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.)
u.ś.u.d.e.	– ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)
u.t.d.	– ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.)
u.u.c.o.	– ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1666 ze zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.)
VwVfG	– Verwaltungsverfahrensgesetz (niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym) z 25.05.1976 r. (BGBl. 2003 I S. 102)

PUBLIKATORY, CZASOPISMA, BAZY DANYCH

ATDP	– Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka
AUL FI	– Acta Universitatis Lodzensis – Folia Iuridica
AUMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW PPiA	– Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji
AUW Prawo	– Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo
Biul. Skarb.	– Biuletyn Skarbowy
GAP	– Gospodarka – Administracja Państwowa
M. Pod.	– Monitor Podatkowy

Wykaz skrótów

M. Pr.	– Monitor Prawniczy
NP	– Nowe Prawo
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT	– Organizacja, Metody, Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSN(K)	– Orzeczenia Sądu Najwyższego (Izba Karna)
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Karna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
Pał.	– Palestra
PiP	– Państwo i Prawo
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PP	– Przegląd Podatkowy
PPC	– Polski Proces Cywilny
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PPraw	– Problemy Praworządności
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
Rej.	– Rejent
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SC	– Studia Cywilistyczne
SI	– Studia Iuridica
SP	– Studia Prawnicze
SP-E	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Wykaz skrótów

- ZNUJ PP – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze
ZNUŁ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

INNE

- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
SKO – samorządowe kolegium odwoławcze
SN – Sąd Najwyższy
TK – Trybunał Konstytucyjny
WSA – wojewódzki sąd administracyjny

ROZDZIAŁ 1

UWAGI OGÓLNE

1.1. Pojęcie dynamiki procesowej	25
1.2. Teoretyczny procesowy model stosowania prawa	27
1.3. Zakreślenie granic analizowanego modelu procesowego	29
1.4. Wydzielenie etapów modelu	32

Literatura: B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 26.08.1999 r., V SA 708/99*, OSP 2000/9; B. Adamiak, *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, AUW Prawo 1999/266; B. Adamiak, *Postępowanie sądowoadministracyjne – organizacja społeczna – udział w postępowaniu w charakterze uczestnika. Glosa do postanowienia NSA z 28.09.2009 r., II GZ 55/09*, OSP 2010/11; B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUW Prawo 1986/156; B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUW Prawo 1990/168; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, 2017; A. Agopszowicz, I. Lipowicz, *Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym. Glosa do wyroku NSA z 19.01.1995 r., I SA 1326/93*, „Glosa” 1996/1; J. Antosiewicz, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym. Realizacja ochrony interesu społecznego i praw obywateli*, PPraw 1989/6; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984; R. Biskup, M. Ganczar, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2008/1; J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SP-E 1982/28; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005; A. Chelmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, AUW Prawo 1972/163; K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003; W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984; B. Czapski,

Prokurator w postępowaniu administracyjnym, PPrav 1982/3; **W. Czerwiński**, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001; **W. Dawidowicz**, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989; **H. Dolecki**, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006; **Z. Duniewska**, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000; **J. Filipek**, *Sprawa odmowy wszczęcia i sprawa umorzenia postępowania administracyjnego* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Pośluszy, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009; J. Filipek, *W sprawie wykładni art. 91 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego*. Dwugłos, PiP 1966/4–5; **E. Frankiewicz**, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, PiP 2002/2; **A. Gill**, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010; **D. Gregorczyk**, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018; **A. Gronkiewicz**, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012; **M. Grzeszczuk**, *Z problematyki form udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; **W. Gurba**, *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwianie sprawy (art. 14 § 3, art. 36–38, 104a–104c k.p.a.)* [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; **R. Hauser**, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997/1; R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, RPEiS 1998/1; **E. Iserzon**, **J. Starościek**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970; **K. Jandy-Jendrońska**, **J. Jendrońska**, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978; **Z. Janowicz**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999; Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1976; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987; **M. Jaśkowska**, *Charakterystyczne cechy stosowania prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, Przemyśl 2000; **M. Jaśkowska**, **A. Wróbel**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011; **B. Jaworska-Dębska**, *Znaczenie udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym na prawach strony*, AUL FI 1983/14; **J. Jendrońska**, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001; J. Jendrońska, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970; **J. Jodłowski**, **Z. Resich**, **J. Lapierre**, **T. Misiuk-Jodłowska**, **K. Weitz**, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2009; **F. Kajut**, *Wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu w sprawie*,

w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 k.p.a.), „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie” 1991/12; **S. Kalinowski**, *Polski proces karny w zarysie*, Warszawa 1979; **W. Kałuski**, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Kielce 1929; **M. Kamiński**, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011; **A. Karnicka**, *Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowanie, środki działania)*, PiP 1990/1; **T. Kiełkowski**, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004; **Z. Kędzia**, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, PiP 1989/3; **R. Kędziora**, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008; **W. Klonowiecki**, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938; **Z. Kmiecik**, *Glosa do wyroku NSA z 16.04.1986 r., III SAB 14/85*, OSPiKA 1988/1; **Z. Kmiecik**, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997; **Z. Kmiecik**, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **Z.R. Kmiecik**, *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym [w:] Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Gdulewicz w siedemdziesięciolecie urodzin*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, SiL 2014/22; **Z.R. Kmiecik**, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **Z.R. Kmiecik**, **E. Kosieradzka**, *Mit o adresacie decyzji administracyjnej*, ST 2013/7–8; **H. Knysiak-Molczyk**, **L. Klat-Wertelecka**, *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g–163l) [w:] Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; **X. Konarski**, *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Warszawa 2004; **M. Kotulska**, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, SiL 2006/7; **M. Kotulska**, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2012/9; **M. Książek**, *Obowiązek informowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym [w:] Biurokracja. Bureaucracy (III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica-Zdrój, 2–4.06.2006)*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006; **A. Kubiak**, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, PiP 1987/12; **J. Lang**, *Stosunek administracyjnoprawny [w:] Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009; **W. Lang**, **J. Wróblewski**, **S. Zawadzki**, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986; **L. Leszczyński**, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego [w:] System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński (i in.) *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012; **L. Leszczyński**, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, PiP 2009/6; **L. Leszczyński**, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004; **G. Łaszczyca**, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; **G. Łaszczyca**, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, PiP 2002/1; **G. Łaszczyca**, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005; **G. Łaszczyca**, **C. Martysz**, **A. Matan**, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003; **G. Łaszczyca**, **A. Matan**, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002; *Mała encyklopedia prawa*, red. **Z. Rybicki**, Warszawa 1980;

K. Marszał, *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2008; **A. Matan**, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017; A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001; **J. Mokry**, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993; J. Mokry, *Odwolalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973; **E. Ochendowski**, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000; **J. Pokrzywnicki**, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948; *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; **J.G. Prichod’ko**, *K woprosu ob administratiwnoj dieje sposobnosti graždan* [w:] *Administratiwno-prawowej status graždanina*, red. N.J. Chamaniewa, Moskwa 2004; **P. Przybysz**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004; **S. Rozmarny**, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12; **W. Siedlecki**, *Czynności procesowe*, PiP 1951/11; **W. Skrzydło**, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998; **J. Służewski**, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982; **E. Smoktunowicz**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1994; **G. Szpor**, **C. Martysz**, **S. Nitecki**, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 1999; **H. Starczewski**, *Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980/7; **H. Starczewski**, **J. Świątkiewicz**, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970; **R. Suwaj**, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011; *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak (i in.), *Prawo procesowe administracyjne* Warszawa 2017; **M. Szubiakowski**, *Terminy załatwiania spraw i zabezpieczenie ich realizacji w postępowaniu administracyjnym*, OMT 1987/5; **W. Taras**, *Rzecznik Praw Obywatelskich o postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991/1; **J.P. Tarno**, *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996; **M. Waligórski**, *Proces cywilny. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948; *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000; **M. Wierzbowski**, *Glosa do postanowienia NSA z 3.09.1992 r.*, III SA 1407/92, OSP 1994/6; **M. Wierzbowski**, **A. Wiktorowska**, **M. Szubiakowski**, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, 2012; **T. Woś**, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW Prawo 1990/168; **T. Woś**, **H. Knysiak-Molczyk**, **A. Krawiec**, **M. Kamiński**, **T. Kiełkowski**, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013; **J. Wróblewski**, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988; J. Wróblewski, *Zarys procesowego modelu sądowego stosowania prawa* [w:] Jerzy Wróblewski. *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski Warszawa 2016; **M. Zieliński**, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012; **Z. Ziemiński**, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980; **K.M. Ziemiński**, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005; **J. Zimmermann**, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986; J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA*

z 15.09.2000 r., I SA 943/00, OSP 2001/7–8; J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005; J. Zimmermann, *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1987/5; **M. Zimmermann**, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967; **L. Żukowski**, *Wybrane uwagi w sprawie udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, OMT 1985/3; **L. Żukowski**, **R. Sawuła**, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002.

1.1. POJĘCIE DYNAMIKI PROCESOWEJ

W nauce proces określa się jako akt prawny złożony z czynności i zdarzeń prawnych, które składają się na jego jednolity skutek¹. Łącznie określa się je mianem faktów procesowych, ponieważ prawo procesowe wiąże z nimi określone skutki dla przebiegu postępowania². Wśród nich istotną kategorię stanowią czynności procesowe, czyli świadome i celowe zachowania się podmiotów postępowania, podejmowane na podstawie przewidzianych przez obowiązującą ustawę procesową uprawnień lub w wypełnianiu obowiązków procesowych, w formie procesowej i dla wywołania określonych skutków prawnych również przez ustawę unormowanych³. Czynność procesowa stanowi jeden z elementów składowych procesu, za pomocą których proces powstaje, rozwija się i wywołuje swoje skutki⁴.

Za M. Cieślakiem można wskazać, że proces oznacza ogólnie pewien przebieg, a więc powiązany przyczynowo zespół zdarzeń zmierzających do wywołania określonych zmian w istniejącym stanie rzeczy. Jeśli proces, w tym proces prawny, jest pewnym ruchem, nauka o procesie nie może być nauką o samym przebiegu (kinetyka procesu), lecz musi obejmować również naukę o tym, do czego przebieg ten się odnosi (statyka procesu), a więc o tym, co podlega przemianom w tym przebiegu i co stanowi jego siłę napędową⁵. Do statyki procesu M. Cieślak zaliczył ogół pojęć i zasad dotyczących

¹ W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, PiP 1951/11, s. 696.

² Zob. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 226; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 49.

³ J. Mokry, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993, s. 55.

⁴ Zob. A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 406.

⁵ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 9–10.

budowy i właściwości mechanizmu procesowego, a do kinetyki – ogół pojęć i zasad dotyczących samego ruchu tego mechanizmu⁶.

M. Waligórski posługiwał się pojęciem dynamiki procesu, opisując nim „postać, w jakiej go w praktyce widzimy, t.j. w postaci rozwojowej”⁷. Analiza czynności procesowych nie koncentruje się tu na samych czynnościach jako takich (statyka), lecz na łączności między nimi dającej obraz dynamiki procesu. W tym sensie autor przedstawił pojęcie postępowania jako następujących po sobie lub równoległych czynności procesowych zmierzających do pewnego określonego celu. Jego zdaniem istotą ujęcia dynamicznego jest rozważanie schematu powstania, rozwoju i zakończenia procesu, a więc rozważanie faz i ich cech charakterystycznych zarysowujących się w każdym procesie⁸.

Dynamicznemu ujęciu procesu odpowiada wprowadzone w przedwojennej nauce pojęcie postępowania administracyjnego jako „łańcucha czynności formalnych, przedsiębranych przez władzę administracyjną i osoby interesowane przy wykonywaniu przepisów prawa administracyjnego”⁹. Nauka posługuje się także pojęciem ciągu działań prawnych¹⁰, a w stosunku do procedury prawnej w administracji terminem „zorganizowany prawnie ciąg złożonych czynności proceduralnoprawnych”¹¹. Przy wykorzystaniu tego ostatniego postępowanie administracyjne – w klasycznej i wąskiej koncepcji – określa się jako „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej”¹².

Analiza dynamiki procesu może też bazować na ogólniejszej kategorii faktów proceduralnych. Postępowanie administracyjne można określić jako „usystematyzowany ciąg faktów proceduralnych poczynając od pierwszej czynności w sprawie, a kończąc na ostatnim fakcie, jakim jest ostateczna

⁶ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 31.

⁷ M. Waligórski, *Proces cywilny. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948, s. 5.

⁸ M. Waligórski, *Proces...*, s. 5–6.

⁹ W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Kielce 1929, s. 8.

¹⁰ J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 46; A. Chelmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, AUW Prawo 1972/163, s. 17 i n.

¹¹ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978, s. 145.

¹² B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak (i in.), *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 3.

decyzja”¹³. Z tej perspektywy rozważa się wzajemne powiązania zorganizowanych ciągów czynności proceduralnych i faktów proceduralnych. Jak wyjaśniają K. Jandy-Jendrośka i J. Jendrośka, zorganizowane ciągi czynności proceduralnych uzależnione są od powstania określonych faktów proceduralnych. Na przykład wniesienie podania przez stronę, czyli fakt proceduralny, powoduje wszczęcie postępowania, a więc ciąg zorganizowanych czynności proceduralnych, które są uwarunkowane i z kolei warunkują następne zorganizowane czynności proceduralne, np. postępowania wyjaśniające czy dowodowe¹⁴.

1.2. TEORETYCZNY PROCESOWY MODEL STOSOWANIA PRAWA

Stosowanie prawa można rozumieć jako proces decyzyjny podejmowany przez kompetentny organ państwowy (lub inny podmiot upoważniony), prowadzący do wydania wiążącej decyzji o charakterze jednostkowym (indywidualnym i konkretnym). Treścią tej decyzji jest kwalifikacja stanu faktycznego z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w jej podstawie normatywnej oraz ustalenie prawnych konsekwencji tej kwalifikacji¹⁵. Przedstawiona definicja, choć budowana na sądowym stosowaniu prawa, odpowiada charakterystyce stosowania prawa administracyjnego¹⁶. W wąskim przedmiotowo¹⁷ i podmiotowo¹⁸ ujęciu chodzi o działalność organów państwowych lub in-

¹³ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System...*, s. 146.

¹⁴ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System...*, s. 146.

¹⁵ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 15; zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 7–9; J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 456.

¹⁶ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 10; L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński (i in.), *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 39; M. Jaśkowska, *Charakterystyczne cechy stosowania prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, Przemyśl 2000, s. 243; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 5 i n.; J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SP-E 1982/28, s. 30.

¹⁷ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 456; J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 8 i 13–14.

¹⁸ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 149; J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 413–414; L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii...*, s. 15–17; K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 459.

nych wyposażonych we władztwo publiczne, w wyniku których powstaje indywidualne i konkretne rozstrzygnięcie. Akt ten odpowiada decyzji administracyjnej załatwiającej sprawę administracyjną w postępowaniu uregulowanym Kodeksem postępowania administracyjnego.

Narzędziem do teoretycznoprawnej analizy decyzyjnego stosowania prawa jest konstruowanie modeli, które w zależności od ujęcia mogą koncentrować się na aspekcie materialnoprawnym lub procesowym¹⁹. Pierwszy analizuje zagadnienia związane ze stosowaniem przepisu materialnoprawnego (normy materialnoprawnej). Według modelu J. Wróblewskiego w materialnym procesie decyzyjnym można wyróżnić fazy skupiające się wokół poszczególnych decyzji częściowych stosowania prawa: 1) ustalenie obowiązywania i stosowalności określonego przepisu prawa materialnego, 2) ustalenie znaczenia tego przepisu w stopniu dostatecznie precyzyjnym dla potrzeb rozstrzygnięcia, 3) uznanie za udowodnione faktów sprawy i ujęcie ich w języku stosowanego przepisu prawa materialnego, 4) subsumpcja faktów sprawy „pod” stosowany przepis prawa materialnego, 5) ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów sprawy na podstawie stosowanego przepisu prawa materialnego, 6) wydanie finalnej decyzji stosowania prawa²⁰.

Model procesowy (proceduralny) rozpatruje stosowanie prawa jako ciąg uregulowanych przez przepisy proceduralne czynności, które zbiorczo ujmowane są jako fazy postępowania²¹. Zarys tego modelu opisał w literaturze teoretycznej J. Wróblewski, opierając się na rozpoznawczym postępowaniu cywilnym. Autor wprowadził podział na model prosty, obejmujący postępowanie przed sądem pierwszej instancji, i model złożony, uwzględniający również postępowanie rewizyjne. Model prosty podzielony został na fazy wszczęcia, rozprawy i zakończenia procesu²². Zdaniem J. Wróblewskiego teoretyczna konstrukcja modelu procesowego może służyć do analizy aksjologicznej, wiążącej z konkretnymi wartościami zasady procesowe, tok procesu lub poszczególne etapy. Opisany model znajduje odpowiednie zastosowanie do innych postępowań. Dotyczy to nie tylko elementów toku procesu, lecz także analizy aksjologicznej, gdyż „wszystkie postępowania regulowane

¹⁹ J. Wróblewski, *Zarys procesowego modelu sądowego stosowania prawa* [w:] Jerzy Wróblewski. *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2016, s. 334–335.

²⁰ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 43. Co do stosowania prawa administracyjnego model ten został w piśmiennictwie opisany – zob. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia...*, s. 39 i n.; D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 215 i n.

²¹ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 50.

²² Zob. J. Wróblewski, *Zarys...*, s. 335 i n.

są przez przepisy należące do tego samego systemu prawa, który cechuje w pewnym stopniu jedność teleologiczna i aksjologiczna”²³.

Wyróżnienie faz (etapów) postępowania ma inne znaczenie dla procesowego i materialnego modelu stosowania prawa. Model materialny nie przesądza tego, jak i w jakiej kolejności organ decyzyjny rozważa poszczególne problemy, lecz służy wyodrębnieniu elementów, które muszą być rozważone, jeśli decyzja jest decyzją racjonalną²⁴. W zależności od przyjętej metodyki, charakteru i okoliczności fazy modelu mogą przybrać różny tok. Fazy pozostają ze sobą w ciągłym nierozzerwalnym związku, wzajemnie weryfikując swoje założenia i wnioski, umożliwiają powrót do wcześniejszej fazy lub jednocześnie dokonywanie ustaleń²⁵. Inaczej prezentuje się kwestia wydzielenia etapów procesowego modelu stosowania prawa. W ujęciu dynamicznym proces to ścisły związek regularnie następujących po sobie stadiów rozwoju, które składają się na jednolity cykl²⁶. Stworzenie teoretycznego modelu procesowego zakłada ciąg etapowych i sekwencyjnych (ewolucyjnie następujących po sobie i wzajemnie powiązanych²⁷) faktów procesowych, prowadzący ściśle określoną metodą do właściwego wyniku. Wydzielenie etapów ruchu procesowego i badanie właściwej sekwencji poszczególnych faktów procesowych stanowi więc samo w sobie istotne zagadnienie analizy modelu procesowego.

1.3. ZAKREŚLENIE GRANIC ANALIZOWANEGO MODELU PROCESOWEGO

Analiza teoretycznoprawnego modelu procesowego stosowania prawa wymaga formalizacji polegającej na pomijaniu pewnych cech. Stopień tej formalizacji jest wytyczony przez założone cele konkretnej potrzeby badawczej²⁸.

²³ Zob. J. Wróblewski, *Zarys...*, s. 341–347.

²⁴ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 48.

²⁵ J. Wróblewski wyraźnie podkreślał, że opisywany przez niego model, wbrew pozorom, nie przedstawia chronologicznej kolejności rozważania poszczególnych zagadnień ani nie określa, co jest najważniejszym etapem modelowego procesu. Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 47–48. Wymienność argumentów walidacyjnych i derywacyjnych jest założeniem wykładni operatywnej; zob. L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, PiP 2009/6, s. 16–17. Niekiedy jednak przyjmuje się normatywną sekwencyjność dyrektyw wykładni prawa. Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 214–344.

²⁶ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne...*, s. 3.

²⁷ Zob. M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 54.

²⁸ Zob. J. Wróblewski, *Zarys...*, s. 347.

Przedstawiony model procesowy ma na celu uwypuklenie uniwersalnych cech związanych z jego dynamiką. Zatem poza zakresem rozważań pozostają odrębne postępowania niejurysdykcyjne oraz postępowania szczególne²⁹. Przy czym regulacje postępowań szczególnych pozostają związane z regulacją Kodeksu postępowania administracyjnego, czy to przez przepisy odsyłające³⁰, czy też przez powielenie instytucji i rozwiązań prawnych ogólnego postępowania administracyjnego³¹. Rzecz natomiast w tym, że każde z tych postępowań cechuje się pewnymi odrębnościami wynikającymi z uregulowań materialnoprawnych, których cel wpływa na istotne elementy procesu, a czasem także na jego ogólną strukturę. Odrębności te wymagają kompleksowego scharakteryzowania w ujęciu statycznym i dynamicznym, co wykracza poza zakres rozważań przyjęty w tym tomie „Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego”.

Ponadto postulat abstrakcyjności pociąga za sobą konieczność ograniczenia podejmowanych zagadnień. Z tego względu analizowany model nie wprowadza rozróżnienia ze względu na tok instancji ani tryb postępowania. Nie oznacza to jednak, że w tych przypadkach przedstawiony model nie może znaleźć zastosowania. Przeciwnie, postępowanie odwoławcze opiera się na modelu postępowania pierwszoinstancyjnego, co wynika wprost z odesłania zawartego w art. 140 k.p.a. W przypadku trybów nadzwyczajnych, mimo braku wyraźnego odesłania, nie budzi wątpliwości konieczność stosowania trybu głównego w kwestiach nieuregulowanych odrębnie³². Wskazane tryby są związane z tokiem instancyjnym i z weryfikacją rozstrzygnięć. Łączy je więc zagadnienie wadliwości orzeczeń i z tej perspektywy powinny być badane. Cel ten zadecydował, podobnie jak w przypadku postępowań szczególnych, o podjęciu tematu w odrębnej części „Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego”.

W konsekwencji przedstawiony model procesowy najbliższy jest ogólnemu postępowaniu administracyjnemu, czyli jurysdykcyjnemu postępowaniu

²⁹ Na temat wyróżnienia tych postępowań zob. A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 219–227 i 230–236.

³⁰ Np. art. 123 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.).

³¹ Np. dział IV Ordynacji podatkowej.

³² J. Borkowski (aktualizacja B. Adamiak) [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 202–203.

niu uregulowanemu w Kodeksie postępowania administracyjnego, prowadzonemu przed organem pierwszej instancji w zwyczajnym trybie³³. Jeśli nie wskazano innego zakresu pojęciowego, to w ten sposób należy rozumieć przywoływany w dalszej części pracy termin „postępowanie”.

W związku z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego dokonaną w czerwcu 2017 r. należało także odnieść zakreślony model do nowych instytucji i trybów postępowania. Ustawodawca, wprowadzając nową kategorię spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, miał na celu dążenie do ujednolicenia materialnych ram istniejących już spraw administracyjnych. Nie wprowadzono odrębnego postępowania, co oznacza, że zastosowanie znajdują przepisy procesowe zawarte w uregulowaniach szczególnych, a w przypadku ich braku – reguły ogólnego postępowania administracyjnego.

Nowelizacja uregulowała także ogólne kodeksowe ramy postępowania uproszczonego i milczącego załatwienia spraw. Instytucje te łączy wspólny cel, jakim jest odformalizowanie postępowania poprzez modyfikację jego przebiegu, a także fakt, że jeszcze przed nowelizacją były one uregulowane w ustawach materialnych³⁴. Po nowelizacji nadal szczególne postępowania uproszczone i postępowania w sprawach załatwianych milcząco pozostają uregulowane w ustawach materialnych, które decydują nie tylko o dopuszczalności zastosowania modeli kodeksowych³⁵, lecz mogą te modele zmienić lub doprecyzować. Z tych powodów zakres niniejszego tomu obejmuje jedynie kodeksowe ramy postępowania uproszczonego i milczącego załatwienia spraw.

³³ Podobnie W. Dawidowicz, przedstawiając model postępowania administracyjnego w ujęciu dynamicznym, główny akcent położył na postępowaniu zwyczajnym przed organem pierwszej instancji; zob. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 54.

³⁴ Zob. H. Knysiak-Molczyk, L. Klat-Wertelecka, *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g–163l)* [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 202–205; W. Gurba, *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwienie sprawy (art. 14 § 3, art. 36–38, 104a–104c k.p.a.)* [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 87–90.

³⁵ Zob. art. 122a § 1 i art. 163b § 1 k.p.a. Wprawdzie milczące załatwienie sprawy jest co do zasady stosowane w postępowaniu uproszczonym na mocy art. 163b § 3 k.p.a., jednakże przepis ten nie jest samoistną podstawą rozstrzygnięcia sprawy milcząco, ponieważ na mocy art. 163b § 1 k.p.a. bez umocowania w ustawie materialnej nie ma zastosowania.

1.4. WYDZIELENIE ETAPÓW MODELU

W literaturze teoretycznoprawnej przyjmuje się, że podział postępowania na fazy jest dogodnym sposobem przedstawienia sekwencji czynności³⁶. Również w dogmatyce procesowej uznaje się, że w części dynamicznej procesu chodzi o rozważanie schematu powstania, rozwoju i zakończenia procesu, czyli o rozważanie faz i ich cech charakterystycznych, zarysowujących się w każdym procesie. Każda z zasadniczych faz postępowania posiada w procesie pewną funkcję i strukturę, może więc być rozpatrywana zarówno pod jednym, jak i drugim kątem widzenia³⁷.

Proces ujmując się jako zjawisko dynamiczne składające się z poszczególnych względnie samodzielnych ogniw (częstek), czyli faktów procesowych³⁸. Każdy fakt procesowy stanowi samodzielną jednostkę toku procesu. Zespoły faktów procesowych tworzą wydzielone odcinki w obrębie toku, nazwane etapami. Spełniają one szczególną funkcję i warunkują przejście do następnego etapu, zmierzając jednocześnie do osiągnięcia celu, jakim jest wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia co do przedmiotu procesu. Poszczególne etapy procesowe są odmienne pod względem składających się nań faktów oraz czasu ich przebiegu³⁹. M. Cieślak najogólniejsze i najbardziej zasadnicze etapy procesowe nazywał stadiami procesowymi. Węższe etapy, zasadnicze dla danego stadium, określił jako fazy procesowe, które dzielą się na podfazy⁴⁰.

Analiza ogólnego postępowania administracyjnego w ujęciu dynamicznym wymaga więc wydzielenia etapów dynamiki procesowej z uwzględnieniem ich charakterystycznej funkcji, struktury i celu, a także składających się na nią faktów procesowych i czasu ich przebiegu. Przed tym jednak warto wskazać, że analizowany model postępowania (w zasadzie pierwszoinstancyjnego) jest elementem większej całości. Ogólne postępowanie administracyjne jest bowiem w literaturze ujmowane jako faza ustalająca postępowania kończąca się wydaniem decyzji, która będzie realizowana w kolejnej,

³⁶ Zob. J. Wróblewski, *Zarys...*, s. 335.

³⁷ M. Wałigórski, *Proces...*, s. 6.

³⁸ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 49.

³⁹ Zob. M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 54–55; K. Marszał, *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2008, s. 417.

⁴⁰ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 55–56. Autor podzielił postępowanie karne na stadia przygotowawcze, jurysdykcyjne i wykonawczo-likwidacyjne, wyróżniając przy tym podstania jurysdykcyjne (postępowanie główne i rewizyjne) i dziejące je na fazy; zob. M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 62.

odrębnej fazie wykonawczej⁴¹. Fazy te określa się również jako orzekająca i egzekucyjna⁴². Postępowanie pierwszoinstancyjne jest także częścią toku instancyjnego.

W doktrynie postępowania administracyjnego zaproponowano kilka podziałów analizowanego modelu procesowego. K. Jandy-Jendrońska i J. Jendrońska podzielili tok postępowania na cztery stadia: przygotowawcze, wszczęcia postępowania, postępowania wyjaśniającego i stadium podejmowania decyzji. Autorzy zaznaczyli umowność podziału wynikającą z nie zawsze wyraźnego wydzielenia etapów przez ustawodawcę⁴³. J. Borkowski wyodrębnił dwa stadia: wszczęcia postępowania i postępowania wyjaśniającego⁴⁴. B. Adamiak wyróżniła trzy stadia: wstępne, postępowania wyjaśniającego i podjęcia decyzji. Stadium wstępne obejmuje czynności wszczęcia postępowania oraz czynności procesowe mające na celu zbadanie dopuszczalności wszczęcia postępowania w określonej sprawie. Postępowanie wyjaśniające obejmuje ciąg czynności procesowych, których celem jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, dającego podstawę do zastosowania normy prawa materialnego. Podjęcie decyzji rozstrzyga sprawę indywidualną konkretnej osoby, będącą przedmiotem postępowania⁴⁵. Podobnie tok postępowania podzielił T. Woś, wyróżniając trzy fazy postępowania: wszczęcia, rozpoznawczą i orzeczniczą⁴⁶.

Podział na etapy dotyczące kolejno powstania, rozwoju i zakończenia procesu wywodzi się z postępowania cywilnego, gdzie utrwalił się za sprawą M. Waligórskiego⁴⁷, który przejął go z piśmiennictwa włoskiego⁴⁸. Wydzielenie trzech etapów, koncentrujących się na czynnościach wszczęcia, ustalenia stanu faktycznego i podjęcia rozstrzygnięcia, jest często spotykane w literaturze i stało się podstawą przedstawienia dynamiki analizowanego modelu procesowego w tej pracy. Jednocześnie dotychczasowe rozważania pozwalają dostrzec pewne terminologiczne rozbieżności dotyczące nazewnictwa wyróżnionych etapów postępowania w literaturze procesów sądowych, postępowania administracyjnego i teorii prawa. Nie przesądzając zasadności stosowanej

⁴¹ Zob. K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System...*, s. 134.

⁴² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 10.

⁴³ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System...*, s. 196.

⁴⁴ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 47, za: K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System...*, s. 196.

⁴⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2017, s. 118.

⁴⁶ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 293 i n.

⁴⁷ M. Waligórski, *Proces...*, s. 5–6.

⁴⁸ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 210.

przez autorów siatki pojęciowej odnośnie do samej jednostki podziału (faza, stadium, etap itp.) oraz nazw poszczególnych części, rozważany model procesowy podzielono na trzy etapy⁴⁹: wszczęcia postępowania, postępowania wyjaśniającego i podjęcia rozstrzygnięcia.

⁴⁹ Etapem nazywa się najogólniej jakikolwiek odcinek procesu, jest więc pojęciem rodzajowym w stosunku do stadium, fazy i podfazy; zob. M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 55.

ROZDZIAŁ 2

ETAP WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO OGÓLNEGO

2.1.	Zagadnienia ogólne	36
2.1.1.	Sposoby i warunki wszczęcia postępowania	36
2.1.2.	Faktyczne prowadzenie postępowania a jego wszczęcie i istnienie w sensie prawnym	45
2.1.3.	Moment wszczęcia a stadium wszczęcia postępowania	50
2.1.4.	Istota wszczęcia postępowania	53
2.1.5.	Inicjatywa wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego	56
2.2.	Wszczęcie postępowania na żądanie strony	59
2.2.1.	Charakter prawny żądania wszczęcia postępowania	59
2.2.2.	Koncepcja strony a wszczęcie postępowania na żądanie	60
2.2.3.	Wymóg posiadania zdolności procesowej	73
2.2.4.	Data wszczęcia postępowania na żądanie strony	81
2.2.5.	Odmowa wszczęcia postępowania	85
2.2.5.1.	Uwagi wstępne	85
2.2.5.2.	Brak legitymacji procesowej	87
2.2.5.3.	„Inne uzasadnione przyczyny”	95
2.2.6.	Fikcja prawna cofnięcia żądania wszczęcia postępowania	98
2.3.	Wszczęcie postępowania na żądanie potencjalnego uczestnika na prawach strony	103
2.3.1.	Wszczęcie postępowania na żądanie organizacji społecznej	103
2.3.2.	Wszczęcie postępowania na żądanie prokuratora	115
2.3.3.	Wszczęcie postępowania na żądanie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka	122
2.4.	Wszczęcie postępowania z urzędu	128
2.4.1.	„Klasyczne” wszczęcie postępowania z urzędu	128
2.4.2.	Wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie wymagającej wniosku strony	136
2.4.2.1.	Warunki wszczęcia postępowania w trybie art. 61 § 2 k.p.a.	136
2.4.2.2.	Zgoda strony jako warunek merytorycznego zakończenia postępowania	142
2.4.2.3.	Pozycja strony w postępowaniu wszczętym w trybie art. 61 § 2 k.p.a.	148
2.4.3.	Data wszczęcia postępowania z urzędu	151
2.5.	Skutki prawne wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego	154
2.5.1.	Zawisłość sprawy	154
2.5.2.	Powstanie stosunków proceduralnych	158
2.5.3.	Rozpoczęcie biegu terminu załatwienia sprawy	161
2.5.4.	Wstrzymanie lub rozpoczęcie biegu terminów materialnoprawnych	163
2.5.5.	Konkretyzacja stanu prawnego służącego jako podstawa decyzji	167

Literatura: **B. Bogomilski**, *Podania – protokoły – adnotacje*, „Rada Narodowa” 1960/38; **M. Darmosz**, *Podania wnoszone drogą elektroniczną w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003; **E. Dawidowicz**, *Pozostawienie podania bez rozpoznania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie” 1991/12; **A. Gill**, *Pozycja procesowa strony na etapie wszczęcia postępowania*, RPEiS 2003/2; **R. Hauser**, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, RPEiS 1998/1; **F. Kajut**, *Wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 k.p.a.)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie” 1991/12; **Z.R. Kmiecik**, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008; Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego na żądanie*, „Ius Novum” 2008/1; Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **H. Knysiak-Molczyk**, *Charakter prawny i forma czynności określonych w art. 64 i 98 § 2 k.p.a.*, „Casus” 2000/16; **G. Łaszczycza**, *Pozostawienie podania bez rozpoznania w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2002/3; G. Łaszczycza, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, PiP 2002/1; **E. Smoktunowicz**, *Wszczęcie postępowania*, „Rada Narodowa” 1963/47.

2.1. ZAGADNIENIA OGÓLNE

2.1.1. SPOSOBY I WARUNKI WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

Każda instytucja prawna, w tym także proceduralnoprawna, powinna być uregulowana w sposób konsekwentny. Aby można było mówić o takiej konsekwencji w odniesieniu do kwestii wszczęcia postępowania na żądanie, niezbędne jest spełnienie określonych warunków.

Akt wydawany po negatywnym zweryfikowaniu przesłanek przeprowadzenia postępowania może być traktowany jako akt odmawiający wszczęcia tylko wtedy, gdy alternatywą (w razie pozytywnego zweryfikowania przesłanek przeprowadzenia postępowania) jest wydanie postanowienia o wszczęciu. Takie rozwiązanie jest przyjęte m.in. w postępowaniu karnym i w jurysdykcyjnym administracyjnym postępowaniu podatkowym.

Jeżeli nie jest przewidziane wydawanie przez organ aktu wszczynającego postępowanie, to akt wydawany po negatywnym zweryfikowaniu przesłanek przeprowadzenia postępowania nie może być traktowany jako akt odmawiający wszczęcia, tylko jako akt kończący postępowanie (odmawiający jego kon-

tynuowania *in merito*) lub stwierdzający niewszczęcie postępowania. Rezultat negatywnej weryfikacji przesłanek przeprowadzenia postępowania może mieć więc w takim wypadku charakter dwojaki: aktu deklaratoryjnego stwierdzającego niewszczęcie postępowania lub aktu konstytutywnego odmawiającego kontynuowania postępowania. Akt deklaratoryjny stwierdzający niewszczęcie postępowania będzie miał miejsce wtedy, gdy dla wszczęcia postępowania niezbędne jest spełnienie przesłanek przeprowadzenia postępowania co do istoty sprawy (rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy co do istoty), zaś akt konstytutywny odmawiający kontynuowania postępowania – jeżeli dla wszczęcia postępowania wystarczy spełnienie wymogów formalnych podania (tak jest np. w postępowaniu cywilnym procesowym).

Jeżeli umorzenie postępowania wiąże się tylko z wtórną bezprzedmiotowością postępowania (co jest słuszne, w sytuacji gdy nie jest wydawany akt wszczynający postępowanie), to należy także przewidzieć w przepisach sposób zakończenia postępowania prowadzonego mimo pierwotnej bezprzedmiotowości; nie można bowiem zakładać, że organ będzie zawsze reagował prawidłowo na wniesione żądanie.

W Kodeksie postępowania administracyjnego żadne z powyższych założeń nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach. Oznacza to, że sposób uregulowania kwestii wszczęcia postępowania i jego prowadzenia mimo pierwotnego braku przesłanek jest w Kodeksie postępowania administracyjnego w najwyższym stopniu niezadowalający.

Nazwa postanowienia wydawanego na podstawie art. 61a k.p.a. przemawia za tezą, iż postępowanie na żądanie strony wszczyna organ. Treść art. 61 § 3 i 3a k.p.a. przemawia za poglądem, że postępowanie na żądanie strony wszczynane jest z mocy prawa.

Co jest zatem istotą postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania? Teoretycznie możliwe są trzy ewentualności:

- 1) odmowa wszczęcia postępowania – zgodnie z nazwą (akt konstytutywny niekończący postępowania, lecz zamykający drogę do wydania decyzji);
- 2) stwierdzenie niewszczęcia postępowania (akt deklaratoryjny niekończący postępowania, lecz zamykający drogę do wydania decyzji);
- 3) odmowa przeprowadzenia postępowania co do *meritum* sprawy, czyli odmowa kontynuowania postępowania (akt konstytutywny kończący postępowanie).

Przyjęcie pierwszego założenia oznaczałoby, że postępowanie na żądanie strony wszczyna organ. Przeczy temu jednak data wszczęcia, którą jest, zgodnie z wolą ustawodawcy, dzień doręczenia organowi żądania.

Przy takim założeniu – aby usunąć sprzeczność przepisów, a jednocześnie nie pogarszać sytuacji prawnej autora żądania – należałoby wprowadzić rozwiązanie, w myśl którego termin załatwienia sprawy na żądanie strony biegnie od dnia wniesienia żądania (tj. doręczenia organowi lub wprowadzenia do jego systemu teleinformatycznego), niezależnie od tego, kiedy organ uruchomi postępowanie. Przepis wprowadzający takie rozwiązanie powinien zastąpić przepisy art. 61 § 3 i 3a k.p.a., mówiące o dacie wszczęcia postępowania na żądanie.

Przyjęcie drugiego założenia oznaczałoby, że postępowanie na żądanie strony wszczynane jest z mocy prawa, ale tylko pod warunkiem, że spełnione są także inne przesłanki merytorycznego rozpoznania sprawy. Czynności badania spełnienia tych przesłanek nie należą do postępowania, gdy żądania wszczęcia nie można uwzględnić. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania nie kończy zatem postępowania, tylko zamyka drogę do wydania decyzji (podobnie postanowienie stwierdzające niedopuszczalność odwołania). Przeczą temu poglądy doktryny, a zwłaszcza traktowanie fazy wszczęcia jako jednej z faz postępowania oraz traktowanie postanowienia stwierdzającego niedopuszczalność odwołania jako postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Również nazwa postanowienia („o odmowie wszczęcia postępowania”) jest nie w pełni adekwatna.

Przy takim założeniu – aby usunąć sprzeczność przepisów – wystarczyłoby jedynie zmienić nazwę postanowienia wydawanego na podstawie art. 61a k.p.a. (postanowienie o bezskuteczności żądania wszczęcia postępowania, o niewszczęciu postępowania itp.). Rewizji wymagałby także wówczas sposób traktowania wskazanych wyżej zagadnień w literaturze. Aby zachować uprawnienia osób, których odwołanie nie zostało rozpatrzone merytorycznie, należałoby przyznać możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie o niedopuszczalności odwołania albo określić kategorię postanowień zaskarżalnych do sądu administracyjnego jako „postanowienia zamykające drogę do wydania decyzji”.

Przyjęcie trzeciego założenia oznaczałoby, że postępowanie wszczynane jest z mocy prawa na każde żądanie (nie tylko strony) oraz bez względu na to, czy spełnione są także inne przesłanki merytorycznego rozpoznania sprawy. Czynności badania spełnienia tych przesłanek oraz tego, czy wnoszący żądanie jest stroną, należą do postępowania, nawet wtedy, gdy żądania wszczęcia nie można uwzględnić. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania kończy zatem postępowanie (podobnie postanowienie stwierdzające niedopuszczalność odwołania). Przeczą temu forma postanowienia (akt kończący postępowanie powinien mieć formę decyzji), nazwa postanowienia („o odmowie wszczęcia postępowania”) oraz treść art. 61 § 1 k.p.a., zgodnie z którym

wszczęcie postępowania może wywołać (spowodować) tylko żądanie strony, w zestawieniu z treścią art. 61a k.p.a., w myśl którego okoliczność, że żądanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną, stanowi podstawę do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

Przy takim założeniu – aby usunąć sprzeczność założenia z przepisami – należałoby, po pierwsze, zmienić nazwę postanowienia wydawanego na podstawie art. 61a k.p.a. (postanowienie o odmowie kontynuowania postępowania, o odmowie merytorycznego rozpatrzenia podania, o odmowie nadania biegu podaniu, o odrzuceniu podania itp.); po drugie, zmienić treść art. 61 § 1 k.p.a., określając alternatywny wobec wszczęcia postępowania z urzędu tryb wszczęcia jako wszczęcie „na żądanie”, zamiast „na żądanie strony”. Należy podkreślić, że za przyjęciem takiego założenia nie przemawia żaden przepis Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz jedynie sposób postrzegania w doktrynie i traktowania w praktyce sądowej analogicznych do postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania postanowień wydawanych w postępowaniu odwoławczym, tj. postanowień o niedopuszczalności odwołania.

W doktrynie nie ma zgodności co do tego, jak należy postrzegać sposób wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony czy też w ogóle na żądanie. Reprezentantów ma zarówno koncepcja, według której postępowanie zawsze, tj. nawet wtedy, gdy inicjatywa pochodzi z zewnątrz, wszczyna organ, jak i pogląd, że wniesienie żądania powoduje wszczęcie postępowania z mocy prawa. Rzadziej można spotkać stanowisko, w myśl którego wnoszący podanie mocą swego oświadczenia woli (podobnie jak w stosunkach cywilnoprawnych) sam wszczyna postępowanie.

Poglądy zwolenników koncepcji głoszącej, że wszczęcie postępowania na żądanie następuje z mocy prawa, różnią się co do tego, czy i jakie dodatkowe warunki muszą być spełnione, aby wniesienie żądania spowodowało wszczęcie postępowania.

Najbardziej liberalne stanowisko w tej kwestii prezentował W. Dawidowicz. Wychodząc z założenia, że skutki zgłoszonego żądania powinny być niezależne od jakiegokolwiek wpływu organu administracji, uważał, że nawet żądanie niespełniające wymogów formalnych powoduje wszczęcie postępowania z mocy prawa. Autor wykluczał więc możliwość stosowania do podań zawierających żądanie wszczęcia postępowania instytucji pozostawienia podania bez rozpoznania (art. 64 k.p.a.). Generalnie instytucję tę postrzegał jako stwierdzenie przez organ administracji, że podanie – wskutek zawartych wad – stało się bezskuteczne z mocy prawa, ale jej stosowanie odnośnie do żądania wszczęcia postępowania uważał za bezprzedmiotowe, gdyż

„podanie, które spowodowało wszczęcie postępowania w sprawie administracyjnej, spełniło już z mocy prawa swą rolę procesową”. Skutek w postaci wszczęcia postępowania W. Dawidowicz uniezależniał także od tego, czy autorem żądania jest strona w rozumieniu art. 28 k.p.a. Jako odrębną od skuteczności żądania kwestię postrzegał skuteczność wszczętego postępowania, rozumianą jako podleganie załatwieniu decyzją merytoryczną¹.

Również w opinii L. Żukowskiego², Z. Kmiecika³, M. Wierzbowskiego⁴ i J.P. Tarny wszczęcie postępowania na żądanie jest konsekwencją wniesienia każdego podania, nawet ułomnego. Autorzy ci – w odróżnieniu od W. Dawidowicza – nie kwestionują jednak konieczności pozostawienia podania bez rozpoznania, jeśli nie spełnia ono wymogów formalnych. Konsekwentnie traktują pozostawienie podania bez rozpoznania jako czynność, która nie rozstrzyga wprawdzie sprawy co do istoty, ale kończy postępowanie w danej instancji, a co za tym idzie – powinna przybierać formę decyzji⁵. Zdaniem J.P. Tarny zasadne jest wydanie w takiej sytuacji decyzji o umorzeniu postępowania, ponieważ nieuzupełnienie braków podania (uniemożliwiających nadanie mu dalszego biegu) czyni postępowanie bezprzedmiotowym⁶.

J. Służewski za minimalne wymagania, niezbędne do rozpoczęcia przez organ administracji załatwiania sprawy na żądanie, uważał spełnienie wymogów formalnych co do treści podania, określonych w art. 63 k.p.a.⁷

J. Borkowski i J. Jendrośka traktowali wszczęcie postępowania na żądanie jako zdarzenie następujące z mocy prawa, podkreślając jednocześnie, że żądanie powoduje wszczęcie postępowania tylko w tym przypadku, gdy wnosi je osoba będąca stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.⁸ Podobnie ujmuje

¹ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 77–78, 89.

² L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 90.

³ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 159; Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z 16.04.1986 r., III SAB 14/85*, OSPiKA 1988/1, poz. 23, s. 46–47.

⁴ M. Wierzbowski, *Glosa do postanowienia NSA z 3.09.1992 r., III SA 1407/92*, OSP 1994/6, poz. 104, s. 267.

⁵ Takie stanowisko zajął także NSA w wyrokach: z 16.04.1986 r., III SAB 14/85, OSPiKA 1988/1, poz. 23, oraz z 31.01.1995 r., II SA 1385/95, „Glosa” 1996/2, poz. 6; odmienne – w postanowieniu z 3.09.1992 r., III SA 1407/92, OSP 1994/6, poz. 104, oraz w wyroku z 23.01.1996 r., II SA 1473/94, ONSA 1997/3, poz. 114.

⁶ J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 77.

⁷ J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 85.

⁸ Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2003, s. 179–180; J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001, s. 72.

tę kwestię R. Kędziora, zaznaczając, że wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie przez osobę, która nie ma interesu prawnego w sprawie, nie wywoła skutku w postaci wszczęcia postępowania⁹.

Również według A. Gilla w przypadku wniesienia podania to podmiot wnoszący podanie (a nie organ) inicjuje swą czynnością postępowanie. Nie dotyczy to jednak przypadków, gdy wydanie decyzji jest z różnych powodów niedopuszczalne. Autor określa taką konstrukcję mianem względnego automatyzmu wszczęcia postępowania na żądanie¹⁰. Także W. Chróścielewski i M. Szubiakowski traktują postępowanie wszczęte na żądanie strony jako postępowanie wszczęte z mocy prawa, ale przy spełnieniu określonych warunków¹¹.

Odmienny pogląd prezentują Z. Janowicz, B. Adamiak, R. Suwaj i G. Łaszczyca. W rozumieniu tych autorów postępowanie administracyjne, także na żądanie strony, wszczyna organ. Zdaniem Z. Janowicza wniesione podanie – gdy spełnione są określone przesłanki – stanowi jedynie podstawę do wszczęcia postępowania, nie wszczyna zaś postępowania¹². Według B. Adamiak treść art. 61 § 3 k.p.a. oznacza tylko tyle, że organ – w razie pozytywnej weryfikacji żądania – obowiązany jest z mocy prawa przeprowadzić postępowanie bez konieczności wydawania postanowienia, które by go do tego obligowało, a nie że samo wszczęcie postępowania następuje z mocy prawa¹³. R. Suwaj twierdzi, że: „W sprawie administracyjnej (...), załatwianej w drodze decyzji, dopiero podanie skierowane do właściwego organu, które złożył podmiot mający interes prawny w sprawie i które jest kompletne (bądź uzupełnione w terminie), będzie powodowało wszczęcie postępowania”¹⁴. Badanie spełnienia tych warunków autor postrzega jako etap wstępnej oceny żądania, który uruchamiany jest automatycznie w momencie wpłynięcia do organu wniosku o wszczęcie postępowania¹⁵. Autor nie traktuje tego etapu jako postępowania, a postanowienia o odmowie wszczę-

⁹ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 175.

¹⁰ A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 88 i n.

¹¹ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 97–102; M. Szubiakowski [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, M. Szubiakowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, s. 87 i n.

¹² Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 192.

¹³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 295.

¹⁴ R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011, s. 39.

¹⁵ R. Suwaj, *Wydawanie decyzji...*, s. 17.

cia postępowania jako aktu kończącego postępowanie, „trudno bowiem zakończyć postępowanie, które nie zostało wszczęte”¹⁶. G. Łaszczyca traktuje czynności organu polegające na badaniu wniesionego podania pod kątem dopuszczalności wszczęcia postępowania jako „przedprocesowe”¹⁷. Podobne stanowisko w kwestii wszczęcia postępowania na wniosek, ale raczej w charakterze postulatu *de lege ferenda*, prezentuje J. Filipek. Zdaniem tego autora organ powinien być wyłącznie upoważniony lub zobowiązany do wszczęcia postępowania nie tylko z urzędu, ale także na wniosek strony, a co więcej – powinien czynić to w formie postanowienia. Odmowa wszczęcia postępowania byłaby wtedy logicznie przeciwnym rozstrzygnięciem do rozstrzygnięcia o wszczęciu uzasadnionego postępowania¹⁸.

A zatem wśród przedstawicieli obu koncepcji są zarówno zwolennicy tzw. obiektywnej, jak i tzw. subiektywnej koncepcji strony. Konstatacja ta wymaga podkreślenia, gdyż stosunkowo często w literaturze błędnie łączy się pogląd o wszczęciu postępowania na żądanie z mocy prawa z koncepcją subiektywną, zaś pogląd, zgodnie z którym postępowanie w wyniku wniesionego żądania wszczyna organ – z koncepcją obiektywną. Autorzy takich uproszczeń zdają się nie dostrzegać tego, że nastąpienie skutku z mocy prawa w razie zaistnienia pewnego zdarzenia (w rozważanym wypadku: wniesienia podania) może być uzależnione od wystąpienia dodatkowych okoliczności (w rozważanym wypadku: od rzeczywistego posiadania interesu prawnego przez autora podania). Oba zagadnienia są więc od siebie zupełnie niezależne¹⁹.

Powyższe kontrowersje odzwierciedlają brak jasności co do tego, z jaką chwilą można mówić o wszczęciu postępowania na żądanie, a zatem czy:

- 1) wraz z powstaniem obowiązku zbadania prawidłowości formalnej żądania (co następuje wraz z wniesieniem każdego podania);
- 2) wraz z powstaniem obowiązku zbadania dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy decyzją (co następuje wraz z wniesieniem podania spełniającego wymogi formalne);
- 3) wraz z powstaniem obowiązku rozpoznania sprawy co do istoty w trybie przepisów o postępowaniu jurysdykcyjnym (co następuje wraz z wniesie-

¹⁶ R. Suwaj, *Wydawanie decyzji...*, s. 19.

¹⁷ G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 187.

¹⁸ J. Filipek, *Sprawa odmowy wszczęcia i sprawa umorzenia postępowania administracyjnego* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Poślusznny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysław-Rzeszów 2009, s. 91.

¹⁹ Szerzej na temat zależności między koncepcją strony a sposobem wszczęcia postępowania na żądanie zob. pkt 2.2.2.

niem podania spełniającego wymogi formalne, o ile spełnione są także przesłanki dopuszczalności wydania decyzji);

- 4) wraz z podjęciem pierwszej czynności o charakterze zewnętrznym;
- 5) wraz z rozpoczęciem rozpoznawania sprawy co do *meritum*.

Jak słusznie zauważa M. Szubiakowski, od daty wszczęcia postępowania istnieje postępowanie. Skoro więc datą wszczęcia postępowania na żądanie jest dzień doręczenia żądania, to postępowanie istnieje od momentu wniesienia żądania (o ile spełnione są warunki niezbędne dla zaistnienia tego skutku). Wobec powyższego trudno zaprzeczyć, że wszczęcie postępowania na żądanie następuje z mocy prawa. W żadnym wypadku nie jest z tym sprzeczny fakt, że nie każde żądanie wszczyna postępowanie! Nakaz przeprowadzenia wstępnej selekcji wpływających żądań wynikający z szeregu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie jest sprzeczny z koncepcją wszczęcia postępowania przez złożenie wniosku²⁰. Przyjęcie, że postępowanie wszczyna strona, a nie organ (a ściślej: wniesienie przez nią podania), nie pociąga także za sobą konieczności uznania, że pozostawienie podania bez rozpoznania, zwrot podania czy też „odmowa wszczęcia postępowania” są aktami kończącymi postępowanie. Skoro bowiem nie każde podanie wszczyna postępowanie, to wymienione wyżej czynności organu stwierdzają po prostu (czy też oznaczają) brak wszczęcia postępowania.

Odrzucenie koncepcji, w myśl której postępowanie na żądanie wszczyna organ, zaważy nam moment, z nastąpieniem którego można mówić o wszczęciu postępowania na żądanie, do trzech pierwszych przypadków. Pozostaje zatem do rozważenia, jakie warunki muszą być spełnione, aby można było uznać, że wniesione żądanie spowodowało wszczęcie postępowania z mocy prawa.

Odpowiedź na powyższe pytanie zależy od tego, jaka jest relacja między złożeniem oświadczenia woli (wniosku) a powstaniem przedmiotu postępowania, czyli sprawy.

Sprawa cywilna powstaje z chwilą zaistnienia sporu co do bytu lub treści stosunku prawnego, a ściślej – z chwilą przedłożenia tego sporu do rozpatrzenia sądowi przez wniesienie powództwa. Powód określa zatem przedmiot i granice procesu, jego woła kreuje sprawę i wyznacza jej kształt, mając jednocześnie moc wszczęcia postępowania. Źródłem tej mocy nie jest norma cywilnego prawa materialnego, lecz konstytucyjne prawo do wymiaru sprawiedliwości, sprecyzowane w ustawie procesowej. Stąd też w zasadzie każde

²⁰ M. Szubiakowski [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, M. Szubiakowski, *Postępowanie...*, 2012, s. 86.

przedłożenie sądowi udzielenia ochrony prawnej, pochodzące od podmiotu mogącego mieć prawa i obowiązki, powoduje nawiązanie ważnego (niewadliwego) stosunku procesowego i wszczęcie postępowania, będącego zawsze – przynajmniej do pewnego etapu – postępowaniem „przedmiotowym”. Nie ma w postępowaniu cywilnym bezpośredniego i koniecznego związku między sprawą a stosunkiem materialnym: sprawa cywilna może zaistnieć bez jakiegokolwiek bazy materialnej, zaś stosunek materialny może powstać i być realizowany, nie stając się nigdy przedmiotem postępowania sądowego. Sąd cywilny autorytatywnie konkretyzuje prawo materialne, ale konkretyzacja ta ma charakter wtórny; jej pierwotna konkretyzacja nastąpiła poza procesem na skutek zdarzeń faktycznych albo czynności prawnych podmiotów prawa cywilnego²¹.

W postępowaniu administracyjnym jest inaczej. Czynności jurysdykcyjne (decyzje administracyjne) organu administracji publicznej są porównywalne nie tyle z czynnościami (wyrokami) sądu, ile z czynnościami (oświadczeniami woli) podmiotów prawa cywilnego²². Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne jest wyłącznym i pierwotnym sposobem konkretyzacji norm prawa materialnego, a żądanie wszczęcia postępowania samo przez się nie kreuje sprawy administracyjnej. To, czy złożenie żądania wszczęcia postępowania administracyjnego spowoduje powstanie sprawy, zależy od przedmiotu żądania i tego, kto je składa. Przy wszczęciu postępowania z urzędu sprawa istnieje w zasadzie jeszcze przed wszczęciem postępowania, a wszczęcie postępowania czyni ją jedynie przedmiotem postępowania²³. Ogólnie zatem można stwierdzić, że moment wszczęcia postępowania administracyjnego nie zawsze pokrywa się z momentem powstania sprawy administracyjnej w sensie materialnoprawnym.

Na pytanie, czy warunki formalne podania muszą być spełnione, aby można było mówić o wszczęciu postępowania na żądanie, należy odpowiedzieć twierdząco i – jak się wydaje – odpowiedź ta może mieć charakter uniwersalny, tj. niezależny od postępowania unormowanego prawem (administracyjne, cywilne, karne).

Nie można natomiast – abstrahując od rodzaju postępowania – odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie, czy wszystkie warunki dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy muszą być spełnione, aby można było

²¹ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 91–93.

²² T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 25–26.

²³ Por. T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AWW Prawo 1990/168, s. 333–334; M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 427.

mówić o wszczęciu postępowania na żądanie (tj. z mocy prawa). Odnosnie do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (nie tylko ogólnego) należy udzielić odpowiedzi pozytywnej, ale nie w każdym postępowaniu tak będzie. Zależy to od istoty tego, co określa się jako „sprawa” będąca przedmiotem danego postępowania.

Pozostaje wobec tego zastanowić się, jakie warunki przesądzają o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, a tym samym o nastąpieniu skutku w postaci wszczęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na żądanie. Jak się wydaje, muszą zaistnieć łącznie następujące przesłanki: 1) sprawa musi mieć charakter administracyjny, 2) sprawa musi być ponadto załatwiana w formie decyzji, 3) żądanie musi być wniesione przez stronę, 4) żądanie musi być wniesione do organu właściwego, 5) postępowanie w tej samej sprawie nie może być w toku, 6) nie może być już wydana decyzja w tej samej sprawie, 7) żądanie nie może być wniesione po upływie terminu materialnoprawnego.

2.1.2. FAKTYCZNE PROWADZENIE POSTĘPOWANIA A JEGO WSZCZĘCIE I ISTNIENIE W SENSIE PRAWNYM

W związku z powyższymi uwagami nasuwa się pytanie, czy faktyczne przejście do stadium postępowania wyjaśniającego (stadium przeprowadzania dowodów, rozpoznawania sprawy co do istoty), pomimo powodów do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania), oznacza, że postępowanie zostało wszczęte i trwa (istnieje) także *de iure* (w sensie prawnym). Stanowisko doktryny i orzecznictwa, w myśl którego w takich wypadkach organ powinien umorzyć postępowanie, przemawia za odpowiedzią twierdzącą na to pytanie; nie można bowiem umorzyć postępowania, które nie zostało wszczęte. Podobne wątpliwości rodzą się odnośnie do sytuacji, gdy organ wszczyna postępowanie z urzędu.

Jakie warunki zatem muszą być spełnione, aby można było mówić o wszczęciu i (lub) istnieniu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego? Teoretycznie możliwe są trzy ewentualności:

- 1) muszą być spełnione wszystkie warunki wydania decyzji merytorycznej (co za tym idzie – istnienie jakiejkolwiek okoliczności przemawiającej za odmową wszczęcia postępowania na żądanie powoduje, że uruchomione *de facto* postępowanie nie istnieje *de iure*);

- 2) wystarcza (a jednocześnie jest wymagane) istnienie kompetencji szczególnej u podmiotu administrującego i posiadanie interesu prawnego przez adresata czynności (innymi słowy, organ jest właściwy w danej sprawie, a podmiot jest stroną w tej sprawie);
- 3) wystarcza istnienie kompetencji ogólnej u podmiotu administrującego oraz istnienie zdolności administracyjnoprawnej u adresata czynności (a zatem wszczęcie postępowania następuje wraz z dokonaniem czynności przez jakikolwiek organ administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym bądź funkcjonalnym wobec jakiegokolwiek podmiotu mogącego być stroną w postępowaniu administracyjnym).

Przyjmując koncepcję postępowania nieistniejącego B. Adamiak²⁴, należy opowiedzieć się za ostatnią z wymienionych ewentualności. Również stanowisko A. Wróbla za tym przemawia. Zdaniem tego autora, jeżeli organ działa (wszczyna postępowanie) z urzędu, to bez względu na to, czy jest on właściwy, czy nie, podjęcie przez niego czynności o charakterze zewnętrznym w sprawie załatwianej decyzją spowoduje wszczęcie postępowania. Wystarczy zatem, że organ **według swej oceny** jest właściwy do załatwienia sprawy w drodze decyzji, aby postępowanie uznać za wszczęte wraz z podjęciem przez niego pierwszej czynności o takim charakterze. W razie gdy organ, który podjął czynność o charakterze zewnętrznym, jest w sprawie niewłaściwy, powinien przekazać sprawę organowi właściwemu, **co jednak nie uchyła skutków wszczęcia postępowania przed tym organem**²⁵. Pogląd ten należy uznać za aktualny w odniesieniu do wszelkich warunków wydania decyzji merytorycznej, nie tylko właściwości organu. Warunki te muszą być więc spełnione, aby nastąpiło wszczęcie z mocy prawa. Organ może natomiast uruchomić postępowanie z urzędu mimo braku spełnienia tych warunków, jeśli tylko ma ogólną kompetencję i skieruje czynność o charakterze zewnętrznym wobec osoby (innego podmiotu prawa), która rzeczywiście istnieje.

Odnosząc powyższe uwagi do czynności procesowych zmierzających do załatwienia sprawy, podjętych przez organ w wyniku podania niepodlegającego merytorycznemu rozpatrzeniu, należy stwierdzić, że skutek w postaci wszczęcia postępowania z mocy prawa nie musiał jednak nastąpić, aby można było mówić o istnieniu postępowania zainicjowanego wniesionym żądaniem.

²⁴ Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUW Prawo 1986/156, s. 47–49; B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUW Prawo 1990/168, s. 9–12.

²⁵ Zob. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 424.

Organ może bowiem *de facto* przejść do fazy postępowania wyjaśniającego pomimo okoliczności wykluczających możliwość merytorycznego załatwienia sprawy w formie decyzji. Takie przejście wadliwe czyni postępowanie nieważnym, ale nie oznacza niestnienia postępowania. O postępowaniu nieistniejącym mówi się bowiem tylko wtedy, gdy nie ma organu posiadającego kompetencję ogólną do wydawania decyzji administracyjnych albo gdy nie istnieje podmiot uważany za stronę. *Prima facie* wydaje się, że konsekwencją takiego założenia jest nie tylko konieczność formalnego zakończenia takiego nieważnego postępowania, ale także konieczność uznania, że postępowanie to zostało wszczęte. Istnienie postępowania zdaje się bowiem implikować, że musiało nastąpić jego wszczęcie, chociaż niekoniecznie prawidłowe. Stwierdzenie to przestaje jednak być aktualne, gdy przyjmiemy definicję wszczęcia postępowania, według której wszczęcie to stan, w którym po stronie organu powstaje proceduralny obowiązek wydania decyzji administracyjnej. Kodeks nie przewiduje konieczności wydawania decyzji w przypadku pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania, a zatem – przyjmując powyższą definicję – należałoby uznać, że w przypadku postępowania prowadzonego w takich warunkach nie można mówić o jego wszczęciu.

Jeżeli warunki niezbędne do zaistnienia skutku w postaci wszczęcia postępowania z mocy prawa (tj. przesłanki załatwienia sprawy decyzją merytoryczną oraz (lub) wymogi formalne podania) nie są spełnione, wówczas zaistnienie postępowania należy wiązać z podjęciem przez organ pierwszej czynności o charakterze zewnętrznym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy przy tym zaznaczyć, że postępowanie uruchomione w wyniku żądania osoby, która nie jest stroną, należy traktować jako postępowanie uruchomione z urzędu, zaś postępowanie uruchomione w wyniku żądania strony mimo jego pierwotnej bezprzedmiotowości – jako postępowanie uruchomione przez organ na żądanie strony (samo żądanie strony nie wywołało bowiem skutku w postaci wszczęcia postępowania).

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że chwilą wszczęcia postępowania na żądanie jest:

- 1) chwila, gdy strona mająca zdolność do czynności prawnych złożyła żądanie spełniające wymogi formalne do organu właściwego w sprawie rozstrzyganej decyzją, niebędącej przedmiotem toczącego się lub zakończonego już postępowania; nie zaś chwila, gdy jakakolwiek osoba mająca zdolność do czynności prawnych złożyła żądanie spełniające wymogi formalne do organu mającego kompetencję ogólną do załatwiania spraw w drodze decyzji;

- 2) chwila, gdy organ administracji publicznej mający kompetencję ogólną do załatwiania spraw w drodze decyzji dokonał jakiegokolwiek czynności zewnętrznej charakterystycznej dla postępowania jurysdykcyjnego (tj. na podstawie przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego) – jeżeli dokonanie tej czynności oznacza przejście do stadium postępowania wyjaśniającego pomimo braków formalnych podania zawierającego żądanie i (lub) brak przedmiotu postępowania.

Skoro czynności procesowe podejmowane przez organ mimo braku podstaw do prowadzenia postępowania jurysdykcyjnego traktujemy jako postępowanie nieważne, nie zaś jako nieistniejące, to powstaje pytanie o konsekwencje jego przeprowadzenia. W przypadku wydania decyzji administracyjnej sprawa jest oczywista – decyzja podlega stwierdzeniu nieważności. Niejasno natomiast rysuje się kwestia pożądanej reakcji organu, jeśli stwierdzi swój błąd przed wydaniem decyzji.

Sposób reakcji organu w przypadku stwierdzenia przed wydaniem decyzji, że uruchomił postępowanie pomimo niedopuszczalności (niemożliwości) zakończenia go decyzją merytoryczną, jest niejasny, gdyż kodeks nie reguluje konsekwencji pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania stwierdzonej w czasie jego trwania. Powszechnie przyjmowane w takich wypadkach rozwiązanie, tj. umorzenie postępowania, nie znajduje dostatecznych podstaw w art. 105 § 1 k.p.a., gdyż hipoteza normy zawartej w tym przepisie obejmuje jedynie wtórną bezprzedmiotowość („postępowanie **stało się** bezprzedmiotowe”). Adekwatnym rozstrzygnięciem byłoby w takiej sytuacji stwierdzenie nieważności postępowania przez organ, który je prowadzi. Formą powinna być decyzja przy założeniu, że w przypadku postępowania nieważnego można mówić o jego wszczęciu, a nie tylko o istnieniu, zaś postanowienie – przy założeniu, że w przypadku postępowania nieważnego nie można mówić o jego wszczęciu, lecz co najwyżej o istnieniu. *De lege lata* natomiast organ powinien jedynie poinformować stronę o tym, że postępowanie – jako nieważne – nie może zostać zakończone merytorycznym rozstrzygnięciem. Taki obowiązek można wyprowadzić z zasady ogólnej informowania stron. Stwierdzenie pierwotnej bezprzedmiotowości w postępowaniu odwoławczym powinno natomiast skutkować uchyleniem decyzji wydanej w pierwszej instancji bez żadnych dalszych rozstrzygnięć.

Powstaje wobec tego pytanie o granicę, po przekroczeniu której organ nie może wydać postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, tylko zmuszony jest zareagować w sposób adekwatny do stadium postępowania, tj. wydając decyzję o jego umorzeniu (według panującego stanowiska), postanowienie stwierdzające nieważność postępowania (zgodnie z postulatem

de lege ferenda) albo informację o niemożności zakończenia postępowania merytorycznym rozstrzygnięciem (*de lege lata*). Taką cezurą jest, jak się wydaje, doręczenie podmiotom prawa (niekoniecznie stronom) zawiadomienia o wszczęciu postępowania, wezwanie strony do złożenia wyjaśnień bądź dokonanie innej czynności zewnętrznej (zwłaszcza czynności dowodowej).

W świetle powyższych uwag funkcjonująca obecnie nazwa postanowienia weryfikującego negatywnie przesłanki wydania decyzji merytorycznej w związku z wniesieniem podania o załatwienie sprawy jawi się jako nieodpowiednia.

Jak już wspomniano wyżej, najbardziej stosowna do takiego postanowienia byłaby nazwa „stwierdzenie bezskuteczności żądania” czy też „stwierdzenie niewszczęcia postępowania”. Rozważyć można by także – wzorem postępowania cywilnego – przemianowanie tego postanowienia na „postanowienie o odrzuceniu żądania”. Abstrahując od tego, że nazwa ta odpowiadałaby koncepcji wszczęcia postępowania na żądanie z mocy prawa i nie byłaby sprzeczna z treścią art. 61 § 3 i 3a k.p.a., należy stwierdzić, że przyjęcie jej miałoby dwie dodatkowe zalety. Po pierwsze, nazwa ta nie przesądzałaby, jakie warunki (przesłanki) niezbędne są do tego, aby nastąpiło wszczęcie postępowania z mocy prawa, a jakie by organ je kontynuował. Byłaby odpowiednia zarówno w wypadku, gdybyśmy uznali, że dla wszczęcia postępowania niezbędne jest spełnienie przesłanek przeprowadzenia postępowania co do istoty sprawy (rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy co do istoty), jak i w wypadku, gdyby uznać, że do wszczęcia postępowania wystarczy spełnienie wymogów formalnych podania (tak jest w postępowaniu cywilnym procesowym). Innymi słowy, zarówno przy założeniu, że w wyniku negatywnej weryfikacji przesłanek załatwienia sprawy co do istoty organ stwierdza, że nie można przejść do stadium postępowania wyjaśniającego, jak i przy założeniu, że negatywna weryfikacja takich przesłanek oznacza, iż postępowanie w ogóle nie zostało wszczęte. Pozostawałaby też aktualna w przypadku, gdyby ustawodawca wprowadził dodatkowe warunki wydania decyzji, nienależące do elementów konstytutywnych sprawy administracyjnej, a więc nieprzesądzające o wszczęciu postępowania, ale niezbędne do jego kontynuowania. Po drugie, postanowienie o odrzuceniu żądania – podobnie jak odrzucenie pozwu w procesie cywilnym – mogłoby być wydawane na każdym etapie nieważnego postępowania (w każdym czasie), nie tylko w stadium wszczęcia, tj. przed rozpoczęciem czynności dowodowych. Rozwiązywałoby tym samym problem „zakończenia” postępowania pierwotnie bezprzedmiotowego (reakcji na stwierdzenie w toku postępowania jego pierwotnej bezprzedmiotowości). Praktykowana i akceptowana w doktrynie reakcja, tj. umorzenie

postępowania, jest – jak wspomniano wyżej – nieadekwatna do istoty umorzenia²⁶ i do treści art. 105 § 1 k.p.a., zaś instytucji nieważności postępowania Kodeks postępowania administracyjnego – póki co – nie zna. Ten drugi argument osłabia jednak fakt, że możliwość wydania postanowienia o takiej treści rozwiązywałaby problem zakończenia (skonstatowania?) postępowania od początku bezprzedmiotowego tylko wtedy, gdy zostało uruchomione w wyniku wniesionego żądania. Nie mogłoby ono natomiast zostać wydane w przypadku uruchomienia postępowania – mimo jego pierwotnej bezprzedmiotowości – z urzędu. Zastosowanie wspomnianej nazwy nie pozbawiałoby zatem celowości wprowadzenia instytucji nieważności postępowania.

2.1.3. MOMENT WSZCZĘCIA A STADIUM WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

Można odnieść wrażenie, że zwrot „wszczęcie postępowania” używany jest w Kodeksie postępowania administracyjnego w różnych znaczeniach. W art. 61 § 1 i art. 61a k.p.a. chodzi o postępowanie co do istoty sprawy, zaś w art. 61 § 3 i 3a k.p.a. – o postępowanie obejmujące również czynności wstępne, mające na celu zbadanie dopuszczalności przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji. Odmowa wszczęcia postępowania, o której mowa w art. 61a k.p.a., w przypadku jego pierwotnej bezprzedmiotowości oznacza zatem w istocie odmowę przejścia do stadium postępowania wyjaśniającego (stadium, w którym organ bada *meritum* sprawy) z tego względu, że wniesione żądanie nie spowodowało wszczęcia postępowania. Wymaga przy tym podkreślenia, że warunkiem wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, jeśli przesłanki merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy nie są zrealizowane, jest spełnienie wymogów formalnych podania (żądania); jeśli wymogi formalne nie są spełnione, organ nie odmawia wszczęcia postępowania, lecz pozostawia podanie bez rozpoznania na podstawie art. 64 k.p.a. Ziszczenie się przesłanek merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy jest natomiast warunkiem przejścia od etapu wszczęcia do stadium postępowania wyjaśniającego.

Należy przeto odróżniać stadium wszczęcia postępowania (na które składa się szereg czynności podejmowanych także przed datą wszczęcia i po

²⁶ W przypadku pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania umorzenie go – jak słusznie zauważa T. Kielkowski – jest próbą naprawienia błędu organu, który powinien był odmówić wszczęcia postępowania (T. Kielkowski [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kielkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 297).

niej) od samego aktu wszczęcia postępowania, aktu skutkującego wszczęciem postępowania lub aktu oznaczającego wszczęcie postępowania i związanego z nimi momentu wszczęcia postępowania.

Stadium wszczęcia to zespół czynności (zewnętrznych i wewnętrznych) – prawnych i faktycznych – które kończą się przejściem do etapu (stadium) postępowania wyjaśniającego albo zaniechaniem tego (sformalizowanym bądź nie). Stadium wszczęcia postępowania obejmuje następujące czynności:

- 1) wniesienie żądania załatwienia sprawy w formie decyzji lub podjęcie przez organ czynności powodujących wszczęcie postępowania z urzędu;
- 2) ocenę wniesionego żądania przez organ administracji publicznej pod kątem spełnienia wymogów formalnych oraz dopuszczalności przeprowadzenia postępowania co do istoty sprawy;
- 3) ewentualne wezwanie autora żądania do uzupełnienia braków w treści podania;
- 4) ewentualne wezwanie autora żądania do uiszczenia należności z tytułu opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry (art. 261 § 1 k.p.a.);
- 5) ewentualne pozostawienie podania bez rozpoznania;
- 6) ewentualny zwrot podania;
- 7) ewentualną odmowę wszczęcia postępowania;
- 8) ocenę własnej zdolności do prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy;
- 9) ewentualne przekazanie podania do organu właściwego;
- 10) ewentualny zwrot podania wnoszącemu z odpowiednim pouczeniem;
- 11) zawiadomienie osób będących stronami o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron (art. 61 § 4 k.p.a.);
- 12) ewentualne zawiadomienie prokuratora o wszczęciu postępowania, gdy jego udział w postępowaniu jest w ocenie organu potrzebny (art. 183 § 2 k.p.a.);
- 13) ewentualne zawiadomienie organizacji społecznej o wszczęciu postępowania, jeśli w ocenie organu może być ona zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 4 k.p.a.);
- 14) ewentualne wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji (w postępowaniach kontrolnych)²⁷.

²⁷ Por. A. Wróbel [w:] K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 57.

Nasuwa się następujące pytanie: czy badanie podania pod względem formalnym oraz dopuszczalności załatwienia sprawy decyzją jest już postępowaniem, niezależnie od tego, jaki będzie wynik tych ustaleń (badań)? Nie ulega wątpliwości, że podanie obciążone wadami lub złożone w okolicznościach wyłączających możliwość wydania decyzji merytorycznej nie jest w stanie wywołać skutku w postaci konieczności rozpatrzenia sprawy co do istoty (nadania podaniu biegu), ale czy można także powiedzieć, że nie jest w stanie wywołać skutku w postaci wszczęcia postępowania? Jeśli uznamy, że podanie obciążone wadami lub złożone w okolicznościach wyłączających możliwość wydania decyzji merytorycznej nie jest w stanie wywołać skutku w postaci wszczęcia postępowania, to w konsekwencji musimy uznać, że badanie podania pod względem formalnym oraz dopuszczalności załatwienia sprawy decyzją nie jest postępowaniem, jeżeli wynik tych ustaleń jest negatywny.

Jeśli chodzi o badanie prawidłowości formalnej czynności żądającej przeprowadzenia postępowania, to odpowiedź na pytanie o ich przynależność do czynności procesowych (czynności postępowania) w razie negatywnego wyniku tych badań bezsprzecznie powinna brzmieć: „nie”. Zwrot podania oraz pozostawienie podania bez rozpoznania, podobnie jak zwrot pozwu w procesie cywilnym, nie są zatem czynnościami kończącymi postępowanie.

Mniej oczywista jest odpowiedź na pytanie, czy badanie dopuszczalności przeprowadzenia postępowania (inaczej: braku bezprzedmiotowości) należy do czynności procesowych (czynności postępowania), czy nie. Zagadnienie to postrzegane jest niejednolicie nie tylko na gruncie procedury administracyjnej, ale także na gruncie postępowań sądowych²⁸. Pomimo różnego rodzaju kontrowersji jest jednak bezsprzeczne, że w postępowaniach sądowych akt zamykający drogę do wydania wyroku lub podjęcia innej czynności załatwiającej sprawę co do istoty ma charakter konstytutywny, niezależnie od tego, czy kończy on postępowanie, czy nie dopuszcza do jego uruchomienia. W postępowaniu administracyjnym zagadnienie to przedstawia się odmiennie. Jak ustaliliśmy, istotą postanowienia wydawanego na podstawie art. 61a k.p.a. jest w rzeczywistości stwierdzenie nienastąpienia skutku w postaci wszczęcia postępowania, a nie odmowa jego uruchomienia czy kontynuowania. Wobec tego stadium wszczęcia postępowania nie może być traktowane jako postępowanie, gdy przeprowadzenie postępowania jest nie-dopuszczalne i stadium to kończy się „odmową wszczęcia postępowania”.

²⁸ Zob. Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 40–53.

O ile zatem w postępowaniach sądowych czym innym jest wszczęcie, a czym innym nadanie biegu podaniu, o tyle w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym wszczęcie postępowania jest w zasadzie równoznaczne z nadaniem biegu podaniu.

2.1.4. ISTOTA WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

W podsumowaniu poczynionych uwag należy stwierdzić, że **wszczęcie postępowania oznacza powstanie po stronie organu administracji proceduralnego obowiązku wydania decyzji**. Nie należy mylić tego z materialnym obowiązkiem wydania decyzji. Proceduralny obowiązek wydania decyzji oznacza konieczność zakończenia postępowania. Materialny obowiązek wydania decyzji oznacza konieczność rozstrzygnięcia w sprawie praw lub obowiązków w sposób pierwotny (w postępowaniu zwyczajnym) albo wtórny (w postępowaniach nadzwyczajnych). Materialny obowiązek wydania decyzji może powstać jeszcze przed wszczęciem postępowania – gdy zrealizowany zostanie normatywny stan faktyczny (w przypadku trybu zwyczajnego) albo gdy powstaną lub zostaną ujawnione określone okoliczności (w przypadku trybów nadzwyczajnych). W postępowaniu odwoławczym zawsze obowiązek wydania decyzji ma charakter proceduralny i powstaje z chwilą wszczęcia postępowania (tj. wniesienia odwołania).

Nie każde uruchomienie toku postępowania jest wszczęciem postępowania. Nie jest nim np. podjęcie zawieszzonego postępowania. I odwrotnie: nie każde wszczęcie postępowania uruchamia *de facto* jego tok. Nie można mówić np. o toku postępowania w przypadku bezczynności organu pomimo wniesienia żądania załatwienia sprawy wszczynającego postępowanie.

Są trzy sposoby wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego:

- 1) z mocy prawa (w przypadku wszczęcia na żądanie strony, prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka);
- 2) poprzez przystąpienie organu do załatwiania sprawy (w przypadku wszczęcia z urzędu);
- 3) w drodze postanowienia (w przypadku wszczęcia na wniosek organizacji społecznej oraz w wypadkach, gdy stanowi tak przepis szczególny).

Nie należy mylić wszczęcia postępowania w rozumieniu wyżej podanym z etapem wszczęcia postępowania. Etap (stadium) wszczęcia postępowania w przypadku postępowań wszczynanych na żądanie polega na badaniu, czy postępowanie zostało wszczęte (czy wniesienie żądania spowodowało wszczęcie postępowania). Jeśli wynik będzie pozytywny, to ten etap należy do postępowania jurysdykcyjnego; jeśli będzie negatywny – to nie (dlatego

formalne odzwierciedlenie negatywnego wyniku ma formę postanowienia, a nie decyzji).

Konieczność badania przez organ każdego podania zawierającego żądanie załatwienia sprawy pod kątem jego formalnej poprawności i dopuszczalności merytorycznego ustosunkowania się do niego w decyzji administracyjnej nie jest sprzeczna z koncepcją skuteczności oświadczeń procesowych, zakładającą, że skutki prawne może wywołać tylko oświadczenie prawidłowe. Badanie czynności procesowej (oświadczenia woli) pod względem formalnym oraz badanie spełnienia przesłanek rozpatrzenia czynności (żądania zawartego w takim oświadczeniu) nie jest skutkiem tej czynności, ponieważ nie dotyczy ono istoty zawartego w oświadczeniu żądania. Obowiązki te – podobnie jak skutek oświadczenia, tj. konieczność ustosunkowania się do zawartego w nim żądania – istnieją z mocy prawa, ale nie są skutkiem oświadczenia woli, tylko skutkiem wniesienia podania zawierającego to oświadczenie. Są więc skutkiem czynności techniczno-procesowej (czynności faktycznej, realnej), a nie skutkiem oświadczenia procesowego. Nie można zatem powiedzieć, że wadliwe oświadczenie procesowe wywołuje jakiegokolwiek skutki prawne, natomiast jego złożenie – owszem. Oświadczenie wadliwe jest bezskuteczne w tym sensie, że nie jest w stanie spowodować (konieczności) merytorycznego ustosunkowania się organu do zawartego w nim żądania ani nawet podjęcia czynności wyjaśniających *meritum* sprawy. Oświadczenie wadliwe pozostaje natomiast czynnością procesową; wadliwość nie odbiera mu tego charakteru.

O powstaniu z mocy prawa skutku w postaci wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego można mówić tylko wtedy, gdy istnieje przedmiot tego postępowania, a co za tym idzie – gdy zachodzą warunki do załatwienia sprawy decyzją merytoryczną. Niemożliwe jest bowiem wszczęcie postępowania z mocy prawa w sposób wadliwy; niemożliwe jest niewadliwe wszczęcie postępowania mimo pierwotnej bezprzedmiotowości (nie może być ono traktowane jako prawidłowe); *ergo* niemożliwe jest wszczęcie postępowania z mocy prawa mimo jego pierwotnej bezprzedmiotowości.

Jeśli nie zachodzą warunki do załatwienia sprawy decyzją merytoryczną, a postępowanie mimo to zostało *de facto* uruchomione (mimo jego pierwotnej bezprzedmiotowości), to takie uruchomienie jest wadliwe, a postępowanie nieważne. Postępowanie takie jednak istnieje w sensie prawnym (gdyż prowadzi je organ mający kompetencję ogólną oraz istnieje podmiot będący stroną lub uważany za stronę). Kwestia potrzeby i sposobu formalnego zakończenia takiego postępowania jest dyskusyjna. Sposób reakcji organu zależy od tego, czy takie postępowanie uznamy za wszczęte, czy tylko za istniejące. Przyjmowana w teorii i praktyce forma umorzenia ani

nie jest adekwatna do nieważności postępowania, ani nie znajduje oparcia w art. 105 k.p.a. Wydaje się, że w takim wypadku nie można mówić o wszczęciu postępowania (biorąc pod uwagę sposób wszczynania postępowania przez organ), lecz jedynie o jego istnieniu. Adekwatną formą reakcji organu na stwierdzenie pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania przed wydaniem decyzji jest – moim zdaniem – *de lege ferenda* postanowienie stwierdzające nieważność postępowania, zaś *de lege lata* – poinformowanie strony o tym zwykłym pismem urzędowym lub drogą elektroniczną. Stwierdzenie pierwotnej bezprzedmiotowości w postępowaniu odwoławczym powinno natomiast skutkować uchYLENIEM decyzji wydanej w pierwszej instancji bez żadnych dalszych rozstrzygnięć.

Jeśli zatem przesłanki dopuszczalności wydania decyzji nie są spełnione, to:

- 1) gdy postępowanie wszczynane jest z mocy prawa – nie następuje wszczęcie postępowania i nie istnieje postępowanie;
- 2) gdy postępowanie wszczynane jest poprzez przystąpienie do załatwiania sprawy – nie następuje wszczęcie postępowania, ale istnieje postępowanie;
- 3) gdy postępowanie wszczynane jest w drodze postanowienia – następuje wszczęcie postępowania i istnieje postępowanie.

Aby uniknąć różnego rodzaju nieporozumień, zasadne wydaje się wyróżnienie wszczęcia postępowania w sprawie dopuszczalności wydania decyzji merytorycznej i wszczęcia postępowania w sprawie będącej przedmiotem żądania. Wszczęcie tego pierwszego postępowania będzie jednocześnie wszczęciem tego drugiego tylko wtedy, gdy wydanie decyzji jest dopuszczalne. W przeciwnym razie należy uznać, że wszczęcie tego drugiego nie nastąpiło z mocy prawa; może natomiast nastąpić *de facto* wskutek czynności organu (tj. przejścia do fazy postępowania wyjaśniającego).

Nieco inaczej jest w postępowaniu wznowieniowym. Tam wszczęcie postępowania w sprawie dopuszczalności wznowienia postępowania nie oznacza automatycznie wznowienia postępowania, nawet jeśli zachodzą przesłanki wznowienia, a żądanie spełnia wszelkie wymogi formalne. Kodeks przewiduje bowiem postanowienie o wznowieniu i dopiero wraz z jego wydaniem następuje wznowienie postępowania. Taka konstrukcja wynika stąd, że istotą wniosku wznowieniowego jest żądanie wznowienia postępowania i weryfikacji wydanej w trybie zwykłym decyzji, a nie żądanie rozstrzygnięcia sprawy na nowo co do istoty w określony sposób. Już samo rozstrzygnięcie w sprawie wznowienia zaspokaja zatem żądanie strony. Natomiast rozstrzygnięcie o losach dotychczasowej decyzji w decyzji kończącej wznowione postępowanie jest konsekwencją wznowienia, a nie skutkiem żądania strony.

2.1.5. INICJATYWA WSZCZĘCIA OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Postępowanie administracyjne może zostać wszczęte w dwojaki sposób: z urzędu albo wskutek wniesienia żądania przez uprawniony do tego podmiot. W zdecydowanej większości przypadków podmiotem uprawnionym do żądania wszczęcia postępowania jest oczywiście strona. Przepisy szczególne (kodeksowe i pozakodeksowe) mogą jednak przyznawać takie uprawnienia także innym podmiotom. Prawo inicjatywy procesowej w konkretnej sprawie może przysługiwać bądź organowi, bądź stronie, bądź obu tym podmiotom, niekiedy stronie i osobom trzecim, bądź organowi, stronie i osobom trzecim. W sprawach, w których organ władny jest wszcząć postępowanie z urzędu, z wnioskiem o wszczęcie postępowania mogą też wystąpić prokurator, Rzecznik Praw Dziecka i organizacja społeczna, a we wszelkich sprawach – Rzecznik Praw Obywatelskich. Ustalenie podmiotów, którym przysługuje inicjatywa procesowa w konkretnej sprawie, nie zawsze jest zadaniem łatwym. Odpowiedzi na to pytanie należy w pierwszej kolejności szukać w przepisach prawa materialnego²⁹. Ustalenie, kto może być inicjatorem wszczęcia postępowania w konkretnej sprawie w świetle prawa materialnego, determinuje dopuszczalność zainicjowania postępowania w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego przez podmioty w nich wskazane.

Sytuacja jest stosunkowo prosta, gdy prawo materialne wyraźnie, *expressis verbis*, wskazuje, z czyjej inicjatywy może nastąpić wszczęcie postępowania w określonej sprawie lub kategorii spraw, choć i w takich wypadkach może dojść i dochodzi niekiedy do wątpliwości interpretacyjnych. Problem się komplikuje, gdy przepisy prawa materialnego milczą w tej kwestii. Wówczas przyjmuje się, że o prawie inicjatywy procesowej decyduje charakter sprawy administracyjnej: sprawy, których przedmiotem jest rozszerzenie zakresu uprawnień strony, wszczynane są na jej wniosek, sprawy zaś zmierzające do ograniczenia sfery jej uprawnień wszczynane są z urzędu³⁰. Nie ma jednak zgody co do tego, czy takie rozgraniczenie kompetencji inicjacyjnych należy traktować jako zalecenie, którego przestrzeganie zwiększa szanse

²⁹ Terminu „prawo materialne” używam tu dla oznaczenia tzw. ustaw materialnych, tj. ustaw regulujących poszczególne dziedziny stosunków administracyjnych. Obecność w takich ustawach przepisów określających np. podmioty uprawnione do zainicjowania postępowania w sprawach dotyczących praw lub obowiązków regulowanych przez te ustawy nie zmienia oczywiście charakteru takich przepisów jako przepisów proceduralnoprawnych.

³⁰ Zob. np. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 290.

osiągnięcia celu postępowania i minimalizuje przypadki zakończenia postępowania decyzją umarzającą, czy też jako bezwzględnie lub przynajmniej względnie obowiązujący wymóg, którego naruszenie skutkuje kwalifikowaną wadliwością wydanej decyzji.

Szczególne przypadki inicjatywy procesowej reguluje także Kodeks postępowania administracyjnego, ale w odmienny sposób, niż czynią to ustawy materialne. W odróżnieniu od tych ostatnich przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego określają podmioty uprawnione do zainicjowania postępowania w dowolnej sprawie, ale w określonych warunkach, nie zaś w określonej sprawie lub określonej kategorii spraw bez względu na jakiegokolwiek warunki. O ile więc przepisy prawa materialnego wskazują (wprost lub pośrednio) podmioty inicjujące postępowanie w nawiązaniu do przedmiotu sprawy, o tyle przepisy kodeksu uprawniają określone podmioty do zainicjowania postępowania ze względu na okoliczności sprawy. Przepisy kodeksowe nie przyporządkowują zatem inicjatorów wszczęcia postępowania określonym sprawom bądź ich rodzajom (kategoriom), tylko wskazują przesłanki zainicjowania przez określone podmioty postępowania w każdej (dowolnej) sprawie. W taki sposób kodeks upoważnia do zainicjowania postępowania prokuratora, organizację społeczną oraz właściwy organ administracji publicznej (w sprawach wymagających wniosku strony). Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, którym prawo wystąpienia z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego przyznają ustawy statuujące te organy.

Powstaje pytanie, czy postępowanie uruchomione wskutek inicjatywy podmiotu na prawach strony (zwłaszcza prokuratora i organizacji społecznej) należy traktować jako postępowanie wszczęte na wniosek, czy też jako postępowanie wszczęte z urzędu. W doktrynie zdania w tej kwestii są podzielone. Zdaniem E. Ochendowskiego postępowanie administracyjne wszczęte z urzędu to postępowanie wszczęte „przez organ administracyjny bez żądania strony”³¹. Z. Janowicz twierdzi natomiast, że „z urzędu, to znaczy z inicjatywy organu”³². W świetle innych uregulowań kodeksowych wydaje się, że zachowanie pewnej konsekwencji wymaga przypisania wyrażeniu „z urzędu” tego drugiego znaczenia. Chodzi przede wszystkim o interpretację rozwiązań prawnych w znacznym stopniu analogicznych, zwłaszcza dotyczących uruchomienia postępowania odwoławczego. Nauka wyklucza moż-

³¹ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000, s. 113.

³² Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 152.

liwość uruchomienia z urzędu postępowania odwoławczego, mimo że prawo wniesienia odwołania przysługuje (podobnie jak prawo żądania wszczęcia postępowania przed organem pierwszej instancji) prokuratorowi i organizacji społecznej. Skoro zatem uruchomienie postępowania odwoławczego wskutek odwołania wniesionego przez prokuratora lub organizację społeczną nie jest traktowane jako uruchomienie postępowania z urzędu, to – konsekwentnie – nie powinno być tak postrzegane wszczęcie z inicjatywy tych podmiotów postępowania przed organem pierwszej instancji. W odróżnieniu od żądania prokuratora (a także organizacji społecznej) nie można natomiast traktować jako przejawu inicjatywy procesowej „żądania” osoby trzeciej, ponieważ z wpłynięciem takiego „żądania” czy „wniosku” prawo nie wiąże żadnych skutków prawnych. Jest ono oczywiście impulsem do wszczęcia postępowania, ale z punktu widzenia procesowego niczym nieróżniącym się od innych informacji czy sygnałów, które organ uzyskuje w związku ze sprawowaniem czynności urzędowych.

Wszczęcie postępowania z urzędu oznacza zatem nie tylko wszczęcie postępowania z własnej inicjatywy organu, ale także z inicjatywy osób trzecich (np. wskutek wniesienia skargi powszechnej). Nie jest natomiast postępowaniem wszczętym z urzędu (wbrew brzmieniu art. 31 § 2 i art. 186 k.p.a.) postępowanie wszczęte na wniosek, który organ (wyjawszy przypadki bezprzedmiotowości postępowania) w zasadzie obowiązany jest uwzględnić (jak wniosek prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich) albo przynajmniej ustosunkować się do niego w formie rozstrzygnięcia procesowego (jak wniosek organizacji społecznej złożony w cudzej sprawie)³³.

Na pozytywną ocenę zasługuje rezygnacja ustawodawcy ze sformalizowania uruchomienia postępowania. W sprawach (kategoriach spraw), w których kwestia posiadania interesu prawnego może budzić wątpliwości i dla jej jednoznacznego rozstrzygnięcia wymaga przeprowadzenia czynności wyjaśniających, ustawodawca może, w drodze przepisów szczególnych, wprowadzać konieczność wydawania postanowień o wszczęciu postępowania i czyni to. Zapobiega w ten sposób problemowi postępowania „nieistniejącego” czy też nieważnego, tj. prowadzonego pomimo braku skutecznego wszczęcia go samym wniesieniem żądania. Nie ma powodu jednak, aby tego rodzaju rozwiązania przenosić do wszelkich spraw załatwianych w trybie postępowania jurysdykcyjnego.

³³ Zob. uwagi Z. Janowicza dotyczące wszczęcia postępowania na skutek sprzeciwu prokuratora (Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 482).

2.2. WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA NA ŻĄDANIE STRONY

2.2.1. CHARAKTER PRAWNY ŻĄDANIA WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

Żądanie wszczęcia postępowania w sprawie jest żądaniem uruchomienia i przeprowadzenia postępowania co do istoty (merytorycznego rozpatrzenia tej sprawy) i rozstrzygnięcia jej decyzją merytoryczną, a nie żądaniem zbadania prawidłowości oświadczenia i dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia go. To, że każde żądanie pociąga za sobą konieczność dokonania przynajmniej części spośród wymienionych wyżej czynności ustalających, nie oznacza zatem, że każde żądanie jest skuteczne i że każde żądanie wszczyna postępowanie w sprawie.

Skutkiem prawnym procesowego oświadczenia woli jest obowiązek ustosunkowania się przez organ do zawartego w nim żądania, a nie obowiązek zbadania, czy takie ustosunkowanie się jest możliwe (dopuszczalne). Ten drugi obowiązek jest skutkiem złożenia oświadczenia woli, następującym z mocy prawa wraz z jego złożeniem, a nie skutkiem tego oświadczenia. Pierwszy z wymienionych skutków jest w stanie wywołać jedynie oświadczenie prawidłowe.

Żądaniem zawartym w tzw. żądaniu wszczęcia postępowania jest w istocie żądanie wydania decyzji o mniej lub bardziej określonej treści. Strona nie musi żądać wszczęcia postępowania, gdyż wszczęcie postępowania jest naturalną konsekwencją złożenia przez nią oświadczenia zawierającego żądanie przyznania jakiegoś uprawnienia czy też zniesienia obowiązku (następuje ono z mocy prawa), jeżeli spełnione są warunki formalne podania i przesłanki merytorycznego ustosunkowania się do żądania zawartego w podaniu.

Nawet jeśli szczególne przepisy prawa przewidują wydawanie postanowień o wszczęciu postępowania, to wydanie takiego postanowienia nie może być postrzegane jako skutek żądania załatwienia sprawy. Jest to jedynie postanowienie przesądzające o tym (formalne potwierdzenie tego), że żądanie zostanie rozpatrzone co do istoty, a więc świadczące o tym, że jest skuteczne. Skutkiem postanowienia będzie dopiero decyzja kończąca postępowanie. W takim wypadku wszczęcie postępowania spowoduje jednak organ.

Przy okazji rozważań dotyczących natury prawnej i skutków żądania wszczęcia postępowania wypada odnieść się do stanowiska, według którego w przypadku wniesienia żądania postępowanie wszczyna podmiot wnoszący podanie. Używając zwrotu „z mocy prawa” w odniesieniu do wszczęcia po-

stępowania na żądanie strony, pragnę przede wszystkim wyrazić, że do powstania tego skutku nie jest potrzebne rozstrzygnięcie ani jakiegokolwiek inne działanie organu administracji, a więc że skutek ten nie następuje z mocy woli organu administracji. Jednocześnie jednak należy podkreślić, że skutek w postaci wszczęcia postępowania nie powinien być też przypisywany woli strony, choć jest związany ze złożeniem przez nią oświadczenia woli. Treścią takiego oświadczenia jest bowiem w istocie – jak wspomniano – żądanie pozytywnego załatwienia sprawy, a nie żądanie wszczęcia postępowania. Gdy chodzi o skutki, które nie są treścią danego oświadczenia woli, tylko są związane z jego złożeniem, zasadne jest przyjęcie, że powstają one z mocy prawa. Mówiąc precyzyjniej, oświadczenie wywołuje te skutki z mocy prawa, a nie z mocy woli osoby, która je złożyła (dla odróżnienia od tej drugiej sytuacji można powiedzieć, że oświadczenie w takich wypadkach „wyzwała” te skutki). Tego rodzaju skutki można porównać do skutków, które prawo wiąże z dokonaniem niektórych czynności materialno-technicznych. Ten ostatni przykład dowodzi, że o powstaniu skutków prawnych z mocy prawa można mówić nie tylko w odniesieniu do zdarzeń, ale także w odniesieniu do działań człowieka.

2.2.2. KONCEPCJA STRONY A WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA NA ŻĄDANIE

Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje wydawania aktu administracyjnego (decyzji lub postanowienia) w przedmiocie wszczęcia postępowania; dotyczy to zarówno sytuacji, gdy z żądaniem wszczęcia zwraca się do organu podmiot zainteresowany załatwieniem jego sprawy, jak i przypadku, gdy organ wszczyna postępowanie z własnej inicjatywy. Jednocześnie stanowi, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień wpłynięcia żądania do organu albo dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu. Okoliczności te, jak wspomniano wyżej, zdają się przemawiać za tym, że w sytuacji gdy inicjatywa wszczęcia pochodzi z zewnątrz (tj. od podmiotu występującego z żądaniem wszczęcia), wszczęcie ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego następuje z mocy prawa. Takie stanowisko dominuje zarówno wśród zwolenników subiektywnej, jak i obiektywnej koncepcji strony. Mniej jasny jest natomiast katalog zdarzeń, których zaistnienie jest wymagane, by omawiany skutek prawny z mocy prawa zaistniał. Wątpliwości dotyczą w szczególności tego, czy do zdarzeń takich należy podjęcie czynności postępowania (procesowej) przez organ, czy też nie.

Jak już wcześniej wspomniano, zgodnie z obiektywną koncepcją strony wszczęcie postępowania na wniosek może nastąpić jedynie wówczas, gdy: 1) przedmiotem żądania zawartego we wniosku jest sprawa indywidualna załatwiana (podlegająca załatwieniu) w drodze decyzji; 2) wniosek został złożony przez osobę mającą interes prawny w załatwieniu sprawy; 3) wniosek odpowiada wymaganym warunkom formalnym (tj. dotyczącym formy, treści, uiszczenia opłaty itp.) i procesowym (jak brak powagi rzeczy osądzonej i zawisłości tej samej sprawy); 4) organ, do którego wniesiono podanie, jest właściwy w sprawie. Wydaje się, że ocena powyższych okoliczności związanych z wniesieniem podania, dokonana przez organ, nie ma wpływu na stan zawisłości sprawy, tylko na faktyczne prowadzenie postępowania. Powstanie stanu zawisłości zależy więc od spełnienia powyższych przesłanek, a nie od oceny ich spełnienia dokonanej przez organ. Stan taki – w razie spełnienia przesłanek – istnieje zatem obiektywnie i niezależnie od reakcji organu. Organ, dokonując oceny podania i okoliczności jego wniesienia, nie decyduje o wszczęciu postępowania, tylko o jego przebiegu. Taka koncepcja wszczęcia postępowania na żądanie zgodna jest z interesem strony. W przeciwnym razie zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie nie przysługiwałoby stronie w przypadku zupełnej bezczynności organu, gdyż trudno byłoby mówić o „niezałatwieniu sprawy w terminie” w sytuacji, w której postępowanie nawet nie zostało wszczęte. Strona pozbawiona by była wówczas możliwości jakiegokolwiek interwencji prawnej. Możliwość taka istnieje natomiast, gdy wszczęcie postępowania traktuje się jako powstanie obowiązku załatwienia sprawy, a nie jako rzeczywiste podjęcie przez organ czynności zmierzających do jej załatwienia.

Podanie (żądanie) wniesione w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest, ale ze swej istoty może być przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego, powoduje – zgodnie z art. 61 § 1 i art. 233 k.p.a. – wszczęcie takiego postępowania (z mocy prawa) tylko wtedy, gdy zostało złożone przez stronę. Żądanie wniesione w takiej sprawie przez „inną osobę” może spowodować wszczęcie postępowania z urzędu, jednakże nie będzie skuteczne, gdy przepisy wymagają do wszczęcia postępowania wniosku strony. Jeżeli wszczęcie postępowania nie wymaga wniosku strony (dotyczy nałożenia na stronę obowiązku), to żądanie zgłoszone przez osobę trzecią może być załatwione w dwojaki sposób. Jednym sposobem jest wszczęcie z urzędu postępowania jurysdykcyjnego (przy czym autor żądania nie będzie stroną tego postępowania), drugim – wyjaśnienie braku przesłanek (podstaw faktycznych) wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego z urzędu. Jeżeli zaś wszczęcie postępowania wymaga wniosku strony, to żądanie zgłoszone przez osobę trzecią może być

załatwione tylko w jeden sposób: przez wydanie – zgodnie z art. 61a k.p.a. – „postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania”. W uzasadnieniu takiego postanowienia organ powinien wyjaśnić wnioskodawcy przeszkody we wszczęciu postępowania jurysdykcyjnego na wniosek (którymi są brak interesu prawnego u autora żądania i brak wniosku osoby uprawnionej, czyli strony).

Nie wydaje się słuszne twierdzenie, jakoby przeciwko koncepcji wszczęcia postępowania z mocy prawa przemawiała treść przepisów art. 65 § 1 i art. 66 § 1 i 3 k.p.a. Przepisy zawarte w tych artykułach, a także w art. 64 k.p.a. określają jedynie, jak ma postąpić organ w sytuacjach, gdy postępowanie nie zostało wszczęte (gdy żądanie załatwienia określonej sprawy nie spowodowało wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego). Tym samym uregulowania zawarte w powyższych przepisach wykluczają przyjęcie poglądu, zgodnie z którym każde żądanie załatwienia sprawy (bez względu na to, jakiej treści, przez kogo wniesione i do jakiego organu) obliguje organ do podjęcia czynności postępowania jurysdykcyjnego. Fakt, że nie każde żądanie załatwienia sprawy (nawet pochodzące od strony) wywołuje skutek w postaci wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego, nie jest jednak w sprzeczności z faktem, że żądania skuteczne wywołują ten skutek z mocy prawa.

To, że organ przed podjęciem czynności postępowania dokonuje oceny żądania pod względem formalno-procesowym i merytorycznym, jest konsekwencją i przejawem tego, że nie każde żądanie załatwienia sprawy (nawet pochodzące od strony) powoduje wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego, a nie dowodem na to, że wniesienie żądania przez stronę nie wywołuje tego skutku z mocy prawa w sytuacjach, gdy skutek taki z woli ustawodawcy powinien nastąpić. Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku innych oświadczeń procesowych stron: obowiązek ustosunkowania się do zawartego w nich żądania powstaje po stronie organu tylko pod warunkiem, że spełniają one określone wymogi, co nie zmienia faktu, że gdy je spełniają, to obowiązek ten powstaje wraz z ich złożeniem; organ nie wydaje przecież postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty określonej kwestii proceduralnej, której rozstrzygnięcia domaga się strona w złożonym oświadczeniu.

Skutki prawne wywołują jedynie czynności prawidłowe lub dotknięte wadami niemającymi wpływu na ich skuteczność. Fakt, że prawidłowość czynności jest lub może być następnie przedmiotem kontroli uprawnionego podmiotu, nie jest w sprzeczności z faktem, że skutki tej czynności powstają z chwilą jej dokonania (z mocy prawa lub z mocy tej czynności). Dotyczy to zresztą nie tylko czynności dokonywanych przez stronę, ale także czyn-

ności dokonywanych przez organ, zarówno procesowych, jak i materialno-prawnych. Jeżeli np. organ wydaje decyzję, to okoliczność, że w przyszłości inny organ będzie mógł zbadać jej prawidłowość, a nawet stwierdzić nieważność z mocą wsteczną, nie zmienia faktu, że decyzja ta wywołuje skutki prawne z chwilą jej uostatecznienia się, a nie z chwilą, gdy właściwy organ potwierdzi jej skuteczność w toku postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności lub gdy upłynie termin dopuszczalności stwierdzenia nieważności.

Koncepcja wszczęcia postępowania z mocy prawa, gdy z żądaniem załatwienia sprawy występuje strona, nie jest też w sprzeczności z koncepcją skuteczności oświadczeń stron, zakładającą, że skutek takich oświadczeń polega tylko na powstaniu po stronie organu obowiązku rozpatrzenia zawartego w nim żądania, natomiast to, w jaki sposób zostanie ono załatwione (pozytywnie lub negatywnie), zależy od jego zasadności. Samo wszczęcie postępowania nie oznacza bowiem załatwienia żądania zwanego „żądaniem wszczęcia postępowania”, choć jego powszechnie używana nazwa mogłaby to sugerować. Istotą i głównym celem takiego żądania jest żądanie wydania decyzji powiększającej sferę uprawnień strony (poprzez przyznanie określonego uprawnienia, zniesienie obowiązku itp.). Gdyby przyjąć, że żądanie wszczęcia postępowania w sprawie przyznania określonego uprawnienia jest tylko żądaniem wszczęcia postępowania i nie zawiera żądania wydania decyzji przyznającej to uprawnienie, to oznaczałoby to, że akt podjęcia decyzji w takiej sprawie jest aktem podejmowanym z urzędu. Żądanie wszczęcia postępowania jest więc w istocie żądaniem załatwienia sprawy (żądaniem wydania decyzji o określonej treści).

Żądanie wszczęcia postępowania, tak jak każde inne oświadczenie strony, wywołą jednak z mocy prawa skutek w postaci wszczęcia postępowania (a tym samym w postaci powstania obowiązku jego rozpatrzenia, który zrealizuje się poprzez wydanie decyzji) tylko wtedy, gdy jest ono ważne. Jego ważność zależy zaś od tego, czy spełnia ono wszelkie wymagania co do prawidłowości – zewnętrzne i wewnętrzne.

Odmiennie rzecz się ma w sytuacji, gdy załatwienia sprawy żąda organizacja społeczna, a sprawa nie dotyczy jej interesu prawnego. Przesłanki wszczęcia postępowania mają w takim wypadku charakter ocenny czy też wręcz uznaniowy. Z tego powodu przyjęcie konstrukcji wszczęcia postępowania z mocy prawa byłoby niemożliwe.

Należy podkreślić, że przyjęcie subiektywnej bądź obiektywnej koncepcji strony nie implikuje określonego modelu wszczęcia postępowania ani też nie jest zdeterminowane przez uznanie określonego modelu wszczęcia postępowania za obowiązujący. Kwestie koncepcji strony i sposobu wszczęcia postępo-

wania na żądanie są niezależne od siebie. Nie można więc stwierdzić, że przyjęcie koncepcji subiektywnej oznacza, iż wszczęcie postępowania na żądanie następuje z mocy prawa ani że konstrukcja zakładająca wszczęcie postępowania na żądanie z mocy prawa może funkcjonować tylko pod warunkiem przyjęcia subiektywnej koncepcji strony. Przyjęcie subiektywnej koncepcji strony oznacza jedynie, że skutek ten nastąpi z mocy prawa w większej ilości przypadków niż wtedy, gdyby przyjąć koncepcję obiektywną.

Zarówno zwolennicy subiektywnej, jak i obiektywnej koncepcji strony w większości zgodni są co do tego, że wniosek strony wszczyna postępowanie niezależnie od reakcji organu na ten wniosek. Złożenie wniosku o załatwienie sprawy przez stronę skutkuje więc wszczęciem postępowania z mocy prawa, pod warunkiem że wniosek ten spełnia przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego wymogi formalnoprocesowe.

Taka koncepcja wszczęcia postępowania na żądanie wydaje się nie do pogodzenia z koncepcją obiektywną strony, przewidującą konieczność badania przez organ legitymacji procesowej autora żądania. Sprzeczność obu koncepcji jest jednak pozorna. Wniosek złożony przez stronę i czyniący zażość wymogom określonym przez przepisy prawa powoduje wszczęcie postępowania niezależnie od tego, czy organ uzna go za wniosek mający oparcie w prawie materialnym i poweźmie jakiejkolwiek czynności świadczące o wszczęciu i toku postępowania, czy też oceni go negatywnie i wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania albo pozostawi go bez rozpoznania, zawiadamiając o tym stronę, bądź też potraktuje go jako skargę powszechną i wdroy postępowanie skargowe. Obiektywna koncepcja strony oznacza bowiem, że dany podmiot jest lub nie jest stroną nie tylko niezależnie od własnego przekonania w tej kwestii, ale też niezależnie od przekonania organu, który otrzymał wniosek. Błąd organu w ocenie legitymacji procesowej podmiotu występującego z wnioskiem o wszczęcie postępowania, skutkujący niepodjęciem czynności procesowych, nie zmienia faktu, że obiektywnie postępowanie zostało wszczęte. Błędnie wydane postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania podlega w takiej sytuacji stwierdzeniu nieważności, po którym organ może i powinien przeprowadzić postępowanie bez konieczności ponownego wnoszenia przez stronę żądania załatwienia sprawy. Datą wszczęcia postępowania pozostanie dzień wniesienia przez nią żądania, w wyniku którego organ błędnie wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Reasumując powyższe uwagi, należy powtórzyć, że kwestia sposobu wszczęcia postępowania na żądanie strony (z mocy prawa czy wskutek pierwszej czynności organu – drogą faktów dokonanych) nie ma nic wspólnego

z przyjętą koncepcją strony. Przyjęcie określonej koncepcji wpływa natomiast na zakres sytuacji, w których postępowanie powinno być wszczęte lub uznane za wszczęte.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że żądanie wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego będzie skuteczne tylko wtedy, gdy przedmiotem żądania jest sprawa załatwiana w drodze decyzji administracyjnej. Nie ma też sporu w doktrynie co do tego, że nie jest stroną osoba, która żąda załatwienia cudzej sprawy, będąc świadoma tego, że nie chodzi o jej własny interes prawny, nawet jeżeli sprawa załatwiana jest w drodze decyzji administracyjnej. Różnica między subiektywną a obiektywną koncepcją strony sprowadza się do tego, czy stroną jest osoba zgłaszająca żądanie wszczęcia postępowania w sprawie załatwianej w drodze decyzji, gdy jest błędnie przekonana, że sprawa ta dotyczy jej interesu prawnego.

Przyjęcie, że wszczęcie postępowania na żądanie strony następuje z mocy prawa, wyklucza możliwość (ale jednocześnie także celowość) umorzenia postępowania z tego powodu, że żądający wszczęcia nie jest stroną (niezależnie od tego, czy sprawa załatwiana jest w drodze decyzji, czy nie). Postępowanie należy uznać w takim przypadku za nieważne, gdyż żądanie podmiotu niebędącego stroną nie mogło spowodować jego wszczęcia. Przyjęcie takiej koncepcji nie przesądza więc o tym, czy stronę należy traktować jako pojęcie obiektywne, czy subiektywne, natomiast wyklucza możliwość powstania stanu zawisłości sprawy w wyniku wniesienia żądania przez osobę niebędącą stroną (niezależnie od tego, co przez to pojęcie rozumiemy).

Przyjęcie natomiast, że wszczęcie postępowania na żądanie, tak jak wszczęcie postępowania z urzędu, następuje wskutek konstytutywnej czynności organu, zmieniałoby sytuację (a tym samym miałoby praktyczne znaczenie) jedynie przy założeniu, że organ może to skutecznie uczynić również wobec podmiotu niebędącego stroną. Wówczas w praktyce mogłyby mieć miejsce sytuacje, w których postępowanie toczy się wobec osoby niebędącej stroną (w razie błędnej oceny jej interesu przez organ). Powstałby wtedy problem zakończenia postępowania. Umorzenie takiego postępowania byłoby celowe, jednak stałoby się niewykonalne. Warunkiem bytu decyzji jest bowiem wskazanie w niej strony; w analizowanym przypadku zaś strona nie mogłaby być wskazana, gdyż właśnie jej nie ma.

Z punktu widzenia legitymacji procesowej podmiotu żądającego wszczęcia postępowania podania kierowane do organu w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji można podzielić na trzy grupy: 1) takie, których autor ma interes prawny w załatwieniu sprawy; 2) takie, których autor nie ma interesu prawnego w załatwieniu sprawy, ale jest błędnie przekonany, że go

ma³⁴; 3) takie, których autor nie ma interesu prawnego w załatwieniu sprawy i jest tego świadomy. Ta ostatnia kategoria podań w żadnych okolicznościach nie obliguje organu do podjęcia czynności postępowania ani tym bardziej nie powoduje wszczęcia postępowania. Autorzy takich podań nie są bowiem uznawani za strony nawet przez zwolenników subiektywnej koncepcji strony. Podania wniesione przez osoby przekonane o posiadaniu interesu prawnego zobowiązują organ do uruchomienia postępowania, chyba że brak legitymacji procesowej u autora podania jest oczywisty albo jego stwierdzenie nie wymaga przeprowadzenia czynności wyjaśniających skierowanych „na zewnątrz”.

Powstaje pytanie, jak powinien postąpić organ w sytuacji, gdy okaże się, że podmiot, na którego żądanie podjęto czynności zmierzające do wyjaśnienia i załatwienia sprawy, jednak nie legitymuje się interesem prawnym. Czy takie czynności mogą być uznane za czynności postępowania administracyjnego, czy nie? Z pewnością nie można mówić w takim przypadku o wszczęciu postępowania z mocy prawa, taki skutek może bowiem wywołać tylko żądanie strony. Faktycznie jednak określone czynności zostały podjęte, co nasuwa pytanie, czy nie mamy w tym przypadku do czynienia z wszczęciem postępowania z urzędu. Dylemat ten wynika z wątpliwości, czy wszczęcie postępowania administracyjnego powodują czynności organu skierowane do osoby niebędącej stroną. Jeśli tak, to postępowanie uruchomione wskutek podania osoby niebędącej stroną należy umorzyć, jeśli nie – uznać za nieważne. Opierając się na powszechnie przyjętym w doktrynie i orzecznictwie poglądzie co do daty wszczęcia postępowania z urzędu, należałoby wykluczyć możliwość wiązania skutku w postaci wszczęcia postępowania z dokonaniem czynności wobec podmiotu niebędącego stroną³⁵. Zdaniem W. Dawidowicza „wszczęcie postępowania administracyjnego w rozumieniu k.p.a. jest nierozłącznie związane ze stroną, następuje bowiem z chwilą dokonania przez organ (...) pierwszej czynności wobec strony albo z chwilą pierwszej czynności strony wobec organu”. Czynności dokonywane „poza stroną” nie

³⁴ Skrajna wersja koncepcji subiektywnej zakłada, że jest on stroną do końca postępowania, złagodzona – że tylko dopóki jego brak interesu nie zostanie stwierdzony; koncepcja obiektywna zakłada zaś, że w ogóle nie może on być traktowany jako strona, co nie wyklucza – według złagodzonej wersji koncepcji obiektywnej – w pewnych (wątpliwych) przypadkach przyjęcia domniemania, iż jest on stroną, i uruchomienia postępowania.

³⁵ Por. np. postanowienie NSA z 4.03.1981 r., SA 654/81, ONSA 1981/1, poz. 15, w którym stwierdzono, że za datę wszczęcia postępowania z urzędu należy uznać „dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę”.

stoją na przeszkodzie odstąpieniu od zamiaru wszczęcia postępowania w danej sprawie „i w takim przypadku nie ma oczywiście potrzeby umarzania postępowania w rozumieniu k.p.a., gdyż postępowanie to jeszcze nie istniało”³⁶.

Należy zauważyć jednak, że poglądy przypisujące skuteczność prawną w zakresie wszczęcia jedynie czynności dokonanej wobec strony formułowane są wyłącznie w kontekście czynności „wewnętrznych” organu, podejmowanych w celu uzyskania wstępnych informacji o sprawie mającej stać się przedmiotem postępowania. Trudno powiedzieć, czy pogląd w powyższej kwestii brzmiałby jednakowo, gdyby rozpatrywać ją w kontekście czynności „zewnętrznych”, podejmowanych wobec podmiotów uważanych przez organ za stronę. Pewien sprzeciw budzi sytuacja, w której organ zawiadamiałby określony podmiot o wszczęciu postępowania, a następnie – po stwierdzeniu, że nie jest on stroną – informowałby go, że postępowanie jednak nie zostało wszczęte i należy je uznać za niebyłe.

W świetle wykładni językowej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego umorzenie postępowania prowadzonego przez organ wobec osoby niebędącej stroną jawi się jako niedopuszczalne z dwóch powodów. Po pierwsze, kodeks odnosi konieczność umorzenia postępowania do sytuacji, gdy postępowanie „stało się” bezprzedmiotowe, a zatem gdy bezprzedmiotowość postępowania ma charakter wtórny. Uruchomienie postępowania na żądanie podmiotu niebędącego stroną jest natomiast równoznaczne z jego pierwotną bezprzedmiotowością. Po drugie, decyzja o umorzeniu postępowania z powodu braku legitymacji procesowej podmiotu, który żądał załatwienia sprawy, nie mogłaby zawierać oznaczenia strony, lecz co najwyżej wskazywać podmiot, który błędnie uznawany był za stronę. Decyzja taka byłaby zatem nieważna. Powstałaby wówczas paradoksalna sytuacja. Podmiot, który wystąpił z żądaniem wszczęcia postępowania, nie mógłby skutecznie wnieść zażalenia na niezałatwienie sprawy, a jednocześnie mógłby utracić możliwość zaskarżenia decyzji w drodze odwołania, nie wiedząc o jej istnieniu. Artykuł 109 k.p.a. nakazuje bowiem doręczać decyzje stronom i strony informować o możliwości zaskarżenia ich. Jeśli zaś przyczyną umorzenia postępowania byłaby okoliczność, że domniemana strona w istocie okazała się nią nie być, to podmiot, względem którego na organie ciąży obowiązek określony w art. 109 k.p.a., nie istnieje.

Problem ten (tj. nieadekwatności umorzenia postępowania w przypadkach jego pierwotnej bezprzedmiotowości, a więc w przypadkach, gdy w ogóle nie powinno być ono wszczęte) dostrzegany jest w literaturze, jed-

³⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 127.

nakże tylko na gruncie postępowania odwoławczego. B. Adamiak wyklucza dopuszczalność umorzenia przez organ odwoławczy postępowania przed organem pierwszej instancji w następujących sytuacjach: 1) gdy decyzja organu pierwszej instancji została wydana bez podstawy prawnej, 2) gdy decyzja organu pierwszej instancji dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, 3) gdy decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości. W tych przypadkach, pokrywających się z niektórymi podstawami stwierdzenia nieważności decyzji, organ odwoławczy powinien – zdaniem autorki – wydać „decyzję kasacyjną typową”, tj. decyzję o uchyleniu zaskarżonej decyzji bez żadnych dalszych rozstrzygnięć³⁷. Powyższe podstawy nieważności decyzji można określić jako sytuacje, w których organ administracji zakończył postępowanie decyzją merytoryczną pomimo jego tzw. pierwotnej bezprzedmiotowości. Do tych przypadków należałoby dodać skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną³⁸, choć taka decyzja może zostać wydana również wtedy, gdy postępowanie zostało wszczęte wobec osoby mającej przymiot strony, a więc gdy nie było ono bezprzedmiotowe (podobnie wydanie decyzji bez podstawy prawnej nie musi być równoznaczne z bezprzedmiotowością postępowania). Również Z. Janowicz dostrzega możliwość wydania przez organ odwoławczy decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję w całości lub w części „bez orzekania na nowo co do istoty sprawy”. Autor daje do zrozumienia, że brak potrzeby orzekania na nowo co do istoty sprawy nie oznacza automatycznie, iż organ odwoławczy ma obowiązek umorzenia postępowania pierwszej instancji, postępowanie bowiem umarza się tylko wtedy, gdy zachodzą przewidziane w kodeksie przesłanki umorzenia. Zdaniem Z. Janowicza organ odwoławczy powinien ograniczyć się do samego uchylenia zaskarżonej decyzji w razie stwierdzenia istnienia jednej z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., a także w razie uznania, że brak było podstaw faktycznych lub prawnych do przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku. Katalog ten wydaje się zbyt szeroki. Brak podstaw faktycznych do przyznania uprawnienia wymaga niewątpliwie uchylenia decyzji dotychczasowej i rozstrzygnięcia sprawy na nowo co do istoty poprzez odmowę przyznania uprawnienia. Wydanie decyzji reformatoryjnej może być uzasadnione również w razie stwierdzenia, że zaskarżona decyzja jest niewykonalna albo jej wykonanie spowodowałoby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 5, 6). Akceptacji wymaga natomiast

³⁷ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 127–128.

³⁸ Ten przypadek nieważności decyzji do przesłanek samego uchylenia decyzji zalicza W. Dawidowicz, *Zarys...*, s. 162.

pogląd o konieczności ograniczenia się przez organ odwoławczy do uchylenia zaskarżonej decyzji w sytuacji, gdy na jej mocy organ pierwszej instancji z urzędu nałożył na stronę obowiązek mimo braku podstaw faktycznych. W tym ostatnim przypadku decyzja uchylająca zaskarżoną decyzję ma zatem charakter decyzji merytorycznej³⁹.

Wykluczając możliwość umorzenia w takich przypadkach postępowania pierwszoinstancyjnego przez organ odwoławczy, należałoby – zachowując konsekwencję – wykluczyć również możliwość umorzenia w analogicznych przypadkach postępowania przed organem pierwszej instancji przez tenże organ. Tymczasem umorzenie postępowania z powyższych powodów przez organ pierwszej instancji przyjmuje się w doktrynie na ogół⁴⁰ bez zastrzeżeń, i to nie tylko w sytuacji gdy decyzja nie została jeszcze wydana, ale także w sytuacji gdy decyzja została unieważniona⁴¹, a nawet gdy została uchylona przez organ odwoławczy bez żadnych dalszych rozstrzygnięć. Zwłaszcza to ostatnie rozwiązanie, dopuszczane przez W. Dawidowicza⁴², razi niekonsekwencją. Jeżeli bowiem ustawodawca przewiduje możliwość wydania przez organ odwoławczy decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję i umarzającej postępowanie przed organem pierwszej instancji, to wyinterpretowanie nieprzewidzianej przez kodeks *expressis verbis* możliwości ograniczenia się przez organ odwoławczy do samego uchylenia zaskarżonej decyzji i przyznanie w takiej sytuacji organowi pierwszej instancji prawa do umorzenia postępowania we własnym zakresie nie znajduje żadnego uzasadnienia. Reasumując, należy stwierdzić, że dopuszczenie możliwości wydania przez organ odwoławczy decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję bez żadnych dalszych rozstrzygnięć znajduje uzasadnienie tylko wtedy, gdy przyjmujemy, że tzw. pierwotna bezprzedmiotowość postępowania oznacza w istocie, że nie zostały spełnione przesłanki jego wszczęcia, a co za tym idzie – jest ono nieważne i nie może zostać umorzone.

W każdym razie orzekanie o istnieniu i skutkach pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania (np. braku interesu prawnego u osoby, która wystąpiła z żądaniem wszczęcia postępowania) po przeprowadzeniu czynności

³⁹ Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 365–366, 452.

⁴⁰ Na niestosowność decyzji o umorzeniu postępowania, które w obliczu prawa materialnego nie miało od początku racji bytu, zwraca uwagę J. Filipek, *Sprawa...*, s. 90. Autor zdaje się jednak krytykować w kontekście analizowanego przypadku nie tyle samo umorzenie, ile formę, w jakiej ono następuje, tj. decyzję.

⁴¹ Zob. Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 455; M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 1006–1007.

⁴² Zob. W. Dawidowicz, *Zarys...*, s. 162.

postępowania (niezależnie od tego, czy miałyby to być decyzja kończąca postępowanie, czy też postanowienie stwierdzające jego nieważność albo informacja stwierdzająca jego nieistnienie) należy uznać za sytuację nienaturalną, wymuszoną wyjątkowo niejasnymi okolicznościami, nie zaś za regułę obowiązującą również wtedy, gdy bezprzedmiotowość postępowania od początku nie budzi wątpliwości.

Akceptacja subiektywnej koncepcji strony oznacza opowiedzenie się za taką interpretacją drugiego członu przepisu art. 28 k.p.a., w myśl której wskazując wniesienie żądania, ustawodawca określa **sposób**, w jaki **każdy podmiot zainteresowany załatwieniem sprawy** staje się stroną postępowania. Alternatywnym sposobem uzyskania statusu strony, wynikającym z pierwszego członu, jest przy takiej interpretacji rzeczywiste posiadanie interesu prawnego. Przyjęcie takiej interpretacji przepisu art. 28 wymusza z kolei określony sposób pojmowania treści (a tym samym zakresu) pojęcia kryjącego się pod nazwą „żądanie czynności” w rozumieniu tego przepisu. Przyjmując taką interpretację, należałoby mianowicie przez „żądanie czynności” rozumieć jakiekolwiek żądanie, zgłoszone przed wszczęciem postępowania, w trakcie lub po zakończeniu postępowania, nie byłoby bowiem przesłanek, aby je ograniczać tylko do żądania wszczęcia postępowania. Takie założenie oznaczałoby, że strony w ujęciu czynnym mogą występować nie tylko w przypadku postępowania wszczętego na żądanie, lecz również w przypadku postępowania wszczętego z urzędu (byłyby nimi osoby, których organ nie zawiadomił o wszczęciu postępowania, gdyż nie mają one interesu prawnego, a które wnoszą odwołanie albo żądają dokonania innych czynności procesowych przez organ).

Ta ostatnia uwaga ma istotne znaczenie dla uświadomienia sobie bodaj najważniejszych konsekwencji przyjęcia i uznania za obowiązującą jednej z dwóch koncepcji strony, tj. obiektywnej lub subiektywnej.

Koncepcja obiektywna strony nazywana bywa koncepcją materialną, zaś koncepcja subiektywna – koncepcją procesową. Kwestia procesowego bądź materialnego charakteru pojęcia strony powinna być jednak rozpatrywana z punktu widzenia innych przesłanek niż przesłanki, które decydują o konieczności uznania tego pojęcia za obiektywne lub subiektywne. Pojęcie strony ma charakter mieszany, tj. materialny oraz procesowy. Charakter materialny wynika stąd, że musi istnieć określony przepis prawny, który przewidywałby możliwość określenia jej sytuacji prawnej w danych okolicznościach faktycznych. Procesowy charakter pojęcia strony wyraża się w tym, że jej istnienie jest ściśle związane z postępowaniem. Związek ten polega jednak nie na tym, że stroną może być tylko osoba uczestnicząca faktycznie w po-

stępowaniu⁴³, lecz na tym, że jej istnienie aktualizuje się z chwilą wszczęcia postępowania.

W literaturze celowość przyjęcia subiektywnej wersji legitymacji procesowej strony uzasadnia się na ogół tym, że lepiej ona służy ochronie interesów osób trzecich⁴⁴. Podnosi się, że nie jest możliwe do przyjęcia w państwie prawnym, aby podmiot ubiegający się o przyznanie mu prawa lub o zwolnienie z obowiązku mógł uzyskać jedynie informację (obecnie: postanowienie) – bez przeprowadzenia postępowania administracyjnego – iż nie jest legitymowany do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego, oraz aby jedynym środkiem jego ochrony była skarga na bezczynność organu administracji (obecnie: zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania)⁴⁵. Powyższe argumenty nie uzasadniają odrzucenia koncepcji obiektywnej. Charakterystyczne, że w argumentacji za przyjęciem koncepcji subiektywnej zwraca się uwagę na interesy osób trzecich, pomija się natomiast zupełnie konsekwencje przyjęcia tej koncepcji dla interesów, które w pierwszym rzędzie powinny być chronione, czyli interesów stron. Tymczasem milczenie organu ma przypisany analogiczny katalog środków prawnych, jak decyzja kończąca postępowanie, podczas gdy konsekwencje przyjęcia koncepcji subiektywnej są wybitnie niekorzystne dla podmiotów opierających swój udział w postępowaniu na prawie materialnym, czyli stron w ujęciu obiektywnym.

Należy zdać sobie bowiem sprawę, że problem strony może pojawić się nie tylko w związku ze wszczęciem postępowania, a strona w ujęciu czynnym to – przy przyjęciu subiektywnej koncepcji strony – nie tylko podmiot, który żąda wszczęcia postępowania, lecz również podmiot, który żąda dokonania jakiegokolwiek czynności w toku postępowania już wszczętego. Najpoważniejsze ujemne konsekwencje przyjęcia subiektywnej koncepcji strony wiążą się z tym, że osoby niemające interesu prawnego mogłyby zablokować zawarcie ugody przez strony w rozumieniu obiektywnym, zawieszenie lub umorzenie postępowania na wniosek strony w rozumieniu obiektywnym, a także mogłyby uruchomić postępowanie odwoławcze oraz wznowieniowe, z powołaniem się na przesłankę niezawinionego nieuczestnictwa w postępowaniu.

Tych niepożądanych konsekwencji można by uniknąć, gdyby przyjąć konieczność rozstrzygnięcia o interesie prawnym wnoszącego podanie po przeprowadzeniu postępowania, jednakże bez przyznawania statusu strony osobie

⁴³ Por. teza pierwsza wyroku NSA z 8.04.1998 r., IV SA 815/97, LEX nr 43367.

⁴⁴ A. Agopszowicz, I. Lipowicz, *Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym. Glosa do wyroku NSA z 19.01.1995 r., I SA 1326/93*, „Glosa” 1996/1, s. 5.

⁴⁵ Zob. wyrok NSA z 24.02.1999 r., I SA/Gd 660/97, LEX nr 36814.

posiadającej legitymację procesową tylko we własnym przekonaniu. Istotą takiego rozstrzygnięcia nie byłoby zatem stwierdzenie, czy strona opierała swoje żądanie na interesie prawnym, tylko stwierdzenie, czy podmiot, który wniósł żądanie, jest stroną. Przy takim założeniu jednak podjęcie rozstrzygnięcia w formie decyzji byłoby niedopuszczalne z dwóch powodów. Po pierwsze, dlatego że decyzja skierowana do podmiotu niebędącego stroną byłaby nieważna; po drugie (nawet gdyby uznać, że obowiązek skierowania decyzji do strony dotyczy tylko decyzji merytorycznych), dlatego że postępowanie należałoby uznać za nieistniejące lub nieważne.

Rozwiązanie tego problemu bywało znajdowane przez przedstawicieli doktryny w przyjęciu, że „złożenie wniosku o wszczęcie postępowania przez osobę nie będącą stroną prowadzi do jego wszczęcia”⁴⁶, jednak takie postawienie sprawy jest wyraźnie sprzeczne nie tylko z treścią art. 61a, ale także z treścią art. 61 i 233 k.p.a. Z treści tego ostatniego przepisu wynika też, że nie jest możliwe wszczęcie w takim przypadku postępowania z urzędu.

Podmiot żądający załatwienia sprawy powinien być traktowany tak jak strona, dopóki nie zostanie stwierdzone co innego. Nie do przyjęcia jest jednak rozwiązanie, zgodnie z którym to, czy dany podmiot jest stroną, czy nie, zależałoby od stanu wiedzy organu, do którego podmiot wystąpił z żądaniem.

Aby stwierdzić, że autor żądania wszczęcia postępowania jest stroną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, organ, do którego skierowano żądanie, powinien ustalić istnienie dwóch okoliczności: 1) sprawa, której załatwienia domaga się autor żądania, rozstrzygana jest w drodze decyzji administracyjnej; 2) adresatem decyzji byłby autor żądania, czyli sprawa dotyczy jego interesu prawnego.

Wbrew panującemu powszechnie przekonaniu dla posiadania przymiotu strony i możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego nie ma natomiast znaczenia fakt, iż autor żądania jest podporządkowany organowi właściwemu do załatwienia sprawy organizacyjnie lub służbowo. Co więcej, okoliczność ta nie stanowi nawet podstawy do wyłączenia organu lub pracownika (członka) organu. Potencjalny adresat decyzji nie musi więc znajdować się „na zewnątrz” administracji. Przeszkoda w prowadzeniu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego zachodzi jedynie wtedy, gdy sprawa „wynika” z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi albo z podległości służbowej pracowników tych organów i jednostek,

⁴⁶ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 158.

a więc gdy tego rodzaju nadrzędność lub podległość jest jednym z elementów wyznaczających przedmiot sprawy⁴⁷.

2.2.3. WYMÓG POSIADANIA ZDOLNOŚCI PROCESOWEJ

Kodeks postępowania administracyjnego stanowi, że osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli (art. 30 § 2 k.p.a.). Wymóg zastępstwa procesowego (reprezentacji) nie odnosi się zatem do osób mających ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiciel takiej osoby powinien być jednak wezwany do udziału w postępowaniu w przypadkach, gdy osobiste działanie strony wskazuje, że nie zdaje ona sobie w pełni sprawy z celu i skutków toczącego się postępowania⁴⁸. W odróżnieniu od postępowania cywilnego zatem możliwość samodzielnego działania osoby ograniczonej w zdolności do czynności prawnych nie zależy w postępowaniu administracyjnym od rodzaju (przedmiotu) sprawy, tylko od stanu intelektualnego strony.

Nie jest możliwe stosowanie analogii do rozwiązań przyjętych w cywilistyce, które określają generalnie, w jakich przypadkach osoby ograniczone w zdolności do czynności prawnych mają pełną zdolność procesową, w jakich ograniczoną, a w jakich nie mają jej w ogóle⁴⁹. Normy prawa cywilnego regulują bowiem mniej lub bardziej jednorodne stosunki społeczne (majątkowe i osobiste) równych podmiotów prawa. Stosunki administracyjne charakteryzują się natomiast o wiele większą różnorodnością, a łączy je w zasadzie tylko obecność w charakterze podmiotu stosunku przedstawiciela państwa, wyposażonego w kompetencje władcze, i sfera, w której one powstają – sfera zarządzania państwem⁵⁰.

Powstaje zatem pytanie, czy przepisy materialnego prawa administracyjnego wprowadzające (ze skutkami również dla procesu administracyjnego) osiągnięcie oznaczonego wieku w przedziale 13–18 lat jako warunek uzyskania określonego uprawnienia albo obciążenia określonym obowiązkiem

⁴⁷ Zob. szerzej Z.R. Kmiecik, E. Kosieradzka, *Mit o adresacie decyzji administracyjnej*, ST 2013/7–8, s. 5–17.

⁴⁸ Zob. wyrok NSA z 14.02.1984 r., II SA 1811/83, LEX nr 1687515.

⁴⁹ Odmienne zob. A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 79–84.

⁵⁰ Por. J.G. Prichod'ko, *K woprosu ob administratiwnoj dieje sposobnosti graždan* [w:] *Administratiwno-prawowoj status graždanina*, red. N.J. Chamaniewa, Moskwa 2004, s. 75.

rozszerzają, czy może zawężają zdolność procesową osób małoletnich. Jest oczywiste, że rozszerzeniem zdolności procesowej jest ustanowienie takiej granicy poniżej 13. roku życia⁵¹ (gdyż nie ulega wątpliwości, że osoby, które nie osiągnęły tego wieku, zasadniczo nie mogą działać w postępowaniu), jak również że ograniczeniem zdolności procesowej jest ustanowienie takiej granicy powyżej 18. roku życia⁵² (gdyż osoby pełnoletnie co do zasady mogą działać w postępowaniu). Należy sądzić, że przy braku w ustawie ograniczeń dotyczących wieku uprawnienie przewidziane nią może zrealizować dowolna osoba niepozbawiona całkowicie zdolności do czynności prawnych⁵³.

Zgodnie z art. 30 § 1 k.p.a. zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron postępowania administracyjnego ocenia się według przepisów Kodeksu cywilnego. Wydaje się, że chodzi tu tylko o kryteria posiadania obu tych zdolności, nie zaś skutki braku ich posiadania⁵⁴.

Skutki braku zdolności procesowej strony są zagadnieniem nader złożonym. Przede wszystkim należy je rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: po pierwsze – starając się odpowiedzieć na pytanie, jaka powinna być reakcja organu w razie stwierdzenia takiego braku; po drugie – analizując kwestię ważności dokonanych przez nią i wobec niej czynności procesowych. W zależności od tego, czy brak zdolności procesowej strony został stwierdzony zawczasu (tj. przed podjęciem działań procesowych wobec takich osób lub dopuszczeniem do podjęcia działań procesowych przez takie osoby), czy nie, skutki braku zdolności procesowej strony będą musiały być rozpatrywane tylko w jednej lub w obu płaszczyznach.

Ponadto skutki braku zdolności procesowej strony muszą być rozpatrywane w kontekście dwóch cezur wyznaczających byt postępowania administracyjnego, tj. jego wszczęcia oraz zakończenia. Sposób reakcji organu w razie stwierdzenia w porę pierwotnego lub wtórnego braku zdolności procesowej strony należy mianowicie rozważyć dla etapu przed wszczęciem postępowania i dla etapu po wszczęciu postępowania, natomiast skutki prowadzenia postępowania i osobistego działania w postępowaniu strony obarczonej takim brakiem – dla etapu przed wydaniem decyzji i dla etapu po wydaniu decyzji.

⁵¹ Zob. np. art. 17 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 10 ustawy z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1268 ze zm.), który pozwala na uzyskanie karty rowerowej osobie, która ukończyła 10. rok życia, za zgodą przedstawiciela ustawowego.

⁵² Zob. np. art. 11 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 6, 8, 13 ustawy o kierujących pojazdami, przyznający możliwość uzyskania prawa jazdy określonych kategorii osobie, która ukończyła 21 lat.

⁵³ Por. J.G. Prichod'ko, *K woprosu...*, s. 76.

⁵⁴ Odmienne A. Matan, *Zastępowo...*, s. 73.

Większość spośród wskazanych wyżej zagadnień nie została uregulowana prawnie. Kodeks postępowania administracyjnego normuje tę kwestię jedynie w odniesieniu do sytuacji, gdy osoba obarczona brakiem zdolności procesowej nie stała się jeszcze ani podmiotem, ani adresatem czynności procesowych. Regulacji poddana więc została jedynie ta płaszczyzna skutków, która obejmuje pożądaną sposob reakcji organu na stwierdzony zawczasu pierwotny brak zdolności procesowej potencjalnej strony (art. 34 § 1 k.p.a.)⁵⁵ oraz na stwierdzoną w porę utratę przez stronę zdolności procesowej w toku postępowania (art. 97 § 1 pkt 3, art. 99 w zw. z art. 34 § 1 k.p.a.).

Interesujące nas zagadnienie, tj. skutki pierwotnego braku zdolności procesowej strony (istniejącego już na etapie wszczęcia postępowania), zostały zatem unormowane, ale tylko w płaszczyźnie wymaganej reakcji organu, i tylko w sytuacji gdy organ w porę stwierdził taki brak.

Wymagane zachowanie się organu w razie braku zdolności procesowej potencjalnej strony (a więc osoby, wobec której dopiero ma być prowadzone postępowanie) nie budzi wątpliwości. W takim przypadku organ administracji zamierzający prowadzić postępowanie jest zobligowany – w myśl art. 34 § 1 k.p.a. – wystąpić z wnioskiem do sądu o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby niezdolnej do czynności prawnych, wobec której ma być prowadzone postępowanie⁵⁶. Ustawa nie ogranicza istnienia tego obowiązku do określonego stadium postępowania, a zatem dotyczy także stadium wszczęcia. Obowiązek ten – w świetle powołanego przepisu – ciąży na organie niezależnie od tego, czy postępowanie wszczynane jest na wniosek, czy też z urzędu.

Poza regulacją ustawodawcy pozostaje natomiast kwestia ważności „żądania wszczęcia postępowania” (a w istocie: żądania załatwienia sprawy) wniesionego przez osobę niemającą zdolności do czynności prawnych. Ustawodawca nie unormował także kwestii skuteczności czynności zmierzających do wszczęcia postępowania z urzędu dokonanych przez organ wobec osoby niemającej zdolności do czynności prawnych.

Rozważana kwestia ma kolosalne znaczenie nie tylko z punktu widzenia stadium wszczęcia postępowania i stosowania przepisu art. 61a k.p.a., ale z punktu widzenia całego postępowania oraz wydanych w jego wyniku decyzji. Sposób pojmowania skuteczności czynności zmierzającej do wszczęcia postępowania w warunkach braku zdolności procesowej strony determinuje bowiem odpowiedź na pytanie, czy w takim przypadku mamy do czynienia

⁵⁵ Za przepis regulujący reakcję organu w takiej sytuacji można uznać także art. 61a k.p.a., ale jest to kwestia poglądu, a nie prawa.

⁵⁶ Tak A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 78.

tylko z istotną wadliwością postępowania, czy też z jego nieistnieniem⁵⁷, a co za tym idzie – sposób reakcji organu w przypadku stwierdzenia w toku postępowania, że strona od początku jego trwania była pozbawiona zdolności procesowej i nie miała przedstawiciela ustawowego, a poniekąd także sposób traktowania wydanej w takich warunkach decyzji. Konsekwencje prowadzenia postępowania mimo pierwotnego braku zdolności procesowej strony są zatem równie niejasne, zarówno gdy chodzi o skutki stwierdzenia przez organ takiego braku przed wydaniem decyzji, jak i o skutki wydania decyzji w takich warunkach.

W postępowaniu cywilnym pierwotny brak zdolności procesowej powoda stanowi podstawę do odrzucenia pozwu, o ile nie zostanie on usunięty. Pierwotny brak zdolności procesowej pozwanego, stwierdzony w dalszym etapie postępowania, może natomiast spowodować takie same skutki jak jej utrata przez którąkolwiek ze stron w toku procesu, czyli zawieszenie postępowania. W postępowaniu nieprocesowym natomiast, w sprawach, w których postępowanie może być wszczęte z urzędu, brak zdolności procesowej uczestnika nie stoi na przeszkodzie temu, by sąd mógł kontynuować postępowanie dotyczące podmiotu pozbawionego tego atrybutu. Niemniej jednak należy w takiej sytuacji wezwać do udziału w postępowaniu przedstawiciela takiego podmiotu⁵⁸. Wydaje się, że pozycję strony w postępowaniu administracyjnym wszczętym z urzędu można poniekąd przyrównać do pozycji pozwanego w procesie cywilnym albo uczestnika nieprocesowego postępowania cywilnego wszczętego z urzędu.

Uznając czynności podejmowane przez i wobec strony niemającej zdolności procesowej za bezwzględnie nieważne (bezskuteczne), należałoby przyjąć, że ciąg takich czynności stanowił postępowanie nieważne albo nawet że w ogóle nie tworzył postępowania administracyjnego. Organ powinien w takiej sytuacji zawiadomić stronę, że postępowanie administracyjne nie może zakończyć się rozstrzygnięciem załatwiającym sprawę co do istoty. Jeżeli nieważności takich czynności przyznamy względny charakter, organ, przed zamknięciem drogi do wydania decyzji merytorycznej, powinien zbadać możliwość ich konwalidacji. Konwalidacja takich czynności musiałaby nastąpić przez potwierdzenie wniesionego żądania wszczęcia postępowania oraz aprobatę czynności dokonanych przez organ, na których dokonanie lub kształt strona mogła mieć wpływ. Mogłoby jej dokonać przedstawiciel usta-

⁵⁷ A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 77.

⁵⁸ J. Mokry, *Odwrotność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973, s. 72–73.

wowy strony albo sama strona, jeżeli w międzyczasie (do czasu załatwienia sprawy) nabyła zdolność do czynności prawnych (np. przez osiągnięcie pełnoletności). Jeżeli w postępowaniu wszczętym na wniosek osoby niemającej zdolności procesowej brały udział także inne strony, do jego kontynuowania wymagana byłaby także ich zgoda. Brak konwalidacji czynności musiałby skutkować wydaniem przez organ deklaratoryjnego aktu stwierdzającego nieważność postępowania.

Pierwotny brak zdolności procesowej strony, stwierdzony przez organ w toku postępowania, nie może natomiast stanowić podstawy do umorzenia postępowania, niezależnie od tego, czy uznamy go za wadę bezwzględnie nieważną, czy też za wadę sanowalną.

Jeżeli bowiem uznamy, że czynność zmierzająca do wszczęcia postępowania dokonana przez osobę pozbawioną zdolności procesowej (lub względem takiej osoby) jest nieważna, to wszczęcie postępowania w ogóle nie nastąpi, a postępowanie, które nie zostało wszczęte, nie może zostać umorzone. Jeżeli natomiast powyższą czynność i czynności będące jej następstwem uznamy za sanowalne (względnie nieważne), to w momencie dokonania ich konwalidacji postępowanie będzie wprowadzone w toku, ale jednocześnie odpadnie powód do jego umorzenia.

Przy umorzeniu postępowania przeszkoda w jego kontynuowaniu powinna mieć więc charakter trwały (nieusuwalny), a jednocześnie wtórny (następczy). Tymczasem brak zdolności procesowej strony jest przeszkodą usuwalną (tymczasową), a w analizowanej sytuacji rozpatrujemy ją jako okoliczność występującą od początku postępowania. O ile zatem w przypadku umorzenia postępowania można dopatrywać się korelacji z instytucją stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, o tyle stwierdzeniu nieważności decyzji powinna odpowiadać instytucja unieważnienia postępowania.

W nauce przyjmuje się, że czynność mająca prowadzić do wszczęcia postępowania administracyjnego nie wywoła zamierzonego skutku, jeżeli potencjalna strona postępowania nie ma zdolności procesowej i nie ma przedstawiciela ustawowego. Odnosi się to zarówno do sytuacji, gdy czynność mająca skutkować wszczęciem postępowania dokonywana jest przez taką osobę (a więc gdy postępowanie wszczynane jest na wniosek), jak i do przypadku, gdy czynności mającej prowadzić do wszczęcia postępowania dokonuje wobec takiej osoby organ. Zdolność procesowa stanowi bowiem przymiot dający możliwość, a jednocześnie stanowiący warunek zarówno czynnego, jak i biernego uczestnictwa w czynnościach procesowych. Dzięki zdolności procesowej zainteresowany może dokonywać osobiście czynności procesowych albo też wobec niego mogą dokonywać czynności inne podmioty procesu.

Jeżeli potencjalna strona nie ma zdolności procesowej, to nie może sama skutecznie dokonać wszczęcia postępowania ani nie można skutecznie wszcząć postępowania wobec niej z urzędu. Za bezskuteczne uznaje się zatem zarówno złożenie podania o wszczęcie postępowania przez osobę pozbawioną zdolności procesowej, jak i zawiadomienie przez organ takiej osoby o wszczęciu postępowania z urzędu. Jednocześnie wyklucza się możliwość, analogicznego do występującego w postępowaniu cywilnym, usunięcia wadliwości czynności dokonanych w warunkach nieposiadania przez stronę zdolności procesowej⁵⁹.

Powyższe stanowisko trudno jednak przyjąć bez jakichkolwiek wątpliwości. Można się zwłaszcza zastanawiać, czy do jego uzasadnienia dopuszczalne jest stosowanie analogii do rozwiązań przyjętych w prawie cywilnym. Kodeks cywilny odnosi bowiem wyraźnie wymóg posiadania zdolności do czynności prawnych, jako warunek ważności czynności prawnej, jedynie do osoby dokonującej czynności, nie uzależnia natomiast ważności czynności prawnej od posiadania zdolności do czynności prawnych przez podmiot, wobec którego czynność jest dokonywana. Na ogół brak zdolności do czynności prawnych po stronie adresata czynności cywilnoprawnej jest mimo to równoznaczny z nieważnością czynności z tego względu, że znaczna większość czynności cywilnoprawnych ma charakter dwustronny i wymaga złożenia oświadczenia woli zarówno przez podmiot dokonujący czynności, jak i przez podmiot, wobec którego czynność jest dokonywana. Tymczasem czynności organu administracji publicznej – jako czynności procesowe – są na ogół czynnościami władczymi i jednostronnymi.

Żądanie osoby nieposiadającej zdolności procesowej nie może spowodować wszczęcia postępowania, co wynika z istoty pojęcia zdolności procesowej. Zdolność procesowa definiowana jest bowiem jako zdolność do skutecznego podejmowania (osobiście lub przez pełnomocnika) czynności procesowych, zdolność do skutecznego działania w postępowaniu osobiście lub przez pełnomocnika. Brak posiadania takiej zdolności przez stronę postępowania oznacza zatem, iż dokonane przez nią osobiście czynności procesowe nie wywołują skutków prawnych. Na tym polega niezdolność do czynności prawnych, że osoba nią dotknięta w ogóle nie jest zdolna do dokonania takich czynności⁶⁰. Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmowany jest pogląd, że osoba pozbawiona zdolności do czynności prawnych nie może sama w postępowaniu administracyjnym podej-

⁵⁹ A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 76.

⁶⁰ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 55.

mować żadnych czynności procesowych, ponieważ nie wywołują one skutku procesowego⁶¹.

Nie ulega zatem wątpliwości, że osoba nieposiadająca zdolności procesowej nie może spowodować wszczęcia postępowania, wnosząc żądanie wszczęcia do organu administracji. Wniesienie takiego żądania nie wywoła skutku prawnego w postaci wszczęcia postępowania. Powstaje jednak pytanie, czy tego rodzaju wadliwość czynności strony powoduje ich bezwzględną, czy tylko względną nieważność. Przy pierwszym założeniu organ, do którego wpłynęło żądanie, powinien wydać, na podstawie art. 61a k.p.a., postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przyjmując zaś drugie założenie, należałoby uznać, że organ powinien wystąpić do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby, która wniosła żądanie (art. 34 § 1 k.p.a.), a ten mógłby podtrzymać (zaaprobować) to żądanie, konwalidując je.

Zdaniem A. Matana bezskuteczność żądania wszczęcia postępowania zgłoszonego przez osobę niemającą zdolności procesowej ma w postępowaniu administracyjnym charakter bezwzględny. Oznacza to, że nie jest możliwe „sanowanie” takiej czynności poprzez przystąpienie do postępowania przedstawiciela ustawowego strony i zatwierdzenie wniesionego przez nią podania⁶². Takie korzystniejsze z punktu widzenia interesów strony rozwiązanie przyjęte zostało w procesie cywilnym. W przypadku wniesienia pozwu przez osobę niemającą zdolności do czynności prawnych sąd wyznacza powodowi termin do uzupełnienia braku zdolności procesowej poprzez spowodowanie przystąpienia do procesu przedstawiciela ustawowego, który władny jest zatwierdzić powództwo, a tym samym uczynić je skutecznym (art. 199 § 1 w zw. z art. 70 § 1 k.p.c.).

Wniesienie podania o wszczęcie postępowania przez osobę pozbawioną zdolności procesowej nie może też być traktowane jako okoliczność wyczerpująca hipotezę normy zawartej w przepisie art. 64 § 2 k.p.a. i obligująca organ administracji publicznej do wezwania wnoszącego, aby w terminie 7 dni uzupełnił brak. Sytuacja, w której wszczęcia postępowania żąda osoba fizyczna niemająca zdolności procesowej, nie odpowiada stanowi faktycznemu określonemu w art. 64 § 2 k.p.a. z dwóch powodów. Po pierwsze, brak zdolności do czynności prawnych ma charakter podmiotowy, jest „wadą” strony, a nie podania; po drugie, jak zauważa A. Matan, uzupełnianie (usunięcie) takiego braku nie leży w gestii strony⁶³.

⁶¹ Wyrok NSA z 26.09.1986 r., SA/Wr 403/86, za: A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 78.

⁶² A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 76–77.

⁶³ A. Matan, *Zastępstwo...*, s. 77.

Wniesienie żądania wszczęcia postępowania przez osobę (nawet gdy jest ona stroną) niemającą zdolności do czynności prawnych powinno zatem skutkować wydaniem przez organ postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.). Jak natomiast potraktować należy postępowanie prowadzone w wyniku wniesienia żądania przez osobę niemającą zdolności procesowej: czy jako wadliwe (nieważne), czy jako nieistniejące? Przyjęcie pierwszej ewentualności wymagałoby wydania deklaratoryjnego aktu, np. stwierdzającego nieważność postępowania; przyjęcie drugiej – jedynie ewentualnego poinformowania strony o braku postępowania w sensie prawnym.

Odpowiedź na postawione wyżej pytanie nie jest prosta. Za pierwszą ewentualnością zdaje się przemawiać fakt, iż czynności, o których mowa, są – w świetle dominujących poglądów doktryny⁶⁴ – czynnościami prawnymi (procesowymi) nieważnymi, nie zaś „nieaktami”, nieleżącymi w sferze prawa. O ile jednak można zaakceptować istnienie postępowania składającego się z samych nieważnych czynności, o tyle trudne do przyjęcia wydaje się istnienie postępowania w przypadku, gdy także czynność zmierzająca do jego wszczęcia była dotknięta wadą nieważności, a więc nie wywołała zamierzonego skutku prawnego. *Prima facie* koncepcja taka wydaje się dotknięta sprzecznością wewnętrzną. Wrażenie takie zanika jednak, gdy uświadomimy sobie, że – w myśl przyjętej wcześniej definicji – wszczęcie postępowania to powstanie proceduralnego obowiązku wydania decyzji, a nie czynność przesądzająca o jego bycie. Brak powstania obowiązku przeprowadzenia postępowania nie jest w sprzeczności z faktem, że postępowanie mimo to zostało przeprowadzone. Trudniejsze do pogodzenia byłoby raczej uznanie istnienia poszczególnych nieważnych czynności procesowych przy jednoczesnym kwestionowaniu istnienia postępowania administracyjnego (z tego powodu, że czynność zmierzająca do jego wszczęcia była również bezskuteczna), a więc przyjęcie, że mamy do czynienia z szeregiem nieważnych czynności procesowych, które jednak nie tworzą postępowania administracyjnego. Ta ostatnia koncepcja byłaby też niezgodna z powszechnie akceptowaną w doktrynie koncepcją postępowania nieistniejącego⁶⁵.

Nie widać natomiast powodów, aby odmawiać skuteczności wszczęciu postępowania przez organ (z urzędu) wobec osoby pozbawionej zdolności procesowej. Weryfikacja czynności, w których uczestniczy (czynnie lub biernie) osoba pozbawiona zdolności do czynności prawnych (a tym samym zdol-

⁶⁴ Mowa o doktrynie prawa cywilnego. Nauka prawa administracyjnego nie wytworzyła koncepcji nieważności czynności procesowych. Pojęcie nieważności rozważane jest w literaturze administracyjnoprawnej jedynie w odniesieniu do aktów administracyjnych.

⁶⁵ Zob. B. Adamiak, *Zagadnienie...*, s. 9–12.

ności procesowej) ma bowiem sens jedynie wtedy, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że gdyby osoba ta dysponowała zdolnością procesową, to czynności te nie doszłyby w ogóle do skutku (nie zostałyby w ogóle dokonane) albo ich treść byłaby inna. W przeciwnym razie weryfikacja takich czynności (poprzez ich unieważnienie czy powtórzenie w wyniku uznania za wadliwe lub za niebyłe) nie znajduje żadnego uzasadnienia. Dlatego też samo wszczęcie postępowania z urzędu w wyniku czynności dokonanej przez organ wobec takiej osoby należy uznać za skuteczne. Podobnie należy traktować inne czynności dokonane przez organ w toku postępowania, jeżeli strona – bez względu na posiadanie zdolności procesowej – nie ma możliwości przeciwstawienia się ich dokonaniu ani nie może wpłynąć na kształt tych czynności. Jeżeli zatem organ prowadzi postępowanie z urzędu wobec osoby pozbawionej zdolności procesowej, to ustalenie momentu utraty tej zdolności przez stronę ma znaczenie z punktu widzenia zakresu czynności procesowych, które należy ewentualnie powtórzyć (jeśli zostały dokonane przez organ) lub uznać za nieważne (jeżeli zostały dokonane przez stronę); nie ma natomiast znaczenia dla samego bytu postępowania i jego ważności.

W konkluzji należy uznać, że jeżeli postępowanie zostało wszczęte z urzędu, a strona pozbawiona była od początku jego trwania zdolności procesowej, to reakcja organu powinna być taka jak w przypadku wtórnego braku zdolności procesowej strony, tj. zawieszenie postępowania, nie zaś stwierdzenie jego nieważności. Jeżeli organ w trakcie postępowania wszczętego z urzędu zorientował się, że zostało ono wszczęte wobec osoby pozbawionej zdolności procesowej, powinien – po wyznaczeniu przez sąd przedstawiciela – zdecydować, które z dokonanych wobec strony czynności pozostają w mocy, a które należy powtórzyć, jak również zarządzić powtórzenie dokonanych przez nią czynności. Konieczność ewentualnego powtórzenia czynności organu wynika nie stąd, że są one nieważne, lecz stąd, że osoba pozbawiona zdolności procesowej – nie mając dostatecznego rozeznania w przysługujących jej uprawnieniach ani dostatecznej świadomości celu i skutków postępowania – nie mogła wpływać na przebieg postępowania ani na treść wydanej decyzji.

2.2.4. DATA WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA NA ŻĄDANIE STRONY

Data wszczęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na żądanie strony – odmiennie niż data wszczęcia postępowania na żądanie podmiotu na prawach strony oraz data wszczęcia postępowania z urzędu – zo-

stała wyraźnie określona przez ustawodawcę. Zgodnie z przepisem art. 61 § 3 k.p.a. jest nią dzień doręczenia żądania organowi przez stronę. Jeżeli strona wnosi żądanie drogą elektroniczną, datą wszczęcia postępowania jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3a k.p.a.).

Prima facie wydaje się, że tak jednoznaczne i precyzyjne określenie daty wszczęcia postępowania na żądanie strony wyklucza możliwość powstania w praktyce jakichkolwiek wątpliwości co do tej kwestii. Wrażenie to jest nieco mylne, gdyż w określonych okolicznościach takie wątpliwości mogą się pojawić.

Przede wszystkim należy podkreślić, że dzień wniesienia żądania może być datą wszczęcia postępowania tylko wtedy, gdy podanie zawierające żądanie załatwienia sprawy zostanie wniesione we właściwej formie. Wniesienie żądania we właściwej formie nie gwarantuje jeszcze, że dzień, w którym to nastąpiło, będzie datą wszczęcia postępowania, ale jest warunkiem niezbędnym do tego, aby tak się stało. Wynika to stąd, że niezachowanie wymaganej formy wniesienia żądania pociąga za sobą jego bezwzględną bezskuteczność, gdyż kodeks nie przewiduje możliwości sanacji podania złożonego w nieprzepisowej formie. Oznacza to, że jeżeli strona ponowi oświadczenie procesowe, dokonując go w wymaganej formie, to należy traktować je jako samodzielną czynność, nie zaś jako konwalidację poprzedniej czynności (dokonanej bez zachowania wymaganej formy).

Odmienne rzecz się przedstawia w przypadku braków w treści żądania oraz w przypadku nieuiszczenia opłaty za wniesienie żądania.

Zawieszenie mocy prawnej czynności względnie nieważnej (a taką jest podanie niezawierające wszystkich wymaganych elementów treści) polega na tym, że poprzez konwalidację czynność uzyskuje taką moc od chwili dokonania czynności, a nie od chwili konwalidacji. W przeciwnym razie bowiem konwalidacja byłaby zbędna w tych przypadkach, w których czynności można łatwo powtórzyć. Gdyby konwalidacja miała wywoływać skutki prawne *ex nunc*, nie znajdowałoby też uzasadnienia wyznaczenie przez ustawodawcę terminu do jej dokonania przez uzupełnienie podania. Oznacza to, że datą wszczęcia postępowania w przypadku, gdy żądanie załatwienia sprawy zawiera braki co do treści, będzie dzień wniesienia podania, a nie dzień uzupełnienia jego braków.

Tym bardziej należałoby w ten sposób postrzegać datę wszczęcia postępowania uruchomionego żądaniem zawartym w podaniu niespełniającym wszystkich wymogów co do treści, gdyby uznać, że takie oświadczenia mają charakter oświadczeń *sui generis* względnie ważnych (tzn. ważnych od chwili

ich złożenia, ale wymagających konwalidacji, aby tę ważność zachować), a nie względnie nieważnych (tzn. nieważnych w chwili złożenia, ale mogących uzyskać moc prawną poprzez konwalidację), a więc że konwalidacja poprzez uzupełnienie braków co do treści podania jest warunkiem trwania jego mocy prawnej, a nie warunkiem nabrania przez nie takiej mocy, czyli że brak konwalidacji oświadczeń dotkniętych taką wadą należy uważać za ziszczenie się warunku rozwiązującego, nie zaś dokonanie konwalidacji za spełnienie warunku zawieszającego.

Podobnie rzecz się ma, gdy strona wniesie żądanie załatwienia sprawy, nie uiszczając wymaganej opłaty. Czynność, od której nie uiszczono wymaganej opłaty, jest bezskuteczna względnie. Braki w tym zakresie mogą być usunięte na takich samych zasadach jak braki w zakresie treści.

Jeżeli strona, wnosząc podanie, nie uiściła opłaty wymaganej dla jego skuteczności, organ administracji publicznej wyznacza jej termin dokonania wpłaty (nie krótszy niż 7 dni i nie dłuższy niż 14 dni). Zastosowanie się do wezwania powoduje uzyskanie przez podanie mocy prawnej od chwili jego wniesienia. Jeżeli należność nie zostanie uiszczona, organ zwraca podanie osobie, która je wniosła; zwrot podania następuje w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Skutkiem postanowienia o zwrocie podania jest zaniechanie wszelkich czynności w stosunku do tego podania.

Należy przypomnieć, że nieuiszczenie wymaganej opłaty nie zawsze pociąga za sobą bezskuteczność czynności, dla której została przewidziana opłata. W określonych przypadkach organ powinien załatwić podanie mimo nieuiszczenia opłaty – jeżeli: 1) za jego niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy społeczne lub wzgląd na ważny interes strony, 2) wniesienie podania stanowi czynność, dla której ustanowiony jest termin zawity, 3) podanie wniosła strona zamieszkała za granicą – co nie oznacza jej umorzenia. Nieuiszczone należności podlegają w takich przypadkach ściągnięciu od autora podania w trybie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych.

Wreszcie rysuje się problem daty wszczęcia postępowania, gdy zostało ono wniesione do organu niewłaściwego.

Ustalenie organu właściwego rzeczowo w zakresie spraw należących do jurysdykcji administracyjnej często nie jest łatwe, wobec czego – biorąc pod uwagę obiektywny charakter tych trudności – strona nie może ponosić szkody w przypadku wniesienia żądania załatwienia sprawy do organu niewłaściwego. Taka szkoda mogłaby polegać na utracie możliwości dochodzenia swych praw w sytuacjach, gdy przepis szczególnie stanowi, że podania należy wnosić do ściśle oznaczonej daty lub w określonym terminie od pewnych zdarzeń. Z tego powodu, zgodnie z wolą ustawodawcy, podanie wnie-

sione do organu niewłaściwego przed upływem przepisanego terminu uważa się z mocy prawa za wniesione z zachowaniem terminu (art. 65 § 2 k.p.a.), a niewłaściwy w sprawie organ administracji publicznej, do którego wniesiono podanie, obowiązany jest niezwłocznie przekazać je do organu właściwego (§ 1). Oznacza to, że wniesienie żądania do organu niewłaściwego nie powoduje dla strony negatywnych konsekwencji związanych z uchybieniem terminowi, jeżeli możliwość skutecznego wniesienia żądania jest ograniczona terminem, a jego upływ nastąpił między wniesieniem żądania przez stronę a jego przekazaniem do organu właściwego.

Najważniejszym kryterium wyznaczającym właściwość organu administracyjnego jest element przesądzający o rzeczowym aspekcie tej właściwości, czyli rodzaj sprawy, która ma być przedmiotem postępowania. Istotna konsekwencja tej okoliczności polega na tym, że – odmiennie niż w procesie cywilnym – postępowanie prowadzone przed organem właściwym, po przekazaniu mu podania przez organ niewłaściwy, nie może być traktowane jako kontynuacja postępowania prowadzonego przez ten ostatni organ⁶⁶. Z tego powodu za datę wszczęcia postępowania należy uznać datę doręczenia żądania temu organowi, który jest właściwy do prowadzenia i załatwienia sprawy. Ten sam moment należy traktować jako początek biegu terminu do załatwienia sprawy przez organ, co odpowiada regule określonej w art. 35 § 3 k.p.a. Gdyby o dacie wszczęcia postępowania decydować miał dzień doręczenia żądania dowolnemu organowi administracji, a żądanie doręczone zostało organowi niewłaściwemu, przewidziany przez prawo termin do załatwienia sprawy obejmowałby również okres, w którym organ właściwy w sprawie nie mógłby podjąć czynności zmierzających do załatwienia sprawy⁶⁷. Z tego względu racjonalnym rozwiązaniem jest przyjęcie, że termin załatwienia sprawy należy liczyć od dnia doręczenia żądania załatwienia sprawy organowi właściwemu.

Fikcja prawna przyjęta w art. 65 § 2 k.p.a. dotyczy zatem jedynie zachowania terminu przez osobę wnoszącą podanie i nie zmienia faktu, że datą wszczęcia postępowania będzie dzień doręczenia podania właściwemu organowi administracji⁶⁸.

⁶⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 312.

⁶⁷ Zob. uzasadnienie Urzędu Rady Ministrów, *Opinie w sprawach stosowania k.p.a.*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1961/3, s. 39.

⁶⁸ Tak J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 153; zob. odmiennie A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 453.

Data wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3a k.p.a.). Pojęcie systemu teleinformatycznego zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 3 u.s.u.d.e. Na system ten składają się służące do przetwarzania danych urządzenia, programy i procedury z nimi związane tworzące system informatyczny oraz komunikacyjny (telekomunikacyjny), którego celem jest przekazywanie danych pomiędzy miejscami ich przetwarzania i przechowywania na dowolną odległość⁶⁹. Miejsce dostarczenia podania stanowi system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a ściślej urządzenie końcowe tego systemu. Oznacza to, że zarówno sam system, jak i urządzenia końcowe powinny być ulokowane w siedzibie organu⁷⁰.

2.2.5. ODMOWA WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

2.2.5.1. UWAGI WSTĘPNE

Wszczęcie postępowania na żądanie strony następuje – jak była mowa wcześniej – z mocy prawa. Ponieważ dla nastąpienia tego skutku niezbędne jest spełnienie określonych wymogów, w przypadku wpłynięcia żądania załatwienia sprawy organ administracji publicznej dokonuje – przed przystąpieniem do czynności postępowania – oceny formalnej podania oraz jego wstępnej oceny merytorycznej, po to, by stwierdzić, czy skutek w postaci wszczęcia postępowania nastąpił. Pozytywny wynik takich ustaleń nie wymaga sformalizowanej konstatacji deklaratoryjnej: organ nie wydaje postanowienia o wszczęciu postępowania, lecz po prostu przystępuje do czynności procesowych, zawiadamiając wcześniej ewentualne inne strony o wszczęciu postępowania. Postanowienie jest natomiast wydawane, gdy organ stwierdza nienastąpienie wszczęcia (według nieprecyzyjnej terminologii kodeksowej: odmawia wszczęcia postępowania).

„Odmowa wszczęcia postępowania” przewidziana w art. 61a k.p.a. jest w istocie deklaratoryjnym stwierdzeniem, że żądanie nie wywołało bezpośredniego skutku prawnego – „stwierdzeniem niewszczęcia postępowania”.

⁶⁹ X. Konarski, *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Warszawa 2004, s. 62.

⁷⁰ M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2012/9, s. 28; R. Biskup, M. Ganczar, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2008/1, s. 65.

Jeśli bowiem wszczęcie postępowania następuje z mocy prawa (a takie rozwiązanie przewiduje kodeks, stanowiąc, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia organowi żądania), to jakiegokolwiek późniejsze oświadczenia procesowe organu na temat tego, czy postępowanie zostało wszczęte, czy nie, muszą mieć charakter deklaratoryjny. Jeśli zaś oświadczenie procesowe ma charakter deklaratoryjny, to nie może nosić nazwy „odmowa”. Ogólny wniosek jest taki, że przepis art. 61a k.p.a. jest sprzeczny z przepisami art. 61 § 3 i 3a k.p.a.

W myśl art. 61a k.p.a. organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie załatwienia sprawy zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub gdy postępowanie z innych uzasadnionych przyczyn nie może być wszczęte.

Reakcją organu w sytuacji, gdy żądanie wszczęcia postępowania nie może być uwzględnione, nie zawsze jest wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Przypomnijmy zatem inne niż odmowa wszczęcia postępowania akty i czynności, zamykające drogę do wydania decyzji, które podejmuje organ na etapie wszczęcia postępowania:

Jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia go na podstawie posiadanych przez organ danych, organ pozostawia podanie bez rozpoznania. W przypadku innych braków niż brak adresu organ pozostawi podanie bez rozpoznania dopiero po bezskutecznym wezwaniu wnoszącego podanie do ich uzupełnienia w terminie 7 dni (art. 64 k.p.a.).

Jeżeli strona nie wpłaciła należności z tytułu opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, w wyznaczonym przez organ terminie, organ wydaje postanowienie o zwrocie podania (art. 261 § 2 k.p.a.).

Jeżeli właściwy w sprawie jest sąd albo organu właściwego nie można ustalić, organ, do którego wniesiono podanie, zwraca je wnoszącemu z odpowiednim pouczeniem (art. 66 § 3 k.p.a.). Zwrot podania następuje w formie postanowienia. Jeżeli natomiast właściwy w sprawie jest inny organ administracji publicznej niż ten, do którego wniesiono podanie, organ, do którego wniesiono podanie, obowiązany jest niezwłocznie przesłać je do organu właściwego (art. 65 k.p.a.) – a zatem takie wniesienie podania jest skuteczne.

Jeżeli prawo materialne nie przewiduje w ogóle możliwości wydania decyzji administracyjnej w danej sprawie administracyjnej, tzn. należącej do zakresu działania administracji (np. gdy ktoś domaga się zbudowania mostu na rzece albo postawienia przystanku autobusowego), organ może potraktować podanie jako skargę lub wniosek i wdrożyć postępowanie skargowe lub wnioskowe.

2.2.5.2. BRAK LEGITYMACJI PROCESOWEJ

Najważniejszą przyczyną wydania postanowienia odmawiającego przeprowadzenia postępowania jest wniesienie żądania przez osobę niebędącą stroną. Odmowa wszczęcia postępowania z powodu braku legitymacji procesowej oznacza – przy przyjęciu obiektywnej koncepcji strony – że organ wydaje tego rodzaju postanowienie, gdy stwierdzi, że podmiot żądający załatwienia sprawy nie ma w tym interesu prawnego.

Według B. Adamiak rozstrzygnięcie o posiadaniu interesu prawnego na etapie wszczęcia postępowania jest nie do pogodzenia z pozostałymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ nie dają one podstaw do przyjęcia rozwiązania dopuszczającego dokonanie autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego poza postępowaniem administracyjnym⁷¹. Argument ten trudno uznać za zasadny. Organ – badając, czy wnoszący podanie ma interes prawny w załatwieniu sprawy – nie dokonuje przecież konkretyzacji normy prawa materialnego, tylko ustala konieczność lub dopuszczalność dokonania takiej konkretyzacji wobec wnoszącego w formie decyzji administracyjnej, a gdy adresatem decyzji ma być inny podmiot – ustala, czy dokonana konkretyzacja będzie miała wpływ na sferę uprawnień lub obowiązków wnoszącego.

W doktrynie podnosi się ponadto, że w demokratycznym państwie prawnym o tym, czy żądanie jednostki ma uzasadnienie w prawie, czy też jest wynikiem jej pieniactwa bądź ignorancji prawnej, przesądzić można wyłącznie przez rozpoznanie tego żądania na drodze procesu⁷². Pogląd ten, aktualny w stosunku do procesu cywilnego, nie da się obronić w odniesieniu do procedury administracyjnej, ze względu na odmienną treść pojęcia „uzasadnienie w prawie” na gruncie obu procedur.

W procesie cywilnym pojęcie legitymacji procesowej oznacza uzasadnienie występowania w konkretnym procesie w charakterze strony procesowej. Uzasadnienie to może mieć charakter materialny lub formalny. Uzasadnieniem materialnym jest łączący powoda z pozwanym stosunek materialnoprawny, którego spór dotyczy. Gdy treścią powództwa jest ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, uzasadnieniem materialnym występowania w charakterze powoda jest interes prawny (art. 189 k.p.c.). Uzasadnieniem formalnym jest odpowiedni przepis Kodeksu postępowania cywilnego. W procesie cywilnym pojęcie legitymacji procesowej

⁷¹ B. Adamiak, *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, AUW Prawo 1999/266, s. 17–18.

⁷² Zob. np. B. Adamiak, *Państwo prawa...*, s. 13–15.