

Legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym na tle nowelizacji grudniowej

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie problematyki legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym w związku z tzw. nowelą grudniową² i dodaniem art. 61a do Kodeksu postępowania administracyjnego, a także wskazanie, jakie problemy niesie ze sobą dodany przepis.

Pojęcie legitymacji procesowej przeniknęło do postępowania administracyjnego z postępowania cywilnego. Stanowi ono materialnoprawne uprawnienie do występowania w konkretnym procesie jako strona. Uprawnienie to nie pochodzi z prawa procesowego, gdyż o występowaniu legitymacji procesowej będzie decydowało jedynie prawo materialne. Pojęcie legitymacji procesowej nie jest również równoznaczne z określeniem strony procesowej, gdyż możliwa jest sytuacja, że podmiot występujący jako strona będzie pozbawiony legitymacji procesowej³. Pojęcie to w odniesieniu do postępowania administracyjnego musi posiadać nieco inną definicję ze względu na swoją specyfikę. Należy je określić jako uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego (legitymacja procesowa czynna) lub wzięcia udziału w tym postępowaniu jako strona (legitymacja procesowa bierna), ze względu na przysługujący temu podmiotowi interes prawny lub obowiązek oparty na przepisach

^{1*} Student WPiA UJ.

² Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r., Nr 6, poz.18).

³ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987, s. 154.

prawa materialnego. Legitymacja procesowa może być również oparta na przepisach procesowych, ale tylko w zakresie, w jakim dotyczy weryfikacji posiadania przez ten podmiot interesu materialnoprawnego⁴.

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. administrację publiczną cechuje możliwość działania zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Inicjatorski charakter jej działalności polega na możliwości kształtowania stosunków społecznych z urzędu, bez wyczekiwania na inicjatywę jednostki⁵. Istnieją dwa rodzaje postępowań. Pierwszą grupę stanowią postępowania oparte na zasadzie skargowości, które mogą być wszczęte wyłącznie na wniosek. Drugą grupą są postępowania oparte na zasadzie oficjalności, wszczynane wyłącznie z urzędu⁶. Z reguły postępowanie wszczynane jest na wniosek, w sytuacji gdy organ ma ustalić istnienie uprawnienia strony. W przypadku gdy postępowanie toczy się w celu określenia obowiązku, wszczynane jest zazwyczaj z urzędu. Powyższa zależność przez niektórych jest traktowana jako reguła interpretacyjna, w przypadku gdy przepisy prawa nie określają wyraźnie, w jaki sposób dane postępowanie powinno być wszczęte⁷. Podobne stanowisko można odnaleźć również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁸. Taka koncepcja wiąże się jednak z istotnym zagrożeniem dla strony. Mianowicie, w konkretnym przypadku, może być ona zainteresowana tym, aby organ ustalił pewien obowiązek, aby rozwiązać niepewność co do jej sytuacji prawnej. Ponadto z momentem wydania decyzji określającej obowiązek pojawia się uprawnienie strony polegające na tym, że nie można od niej żądać spełnienia obowiązku w wymiarze większym niż wynikający z danej decyzji. Dlatego też przyjęcie powyższej koncepcji może działać przeciwko stronie, gdyż nie dysponuje ona żadnym środkiem wymuszającym na organie wszczęcie postępowania⁹. Należy jednak dodać, że istnieje grupa postępowań, które mogą być wszczęte jedynie na wniosek strony¹⁰. Jako przykład można tu podać np. art. 43 ust. 1 Ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych czy też art. 147 w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Podjęcie w takim wypadku przez organ postępowania, bez żądania strony, a więc z naruszeniem zasady dyspozycyjności, stanowi rażące naruszenie prawa, powodujące stwierdzenie nieważności decyzji¹¹. Art. 61 § 1 k.p.a. wyznacza granicę zasady skargowości w taki sposób, że uzależnia możliwość wszczęcia postępowania na wniosek od posiadania

⁴ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 290.

⁵ J. Starościan, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 13.

⁶ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 140.

⁷ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 353.

⁸ Postanowienie z dnia 28 lutego 1989 roku, sygn. akt IV SA 116/89.

⁹ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 116.

¹⁰ *Ibidem*, s. 117.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 1984 r., sygn. akt II SA 1184/84.

legitymacji procesowej strony w rozumieniu art. 28¹². Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym ma charakter materialno prawny, tzn. musi wynikać z przepisów prawa materialnego, czyli normy stanowiącej podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku¹³. Rozwiązanie to spowodowane jest faktem, że postępowanie administracyjne nie może się toczyć bez strony. Jesliby jednak taka sytuacja miała miejsce, należałoby zakwalifikować takie postępowanie jako nieistniejące¹⁴. Sam art. 28 k.p.a. zawiera w sobie dwie normy. Pierwsza norma stanowi, że stroną jest podmiot, którego „interesu prawnego lub obowiązku” dotyczy postępowanie. Norma ta będzie miała zastosowanie w sytuacji, gdy właściwy organ administracyjny stwierdzi istnienie sprawy administracyjnej mogącej być załatwioną tylko przez wydanie decyzji administracyjnej (z możliwością zawarcia ugody), a istniejące podmioty mają w ocenie organu interes prawny lub obowiązek, którego dotyczy będzie postępowanie. Jest to sytuacja, gdy postępowanie jest wszczynane z urzędu. Druga norma natomiast znajdzie zastosowanie, jeśli podmiot uznający się za legitymowany do wystąpienia jako strona w postępowaniu administracyjnym, posiadający we własnej ocenie interes prawny lub obowiązek, o którym może rozstrzygnąć decyzja, zażąda od organu wszczęcia postępowania w jego indywidualnej sprawie¹⁵. Jest to przypadek postępowania na wniosek. Zgodnie z orzecznictwem, w takiej sytuacji mieć interes prawny oznacza to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie skutecznie można żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby¹⁶. Od interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny – jest to stan, kiedy obywatel jest subiektywnie przekonany, że przysługuje mu pewne prawo, jednak nie istnieje obiektywnie istniejący przepis prawa powszechnie obowiązującego, który by również za tym przemawiał¹⁷.

Pojęcie strony należy rozpatrywać łącznie z pojęciem przedmiotu postępowania w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Podmiot będzie dysponował interesem prawnym jedynie w wypadku, gdy na podstawie przepisów prawa materialnego organ będzie uprawniony do rozstrzygnięcia jego sytuacji prawnej. Przed ustaleniem, czy dany podmiot charakteryzuje się przymiotem strony, należy więc ustalić, czy dana sprawa jest w ogóle sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.¹⁸. Sprawą administracyjną jest obiektywnie istniejąca w przepisach prawa materialnego możliwość konkretyzacji praw i obowiązków. Doktryna podkreśla, że nie jest możliwe istnienie sprawy administracyjnej, która kwalifikowałaby się do

¹² *Ibidem*, s. 352.

¹³ Zob. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II OZ 439/12; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1534/11.

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 135.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1581/11.

¹⁷ Np. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2546/00; z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 1557/99; z dnia 17 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA/Kr 1561/98.

¹⁸ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 281.

rozpoznania w postępowaniu administracyjnym bez wyraźnie określonej podstawy prawnej, zawartej w powszechnie obowiązujących przepisach prawa¹⁹. Sprawa, która ma być przedmiotem postępowania, musi mieć charakter sprawy administracyjnej już w momencie wszczęcia postępowania. Dodatkowo, skoro granice sprawy administracyjnej określają przepisy prawa materialnego, to już w momencie wszczęcia postępowania można wskazać wszystkie podmioty, które będą posiadały interes prawny, a przez to będą posiadały legitymację procesową.

W polskiej doktrynie od lat ścierały się ze sobą dwa poglądy dotyczące posiadania legitymacji procesowej – koncepcja subiektywna (formalna) i obiektywna (materialna). Zasadniczą różnicą występującą pomiędzy nimi był problem podmiotu uprawnionego do stwierdzenia posiadania lub nie interesu prawnego²⁰. Obydwie koncepcje zostaną przedstawione bardziej szczegółowo w dalszej części artykułu. Należy przy tym zaznaczyć, że argumenty opowiadające się za jednym lub drugim poglądem były formułowane jeszcze na gruncie starego stanu prawnego. Dnia 3 grudnia 2010 r. została uchwalona ustawa nowelizująca Kodeks postępowania administracyjnego. Jedną ze zmian było wprowadzenie art. 61a, który niejako rozstrzygnął spór mający do tej pory miejsce.

2. Koncepcja obiektywna

Podstawą dla koncepcji obiektywnej jest ukształtowanie interesu prawnego jako bytu, który istnieje obiektywnie i wywodzi się go z prawa materialnego. Profesor J. Borkowski podaje następującą definicję interesu prawnego: „Treścią tego pojęcia będzie publiczne prawo podmiotowe, rozumiane jako przyznanie przez przepis prawa jednostce konkretnych korzyści, które można realizować w postępowaniu administracyjnym, bo orzeka się o nich przez wydanie decyzji administracyjnej. Cechami tego interesu będzie to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego”²¹. Sam podmiot, który żąda wszczęcia postępowania, nie może zadecydować o jego istnieniu. Tylko przepis prawa materialnego, obowiązujący w momencie wszczęcia postępowania może określić grupę podmiotów, które będą cechowały się posiadaniem interesu prawnego. Takie ujęcie sprawy jest jednak tylko skrótem myślowym, gdyż tak naprawdę chodzi o przepis proceduralny znajdujący się w ustawach szczególnych regulujących problematykę konkretnych stosunków prawnych z zakresu administracyjnego prawa materialnego²². O statusie strony nie decyduje więc sam podmiot, a okoliczności obiektywne. Takie ujęcie problemu powoduje,

¹⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 160.

²⁰ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 291.

²¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 231.

²² H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 115

że organ administracyjny powinien jeszcze przed wszczęciem postępowania sprawdzić, czy dany podmiot posiada interes prawny. Odbywać się to w drodze swoistego rodzaju „postępowania wstępnego”. Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego odnaleźć można judykaty opowiadające się za pojmowaniem interesu prawnego w sposób obiektywny, co w bezpośredni sposób przekłada się na legitymację procesową – „interes prawny powinien być oceniany obiektywnie, a nie w kategoriach subiektywnego poczucia skrzywdzenia”²³.

Stanowisko to, popierające przyznanie statusu strony w postępowaniu jedynie podmiotowi, który posiadał interes prawny, było reprezentowane już przez W. Klonowieckiego, który na gruncie art. 9 Rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym²⁴ opowiadał się za przyznaniem statusu strony tylko tym podmiotom, które posiadały interes prawny oparty na prawie materialnym. W ten sposób można by zagwarantować, że tylko takie osoby będą mogły zostać dopuszczone do udziału w postępowaniu administracyjnym. Argumentacja ta szła w kierunku, że tylko prawo materialne może określać prawa i obowiązki oraz ich ochronę, a nie subiektywne przeświadczenie obywatela²⁵. Według W. Dawidowicza stanowisko obiektywne popiera też twierdzenie o tym, że organ wszczynając postępowanie, zmuszony jest określić wszystkie strony, którym przysługuje przymiot strony w konkretnym postępowaniu. Może tego dokonać tylko w taki sposób, że na podstawie norm prawa materialnego organ wskaże, które podmioty posiadają interes prawny²⁶. Podobne stanowisko prezentuje również W. Chróścielewski. Według tego autora sposób ukształtowania interesu prawnego w polskim systemie prawa jako obiektywnej okoliczności obliuguje organ administracyjny do jego zbadania jeszcze przed wszczęciem samego postępowania. W przypadku zaś jego braku należy nadać bieg właściwy dla postępowania w sprawach skarg i wniosków lub gdy wniosek podmiotu dotyczy odwołania stwierdzić niedopuszczalność odwołania w trybie art. 134 k.p.a.²⁷.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na art. 61 § 4 k.p.a., który stanowi, że „o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”. Fakt, że organ może badać, kto jest stroną postępowania, stanowi dla zwolenników koncepcji obiektywnej argument na ich korzyść. Jej przeciwnicy podnoszą jednak, że przepis art. 61 § 4 k.p.a. odnosi się tylko do sytuacji, gdy postępowanie się już toczy, a cały spór dotyczący koncepcji materialnej i formalnej oparty jest na problemie stwierdzenia, czy dany podmiot jest stroną postępowania jeszcze przed jego wszczęciem. Innym z kolei przepisem powoływanym w dyskusji jest art. 233 k.p.a. Stanowi on, że „skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę”.

²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 232/11.

²⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.

²⁵ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 40.

²⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 70.

²⁷ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, s. 89.

Również i tutaj organ decyduje autorytatywnie o tym, kogo należy uznać za stronę postępowania, czyli o fakcie posiadania interesu prawnego. Tym razem jednak, ma to miejsce jeszcze przed wszczęciem postępowania.

Głównym argumentem pozaprawnym podnoszonym przez zwolenników koncepcji obiektywnej jest twierdzenie, że powyżej przedstawione ujęcie legitymacji procesowej hamuje przed zapchaniem administracji wnioskami będącymi skutkiem pieniactwa lub nieznaomości prawa. Trzeba jednak nadmienić, że Kodeks postępowania administracyjnego w dziale VIII przewiduje możliwość składania skarg i wniosków. Przepisy tego działu stanowią realizację zagwarantowanego w Konstytucji prawa do składania petycji, wniosków i skarg (art. 63 Konstytucji). Prawo to przysługuje każdemu. Sformułowanie użyte w art. 221 § 3 k.p.a. nie wprowadza żadnej postaci kwalifikowanego interesu. Zwykły interes faktyczny jest wystarczający do złożenia petycji, skargi lub wniosku. Jest to zasadnicza różnica w porównaniu z konstrukcją interesu prawnego użytego w art. 28 k.p.a. Wynika z tego, że brak jest skutecznej ochrony administracji publicznej przed pieniactwem obywateli. Organ musi się bowiem zająć każdym żądaniem, które do niego wpływa, stosując przy tym wszystkie gwarancje procesowe i zasady ogólne, które chronią podmioty znajdujące się poza administracją publiczną. Co więcej, organ jest zobligowany w pierwszej kolejności zbadać, czy danemu podmiotowi nie przysługuje interes prawny i czy nie należy wszcząć w tej sytuacji postępowania administracyjnego. Z powyższego więc można wnosić, że poprzez uznanie koncepcji obiektywnej za prawidłową i wynikającą z przepisów prawa, nie uda się wyeliminować pieniactwa i zapchania aparatu administracyjnego państwa. Wydaje się, że pomimo iż można dostrzec pewne racje po stronie przedstawicieli koncepcji obiektywnej, szczególnie tych odnoszących się do tego, że interes prawny, a przez to legitymacja musi znaleźć zakorzenienie w prawie materialnym, to ze względu na ochronę praw obywatela nie powinno się dopuścić do jej zastosowania w czystej postaci.

3. Koncepcja subiektywna

Zwolennicy tej koncepcji stoją na stanowisku, że interes prawny podlega badaniu dopiero w trakcie samego postępowania. Co prawda interes prawny jest tu także uznawany za przesłankę postępowania, jednakże nie może być uznany za warunek uznania za stronę²⁸. W doktrynie podnosi się, że ochrona jednostki przewidziana w przepisach k.p.a. może się urzeczywistnić tylko w przypadku, gdy ta jednostka będzie się charakteryzować statusem strony postępowania administracyjnego. Z tego powodu nie można doprowadzić do sytuacji, gdy to organ administracji, który jest także stroną tego postępowania, będzie decydował o statusie

²⁸ J. Zimmerman, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

jednostki w „postępowaniu wstępnym”²⁹. Ochrona interesów jednostki powinna zależeć od jej woli. Oczywiście taka wola nie doprowadzi do powstania obiektywnie istniejącego interesu prawnego, ale pozwoli urzeczywistnić mechanizmy ochrony przyznane jednostce w postępowaniu administracyjnym. Nie może być argumentem podnoszonym w dyskusji, że możliwość decydowania przez administrację o możliwości wszczęcia postępowania na etapie wstępnym, przyczyniłaby się do ograniczenia pieniactwa. Stoi temu naprzeciw art. 2 Konstytucji, który stwierdza, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W takim to państwie tylko na drodze procesu można stwierdzić, czy żądanie jednostki jest prawnie uzasadnione czy też nie. W postępowaniu można też jedynie stwierdzić, czy dany podmiot jest uprawniony do wszczęcia tego postępowania. W przeciwnym razie obywatel byłby pozbawiony gwarancji procesowych, które należy rozumieć jako mechanizm obrony przed aparatem administracyjnym, a rozpoznanie sprawy zależałoby jedynie od arbitralnej decyzji organu administracyjnego.

Nie można również nie zauważać problemu ochrony praw jednostki w przypadku, gdy organ odmówił jej przymiotu strony, a tym samym wszczęcia postępowania. To postępowanie administracyjne ze swojej istoty zapewnia ochronę praw jednostki i praworządności. W sytuacji, gdy państwo wkracza władczo w życie obywatela, ma on prawo do tego, by ta ingerencja była regulowana prawem³⁰. W każdej sytuacji, w której prawo przewiduje skonkretyzowanie jego praw lub obowiązków, można mówić niejako o samym prawie do postępowania administracyjnego. Jak w takim razie urzeczywistnić to prawo, które jest warunkiem *sine qua non* wydania decyzji administracyjnej, a przez to nabycia prawa? Na gruncie koncepcji obiektywnej bardzo ciężko zapewnić jednostce taką ochronę i wyposażyć jednostkę w mechanizm pozwalający przymusić organ do podjęcia odpowiednich działań. Jedyną, wydaje się, „tarczą obywatela” pozostałaby skarga na bezczynność na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Takie uregulowanie sprawy stawia jednak obywatela w kłopotliwej sytuacji. Wpierw ustawa obliguje go do złożenia zażalenia do organu wyższej instancji na załatwienie sprawy w terminie³¹. Następnie organ wyższego stopnia na podstawie art. 37 § 1 k.p.a. ma jeden miesiąc na rozpatrzenie zażalenia³². Dopiero wyczerpanie drogi zaskarżenia pozwala na złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego celem zbadania „domniemanej bezczynności”. Należy jednak wspomnieć o nurcie w orzecznictwie, wedle którego już samo złożenie zażalenia do organu wyższej instancji, bez czekania na rozstrzygnięcie, upoważnia do złożenia skargi do sądu administracyjnego. Jak więc widać wyraźnie, cała droga

²⁹ E. Iserzon, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, maszynopis w Instytucie Nauk Prawnych PAN, s. 38.

³⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 21-22.

³¹ T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 106.

³² Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 24 października 2004 r., II SAB/Bk 16/04, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 114.

do uzyskania rozstrzygnięcia przez obywatela się wydłuża. Ponadto należy zważyć fakt, że sąd na podstawie art. 149 p.p.s.a. może jedynie zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji oraz wymierzyć organowi grzywnę. Możliwość wymierzenia grzywny *notabene* została dodana również przez nowelę grudniową. Jak podkreśla się w doktrynie, w wyroku nie można określić sposobu, w jaki ma być rozpatrzona sprawa w postępowaniu administracyjnym³³. Przy określaniu terminu do załatwienia sprawy sąd powinien się kierować interesem strony oraz ustawowymi terminami przewidzianymi dla dokonanie określonej czynności. Terminy te nie są jednak wiążące dla sądu i stanowią jedynie wytyczne, które należy weryfikować, biorąc pod uwagę specyfikę każdej sprawy³⁴. Zakładając pesymistyczną wizję sytuacji obywatela, w której to organ nie wykonał wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność, podmiot może jedynie wnieść skargę na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. (po wcześniejszym wezwaniu organu do wykonania wyroku). Na podstawie tejże skargi sądowi przysługują jedynie uprawnienia dyscyplinujące i represyjne wobec organu, polegające na wymierzeniu grzywny³⁵. Nie ma żadnej gwarancji, że organ po otrzymaniu takiej grzywny wykona ciążący na nim obowiązek. Jak więc widać z powyższego, obiektywna koncepcja interesu prawnego może prowadzić do pozbawienia tu podmiotu prawa do otrzymania decyzji, a przez to do ograniczenia go w prawach.

Argumenty zwolenników koncepcji subiektywnej, odnoszące się do ochrony praw obywatelskich wydają się przeważać szalę na ich stronę. Znajdują one poparcie nie tylko w zasadach prawa administracyjnego, ale również w Konstytucji. Administracja jako podmiot nadrzędny nie powinna zamykać stronie dostępu do postępowania, ponieważ w takiej sytuacji uniemożliwia jej skorzystanie w pełni ze swoich praw.

4. Legitymacja procesowa a pojęcie sprawy administracyjnej

Art. 28 k.p.a. w normie drugiej stanowi, że „stroną jest każdy, kto żąda czynności organu za względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Można uznać za zasadny pogląd, że skoro ustawodawca posłużył się tak kategorycznym zwrotem jak żądanie, to należy uznać takie żądanie za bezwzględne i przyjąć, że żądanie wszczyna postępowanie. Z kolei art. 61 § 3 k.p.a. mówi o dacie wszczęcia postępowania na żądanie jako o dacie doręczenia żądania organowi administracji publicznej³⁶. Skoro więc datą wszczęcia postępowania jest data doręczenia żądania organowi, to nie ma czasu, aby przeprowadzać „postępowanie wstępne” w celu zbadania, czy danemu podmiotowi przysługuje interes prawny. Dopuszczalne jest nawet pójście

³³ T. Woś, [w:] T. Woś, *op. cit.*, s. 609.

³⁴ K. Klonowski, *Bezczynność organu w postępowaniu administracyjnym*, Sam. Ter. 2004, nr 4, s. 34.

³⁵ T. Woś, [w:] T. Woś, *op. cit.*, s. 631.

³⁶ Dzień jest uznawany za najmniejszą jednostkę czasu, jaką postępuje się ustawą.

dalej i stwierdzenie, na podstawie przepisów o terminach (art.57 § 5 pkt 2 k.p.a.), że skoro dla zachowania terminu wystarczające jest nadanie pisma w polskiej placówce operatora publicznego, to do pomyslenia jest sytuacja, w której podmiot zainicjuje postępowanie poprzez wysłanie żądania pocztą. Zgodnie z brzmieniem art. 61 § 3 k.p.a. w takiej sytuacji za datę wszczęcia postępowania będziemy uważać datę nadania pisma na poczcie. Postępowanie rozpocznie się więc, zanim organ będzie jeszcze tego świadomy. W takiej sytuacji również niemożliwe jest wyodrębnienie etapu, który można by uznać za wstępny, służący do zbadania posiadania interesu prawnego. Poza tym, w przepisach k.p.a. nie ma żadnej normy, która pozwoliłaby na autorytatywne stwierdzenie, czy dany podmiot posiada interes prawny czy też nie³⁷. Brak unormowania kodeksowego, które by pozwalało odmówić wszczęcia postępowania, było uważane za główny argument formalnoprawny. Organ administracyjny, który nie zostałby wyposażony w kompetencje do odmowy wszczęcia postępowania, nie mógłby dokonać takiej czynności, ponieważ wówczas działałby poza swoją kompetencją, a przez to sprzecznie z prawem. Należy pamiętać bowiem, że organy administracyjne na podstawie art. 6 k.p.a. i art. 7 Konstytucji mogą działać jedynie na podstawie prawa i w jego granicach, a dla każdej czynności podejmowanej przez państwo musi istnieć wyraźna podstawa w przepisach prawa. Należy również wziąć pod uwagę systemowe rozwiązania dla stwierdzenia, która koncepcja jest słuszna. Biorąc pod uwagę ochronę praw jednostki i jej traktowanie w sposób „uprzywilejowany” w stosunku do organu³⁸, którą możemy spotkać w wielu miejscach Kodeksu postępowania administracyjnego, zasady ogólne i zasady konstytucyjne, można by stwierdzić, że przewagę uzyskiwali zwolennicy koncepcji subiektywnej.

Należy również przywołać tutaj rozważania na temat procesowego i materialnego rozumienia pojęcia „strony”. W aspekcie materialnym stroną jest podmiot, który ma być adresatem decyzji administracyjnej. W pojęciu procesowym natomiast, strona jest podmiotem postępowania jurysdykcyjnego. Są to dwie płaszczyzny, które zazębiają się poprzez użycie pojęcia interesu prawnego³⁹. Przy takim rozumieniu problemu można mieć do czynienia z sytuacjami, gdy podmiot będzie wyposażony w przymiot strony w znaczeniu procesowym, lecz będzie w tym samym momencie pozbawiony tego przymiotu w znaczeniu materialnym. Interes prawny jest bowiem kategorią prawa materialnego, a instytucja strony należy do prawa procesowego i nie występuje poza postępowaniem administracyjnym⁴⁰. Podążając za tą koncepcją, można stwierdzić, że ze stroną mamy do czynienia tylko w ramach toczącego się postępowania

³⁷ B. Adamiak, *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jednostki*, AUWr. Nr 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999, s.20-21.

³⁸ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 146.

³⁹ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 80.

⁴⁰ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 131.

i w tym sensie jest to pojęcie procesowe, nierozzerwalnie połączone z prawem materialnym, gdyż kwalifikacje materialne przesądzają o uzyskaniu statusu strony.⁴¹

Kwestię tę można rozpatrywać również za pomocą konstrukcji „domniemanej strony”. Z momentem wniesienia podania do organu, z powołaniem się na swój interes prawny, następuje wszczęcie postępowania administracyjnego. Jest ono obligatoryjne dla organu. Wynika to z art. 61 § 3 k.p.a., a inna możliwość jest niedopuszczalna⁴². Tak więc z tym momentem pojawia się strona postępowania, które jest jednak jedynie „domniemana”. Nie przesądza to jeszcze obiektywnie o istnieniu interesu prawnego po jej stronie. Kwestią tą zajmie się organ w trakcie trwania postępowania. Domniemanie takie może być w każdej chwili obalone, w razie stwierdzenia, że strona nie jest legitymowana materialnie⁴³.

Zasadnym pozostaje postawienie pytania, co należy uczynić w przypadku, gdy organ administracyjny wszczął postępowanie pomimo braku istnienia obiektywnego interesu prawnego. Możemy się spotkać z dwiema możliwościami postępowania. Według jednego poglądu należy w takim wypadku umorzyć postępowanie na podstawie art. 105 § 1 w zw. z art. 104 § 1 k.p.a.⁴⁴. Stanowisko to oparte jest na argumentie, że skoro interes prawny podlega badaniu w trakcie postępowania i od jego istnienia zależy, czy organ rozstrzygnie sprawę (pozytywnie lub negatywnie), to w przypadku jego braku należy uznać, że organ nie podejmie się merytorycznego rozstrzygnięcia i podejmie decyzję o umorzeniu postępowania. Interes prawny jest elementem konstytutywnym sprawy administracyjnej, a jego brak powoduje bezprzedmiotowość postępowania. Wedle drugiego stanowiska prezentowanego w doktrynie brak interesu prawnego podmiotu stanowi przyczynę wydania przez organ decyzji odmownej z przyczyn formalnych⁴⁵. Podobny pogląd został wyrażony w orzecznictwie⁴⁶. Decyzja taka prowadzi do zanegowania istnienia legitymacji procesowej⁴⁷. Zastąpiło to wcześniejszy pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁸.

Na zakończenie wywodów dotyczących porównywania koncepcji obiektywnej i subiektywnej warto przywołać przykłady z orzecznictwa, które ukazują, jak dyskusyjna i sporna jest to kwestia. W jednym z orzeczeń zostało stwierdzone iż, „pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku”⁴⁹. Inne z kolei odnosi się do bardziej subiektywnego rozumienia pojęcia strony –

⁴¹ T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 113.

⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. akt I SA/Gd 660/97.

⁴³ A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 191.

⁴⁴ G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 34.

⁴⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 136.

⁴⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 1999 r., sygn. akt IV SA 39/99.

⁴⁷ H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 24.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1998 r., sygn. akt III SA 1279/97.

⁴⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 1995 r., sygn. akt I SA 1326/93.

stroną w postępowaniu może być każdy, kto żąda czynności ze względu na swój interes prawny polegający na ochronie zajmowanego mieszkania przed uciążliwościami i zagrożeniami spowodowanymi lokalizacją garażu. Ograniczenia pojęcia „interesu prawnego” tylko do interesu chronionego normą prawa materialnego – nie znajduje oparcia w doktrynie prawa administracyjnego⁵⁰.

Wyrażony został również pogląd, że „przymiot strony w jej aspekcie procesowym, tj. zdolności do występowania w postępowaniu w takim charakterze, uzyskuje każdy, kto wystąpi z odpowiednim żądaniem”⁵¹.

Ciekawie przedstawia się również stosunek interesu prawnego do sprawy administracyjnej. W jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało podniesione, że „postępowanie administracyjne wszczyna się w celu załatwienia sprawy, przez co należy – wydanie decyzji, chyba że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią inaczej (art. 105 § 1 i 2, art. 11 k.p.a)”⁵². Zadaniem organu administracyjnego w postępowaniu jest rozstrzygnięcie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku⁵³. Przy takim założeniu można dojść do wniosku, że przedmiotem orzekania nie jest istnienie faktycznych czy prawnych podstaw wydania decyzji. Jest to jak, zostało wskazane wyżej, tylko założenie („domniemanie”), które podlega weryfikacji. Jeżeli okaże się ono błędne, to należy uznać, że nie istnieje żadna sprawa administracyjna, która mogłaby być załatwiona przez organ. Tak więc należałoby odstąpić od wydania decyzji administracyjnej. Sprawą administracyjną jest bowiem możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków⁵⁴. Byt prawny sprawy jest uprzedni i samoistny oraz powinien być zbadany najdalej w fazie końcowej postępowania wyjaśniającego. Rozstrzygnięcie o uprawnieniach może zapaść bowiem jedynie w sprawie⁵⁵. W przypadku zatem stwierdzenia, że strona nie dysponuje interesem prawnym, dalsze postępowanie toczone się jedynie na gruncie procesowym jest bezprzedmiotowe i jako takie należałoby je umorzyć⁵⁶. Wydaje się, że przedstawione argumenty są słuszne i brak interesu prawnego powinien prowadzić do umorzenia postępowania, a nie do wydania decyzji negatywnej. Należy też zgodzić się z argumentem stanowiącym o tym, że nawet w przypadku wydania decyzji o umorzeniu postępowania, prawo strony do postępowania jest zagwarantowane, ponieważ strona może złożyć od takiej decyzji odwołanie⁵⁷.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 1982 r., sygn. akt SA/Wr 48/82.

⁵¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 1994 r., sygn. akt III ARN 64/94.

⁵² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 1999 r., sygn. akt IV SA 681/97.

⁵³ T. Kietkowski, *op. cit.*, s. 34.

⁵⁴ T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1999, s. 334.

⁵⁵ T. Kietkowski, *op. cit.*, s. 32-33.

⁵⁶ A.S. Duda, *op. cit.*, s. 193.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 195.

5. Nowela grudniowa

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 (Dz.U. z 2011, Nr 6, poz. 18) w znaczący sposób znowelizowała Kodeks postępowania administracyjnego. Dla potrzeby niniejszego artykułu należy przywołać tylko jedną zmianę, która jest najistotniejsza, mianowicie dodany artykuł 61a, który stanowi w paragrafie pierwszym:

Gdy żądanie, o którym mowa w artykule 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Paragraf drugi natomiast stanowi, że „na postanowienie, o którym mowa w § 1, służy zażalenie”.

Dodany artykuł zdaje się rozstrzygać kwestię, że legitymację procesową w polskim porządku prawnym należy rozumieć przez pryzmat koncepcji obiektywnej. Organ został wyposażony w kompetencje do badania istnienia przymiotu strony u podmiotu, który domaga się wszczęcia postępowania. Innymi słowy organ administracyjny jest w stanie zbadać istnienie interesu prawnego jeszcze przed wszczęciem samego postępowania i w razie stwierdzenia jego braku odmówić wszczęcia postępowania. Organ administracyjny został więc wyposażony formalnie w środek obrony przed wnioskami o wszczęcie postępowania, pochodzącymi od osób nieposiadających interesu prawnego.

Redakcja przepisu („organ wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania”) jednoznacznie przesądza o tym, że organ jest zobowiązany do badania istnienia interesu prawnego. Problematiczne pozostaje wyrażenie „lub innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte”. Co ustawodawca chciał powiedzieć przez to enigmatyczne sformułowanie? Czy można przyjąć, że to organ sam powinien określić te uzasadnione przyczyny i w razie ich wystąpienia odmówić wszczęcia postępowania? Wydaje się, że takie rozwiązanie mogłoby prowadzić do zbyt arbitralnych rozstrzygnięć i działania organu na zasadach określonych przez sam organ. Zgodnie z zasadą kompetencyjności organ może działać tylko na podstawie kompetencji przyznanej przez prawo. Nie może być to kompetencja nadana sobie samemu przez organ⁵⁸. Kompetencją jest zbiór uprawnień przyznanych przez prawo, których organ ma prawo, a jednocześnie obowiązek używać⁵⁹. W takim razie normę z artykułu 61a należy rozumieć w ten sposób, że „uzasadnione powody” są to przyczyny określone przez prawo, które uzasadniałyby odmowę wszczęcia postępowania. Organ nie może sam określać takich przyczyn, gdyż mogłoby to doprowadzić do tak kuriozalnych sytuacji jak odmowa wszczęcia postępowania z powodu wyjazdu na urlop zbyt dużej ilości pracowników konkretnego organu. Przepis został sformułowany zbyt ogólnie i pozostawił organom administracji zbyt dużą

⁵⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 91.

⁵⁹ M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

swobodę w zakresie tych wyjątkowych sytuacji, przez co może doprowadzić do kłopotów w przyszłości. Jak podkreśla się w orzecznictwie, domniemanie kompetencji narusza zasadę demokratycznego państwa prawa i legalizmu wyrażonych w art. 2 i 7 Konstytucji RP⁶⁰. Kompetencja powinna być określona w sposób szczegółowy, niekoniecznie kazuistyczny, ale w taki, który pozwalałby na określenie grupy stanów faktycznych, przy wystąpieniu których będzie można uczynić użytek z przyznaných uprawnień.

Inną problematyczną kwestią jest wydanie postanowienia jeszcze przed wszczęciem postępowania. Art. 123 § 1 k.p.a. stanowi jasno, że postanowienia wydawane są w toku postępowania. Orzeczenie to zaliczane jest do grona czynności pomocniczych⁶¹. W doktrynie można się również spotkać z poglądem, że pomimo kategorię brzmienia art. 123 § 1 k.p.a. istnieją postanowienia wydawane poza sformalizowanym postępowaniem jurysdykcyjnym⁶². Taki status należałoby również nadać postanowieniu o odmowie wszczęcia postępowania, gdyż *de facto* jest to postanowienie wydawane przed wszczęciem postępowania, a więc przed momentem, gdy możemy mówić o toku postępowania. Takim samym wyjątkiem jest możliwość zaskarżenia takiego postanowienia poprzez zażalenie. Reguła ogólna dotycząca zażaleń, wynikająca z art. 141 § 1 k.p.a., stanowi jasno, że zażalenie służy na wydane w toku postępowania postanowienie. Natomiast zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia, wynikające z art. 61a § 2 k.p.a., ustanawia zażalenie na postanowienie wydane nie w toku postępowania, a bezpośrednio przed nim. Należy stanąć na stanowisku, że nowo dodane przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do istniejących wcześniej reguł ogólnych. Ustawodawca musiał posłużyć się taką konstrukcją ze względu na charakter nowej normy. Z istoty rzeczy wynika, że nowo dodane postanowienie nie może być wydane w toku postępowania, gdyż to właśnie ono przesądza o jego niedopuszczalności. Należy tylko w tym miejscu zastanowić się, czy nie należało odpowiednio zmienić art. 123 § 1 oraz art. 141 § 1 k.p.a., w taki sposób, aby otrzymać konstrukcyjną spójność.

Samo rozwiązanie jest podobne konstrukcyjnie do przyjętego w dziale VII k.p.a. postępowania dotyczącego wydawania zaświadczeń. Art. 219 k.p.a. stanowi, że odmowa wydania zaświadczenia następuje w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Bezpośrednio z tym artykułem związany jest art. 218 § 2 k.p.a., który dopuszcza przeprowadzenie w koniecznym zakresie postępowania wyjaśniającego. Postępowanie, o którym mowa w tym przepisie, nie jest postępowaniem jurysdykcyjnym⁶³. Jest to pewien rodzaj szczególnego postępowania, które ma miejsce przed wydaniem zaświadczenia, które nie jest aktem administracyjnym, a działaniem faktycznym. Należy przyjąć, że podobna konstrukcja jest przyjęta na gruncie art. 61a k.p.a. Jest to również przypadek, gdzie nie toczy się postępowanie

⁶⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2005 r., OSK 1814/04.

⁶¹ G.G. Łaszczycza, [w:] G. Łaszczycza, *op. cit.*, s. 146.

⁶² J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo z. 1, 1983, s. 59.

⁶³ *Ibidem*, s. 67.

administracyjne, a organ wydaje orzeczenie, które stanowi o tym, że organ nie podejmie działania (wydania zaświadczenia lub wszczęcia postępowania). Między organem a podmiotem stojącym poza administracją pojawia się swojego rodzaju szczególny stosunek procesowy. Co prawda, żaden przepis nie stanowi wprost o możliwości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (nawet w koniecznym zakresie). Z istoty rzeczy wynika jednak, że organ jest zobligowany w niezbędnym zakresie przeprowadzić takie postępowanie. Skąd bowiem mógłby on zaczerpnąć informacje o niedopuszczalności wszczęcia takiego postępowania? Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że takie postępowanie wyjaśniające nie może polegać na gruntownym zbadaniu wszystkich okoliczności (taka czynność jest przedmiotem właściwego postępowania administracyjnego), a jedynie na powierzchownym oglądzie sprawy w celu wykluczenia podmiotów pozbawionych przymiotu strony. Wniosek taki jest konsekwencją poglądu, że strona ma prawo do skorzystania ze wszystkich środków przysługujących jej w postępowaniu, a które to prawo może urzeczywistnić się tylko w przypadku, gdy mówimy o toku postępowania. Poza nim jednostka jest pozbawiona ochrony procesowej przyznanej jej na mocy k.p.a. Takie rozwiązanie jest niedopuszczalne, mając na względzie prawo do sądu, które to państwo polskie ma obowiązek zapewnić na mocy art. 6 Europejskiej Konwencji Prawa Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Zgodnie z poglądami reprezentowanymi przez doktrynę, weryfikacja, czy danemu podmiotowi przysługuje prawo do procesu, powinna nastąpić na drodze prawa, a to oznacza drogę postępowania regulowaną przepisami prawa, łącznie z prawem do zaskarżenia⁶⁴. Podobne stanowisko można odnaleźć w orzecznictwie⁶⁵.

Kolejnym problemem, który wyłania się na gruncie noweli grudniowej, jest kwestia związania organu administracyjnego wydanym przez niego postanowieniem. Zgodnie z art. 110 w zw. z art. 126 k.p.a. organ jest związany wydanym przez siebie postanowieniem od chwili doręczenia lub ogłoszenia, o ile Kodeks nie stanowi inaczej. Przepis ten oznacza, że organ nie może sam zmienić wydanego przez siebie orzeczenia. Zgodnie z art. 141 § 2 jednostka ma 7 dni na złożenie zażalenia na postanowienie. Jeśli tego nie uczyni lub organ wyższego stopnia utrzyma postanowienie w mocy, stanie się ono ostateczne. Na mocy art. 16 zd. 2 k.p.a. uchylenie lub zmiana takich postanowień, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie lub ustawach szczególnych. Oznacza to, że przypadku, gdy organ błędnie przyjął brak statusu strony, jedyną możliwością dla jednostki, aby wszcząć postępowanie, będzie albo droga sądowa, albo domaganie się stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 w zw. z art. 126 k.p.a. Jako najbardziej prawdopodobną podstawę należałoby tu wskazać pkt. 2 *in fine* przywołanego artykułu 156 k.p.a.,

⁶⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 96.

⁶⁵ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93 (OSNCP 1994, Nr 9, poz. 181).

czyli wydanie postanowienia z rażącym naruszeniem prawa. Obydwa sposoby łączą się, przy uwzględnieniu czasu trwania postępowań administracyjnych i sądowych w Polsce, z niebezpieczeństwem dla jednostki straty ogromnej ilości czasu przed samym dopuszczeniem do udziału w postępowaniu w charakterze strony. Do pomyślenia jest również sytuacja, w której jednostka przez nieuwagę zapomni wnieść zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Termin do wniesienia tego środka wynosi tylko 7 dni i jednostka z łatwością może dopuścić się na tym polu zaniedbania. W takim wypadku jedyną możliwością byłoby staranie się o możliwość stwierdzenia nieważności postanowienia, gdyż droga sądowa byłaby wykluczona z powodu braku przesłanki formalnej z art. 52 § 1 p.p.s.a., mianowicie braku wyczerpania środków zaskarżenia. Wypada wspomnieć, że ochrona w postaci ewentualnego stwierdzenia nieważności postanowienia jest niepewną drogą. Art. 156 pkt 2 k.p.a. mówi o rażącym naruszeniu prawa. Podkreśla się, że przesłanka ta jest spełniona, gdy naruszenie prawa będzie oczywiste⁶⁶. Wydaje się więc, że w takim przypadku należałoby interpretować ten przepis w ten sposób, że tylko odmowa wszczęcia postępowania skierowana do podmiotu, który w oczywisty sposób kwalifikował się jako strona, upoważniałoby organ do stwierdzenia nieważności takiego postanowienia. Należy postawić pytanie o ochronę podmiotów, które co prawda posiadały legitymację procesową, ale nie była ona oczywista. Nie można w tej dyskusji stawiać argumentu o obowiązku dochowania staranności przez stronę. Według mnie wynika to z charakteru rozwiązań zastosowanych przez k.p.a. Niemal na każdym kroku możemy się spotkać z ochroną obywatela i obowiązkiem organu, by zapewnić mu tę ochronę. Ta asymetria sytuacji jednostki i organu wynikająca z przepisów proceduralnych ma łagodzić możliwość władczego kształtowania materialnoprawnych stosunków przez organ⁶⁷. Ochrona obywatela polega nie tylko na związaniu organu przepisami prawa materialnego, ale również ma miejsce poprzez zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego, które niejako ograniczają swobodę działania organu⁶⁸. Nie można również zapominać o obowiązku organu wynikającym z art. 8 k.p.a., a mianowicie na działaniu w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W sytuacji wątpliwości co do faktu posiadania legitymacji procesowej, należy uznać jej posiadanie ze względu na ogólną zasadę wynikającą z art. 8 k.p.a., a mianowicie uwzględniania wątpliwości na korzyść strony⁶⁹. Co prawda w różnych miejscach k.p.a. mamy do czynienia z terminami prekluzyjnymi, jednak albo odnoszą się one do kwestii czysto procesowych, albo do kwestii już po wydaniu decyzji merytorycznej. Wydanie bowiem tej decyzji jest kluczowym elementem postępowania, tj. celem, dla którego obywatel inicjuje jego wszczęcie. Pomimo zaniechań dokonanych w toku postępowania, otrzymuje on rozstrzygnięcie swojej sprawy. Organ

⁶⁶ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 760.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 146.

⁶⁸ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 114.

⁶⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 79.

również jest zobowiązany do załatwienia sprawy, mając na uwadze słuszny interes obywatela. W całym postępowaniu obywatel jest więc traktowany jako podmiot słabszy, który może popełniać błędy, a na organie ciąży obowiązek działania w ten sposób, by nie odniósł on z tego powodu szkody. Wychodząc z założenia prawidłowego działania aparatu państwa, ewentualne odwołanie służy tylko kontroli wydanej decyzji, jednak nie zmienia faktu, że sprawa została rozstrzygnięta. W przypadku odmowy wszczęcia postępowania, obywatel traci prawo do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, do czego również organ jest zobowiązany, nie mówiąc już o fakcie, że dzieje się to poza postępowaniem administracyjnym, w którym to realizują się prawa procesowe jednostki. Jak zostało wskazane powyżej, prawo do sądu jest uprawnieniem wynikającym również ze zobowiązań międzynarodowych i państwo powinno dołożyć wszelkich starań, aby to prawo urzeczywistnić⁷⁰. Jednostka posiadająca interes prawny zostanie pozbawiona przymiotu strony, a ewentualna kwestia zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia będzie bardzo utrudniona, by nie powiedzieć niemożliwa.

Podsumowując rozważania dotyczące legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym i nowego artykułu 61a k.p.a., można stwierdzić, że wraz z nowelą grudniową ustawodawca jasno opowiedział się na koncepcję obiektywną. Praktyka pokaże, czy stanowisko to było słuszne i czy nie doprowadzi do ograniczania prawa jednostki w relacji do państwa. Należy mieć nadzieję, że organy administracyjne będą czyniły użytek ze swojej nowej kompetencji rozważnie, a obywatelowi nie zostanie zablokowany dostęp do uzyskania decyzji administracyjnej.

Osobiście wyrażam pogląd, że nowela jest zmianą na gorsze. Nie powinno się doprowadzać do sytuacji, w której to kwestia rozstrzygnięcia o posiadaniu interesu prawnego przez obywatela będzie się odbywać w trakcie swoistego „prepostępowania” przed właściwym postępowaniem administracyjnym. To właśnie postępowanie jurysdykcyjne ma służyć temu, aby organ w całości zajął się sprawą i urzeczywistniając wszystkie prawa i uprawnienia przyznane obywatelowi, stwierdził, czy w danej sytuacji rzeczywiście występuje po stronie obywatela interes prawny. Mimo że zgodnie z wyrażonym wyżej podglądem postępowanie ma służyć określeniu praw i obowiązków strony, to badanie interesu prawnego nie może odbywać się poza postępowaniem, gdzie brak jest instytucji ochronnych dla strony. Prawa strony wynikające z przepisów proceduralnych mogą bowiem być wykonywane dopiero w momencie wszczęcia postępowania. Odwrotne rozwiązanie prowadzi do zbyt arbitralnych rozstrzygnięć organu administracyjnego. Taka sytuacja powinna budzić zaniepokojenie. Ewentualne środki obrony, jakie przysługiwałyby jednostce, wskazane powyżej, nie mogą być uznane za wystarczające z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa. Wydaje się, że ograniczanie pieniactwa powinno następować na innej drodze niż ta, którą zaproponował ustawodawca.

⁷⁰ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 91 i n.