

ARTUR GILL

## **POZYCJA PROCESOWA STRONY NA ETAPIE WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**

Przedmiotem naszych dociekań czynimy sytuację procesową strony postępowania administracyjnego na etapie wszczęcia postępowania zwyczajnego, pierwszoinstancyjnego. Pozycja procesowa strony w fazie wszczęcia tego postępowania jest dość złożona. W przeciwieństwie do postępowania odwoławczego, postępowanie to może być wszczęte zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu. Na wniosek strony inicjowane są postępowania, które zmierzają do wywołania takich skutków w sferze prawa podmiotowego strony, które dotychczas będą praw strony, a więc zakończą się wydaniem decyzji nadającej nowe uprawnienie, rozszerzającej uprawnienie już istniejące, znoszącej ciążące na stronie zobowiązanie, czy stwierdzającej nieistnienie obowiązku. Z urzędu natomiast inicjowane są postępowania, które będą się wiązały z nałożeniem na stronę określonych obowiązków, a więc postępowania kończące się decyzjami nakładającymi nowe obowiązki, rozszerzającymi obowiązki już nałożone, czy też stwierdzającymi istnienie obowiązku. Zaznaczmy, że dokonane powyżej wyliczenie możliwych skutków prawnych wywołanych przez decyzje kończące postępowanie pierwszoinstancyjne jest wyłącznie przykładowe. Występująca w tej kwestii prawidłowość jest czytelną: strona będzie się domagała wszczęcia postępowania, gdy będzie to leżało w jej interesie, i na odwrót – pozostanie bierna w przypadku, gdy będzie jej groziła określona „dolegliwość”.

Z uwagi na obowiązującą w polskim prawie o postępowaniu administracyjnym zasadę oficjalności, zwaną też zasadą działania z urzędu, organ może, kierując się szczególnie ważnym interesem strony, wszcząć postępowanie z urzędu także w sprawie wymagającej wniosku strony, a mówiąc bardziej precyzyjnie – w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Możliwość ta, wzbudzająca zresztą rozliczne kontrowersje, stanowi typowy przykład kompetencji organu administracyjnego w państwie posiadającym ambicje bycia opiekunem własnych obywateli (jest to także, jak się wydaje, konsekwencja obowiązywania w polskim postępowaniu administracyjnym zasady udzielania pomocy stronom, dbania, by nie poniosły one szkody z powodu nieznamości prawa). Uprawnienie to ma wiele wad, wśród których chyba najpoważniejsza polega na tym, że postępowanie w ten sposób zainicjowane będzie zaoczne do momentu zwrócenia się do strony z zapytaniem o wyrażenie zgody na kontynuowanie postępowania. Ustawa nie precyzuje, w jakim maksymalnym terminie organ obowiązany jest uzyskać zgodę strony, poprzestając na stwierdzeniu, że powyższą zgodę organ winien uzyskać

w toku postępowania. Konsekwencją niez uzyskania zgody strony będzie oczywiście bezprzedmiotowość postępowania i wydanie decyzji o jego umorzeniu. Wydaje się, iż ustawodawca, pragnąc zachować tę instytucję, powinien zakreślić organowi krótki maksymalny termin, w którym byłby on obowiązany wystąpić o zgodę strony (argument *de lege ferenda*).

Prześledźmy sytuację procesową strony w razie inicjowania **postępowania z urzędu**. W takim przypadku wszczęciu postępowania towarzyszy zasadniczo bierność strony. Inicjatywę wszczęcia postępowania podejmuje – co zrozumiałe – organ. Impuls do wszczęcia postępowania może dać strona. Wszczęcie postępowania nastąpi w wyniku dokonania przez ten organ określonej czynności „na zewnątrz” organu, czynności postrzeganej przez stronę, tzn. w momencie wyraźnego uzewnętrznienia przez organ woli wszczęcia postępowania. Czynnością tą będzie najczęściej sporządzenie i doręczenie stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu. Takie zawiadomienie, patrząc z punktu widzenia formy procesowej, jest postanowieniem. Nie należy go jednak utożsamiać z postanowieniem o wszczęciu postępowania z urzędu (nie znajdujemy w k.p.a. stosownej podstawy prawnej do wydania takiego postanowienia). Fakt, że do wszczęcia postępowania z urzędu dochodzi najczęściej w wyniku wydania wspomnianego postanowienia, nie zaprzecza tezie (dającej się pewnie wyinterpretować z k.p.a.), zgodnie z którą faza wszczęcia postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego) nie jest sformalizowana. Niejednokrotnie momentem, w którym dojdzie do zainicjowania postępowania z urzędu, będzie dokonanie innej czynności, np. wezwanie strony na rozprawę administracyjną, czy zawiadomienie o miejscu i terminie przeprowadzenia określonego dowodu. Dzieje się tak w sytuacji, gdy organ zaniecha zawiadomienia strony (stron) o wszczęciu postępowania z urzędu, co stanowi oczywiście naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym<sup>1</sup>. Czynności dokonane przed opisanym wyżej uzewnętrznieniem woli organu, np. sięganie do związanych ze sprawą danych (faktów i dowodów), które znajdują się już w dyspozycji organu lub znane są organowi z urzędu, wymiana w danej sprawie korespondencji pomiędzy organami, czy inne czynności mające na celu badanie zasadności wszczęcia postępowania, z uwagi właśnie na brak elementu uzewnętrznienia (podania do wiadomości stronie), nie mogą wywołać skutku w postaci wszczęcia postępowania.

W razie wszczęcia postępowania z urzędu strona ma prawo do uzyskania natychmiastowej (niezwłocznej) informacji o zainicjowaniu postępowania w jej sprawie<sup>2</sup>. Jest to jej podstawowe uprawnienie. Strona nie może natomiast przeciwstawić się samemu wszczęciu postępowania. Pozostawienie stronie wpływu na wszczęcie postępowania z urzędu nie byłoby posunięciem

<sup>1</sup> Por. wyrok NSA z 8 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA/Lu 1262/98 (nie publikowany): „Za datę wszczęcia postępowania z urzędu należy uznać dzień pierwszej czynności procesowej, jaką podjął organ wobec strony, jeżeli brak było zawiadomienia o wszczęciu postępowania w myśl art. 61 § 4 k.p.a.”.

<sup>2</sup> Czy strona może skutecznie domagać się udzielenia jej owej informacji? Ustawa nie przewiduje jakichkolwiek instrumentów procesowych, dzięki którym strona mogłaby wymóc na organie sporządzenie i wysłanie jej zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania w jej sprawie. Uwaga powyższa dotyczy rzadkiej sytuacji, w której do strony dotarła jakimiś drogami informacja o podejmowaniu przez organ czynności dotyczących strony.

racjonalnym, opóźniałoby moment wydania decyzji, a tym samym moment jej wejścia w życie, co dla organu administracji publicznej nie jest – przy tego typu orzeczeniach – bez znaczenia (podobna reguła obowiązuje w toku postępowania i uniemożliwia doprowadzenie do fakultatywnego zawieszenia lub umorzenia postępowania wszczętego z urzędu). Bezpośrednim, *stricto* procesowym powodem, dla którego strona nie może przeciwstawić się wszczęciu postępowania w tym trybie, jest niemożność wydania zaskarżalnego zażaleniem postanowienia, a to z uwagi na brak stosownej podstawy prawnej do jego wydania. W mej ocenie zasadny wydaje się postulat, aby wszczęcie postępowania z urzędu następowało poprzez wydanie i doręczenie postanowienia o wszczęciu postępowania (sformalizowanie wszczęcia postępowania). Na postanowienie takie jednak, z uwagi na omówioną wyżej specyfikę postępowania inicjowanego z urzędu, nie przysługiwałoby zażalenie.

Organ zwlekający z zawiadomieniem strony o wszczęciu postępowania z urzędu powinien liczyć się z tym, że decyzja, którą wyda po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, może się nie ostać, a to przede wszystkim z uwagi na naruszenie jednej z naczelných zasad postępowania administracyjnego: zasady zapewnienia stronom możliwości wzięcia czynnego udziału w postępowaniu. W konsekwencji opóźnione zawiadomienie strony o wszczętym postępowaniu może zostać potraktowane jako przesłanka wznowienia postępowania i uchylecia na tej podstawie decyzji administracyjnej. Odosobnione naruszenie przepisów proceduralnych, polegające na niewystosowaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu, bez wykazania przez zainteresowany podmiot, że zaniedbanie to wywarło wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, najprawdopodobniej jednak nie doprowadzi do uchylecia decyzji<sup>3</sup>.

Przejdźmy teraz do omówienia sytuacji procesowej strony na etapie wszczęcia postępowania (pierwszoinstancyjnego, zwyczajnego) inicjowanego **na wniosek strony**. Pozycja strony w tym trybie jest bardziej złożona. Okolicznością korzystną dla dokonania wyważonej i miarodajnej oceny pozycji procesowej strony w postępowaniu wszczynanym na wniosek jest wyraźne określenie w k.p.a. (art. 61 § 3) momentu wszczęcia postępowania (czego ustawodawca nie uczynił w trybie inicjowania postępowania z urzędu), poprzez wskazanie, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania (podania) organowi. Oczywiście precyzyjne określenie momentu wszczęcia postępowania, okoliczność skądinąd istotna dla określenia procesowej pozycji strony w danym postępowaniu (choćby z punktu widzenia weryfikacji, czy organ przestrzega zasady nakazującej zapewnienie stronie możliwości wzięcia czynnego udziału w toczącym się postępowaniu), nie wystarczy, by wypowiedzieć się na interesujący nas te-

<sup>3</sup> Por. wyrok NSA z 25 maja 2000 r., sygn. akt I SA/Gd 324/98 (nie publikowany): „Nie skutkuje uchyleciem decyzji naruszenie prawa procesowego polegające na braku zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania, skoro skarżący nie wykazał, aby między brakiem zawiadomienia go o wszczęciu postępowania a treścią decyzji administracyjnej zachodził jakikolwiek związek przyczynowy. W przepisie art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z 1995 r. o NSA chodzi o taką sytuację, w której gdyby nie naruszono przepisów proceduralnych, to najprawdopodobniej zapadłaby decyzja o innej treści”.

mat. Chcąc określić pozycję procesową strony w postępowaniu jurysdykcyjnym, winniśmy podjąć próbę udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: czy strona postępowania, pragnąc zrealizować przysługujący jej interes prawny, może – na gruncie obowiązujących regulacji – skutecznie doprowadzić do wszczęcia postępowania administracyjnego, ewentualnie przeciwstawić się wyrażonej w różny sposób odmowie organu zajęcia się daną sprawą? Idąc dalej tym torem: jakie środki prawne strona mogłaby ewentualnie podnieść, pragnąc wbrew woli organu doprowadzić do podjęcia i rozpatrzenia danej sprawy? Czy przepisy k.p.a. wystarczająco chronią w tym zakresie interes prawny osób, które pragną uruchomić procedurę administracyjną? Rozstrzygnąć nadto winniśmy problem: czy postępowanie administracyjne (inicjowane na wniosek) wszczynane jest przez organ, czy też wszczynane jest przez stronę, a zatem, czy można mówić o automatyzmie uruchamianym wniesieniem podania?

Rozpocznijmy od rozpatrzenia zagadnień przedstawionych w zdaniu ostatnim (pojawia się tutaj problemy, których rozstrzygnięcie ułatwi nam odpowiedź na pytania postawione powyżej). Pomijam oczywistą niezręczność w brzmieniu § 1 art. 61 k.p.a., gdyż postępowanie administracyjne nie „wszczyna się” samo – jest ono wszczynane. Zauważmy natomiast, iż wątpliwości dotyczące tego, który podmiot dokona inicjacji danego postępowania (organ czy strona), nie pojawiają się w trybie inicjowania postępowania z urzędu: postępowanie zainicjuje organ. Wątpliwości występują natomiast w przypadku inicjowania postępowania wnioskiem strony. W kwestii tej wyodrębnić można dwa przeciwstawne zapatrywania.

Przeważa pogląd, że postępowanie w takim trybie wszczyna również organ (a nie wnoszący podanie). Zwolennicy tego stanowiska zaprzeczają, wbrew wyraźnej regulacji art. 61 § 3 k.p.a., jakoby istniał automatyzm uruchamiany wniesieniem podania. Uważają oni, że po otrzymaniu podania organ w pierwszej kolejności ustala, w ramach swego postępowania „wstępnego”: 1) czy doręczone podanie pochodzi od osoby posiadającej przynajmniej strony postępowania (osoby działającej we własnej sprawie i zgłaszającej uprawnienie wynikające z norm prawa administracyjnego materialnego), 2) czy mamy w ogóle do czynienia z „drogą administracyjną”, tzn. czy sprawa może zostać rozpatrzona w formach przewidzianych dla postępowania jurysdykcyjnego (w szczególności poprzez wydanie decyzji administracyjnej). Może się przecież okazać, że organ, chcąc załatwić daną sprawę, winien – zamiast wydawać decyzję administracyjną – dokonać czynności cywilnoprawnej (działając w ramach *dominium*, a nie – władczo – w ramach *imperium* władzy państwowej), czy też, że wydawanie decyzji okaże się zbędne (i zarazem niedopuszczalne), a to z uwagi na fakt, iż dane uprawnienie wynika wprost z ustawy. Nadto, wniesione podanie może dotyczyć sfery administracji świadczącej (tzw. *gestia*), ewentualnie danemu żądaniu należałoby nadać bieg poprzez skierowanie sprawy do postępowania skargowo-wnioskowego, o którym mowa w dziale VIII k.p.a.. Dopiero gdy organ udzieli sobie pozytywnych odpowiedzi na oba pytania (że podanie wniósł podmiot uprawniony i że mamy do czynienia z drogą administracyjną), wówczas (*quasi*-antydatując) faktycznie nada bieg przedłożonemu żądaniu

przyjmując, że postępowanie zostało formalnie wszczęte w momencie doręczenia podania<sup>4</sup>.

Istnieje także pogląd, zgodnie z którym postępowanie wszczyna sama strona, a właściwie – inicjuje je czynność strony polegająca na wniesieniu podania. Wydaje się, że można przedstawić wiele rzeczowych argumentów, które przemawiałyby za tym stanowiskiem. Po pierwsze, winniśmy wskazać na regulację art. 61 § 3 k.p.a. (regulację dostatecznie czytelną, aby przyjąć, iż dla dokonania prawidłowej wykładni tego przepisu wystarczy wykładnia gramatyczna), która pozwala nam na wyciągnięcie wniosku, iż od momentu doręczenia organowi podania biegają terminy załatwiania spraw, *ergo*, to wnosząca podanie strona inicjuje postępowanie. Po drugie, a będzie to implikowało argument wiodący, winniśmy zastanowić się, jakie elementy mogą być brane przez organ pod uwagę w trakcie owego pierwotnego badania podania, dokonywanego w ramach „swoistego” postępowania wstępnego. Przedmiotem badania organu będzie wyłącznie podanie (wniosek)<sup>5</sup>, które z uwagi na fakt, iż postępowanie administracyjne jest postępowaniem dalece niesformalizowanym, zawierać winno stosunkowo niewiele składników. Wymienić tu należy przede wszystkim: dane indywidualizujące wnoszącego podanie (np. imię, nazwisko, adres) oraz żądanie (w tym przypadku: to, czego od organu oczekuje, jakie rozstrzygnięcie organ winien wydać) (art. 63 § 2 k.p.a.). Jawi się istotne pytanie: czy informacje te mogą stanowić wystarczający dla organu administracji zestaw informacji umożliwiających np. wiążące ustalenie, na tak wczesnym etapie, czy wnoszący podanie podmiot ma legitymację procesową, czy też jej nie posiada. Wydaje się, iż na takie pytanie winniśmy odpowiedzieć przecząco. Zwolennicy koncepcji, zgodnie z którą to organ wszczyna postępowanie, podniosą zapewne, że organ może przecież domagać się uzupełnienia wniesionego podania (usunięcia braków) pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania, a w następstwie tego uzupełnienia uzyskać dane wystarczające do prawidłowej oceny zgłaszanej legitymacji. Byłoby to jednak twierdzenie mylące. Organ może się oczywiście domagać uzupełnienia podania i usunięcia jego braków, ale możliwość ta dotyczy sytuacji, w której podanie nie czyni zadość określonym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa (co wynika z art. 64 § 2 w zw. z art. 63 § 2 k.p.a.), a nie w sytuacji, gdy na podstawie danych zawartych w podaniu organ nie będzie mógł w miarodajny sposób określić legitymacji procesowej wnioskodawcy. Natomiast wezwanie wnoszącego podanie do udzielenia dalszych informacji, które byłyby pomocne w rozwikłaniu kwestii legitymacji, będzie jednocześnie oznaczało wdrożenie postępowania wyjaśniającego i faktyczne wszczęcie postępowania na podstawie podania wniesionego przez osobę, która – jak się może w następstwie okazać – nie posiada kwalifikacji strony w rozumieniu art. 28 k.p.a..

<sup>4</sup> Por. np. Z. Janowicz. Glosa do wyroku NSA z 26 lutego 1992 r., I S.A. 1408/91 („Wokanda” 1995, nr 5), „Przegląd Sądowy” 1995, nr 4.

<sup>5</sup> Z uwagi na stosunkowo szerokie znaczenie terminu „podanie”, precyzujemy, iż chodzi nam w tym przypadku o żądanie wszczęcia postępowania.

Nie chciałbym w tym momencie przesądzać, czy przedstawione w poprzednim akapicie argumenty, zdające się przemawiać za poglądem, iż to właśnie podmiot wnoszący podanie (a nie organ) inicjuje swą czynnością postępowanie, wystarczą do stanowczego opowiedzenia się za istnieniem automatyzmu uruchamianego wniesieniem podania (art. 61 § 3 k.p.a.). Zanim odpowiemy sobie na to pytanie, podejmując próbę ostatecznego opowiedzenia się za jednym ze stanowisk, przyjrzymy się bliższej następującym dwóm instytucjom: pozostawieniu podania bez rozpoznania i zwrotowi podania. Zagadnienia te wymagają niezbędnego rozwinięcia w następujących kierunkach: czy wystąpienie przesłanek do pozostawienia podania bez rozpoznania lub do orzeczenia zwrotu podania spowoduje, że czynność doręczenia podania nie wywoła mimo wszystko skutku w postaci zainicjowania postępowania? Innymi słowy, czy istnieją podania, które – np. z uwagi na swą wadliwość – nie doprowadzą bezpośrednio do wszczęcia postępowania, a także, czy wymienione powyżej instytucje procesowe będą stanowiły przykład czynności organu o odmowie wszczęcia postępowania, czy wręcz przeciwnie – stanowić one będą przykład czynności kończącej postępowanie (na wstępnym etapie) i zamykającej jednocześnie drogę do wydania decyzji administracyjnej (co odpowiadałoby koncepcji automatycznego uruchamiania postępowania na wskutek wniesienia podania)?

Rozpocznijmy od możliwości **pozostawienia podania bez rozpoznania**. Możliwość taka dotyczy sytuacji, w której wnoszący podanie nie wskazał w podaniu swego adresu i adresu tego nie można ustalić pomimo podejmowanych przez organ wysiłków, a także sytuacji, gdy wnoszący podanie, pomimo wezwania go do usunięcia braków, nie usunął tych braków w terminie (64 § 1 i 2 k.p.a.). W doktrynie oraz w orzecznictwie sądów pozostawienie podania bez rozpoznania postrzegane i określane było rozmaicie. Po pierwsze: nadawano mu np. charakter decyzji bądź postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (tak: przeciwnicy koncepcji zakładającej jakikolwiek automatyzm wywołany wniesieniem podania); po drugie – z uwagi na zakładany brak podstaw prawnych do wydawania orzeczenia na etapie wszczęcia postępowania – przyjmowano *a rebours*, że pozostawienie podania bez rozpoznania w ogóle nie jest aktem administracyjnym, stanowi natomiast przykład czynności materialno-technicznej<sup>6</sup>, ewentualnie instytucji *sui generis*<sup>7</sup>, oznaczających *de facto* odmowę nadania biegu wniesionemu

<sup>6</sup> Por. wyrok NSA z 27 kwietnia 1998 r. (IV SA 1041/96, nie publikowane), w uzasadnieniu którego czytamy: „Pozostawienie podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. nie następuje ani w formie decyzji, ani postanowienia, a jest to czynność techniczna. W rozpoznawanej sprawie organ administracji I instancji określił pozostawienie podania bez rozpoznania jako decyzję i pouczył, iż służy od niej odwołanie. Ugruntowane jest zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie stanowisko, iż o charakterze danej czynności czy aktu nie decyduje jego forma, lecz merytoryczna treść. Stosując tę zasadę ocenić należy, iż wprawdzie organ I instancji określił swą czynność o pozostawieniu podania bez rozpoznania jako decyzję, to w istocie była to czynność techniczna przewidziana cytowanym art. 64 § 2 k.p.a. W związku z tym organ II instancji nie był umocowany do kontroli tej czynności w trybie postępowania odwoławczego, a wszczęte postępowanie odwoławcze winno ulec umorzeniu z uwagi na przedmiot zaskarżenia”.

<sup>7</sup> Z. Janowicz rozważając charakter procesowy pozostawienia podania bez rozpoznania, uważa m.in., iż „nie jest to [...] odmowa wszczęcia postępowania ani także umorzenie postępowania [...], tylko właśnie pozostawienie podania bez (dalszego) rozpatrywania wobec braku pewnych składników podania wymaganych przez prawo”, Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1999, s. 198.

podaniu; po trzecie – charakter orzeczenia (przede wszystkim postanowienia, rzadziej decyzji<sup>8</sup>) zamykającego postępowanie i wywołującego skutki zbliżone do umorzenia postępowania (tak: dopuszczający w pewnym zakresie wspomniany automatyzm).

Trudno jest przyjąć i zaakceptować pierwszy z poglądów, jakoby pozostawienie podania bez rozpoznania stanowiło rodzaj orzeczenia (odpowiednio: decyzji lub postanowienia) odmawiającego wszczęcia postępowania. Każda decyzja administracyjna musi posiadać wyraźną podstawę prawną (czego nie trzeba bliżej udowadniać), a podstawa taka nie występuje w przypadku odmowy wszczęcia postępowania (art. 104 k.p.a. nie może stanowić samodzielnej podstawy do wydania decyzji<sup>9</sup>). Postanowienia natomiast (orzeczenia, które rozstrzygają kwestie *stricto* procesowe, a wyjątkowo tylko rozstrzygają o istocie sprawy lub kończą postępowanie w danej instancji) mogą być – co prawda – wydawane na podstawie ogólnego umocowania wynikającego z art. 123 k.p.a., ale umocowanie powyższe dotyczy wyłącznie postanowień wydawanych **w toku** postępowania. Oznacza to, iż przywołane umocowanie nie będzie mogło stanowić podstawy prawnej do załatwiania w tej formie procesowej kwestii pojawiającej się bezpośrednio na etapie wszczęcia danego postępowania<sup>10</sup>.

Z podobnych względów odrzucimy możliwość postrzegania pozostawienia podania bez rozpoznania jako decyzji wydawanej w toku postępowania i jednocześnie kończącej to postępowanie. Uwzględniam oczywiście brzmienie art. 104 § 2 k.p.a. stanowiącego, że decyzja administracyjna jest właśnie tym orzeczeniem, które rozstrzyga sprawę co do jej istoty albo (co akcentuję) w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Dostrzegam także, iż interesujące nas rozstrzygnięcie wchodziłoby – tak zaklasyfikowane – w skład wąskiej grupy orzeczeń kończących postępowanie. Uważam jednak, że nie ma wyraźnej podstawy prawnej do wydania właśnie decyzji, jako kończącego postępowanie orzeczenia o pozostawieniu podania bez rozpoznania (art. 104 k.p.a. nie może stanowić samodzielnej podstawy do wydania decyzji administracyjnej). Argument przemawiający za takim właśnie stanowiskiem zdaje się wynikać m.in. z zestawienia art. 64 § 1 z art. 105 § 1 k.p.a.. Ostatni przepis mówi o przesłance i formie umorzenia postępowania, stanowiąc wyraźnie, iż organ „wydaje decyzję o umorze-

<sup>8</sup> Por. E. Iserzon, w: E. Iserzon i J. Starościak. *Kodeks postępowania administracyjnego...*, Warszawa 1970, s. 146; J. Borkowski, w: J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 152. Pogląd mówiący o tym, że pozostawienie podania bez rozpoznania jest decyzją administracyjną, wydawaną w toku postępowania i jednocześnie kończącą dane postępowanie, wyrażony został przez NSA w wyroku z 16 kwietnia 1986 r. (III SAB 14/85, OSPiKA 1988, z. 1, poz. 23). W uzasadnieniu wyroku czytamy: „pozostawienie żądania strony bez rozpoznania [...] nie rozstrzyga wprawdzie sprawy, co do jej istoty, lecz kończy postępowanie w danej instancji, a zatem, zgodnie z nakazem zawartym w art. 104 k.p.a., czynność ta musi być podjęta w formie decyzji”.

<sup>9</sup> Por. wyrok NSA z 13 lipca 1999 r., sygn. akt I SA 1658/98 (nie publikowany): „Przepis art. 104 k.p.a. nie może stanowić samoistnej podstawy do wydania decyzji administracyjnej, bowiem określa on jedynie formy załatwienia sprawy toczącej się przed organem administracji. Taką podstawę może stanowić przepis prawa materialnego (w niektórych przypadkach prawa procesowego – art. 149 § 3 k.p.a. czy 151 k.p.a.)”.

<sup>10</sup> Art. 31 § 2 k.p.a. przewiduje – na zasadzie wyjątku od ogólnej reguły z art. 123 k.p.a. – podstawę prawną do wydania postanowienia na etapie wszczęcia postępowania (np. postanowienia o odmowie wszczęcia) w sytuacji, gdy z żądaniem wszczęcia wystąpi organizacja społeczna. Reguła jest czytelna: aby mogło dojść do odstępstwa od zasady, szczególnie przepis prawa musi na to wyraźnie zezwalać.

niu postępowania administracyjnego” (czego ustawodawca wyraźnie nie wypowiada w art. 64).

W ten oto sposób, drogą redukcji, dochodzimy do momentu, w którym możliwość wyboru procesowej formy pozostawienia podania bez rozpoznania zawężona została do dwóch możliwości: przyjęcia, że rozpatrywana instytucja jest z procesowego punktu widzenia postanowieniem wydawanym w toku postępowania i jednocześnie kończącym to postępowanie albo – wariant drugi – samodzielną instytucją prawną stanowiącą odmowę nadania biegu wniesionemu podaniu. Chcąc ustrzec się przed błędem, jaki moglibyśmy popełnić opowiadając się za jedną z form w sposób pochopny i nieprzemyślny, poddajmy badane zagadnienie głębszej analizie.

Pozostawienie podania bez rozpoznania – różnicując chociażby z punktu widzenia przesłanek, które do pozostawienia prowadzą – jest czynnością, która może być dokonywana na co najmniej dwa sposoby. W przypadku, gdy przesłanką prowadzącą do pozostawienia bez rozpoznania będzie np. niemożność ustalenia adresu wnoszącego podanie, adekwatnym zachowaniem organu będzie faktyczne pozostawienie podania w aktach, połączone ze sformułowaniem stosownej adnotacji urzędowej (przesłanie dodatkowego zawiadomienia wnioskodawcy z oczywistych względów nie będzie możliwe). Natomiast w przypadku, gdy braki podania nie zostaną pomimo wezwania organu usunięte przez wnoszącego podanie, organ pozostawiając podanie bez rozpoznania, znając adres wnioskodawcy, powinien wysłać do tego ostatniego osobne zawiadomienie<sup>11</sup>. *Prima facie* można by zatem przyjąć, iż w pierwszej z opisanych wyżej sytuacji pozostawienie podania bez rozpoznania mogłoby przybrać formę samodzielnej instytucji procesowej, w drugiej zaś dokonałoby się w procesowej formie postanowienia. Przeprowadzenie takiego rozróżnienia byłoby czytelne i konsekwentne pod warunkiem jednoczesnego opowiedzenia się za stanowiskiem, zgodnie z którym wszystkie postanowienia: 1) winny być doręczane na piśmie, 2) wymagają doręczenia (tj. podania do wiadomości adresatowi) dla swej skuteczności. Stanowisko takie zdaje się wynikać z art. 226 w zw. z art. 109 § 1 k.p.a., znajduje też poparcie w części doktryny<sup>12</sup>. Regulacja ta pozostaje jednak w sprzecz-

<sup>11</sup> Powinność zawiadomienia wnoszącego podanie w powyższej sytuacji nie wynika – co prawda – bezpośrednio z przepisów k.p.a., jednakże można ją wyinterpretować z zasad ogólnych postępowania administracyjnego i z przepisów działu VIII k.p.a., na co powołuje się judykatura. Por. np. uchwałę SN (7 sędziów) z 8 czerwca 2000 r. (III ZP 11/00, OSNAP 2000/19/702), w uzasadnieniu której *in fine* czytamy: „...w sytuacji, o której mowa jest w art. 64 § 1 k.p.a., nie może zostać wszczęte jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, co oznacza także, że podanie to (żądanie) nie może być załatwione poprzez wydanie decyzji (art. 104 i 105 k.p.a. *a contrario*). Tym niemniej, w tym wypadku ‘pozostawienie podania bez rozpoznania’ nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku jego załatwienia w sposób zgodny z zasadą praworządności (art. 6 k.p.a.) oraz zasadą pisemności (art. 14 w związku z art. 10 § 3 k.p.a.). Stąd wniosek, że w takiej sytuacji organ administracji publicznej ma nie tylko obowiązek urzędowej rejestracji wniesienia tego podania (żądania), lecz także obowiązek dokonania w aktach stosownej adnotacji o przyczynie ‘pozostawienia podania bez rozpoznania’. Podobnie rzecz się przedstawia w wypadku, gdy podanie (żądanie) określa wprawdzie osobę, od której pochodzi i jej adres oraz żądanie, ale nie czyni ono zadość ‘innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa’, a wnosząca je osoba, pomimo prawidłowego wezwania i pouczenia przez organ o konieczności usunięcia stwierdzonych braków, nie usunęła ich w terminie siedmiu dni – wówczas organ administracji publicznej również ‘pozostawia bez rozpoznania’ takie podanie (art. 64 § 2 k.p.a.). Ponieważ jednak w tym wypadku organowi znany jest adres osoby wnoszącej podanie (żądanie), należy stanąć na stanowisku, że organ ten jest obowiązany zawiadomić osobę, która wniosła podanie, także o tym, że zostało ono ‘pozostawione bez rozpoznania’ (art. 237 § 3 w związku z art. 238 k.p.a.)”.

<sup>12</sup> Patrz np.: Z. Janowicz, op. cit., s. 340.

ności z brzmieniem art. 125 § 1 k.p.a. (cytowane przepisy są niespójne). Z tego ostatniego przepisu z kolei wynika, iż doręczeniu podlegają wyłącznie te postanowienia, od których służy zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego. Podniesioną sprzeczność (niespójność) należy usunąć przy użyciu odpowiednich reguł wykładni. Znacznie bardziej realistyczne będzie przyznanie „pierwszeństwa” regulacji art. 125 k.p.a., do czego doprowadzi posłużenie się regułą wykładni *lex specialis derogat legi generali*. Taki pogląd znajduje też szersze uznanie w doktrynie<sup>13</sup>. Z preferowanej interpretacji wynika, że istnieją postanowienia, których nie trzeba doręczać i które pomimo braku doręczenia nie przestają być postanowieniami. Opowiadając się za taką właśnie wykładnią jednocześnie przesądzam to, że rozróżnienie formuł pozostawienia podania bez rozpoznania – dokonywane ze względu na przesłanki, które stanowią podstawę owego pozostawienia – traci w znacznym stopniu swą wyrazistość. Czy uda się nam wskazać na inne wyróżniki, które pozwoliłyby na przyporządkowanie badanej czynności właściwej formuły procesowej?

Podjmując próbę ostatecznego opowiedzenia się po stronie jednej z dwóch pozostałych form procesowych, winniśmy kierować się także swościę pojmowanym pragmatyzmem i zwrócić uwagę na ewentualność procesowego wyzyskania możliwości, jakie dana forma procesowa niesie ze sobą. Mam świadomość, iż dokonany w ten sposób wybór obarczony będzie pewną ułomnością. Poruszając się na gruncie obowiązującego stanu prawnego, dostrzegając ograniczenia, jakie pociąga za sobą odformalizowanie momentu wszczęcia postępowania (tj. brak prawnych podstaw do wydania zaskarżalnego na drodze administracyjnej orzeczenia w sprawie wszczęcia postępowania), winniśmy zauważyć, iż nadarza się okazja, aby owe niedogodności przynajmniej częściowo zniwelować poprzez wskazanie na formę procesową, która będzie dawała sposobność zaskarżenia czynności organu odmawiającej rozpatrzenia naszego podania. Jest to pogląd tym bardziej wartościowy, że może być forsowany wyłącznie przez podnoszenie argumentów *de lege lata*.

Wskazmy zatem na procesową formę postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (a nie na formę instytucji *sui generis*). Za wyborem formuły postanowienia zdaje się przemawiać kilka okoliczności. Po pierwsze, tkwi w nas naturalne dążenie do porządkowania, a w konsekwencji do klasyfikowania i zaliczania powstałych zjawisk do istniejących już zdefiniowanych zbiorów. Niechętnie przyznajemy określonym zdarzeniom prawo do samostannego bytowania poza zbiorem, chyba że przemawia za tym jakiś istotny wzgląd. Z tego też powodu pozostawieniu podania bez rozpoznania chętniej przypiszemy „okrzepłą” i „sprawdzoną” formę postanowienia, niż formę instytucji *sui generis*. Powyższy argument jest oczywiście niewystarczający, jako że posiada w znacznej części charakter pozaprawny. Po drugie, nie powinniśmy się wzbraniać przed nazwaniem orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie „postanowieniem”. W procedurze administracyjnej

<sup>13</sup> Patrz np.: J. Borkowski w: B. Adamiak i J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 540-541.

istnieje wiele postanowień, które posiadają podobne cechy – patrz np. postanowienie stwierdzające niedopuszczalność odwołania, odmawiające uwzględnienia zażalenia na beczynność, czy też zatwierdzające ugodę (istnienie takich postanowień przewiduje też art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Po trzecie wreszcie, a będzie to argument najdonioślejszy, wcześniej już zapowiedziany: mimo że postanowienie kończące w powyższy sposób postępowanie byłoby postanowieniem ostatecznym w pierwszej instancji (ze względu na niedopuszczalność wniesienia zażalenia, które może zostać wniesione tylko wówczas, gdy tak stanowi k.p.a., a w rozpatrywanym przypadku kodeks niestety „milczy”), nie byłoby ono postanowieniem niezaskarżalnym. Istniałaby bowiem możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego (bez potrzeby uprzedniego występowania z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa), a to z uwagi na charakter tego postanowienia – byłoby to postanowienie kończące postępowanie. Nie sposób nie dostrzec wyjątkowego waloru takiego rozstrzygnięcia. Pomimo braku sformalizowania momentu wszczęcia postępowania (w tym braku wyrażonej podstawy prawnej do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania zaskarżalnego zażaleniem), rozstrzygnięcie takie stwarzałoby możliwość przeciwstawienia się dyktatowi organu (tj. wyrażonej przez organ odmowie zajęcia się naszą sprawą).

Uwzględniwszy powyższe, wypada mi się opowiedzieć – przynajmniej, co do zasady – za istnieniem automatyzmu uruchamianego wniesieniem podania. Rozważyć natomiast należy, czy ów automatyzm ma charakter bezwzględny. Na powyższe pytanie odpowiemy przecząco (także ta reguła zna wyjątki, które ją konfirmują). Na uwzględnienie zdaje się np. zasługiwać pogląd, zgodnie z którym nie dojdzie do wystąpienia skutku w postaci wszczęcia postępowania w sytuacji, gdy dana sprawa w ogóle nie mieści się w ramach postępowania jurysdykcyjnego (nie nadaje się do załatwienia poprzez wydanie decyzji administracyjnej). Postępowanie takie byłoby nieważne *ab initio*, można by też mówić w takim przypadku o postępowaniu nie istniejącym (*non existens*). W praktyce sytuacje takie będą stosunkowo rzadkie. Postępowaniu administracyjnemu nie jest, co prawda, znane pojęcie nieważności postępowania, odpowiednie pojęcie zaczerpnęliśmy na drodze analogii *iuris* z postępowania cywilnego. Kodeks postępowania administracyjnego zna wyłącznie pojęcie nieważności decyzji administracyjnej. Wada „nieważności postępowania” mogłaby wystąpić w następujących sytuacjach (zaznaczmy, iż poniższe zestawienie nie jest wyczerpujące i może budzić pewne kontrowersje): 1) żądanie zgłoszono w sprawie, która wymaga dokonania czynności prawnej z zakresu prawa cywilnego (organ działa w takiej sytuacji na gruncie prawa prywatnego, w sferze *dominium*, a nie w sferze *imperium*)<sup>14</sup>, 2) zgłoszono żądanie w sprawie, która wymaga dokonania czynności materialno-technicznej (wydanie decyzji jest czynnością

<sup>14</sup> Por. wyrok NSA z 26 lutego 1992 r., sygn. akt I SA 1408/91, „Wokanda” z 26 maja 1992r.: „Żądanie o charakterze cywilnoprawnym, skierowane do organu administracji rządowej lub samorządowej, nie wszczyna postępowania administracyjnego na podstawie art. 61 § 3 k.p.a.”

konwencjonalną), np. wprowadzenia do rejestrów lub ewidencji, 3) ewentualne uprawnienie lub obowiązki, które podlegałyby ukształtowaniu poprzez wydanie decyzji, wynikają bezpośrednio z przepisu prawa (interes prawny osoby wnoszącej podanie nie wymaga zatem konkretyzacji), 4) w tej samej sprawie toczy się już postępowanie wszczęte wcześniej (*litispendentia*), 5) sprawa taka została już ostatecznie rozstrzygnięta (*res iudicata*)<sup>15</sup>. Widzimy wyraźnie, że prowadzenie postępowania w takich sytuacjach byłoby bezowocne i nieuzasadnione.

Zauważmy na marginesie, iż przepisy k.p.a., które regulują postępowanie jurysdykcyjne, nie mówią nic na temat ewentualnej odmowy nadania biegu danemu podaniu z uwagi na obawę wystąpienia wspomnianej wyżej „nieważności postępowania” (np. ze względu na brak „drogi administracyjnej”). Czy organ będzie w ogóle zobowiązany zareagować w takiej sytuacji na fakt wniesienia podania? A jeżeli tak, to w jakiej formie procesowej powinien to uczynić? Wydaje się oczywiste, iż nie będzie się to odbywało w trybie przewidzianym dla pozostawienia podania bez rozpoznania, ani też dla zwrotu podania, gdyż przesłanki dokonywania obu tych czynności procesowych zostały – jak już wcześniej podkreślaliśmy – wyczerpująco wymienione w kodeksie (i ograniczone do enumeratywnie wyliczonych przypadków)<sup>16</sup>. Uważam, iż organ będzie jednak zobligowany wystosować zawiadomienie informujące wnioskodawcę o niemożności nadania biegu wniesionemu podaniu (który to obowiązek wywiedziemy z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym np. z zasady pisemności lub zasady wynikającej z art. 9 k.p.a. formułującej wymóg udzielania należytej i wyczerpującej informacji prawnej), a ewentualnie – gdy będzie za tym przemawiał stan faktyczny i prawny sprawy – organ zawiadomi daną osobę o określonych konsekwencjach wniesienia podania, takich jak np. skierowanie sprawy do rozpoznania w postępowaniu uproszczonym (w którym organ potraktuje wniesione podanie jako skargę lub wniosek z działu VIII k.p.a. czy zadanie wydania zaświadczenia). Tutaj znowu daje się we znaki brak sformalizowania momentu wszczęcia postępowania. Wystąpienie przesłanki nieważności postępowania, dostrzeżone na etapie wszczęcia, doprowadziłoby bowiem do odmowy wszczęcia postępowania. Zauważenie natomiast tak poważnej wady w toku postępowania doprowadziłoby do umorzenia postępowania.

Istotne wątpliwości powstaną w przypadku, gdy podanie zostanie wniesione przez osobę, która nie wskazała w nim swego adresu (co uniemożliwia nawiązanie z nią jakiegokolwiek kontaktu, a organowi utrudnia wywiązywanie się z ciążących na nim obowiązków procesowych), a więc w sytuacji, w której wystąpi jedna z przesłanek prowadzących właśnie do pozostawienia podania bez rozpoznania. Czy w takim przypadku „zadziała” wspomnia-

<sup>15</sup> Por. wyrok NSA z 8 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 178/97, nie publikowany: „Żądanie wydania przez ten sam organ następnej decyzji, w sprawie rozstrzygniętej już ostateczną i prawomocną decyzją, która pozostaje w obiegu prawnym, należy uznać za całkowicie bezpodstawne i niedopuszczalne, ponieważ wydana w tych okolicznościach decyzja byłaby dotknięta wadą nieważności, określaną w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.”.

<sup>16</sup> Por. wyrok NSA z 17 kwietnia 1998 r., sygn. akt I SA/Ld 609/97, nie publikowany: „Pozostawienie skierowanego do organu administracji państwowej wniosku (podania) bez merytorycznego rozpoznania może dotyczyć jedynie sytuacji przewidzianych w art. 64 § 1 i § 2 k.p.a.”

ny automatyzm, czy wadliwość podania uniemożliwi wywołanie skutku w postaci wszczęcia postępowania? Jak się wydaje, można znaleźć argumenty przemawiające za odpowiedzią twierdzącą na pierwsze pytanie i jednocześnie przeczącą na drugie. Winniśmy sobie przede wszystkim uświadomić, iż osobą najbardziej zainteresowaną przeprowadzeniem postępowania, będzie – co w rozpatrywanym przypadku wydaje się oczywiste – podmiot wnoszący podanie (postępowanie inicjowane wnioskiem zmierza najczęściej do nadania prawa wnoszącemu podanie). To właśnie temu podmiotowi będzie przysługiwał faktyczny, procesowy interes, który winien go nakłonić do właściwego określenia danych indywidualizujących wnioskodawcę, w tym do powiadomienia organu o miejscu swego zamieszkania. Spojrzenie na wadliwość podania poprzez niemożność wypełniania przez organ pewnych obowiązków procesowych, a w szczególności obowiązku zapewnienia stronie możliwości wzięcia czynnego udziału w postępowaniu, musi zatem ulec w takiej sytuacji pewnym przewartościowaniom. Odpadałby bowiem jeden z głównych argumentów przemawiających przeciwko „automatyzmowi” wywołanemu wniesieniem podania (brak dostatecznej indywidualizacji osoby wnioskodawcy uniemożliwi zapewne organowi zapewnienie tej osobie możliwości wzięcia czynnego udziału w postępowaniu). Nie można jednak w ten sam sposób zwalczyć drugiego ważkiego argumentu, mówiącego o tym, że niepodanie przez wnioskodawcę adresu uniemożliwi ustalenie, czy organ jest w danej sprawie właściwy, a przez to zdolny do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania, a w rezultacie – do wydania ważnego orzeczenia. Wydaje się, iż jest to argument przesadzający, który skłoni nas do wypowiedzenia się przeciwko istnieniu „automatyzmu” uruchamianego wniesieniem podania w przypadku, gdy braki podania sprowadzają się do niewskazania przez wnoszącego podanie swego adresu. W pozostałych jednak przypadkach, gdy wadliwość podania nie jest tak znaczna (np. podanie posiadało określony brak i brak ten nie został w terminie usunięty), skutek wszczęcia postępowania wystąpi niejako automatycznie. Nie dostrzegam w takiej sytuacji zagrożeń prowadzących do nieważności danego postępowania, ewentualnie do uznania takiego postępowania za nie istniejące (*non existens*).

Mam świadomość, iż opowiedzenie się za istnieniem wspomnianego „automatyzmu” (pomimo wystąpienia przesłanki do pozostawienia podania bez rozpoznania), nawet, gdy deklarowana aprobata ogranicza się wyłącznie do zainicjowania postępowania wobec nieuzupełnienia braku lub braków podania (a nie rozciąga się na brak adresu wnoszącego podanie), może wywołać kontrowersje, szczególnie w świetle stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w cytowanej już uchwale z 8 czerwca 2000 r.<sup>17</sup>, w której Sąd stanowczo opowiada się przeciwko istnieniu automatyzmu, i to zarówno w razie nie

<sup>17</sup> Sygn. III ZP 11/00, OSNAP 2000/19/702, w uzasadnieniu której czytamy: „Każde podanie, w tym także żądanie, wyjaśnienie, odwołanie lub zażalenie, skierowane do organu administracji publicznej albo w celu wszczęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, o którym mowa w przepisach Działu II k.p.a., albo w związku z toczącym się już postępowaniem jurysdykcyjnym „powinno zawierać, co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych” (art. 63 § 2 k.p.a.). Jeżeli więc art. 61 § 1 k.p.a. stanowi, że jurysdykcyjne postępowanie administracyjne wszczynane jest także na żądanie strony i w takim wypadku datą wszczęcia tego postępowania jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.), to

podania adresu przez wnioskodawcę, jak i w przypadku nie uzupełnienia braków podania. Uważam jednak, że waga argumentacji przemawiającej za koncepcją automatycznego wszczęcia postępowania uruchamianego wniesieniem podania, przytoczonej w niniejszym opracowaniu, winna nas skłonić do pozostania przy wypowiedzianym stanowisku.

Ponadto opowiadam się za istnieniem takiego automatyzmu także w przypadku, gdy pojawiają się wątpliwości odnośnie tego, czy podanie zostało wniesione przez stronę postępowania. Rozpatrując powyższe zagadnienie należy zachować szczególną ostrożność. Dotykamy bowiem w tym momencie wrażliwej kwestii „prawa do postępowania”, a w pewnym sensie także problemu publicznych praw podmiotowych. Uważam, iż zarówno w sytuacji, gdy istnieją wątpliwości co do legitymacji procesowej wnioskodawcy, jak i wówczas, gdy organ jest wręcz *a priori* przeświadczony o braku takiej legitymacji, będzie należało wszcząć postępowanie administracyjne, aby w jego ramach wyjaśnić wątpliwości dotyczące tego, czy dana osoba ma interes procesowy, czy też nie, i aby w konsekwencji wydać decyzję rozstrzygającą stanowczo kwestię posiadania owej legitymacji. Oczywiście decyzja taka będzie mogła zostać zaskarżona na ogólnych zasadach – w toku instancji, a po jego wyczerpaniu – przed sądem administracyjnym. Mam świadomość tego, że wdrażanie postępowania wyjaśniającego wobec osoby, która być może nie posiada przymiotów strony, badanie legitymacji procesowej dopiero w toku postępowania (a nie, jak nakazywałaby logika, na etapie wszczęcia postępowania) nie może być postrzegane jako rozwiązanie modelowe. Z uwagi jednak na brak sformalizowania samego wszczęcia postępowania, nie będzie można na tym etapie wydać zaskarżalnego orzeczenia kwestionującego fakt posiadania legitymacji<sup>18</sup>.

oznacza to, że wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest możliwe na podstawie takiego podania (żądania) skierowanego do organu administracji publicznej tylko wtedy, gdy czyni ono zadość wymaganiom prawnym. Po pierwsze – wskazuje ono osobę, od której pochodzi oraz jej adres; w sensie normatywnym oba te elementy zostały bowiem uznane za niezbędne dla indywidualizacji strony tego postępowania, czyli jej oznaczenia i możliwości ustalenia miejsca jej pobytu, celem nawiązania z nią kontaktu (aspekt podmiotowy administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego); po drugie – określa jej żądanie, czyli przedmiot postępowania (aspekt przedmiotowy jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego); oraz po trzecie – czyni zadość także ewentualnym dalszym wymaganiom prawnym, określonym innymi przepisami ustawowymi. W konsekwencji, ustawa stanowi w sposób kategoryczny, że jeżeli w skierowanym do organu administracji publicznej podaniu o wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego nie został wskazany adres osoby, która je wniosła, a organ administracji publicznej nie ma możliwości ustalenia adresu tej osoby na podstawie posiadanych danych, to wówczas „podanie pozostawia się bez rozpoznania” (art. 64 § 1 k.p.a.), czyli nie wszczyna się jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a tylko ono kończone jest wydaniem decyzji (art. 104 – art. 105 k.p.a.). W danym wypadku podanie nie spełnia bowiem wymagań koniecznych w celu wszczęcia na jego podstawie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, niemożliwe jest bowiem nawiązanie kontaktu z osobą, która wnosi o jego wszczęcie (art. 28 k.p.a.). Tymczasem organ administracji publicznej jest obowiązany zapewnić stronie czynny udział w każdym stadium postępowania, począwszy od chwili jego wszczęcia (art. 10 k.p.a.), a przede wszystkim ma obowiązek zawiadomienia jej o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.) i następnie także o wszelkich dalszych czynnościach podejmowanych w tym postępowaniu (art. 39 i 40 k.p.a.). Z tej właśnie przyczyny, także w toku postępowania, strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ prowadzący postępowanie o każdej zmianie swego adresu (art. 41 § 1 k.p.a.), a w razie zaniedbania tego obowiązku przyjmuje się, że doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny (art. 41 § 2 k.p.a.). Naruszenie obowiązku prawnego zapewnienia stronie udziału w postępowaniu stanowi natomiast podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

<sup>18</sup> Por. wyrok NSA z 10 maja 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2454/95, nie publikowane: „W polskim prawie administracyjnym nie istnieje podstawa prawna do wydawania odrębnego orzeczenia w przedmiocie wszczęcia postępowania. Z tego samego powodu organy administracyjne nie posiadają uprawnień do wydawania orzeczenia w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania, skoro postępowanie uważa się za wszczęte z chwilą złożenia wniosku (art. 61 § 3 k.p.a.)”.

Przeanalizować musimy także ewentualność zwrotu podania, do czego dojdzie w następujących sytuacjach: gdy na podstawie danych zawartych w podaniu nie będzie można ustalić, jaki organ jest właściwy w sprawie, gdy okaże się, iż w sprawie właściwy jest sąd, a także, gdy w wyznaczonym terminie strona nie uiszcza należności (tytułem opłat i kosztów postępowania). Przypadki te zostały w sposób wyczerpujący wymienione w k.p.a. (patrz: art. 66 § 3 dotyczący zwrotu z uwagi na „brak właściwości” i art. 261 § 2 dotyczący zwrotu z uwagi na „nieuiszczenie należności”). Możliwość zwrotu podania winna być traktowana jako ostateczność, stanowi ona bowiem wyjątek od reguły zawartej w art. 65 § 1 k.p.a., mówiącej o ciążącym na organie w danej sprawie niewłaściwym (do którego błędnie wniesiono podanie) obowiązku przekazania podania organowi właściwemu. Zwrócenie podania w sytuacjach wymienionych w art. 66 § 3 k.p.a., a związanych z niewłaściwością organu, winno być połączone z udzieleniem wnioskodawcy odpowiedniego pouczenia. Do zwrotu podania dojdzie poprzez wydanie postanowienia. W przypadku zwrotu spowodowanego „nieuiszczeniem należności”, forma postanowienia została przesadzona treścią art. 261 § 3 k.p.a., natomiast w przypadku zwrotu spowodowanego „brakiem właściwości”, formułę postanowienia zaprowadza nowela do k.p.a. (art. 4 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>19</sup>). Postanowienie o zwrocie dokonywanym z uwagi na wspomniany „brak właściwości” będzie zaskarżalne zażaleniem na podstawie art. 66 § 3 zd. 2 k.p.a. w brzmieniu ustalonym nowelą. Orzeczenie o zwrocie dokonany ze względu na „nieuiszczenie należności” będzie mogło zostać również zaskarżone poprzez wniesienie zażalenia (*vide* cytowany art. 261 § 3 k.p.a.).

Wydaje się, że wniesienie podania do organu niewłaściwego nie wywoła skutku w postaci wszczęcia postępowania<sup>20</sup>, stąd postanowienie o zwrocie podania, dokonywanym w przypadku „braku właściwości”, będzie stanowiło szczególnie przykład postanowienia wydawanego na etapie wszczęcia postępowania. Zasadniczo postanowienia wydawane są w toku postępowania (patrz art. 123 § 1 k.p.a.), w tym jednak przypadku możliwość wydania postanowienia przewiduje wyraźna podstawa prawna (art. 66 § 3 zd. 2 k.p.a.). Natomiast postanowienie o zwrocie podania, wydane z uwagi na „nieuiszczenie należności”, będzie niewątpliwie postanowieniem wydawanym w toku postępowania i jednocześnie postępowanie to kończącym. Zauważmy na koniec, iż żadna z przesłanek prowadzących do zwrotu podania nie dotyczy posiadania kwalifikacji niezbędnych do pełnienia funkcji strony postępowania, nie istnieje zatem możliwość zakwestionowania faktu posiadania przez wnioskodawcę legitymacji procesowej przy wykorzystaniu instytucji zwrotu podania.

<sup>19</sup> Dz. U. 2002, Nr 153, poz.1271. Nowelizacja wejdzie w życie 1 stycznia 2004 r.

<sup>20</sup> Por. pogląd R. Hausera: „zgłoszenie żądania innemu organowi, choć z innych względów będzie wywoływało określone skutki prawne (np. w zakresie dochowania terminu), nie powoduje wszczęcia postępowania”. R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 3, s. 8.

Na tle uwag poczynionych odnośnie do **zwrotu podania**, w ramach rekapitulacji pokażemy się o podsumowującą wypowiedź na temat istnienia automatyzmu uruchamianego wniesieniem podania. Także w omówionych powyżej przypadkach automatyzm ów nie będzie bezwzględny. Możemy dopatrzeć się tutaj prawidłowości podobnych do tych, jakie zostały już podniesione przy omawianiu instytucji pozostawienia podania bez rozpoznania. Skutek w postaci wszczęcia postępowania, postrzegany jako „automatyczne” następstwo wniesienia podania, nie wystąpi, gdy podanie wniesiono do organu niewłaściwego. W pozostałym, również prowadzącym do zwrotu podania przypadku, dotyczącym „nieuiszczenia należności”, wniesienie nieopłaconego podania wywoła, jak sądzimy, skutek w postaci wszczęcia postępowania.

Zamykamy tym samym obszerną – rozpoczętą kilka stron wcześniej – wypowiedź na temat tego, kto inicjuje postępowanie administracyjne, a co się z tym wiąże, czy istnieje automatyzm wywołany wniesieniem podania. Powrócić zatem możemy do pytań zasadniczych, które zostały już wcześniej postawione. A zatem, czy strona postępowania, dążąc do zrealizowania przysługującego jej interesu prawnego, może na gruncie pozytywnego ustawodawstwa skutecznie doprowadzić do wszczęcia postępowania administracyjnego, ewentualnie przeciwstawić się odmowie organu zajęcia się daną sprawą? Jakie środki prawne może podnieść, pragnąc doprowadzić przy sprzeciwie organu do podjęcia i rozpatrzenia danej sprawy? A także, czy przepisy obowiązujących ustaw wystarczająco chronią w badanym zakresie interes prawny osób, które pragną uruchomić procedurę administracyjną?

Wydaje się, iż obecne ustawodawstwo nie chroni interesu prawnego strony w sposób wystarczający. Strona może mieć niejednokrotnie poważne problemy z uzyskaniem procesowego skutku swych działań, jakim będzie doprowadzenie do wszczęcia postępowania. Na zagadnienie to spójrzmy przede wszystkim pod kątem możliwości zakwestionowania przez organ legitymacji procesowej wnioskodawcy. Uprawnienie do występowania w postępowaniu w charakterze strony ma dla nas – z uwagi chociażby na temat niniejszego artykułu – istotne, centralne wręcz znaczenie. Problemy z nadaniem przez organ biegu wniesionemu podaniu mogą jednak wystąpić także w innych przypadkach (nie tylko z uwagi na brak legitymacji procesowej), a co również będzie wywierać istotny wpływ na pozycję procesową strony. Będzie to dotyczyć przede wszystkim odmowy nadania biegu żądaniu strony z uwagi na wystąpienie przesłanki prowadzącej do pozostawienia podania bez rozpoznania (np. z uwagi na dostrzeżone przez organ i nie usunięte przez wnioskodawcę określone braki podania), choć także ze względu na wystąpienie przesłanki, która skutkować będzie zwrotem podania. Na tym jednak nie wyczerpują się możliwości motywowania manifestowanej przez organ niechęci zajęcia się daną sprawą. Organ może przecież odmówić rozpatrzenia danej sprawy powołując się np. na brak „drogi administracyjnej”, czy też na sytuację, w której dane uprawnienie lub obowiązek wynikają bezpośrednio z przepisu prawa, zaczem nie zachodzi potrzeba ich konkretyzacji.

Ocena tego, czy osoba wnosząca podanie jest stroną, czy rzeczywiście wystąpiły przesłanki prowadzące do pozostawienia podania bez rozpoznania

(zamiennie: do zwrotu podania), czy mamy do czynienia z brakiem „drogi administracyjnej” itd. dokonana przez organ, niejednokrotnie odbiega od oceny dokonywanej przez wnioskodawcę. Jest to nieuniknione. Niejednokrotnie też to właśnie ocena pochodząca od organu okazuje się być niewłaściwa (jak wynika ze statystyk, ok. 1/3 skarg wnoszonych do NSA na czynności organów administracyjnych jest zasadna). W takiej sytuacji szczególnie uzasadnione wydaje się pytanie o możliwość zakwestionowania wyrażonej przez organ odmowy zajęcia się daną sprawą. W sposób nie kwestionowany i nie budzący wątpliwości strona będzie mogła się przeciwstawić (poprzez wniesienie zażalenia) wyłącznie postanowieniu o zwrocie podania z uwagi na niewpłacenie w terminie należności, o których mowa w dziale IX k.p.a. (co wynika *explicite* z art. 261 § 3 kodeksu) oraz postanowieniu o zwrocie podania spowodowanym brakiem właściwości organu (art. 66 § 3 zd. 2 k.p.a.). W pozostałych przypadkach, a przede wszystkim w razie pozostawienia podania bez rozpoznania, wnioskodawca nie będzie mógł doprowadzić do zweryfikowania przez inny organ „decyzji” o odmowie zajęcia się jego wnioskiem. Podobnie będzie w przypadku, gdy organ dojdzie do przekonania, iż dana sprawa nie będzie mogła zostać rozstrzygnięta poprzez wydanie decyzji administracyjnej (ze względu na brak „drogi administracyjnej” itd.). Wątpliwości nasuwa już sam brak określenia w ustawie formuły, przy użyciu której należałoby ów istotny brak podania zakwestionować (niestety nie będzie można się w takiej sytuacji posłużyć pozostawieniem podania bez rozpoznania, ani też zwrotem podania). Z pewnością jednak nie znajdziemy wyrażonej podstawy prawnej do zaskarżenia stosownej reakcji organu, jakiej by formy procesowej ona nie przybrała (np. formy zawiadomienia). W szczególności, wnioskodawcy trudno będzie się przeciwstawić skierowaniu jego sprawy do rozpatrzenia w postępowaniu uproszczonym, np. w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków (skierowanie sprawy do rozpatrzenia w postępowaniu skargowo-wnioskowym bywa w doktrynie eufemistycznie określane jako „udzielenie wnioskodawcy ochrony” w trybie tego postępowania).

Odrobinę inaczej wygląda problem zakwestionowania przez organ faktu posiadania legitymacji procesowej. Istnieje wiele orzeczeń sądu administracyjnego mówiących o konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, aby można było prawidłowo zweryfikować fakt posiadania przez wnioskodawcę interesu prawnego. Orzeczenia takie koegzystują z kolei z orzeczeniami, które wyraźnie opowiadają się po stronie obiektywnej koncepcji strony. Jest to sytuacja szczególna. Z jednej strony, wśród orzeczeń, które mówią nam o momencie, w jakim powinno dojść do oceny, czy wnioskodawca potrafi się wylegitymować interesem prawnym, zdają się dominować orzeczenia głoszące, iż kwestia legitymacji winna podlegać weryfikacji na etapie postępowania wyjaśniającego (a więc już po wszczęciu postępowania administracyjnego), z drugiej zaś – opowiadając się za jedną z koncepcji strony postępowania jurysdykcyjnego – sąd administracyjny w przeważającej liczbie orzeczeń z naciskiem podkreśla, iż na pełne uzasadnienie zasługuje koncepcja obiektywna (a nie koncepcja subiektywna, procesowa), która przecież w swej klasycznej postaci zakłada nadanie bie-

gu podaniu dopiero wówczas, gdy wnioskodawca wylegitymuje się interesem prawnym.

Opowiedzenie się sporej części orzeczeń sądowych za badaniem kwestii legitymacji procesowej po wszczęciu postępowania, wywiera z pewnością niebagatelny i – jak się wydaje – pożądaný wpływ na praktykę orzeczniczą organów administracyjnych. Judykatura precyzuje, iż w razie ustalenia, że wnioskodawca nie posiada interesu prawnego, będzie należało wydać decyzję negatywną, tj. merytoryczną decyzję odmowną względem żądań wniosku<sup>21</sup>. Jest to bardzo istotna kwestia. W takiej bowiem sytuacji pojawi się legalna możliwość przeciwstawienia się stanowisku organu (poprzez wniesienie odwołania) przy wykorzystaniu trybu, który zapewnia wnioskodawcy pełnię praw i gwarancji procesowych. Uwzględnienie odwołania doprowadzi oczywiście do wzruszenia negatywnej dla wnioskodawcy decyzji i w konsekwencji umożliwi osiągnięcie pożądanego skutku, jakim będzie zainicjowanie sprawy.

Nie można nie odnieść wrażenia, iż przywołana linia w orzecznictwie sądów, mówiąca o sposobie i momencie zakwestionowania braku legitymacji procesowej, zdaje się nawiązywać raczej do założeń koncepcji subiektywnej strony w postępowaniu i zakładać istnienie automatyzmu uruchamianego wniesieniem podania, nawet gdy nie takie były właściwe intencje autorów tych orzeczeń. Można oczywiście polemizować, czy nie będzie w takiej sytuacji bardziej zasadne poprzestanie na wydaniu decyzji o umorzeniu postępowania, z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Decyzja taka, kończąca postępowanie w sprawie, mogłaby również zostać zaskarżona w drodze odwołania. Uniknęlibyśmy jednak, w ten sposób, kierowania decyzji merytorycznych do osób, które przymiotu bycia stroną najpewniej nie posiadają<sup>22</sup>.

Brak sformalizowania etapu wszczęcia postępowania, a także deklaratywne forowanie w judykaturze definicji obiektywnej strony, grożą jednak wystąpieniem poważnego niebezpieczeństwa – dojścia do odmowy nadania biegu podaniu strony z uwagi na stwierdzony *ex ante* brak legitymacji procesowej. Takiemu „uprzednio” dokonywanemu weryfikowaniu legitymacji procesowej może towarzyszyć np. skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie postępowania uproszczonego. W tej sytuacji strona nie będzie oczywiście mogła posłużyć się żadnym środkiem prawnym, gdyż nie da się go w sposób pewny i nie budzący wątpliwości wywieść z przepisów ustawy.

Jak na powyższą sytuację zareagować? Jakie środki zaradcze należałoby zastosować? W grę wchodzić mogą środki wywiedzione na drodze argumentacji *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. Trudniej jest – jak się wydaje – sformułować wartościowy argument *de lege lata*, a więc taki argument, który będzie „doszukiwał się” możliwości rozwiązania danej sprawy na gruncie

<sup>21</sup> Por. wyroki NSA: z 30 czerwca 1986 r. (ONSA 1987 r., z. 2, poz. 46) oraz z 15 października 1998 r. (sygn. akt III SA 955/97, nie publ.: „Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje wydawania odrębnego aktu administracyjnego orzekającego o tym, czy konkretna osoba jest, czy nie jest stroną. W orzecznictwie administracyjnym przyjmuje się, że ustalenie, czy żądanie wszczęcia postępowania [art. 61 § 1 k.p.a.] pochodzi od strony, powinno nastąpić w decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty lub w inny sposób kończący sprawę [art. 104 § 2 k.p.a.]”).

pozytywnego ustawodawstwa. Przedstawiam dwa takie rozwiązania. Pierwsze, ze zrozumiałych względów, ograniczone do określonych przypadków pozostawienia podania bez rozpoznania, dotyczyłoby możliwości procesowego wykorzystania koncepcji zakładającej, że pozostawienie podania bez rozpoznania mogłoby zostać w pewnej sytuacji procesowej potraktowane jako postanowienie kończące postępowanie w sprawie (*vide* rozważania poświęcone pozostawieniu podania bez rozpoznania). Jak pamiętamy, możliwość taka dotyczyłaby wyłącznie nieuzupełnienia w terminie braków podania (doszliśmy bowiem do wniosku, że niepodanie przez wnioskodawcę adresu unie możliwi wszczęcie postępowania – wystąpienie automatycznego skutku wszczęcia – z uwagi na niebezpieczeństwo wystąpienia „nieważności” postępowania). Postanowienie takie, jako że kończy postępowanie w sprawie, pomimo że nie podlega zaskarżeniu w toku instancji, będzie mogło zostać zaskarżone do sądu administracyjnego (na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), co również umożliwi osiągnięcie ważkiego dla wnioskodawcy celu: pozwoli mu się przeciwstawić dyktatowi organu i jego niejednokrotnie błędnym rozstrzygnięciom.

Znaleźć jednak trzeba, w ramach istniejących regulacji ustawowych (a właściwie z uwagi na brak określonych regulacji), sposób na zwalczenie odmowy nadania biegu naszemu podaniu, w sytuacjach innych niż wyżej wymienione, tj. gdy nie da się potraktować odmowy organu jako postanowienia, które kończy postępowanie administracyjne. Rozwiązanie takie będzie stanowiła możliwość posłużenia się środkami prawnymi, które służą przeciwstawianiu się bezczynności organów: zażaleniem na bezczynność i skargą na bezczynność do sądu administracyjnego, zwaną też w doktrynie skargą na „milczenie władzy”<sup>23</sup>. Opowiadając się za możliwością posiłkowania się instytucjami zwalczającymi bezczynność organów *nolens volens* zmuszeni będziemy opowiedzieć się także za automatyzmem uruchamianym wniesieniem podania. I na odwrót – w sytuacjach, w których automa-

---

<sup>22</sup> Por. B. Adamiak. Glosa do wyroku NSA z 7 września 1989 r., sygn. akt SA/Ka 441/89, opublikowana w OSP 1991/2/33: „Nie można [...] podzielić stanowiska sądu, iż w razie ustalenia, iż wszczęto postępowanie na żądanie podmiotu nie mającego legitymacji strony w danej sprawie, może wydać odmowną decyzję z przyczyn formalnych. W takim przypadku obowiązany jest wydać decyzję o umorzeniu postępowania”; M. Bogusz, Glosa do wyroku NSA z 21 września 2000 r., II SA/Ld 1077/97, opublikowana w OSP 2002/7-8/99: „Najwłaściwszym środkiem reakcji na złożenie podania przez podmiot nie będący stroną postępowania administracyjnego (nie mający interesu prawnego do udziału w tym postępowaniu) jest – w sytuacji, gdy przepisy prawa pozytywnego nie przewidują kompetencji organu administracji do wydania decyzji o odmowie wszczęcia danego postępowania – decyzja o umorzeniu postępowania.

<sup>23</sup> Stanowisko takie zdaje się przedstawiać NSA w tezie postanowienia z dnia 13 lipca 1983 r., sygn. akt II SA 593/83, ONSA 1983/2/55: „Artykuł 233 k.p.a. wyraźnie wyłącza załatwianie pism obywateli w ramach instytucji skarg i wniosków, jeśli dotyczą one spraw indywidualnych i pochodzą od strony; pismo takie wszczyna postępowanie administracyjne z dniem doręczenia organowi administracji państwowej (art. 61 § 3 k.p.a.). [...] Nie jest decyzją administracyjną pismo informujące stronę o niemożliwości załatwienia sprawy, podpisane przez urzędnika bez powołania się na upoważnienie organu administracji. Pismo takie oznacza uchylenie się od rozstrzygnięcia sprawy podlegającej załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. [...] Uchylenie się organu administracji państwowej od załatwienia sprawy w formie przewidzianej prawem uprawnia stronę do złożenia skargi na bezczynność organu zgodnie z art. 216 k.p.a.”. Por. też wyrok NSA z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SAB 240/00, nie publikowany: „W każdym wypadku zawiadomienia osoby o pozostawieniu podania bez rozpoznania, służy jej – gdy zarzuca ona organowi naruszenie prawa polegające na bezczynności – skarga na podstawie art. 17 ustawy o NSA (z 1995 r. – przyp. A.G.) z zachowaniem trybu określonego w art. 34 tej ustawy”.

tyzm ów nie występuje (patrz powyżej), odpadnie możliwość wniesienia w rozpatrywanej sytuacji zażalenia na bezczynność, *etc.* Nie będzie można zatem uciec się do tego środka w sytuacji, gdy np. wnioskodawca nie podał we wniosku swego adresu lub gdy organ nie jest w sprawie właściwy.

Posługiwaniu się dwoma przedstawionymi wyżej rozwiązaniami (wywiezionymi na drodze argumentacji *de lege lata*) towarzyszą niestety pewne wątpliwości. Są one nieuniknione, biorąc chociażby pod uwagę wielość stanowisk, jakie w tej kwestii występują w literaturze przedmiotu, a także w orzecznictwie sądowym. Musi to wywierać przemożny, nie zawsze pozytywny, wpływ na działalność orzeczniczą organów administracji. Stąd jawi się potrzeba odwołania się do argumentu *de lege ferenda*. Problemy takie usunie dopiero sformalizowanie etapu wszczęcia postępowania i stworzenie prawnej podstawy do wydawania -na etapie wszczęcia postępowania- zaskarżalnego orzeczenia (decyzji administracyjnej o odmowie wszczęcia postępowania zaskarżalnej na ogólnych zasadach lub postanowienia o odmowie wszczęcia, na które przysługiwałoby zażalenie).

#### PARTY'S PROCEDURAL POSITION AT THE STAGE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE INITIATION

##### Summary

This paper presents a discussion of the complex procedural position of a party in administrative proceedings at the stage of instigating ordinary first instance proceeding. Unlike appellate proceedings, these proceedings can be instigated both upon a motion of a party and *ex officio*. Proceedings are initiated on the party's motion if they seek to influence the party's rights and therefore end in a decision granting a new right, extend the existing powers, lifting the present obligations or stating inexistence of obligation. On the other hand, proceedings are instigated *ex officio* if in consequence of them some new obligations are imposed on the party, i.e. proceedings end in decisions imposing new obligations, extending already existent obligations, or stating the existence of certain obligations. The above lists of legal consequences of decisions ending first instance proceedings only serve as examples. The principle is clear: the party will demand an instigation of proceedings if it is in its interests and it will remain passive if its interests are threatened.