

I. ARTYKUŁY

ROMAN HAUSER

WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Problematyka wszczęcia postępowania administracyjnego należy do budzącej najwięcej sporów w doktrynie, brak też w tym zakresie pełnej jednolitości w orzecznictwie.

Ogólnie należy stwierdzić, że chodzi tu o zespół norm postępowania wyznaczających wstępne czynności organu o charakterze merytorycznym i formalnym, które początkują bieg postępowania administracyjnego. To właśnie prawidłowe wszczęcie postępowania będzie miało znaczenie dla ustalenia kręgu stron w postępowaniu, od daty wszczęcia postępowania zacznie biec kodeksowy termin załatwiania spraw itd.

Kodeks ustanawia generalną zasadę, że postępowanie administracyjne może być wszczęte na żądanie strony lub z urzędu. Wskazuje się zgodnie, że o tym czy postępowanie może być wszczęte na żądanie strony, czy na wniosek rozstrzygają przepisy materialnego prawa administracyjnego¹. Niekiedy jednak będą to przepisy samego k.p.a. (np. żądanie wszczęcia postępowania przez organizację społeczną działającą na prawach strony – art. 31, prokurator – art. 182, Rzecznik Praw Obywatelskich – art. 14 pkt 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. Nr 21, poz. 123 ze zm.). Wskazuje się też w orzecznictwie, że art. 233 k.p.a. wyraźnie wyłącza załatwianie pism obywateli w ramach instytucji skarg i wniosków, jeśli dotyczą one spraw indywidualnych i pochodzą od strony i że w związku z tym pismo takie wszczynają postępowanie administracyjne z dniem doręczenia organowi administracji państwowej².

2. Przepisy materialnego prawa administracyjnego kształtują stosunki administracyjnoprawne, a w szczególności, i to ma dla nas znaczenie, regulują wzajemne relacje między podmiotami stosunku. Przyjmuje się, że w stosunku prawnym między organem państwa a jednostką określone działanie organu ustala (w granicach wyznaczonych normami materialnego prawa administracyjnego), wynikające z norm tego prawa elementy w sytuacji prawnej podmiotu administrowanego, a więc jego obowiązki i uprawnienia³. W typowym stosunku administracyjnoprawnym organ administracji

¹ Por. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1995, s. 68; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996, s. 105; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa-Poznań 1996, s. 166; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 147.

² Postanowienie NSA z 13.07.1983 r. sygn. akt II SA 593/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 55.

³ Por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa 1973, s. 143.

będzie podejmował swoje działania w formie decyzji administracyjnej. Inaczej mówiąc, oświadczenie organu państwowego, ustalające uprawnienia i obowiązki podmiotu administrowanego, następować będzie w formie decyzji wydanej w przepisany trybie⁴. Zatem zasadniczo można przyjąć, że w typowym stosunku administracyjnoprawnym chodzi o określone zachowanie się organu administracyjnego, z którym przepisy materialnego prawa administracyjnego zezwalają na ustalenie czegoś w sytuacji prawnej podmiotu administrowanego. Jednocześnie mamy tu do czynienia z dwoma odrębnymi sytuacjami. W sytuacji pierwszej, ustanowiona w prawie materialnym norma kompetencyjna przyznaje organowi administracji państwowej kompetencję do dokonania czynności konwencjonalnej z takim skutkiem, że przez jej dokonania powstanie lub zaktualizuje się obowiązek określonego zachowania się adresata tej normy, czyli podmiotu administrowanego⁵. W wypadku drugim, powstaje sytuacja, gdy czynność jednostki administrowanej powoduje obowiązek działania organu administracji państwowej. Występuje tu stosunek między uprawnionym przez normę kompetencyjną a organem, który ma wydać decyzję. Chodzi zatem w tym przypadku o sytuację, gdy obywatel (inny podmiot administrowany) ma uprawnienie pojmowane jako obowiązek reagowania organu na czynność konwencjonalną obywatela.

Stosownie do tego, że w stosunku administracyjnoprawnym albo organ administracji jest uprawniony do jednostronnego nakładania określonych obowiązków na obywatela (inne podmioty) lub określania jego uprawnień, albo jednostka może domagać się od organu administracji państwowej pewnych rozstrzygnięć dotyczących jej praw i obowiązków, rozróżnić można dwojakiemu rodzaju stosunki administracyjnoprawne i w związku z tym różnie konstruowane uprawnienia do inicjowania procesu, w wyniku którego ma dojść do wydania decyzji administracyjnej, która jednostkowo i władczo określi sytuację prawną podmiotu administrowanego. W pierwszym wypadku kompetencji organu administracyjnego do jednostronnego regulowania praw i obowiązków podmiotu administrowanego odpowiada po stronie tego podmiotu obowiązek poddania się autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków podjętych przez organ w postępowaniu wszczętym z urzędu i znoszenia związanych z tym ograniczeń w korzystaniu ze swych uprawnień. Natomiast w drugim przypadku uprawnieniom jednostki odpowiada obowiązek organu administracji wszczęcia postępowania zgodnie z żądaniem, rozpatrzenia sprawy i podjęcia odpowiedniego rozstrzygnięcia. Wskazuje się też w związku z tym, że wyodrębnienie owych dwóch rodzajów stosunków administracyjnoprawnych prowadzi do prostej konsekwencji. Otóż, gdy stroną uprawnioną jest administracja państwowa to może skorzystać ze swych uprawnień w stosunku do innego podmiotu i skonkretyzować autorytatywnie jego prawa lub obowiązki w pewnej dziedzinie, albo gdy jest nią obywatel, może wystąpić z żądaniem dokonania takiej konkretyzacji. Z praktycznego punktu widzenia w zasadzie, gdy chodzi o nakładanie

⁴ Szerzej por. R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 30.

⁵ Por. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 17.

obowiązków na jednostki organ działa z urzędu, zaś gdy, orzeka o uprawnieniach podmiotu administrowanego to działa na wniosek uprawnionego⁶.

3. Konstrukcja przepisów postępowania administracyjnego w znacznym stopniu ogranicza zasadę dyspozycyjności, przede wszystkim przez pojawiające się w licznych przypadkach wynikających z norm materialnego prawa administracyjnego uprawnienia (niekiedy obowiązki) wszczynania postępowania z urzędu⁷. Rozwiązanie takie jest jednak prostą konsekwencją zadań administracji państwowej we współczesnym świecie. Nowym natomiast zjawiskiem jest wprowadzanie do kodeksu odstępstw od zasady dyspozycyjności wyznaczanej przez przepisy materialnego prawa administracyjnego i dopuszczanie, przy spełnieniu określonych warunków także w takich sytuacjach wszczęcia postępowania z urzędu – por. art. 61 § 2. Rozwiązania podobnego charakteru, choć mogą mieć niekiedy swoje uzasadnienie społeczne, czy też gospodarcze nie spotykają się z pełną aprobatą doktryny, która w szczególności podkreśla wyjątkowy charakter tej instytucji⁸.

4. Przepisy wyznaczające reguły wszczęcia postępowania administracyjnego podlegały zmianom w nieznacznym zakresie. W szczególności przepisy r.p.a.⁹ dopuszczały także wszczęcie postępowania z urzędu i na wniosek. Wskazywano w literaturze wprost, że chodzi tu o postępowanie “z urzędu” i postępowanie “na wniosek”¹⁰. W swej istocie niewielkim przekształceniom podlegały też instytucje procesowe związane z wszczęciem postępowania. R.p.a. regulował w tym zakresie wnoszenie podań do władz (art. 15), elementy podania (art. 16), wniesienie kilku spraw (art. 17), potwierdzenie odbioru podania (art. 18). Jak z tego wyliczenia wynika k.p.a. w pierwotnej wersji raczej precyzowało instytucje wszczęcia postępowania niż wprowadzało zupełnie nowe regulacje. Warto tu jednak wskazać na pełniejszą regulację unormowań dotyczących uzupełnienia braków podania, postępowanie w przypadku skierowania podania do organu niewłaściwego. W toku kolejnych nowelizacji wprowadzono do kodeksu także zupełnie nowe instytucje a w szczególności, możliwość wszczęcia postępowania z urzędu także w tych przypadkach, gdy przepisy materialnego prawa administracyjnego przewidują konieczność wniosku uprawnionego podmiotu (art. 61), współuczestnictwo formalne (art. 62). Warto też wskazać, że mimo postulatów doktryny nie dokonano zmian w przepisach, które w sposób pełniejszy lub bardziej precyzyjny normowałyby niektóre kwestie. W szczególności chodzić by tu mogło o prawną formę wszczęcia postępowania administracyjnego

⁶ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, “Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 19, Prawo XII 1964, s. 63.

⁷ Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa-Poznań 1996, s. 167.

⁸ Por. w szczególności, W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 135. Por. też, J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 148.

⁹ Rozporządzenie Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

¹⁰ Por. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 72.

go, sposoby ustalenia daty wszczęcia postępowania z urzędu, czy też skutki procesowe i formę prawną pozostawienia podania bez rozpoznania¹¹.

5. Z rozważań zawartych wyżej wynika, że do wszczęcia postępowania administracyjnego może dojść bądź wskutek żądania strony, bądź z urzędu. K.p.a. dopuszcza jednak i takie sytuacje, w których legitymowanym do wszczęcia postępowania jest i składający podanie i organ działający z urzędu (jest to następstwem celowo użytego znaku alternatywy nierozłącznej – "lub"). Z praktycznego punktu widzenia, gdy taka sytuacja wynika z obowiązujących przepisów prawa administracyjnego materialnego (przykładowo można tu wskazać art. 70 w zw. z art. 50 i 51 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. Nr 89, poz. 414) może tu chodzić o dwa różne sposoby postępowania. Po pierwsze, przyjmować prymat zasady dyspozycyjności i wszczynać wyłącznie postępowanie na wniosek lub tylko takie dalej prowadzić¹². Po drugie, stosować zasadę pierwszeństwa rozumianą w ten sposób, że skoro w jednej sprawie nie mogą toczyć się dwa postępowania, a przepisy prawa nie dają żadnych wskazówek, które postępowanie winno się toczyć, należy prowadzić dalej to postępowanie, które zostało już wszczęte (chyba, że z innych względów stało się np. bezprzedmiotowe).

Szereg istotnych kwestii związanych z istotą wszczęcia postępowania oraz skutkami wszczęcia postępowania rozstrzygnęło orzecznictwo sądowe. W szczególności istotne są tu ustalenia, z których wynika poszanowanie dyspozycyjności. W wielu orzeczeniach akcentuje się konieczność wszczęcia postępowania jako swoistego następstwa realizacji praw obywatelskich. W szczególności wskazuje się, że organ administracji nie może odmówić wszczęcia postępowania na wniosek strony, mimo oceny, że żądanie strony jest bezzasadne z przyczyn formalnych lub merytorycznych¹³. Ten kierunek orzecznictwa chroniący prawa obywatela poprzez stworzenie możliwości weryfikacji stanowiska organu administracji państwowej poprzez uruchomienie środków zaskarżenia był wzmacniany i uzupełniany. Wskazuje się np. że przepisy szczególne dotyczące postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych nie wyłączają obowiązku wszczęcia postępowania z urzędu i zawiadomienia o tym wszystkich osób będących stronami w sprawie¹⁴, przyjęto też, że przeprowadzenie postępowania w sprawie karnej skarbowej nie może zastąpić wszczęcia i przeprowadzenia postępowania podatkowego, mającego na celu ustalenie wysokości zobowiązań podatkowych¹⁵. Z drugiej jednak strony zasadnie stwierdza się, że jeżeli żądanie strony nie dotyczy sprawy podlegającej rozstrzygnięciu co do istoty przez organ administracji, postępowanie administracyjne wszczęte takim żądaniem, jako bezprzedmiotowe, powinno ulec umorzeniu, bez względu na przyczyny, z powodu których strona wystąpiła z tym wnioskiem¹⁶.

¹¹ Szerzej zagadnienia te omawia Z. Janowicz. *Kodeks*, op. cit. s. 167, 169, 175.

¹² Tak zdaje się B. Adamiak, J. Borkowski. *Polskie postępowanie administracyjne*, op. cit., s. 105.

¹³ Wyrok NSA z 18.01.1989 r. sygn. akt III SA 903/88, "Gazeta Prawnicza" 1989, nr 2, s. 8.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 29.03.1988 r. sygn. akt III ARN 7/88, OSNCAP 1990, nr 9, poz. 117.

¹⁵ Wyrok NSA z 19.06.1989 r. sygn. akt III SA 464/89, ONSA 1989, nr 2, poz. 75.

¹⁶ Wyrok NSA z 25.01.1990 r. sygn. akt II SA 1240/89, ONSA 1990, nr 1, poz. 16.

6. Szczególnym przypadkiem jest wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Przepis ten, jak wskazano, o charakterze wyjątkowym dopuszcza wszczęcie postępowania ze względu na szczególnie ważny interes strony. Ocena, czy interes strony jest szczególnie ważny należy do organu wszczynającego postępowanie. Winno tu chodzić o stosunkowo nieliczne przypadki, gdy np. w sposób nie budzący wątpliwości wiadomo, że strona sama nie będzie inicjowała postępowania (czy to ze względów zdrowotnych, społecznych) a brak też podmiotu, który byłby uprawniony do działania zamiast strony. Sama zaś sprawa dotyczyłaby istotnych kwestii wymagających rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej (np. zabezpieczenie budynku, skorzystanie z prawem przewidzianego szczególnego uprawnienia itd.). Wyjątkowość tego sposobu wszczęcia postępowania uwypukla zdanie drugie art. 61 § 2. Prowadzenie bowiem postępowania wszczętego z urzędu w sprawie, w której przepis wymaga wniosku strony uzależnione jest od uzyskania od strony zgody, w toku toczącego się już postępowania, na jego dalsze prowadzenie. W przypadku nieuzyskania takiej zgody postępowanie należy umorzyć.

7. Obowiązujące przepisy nie określają formy prawnej wszczęcia postępowania administracyjnego. Zagadnienie to rodzi też szereg wątpliwości w doktrynie. Przykładowo przyjmuje się niekiedy, że wszczęcie postępowania następuje w drodze swoistego postanowienia, na które nie służy zażalenie¹⁷. Wydaje się, że szukanie konstrukcji uznających czynność wszczęcia postępowania jako swoistego postanowienia, czy też innych sformalizowanych form nie znajduje uzasadnienia. W orzecznictwie sądowym wskazano wprost, że przepisy prawa polskiego – poza wyjątkowym przypadkiem art. 31 § 2 k.p.a. nie przewidują wydania odrębnego postanowienia w przedmiocie wszczęcia postępowania¹⁸. Dodatkowo należy też tu przywołać odrębne reguły wszczynania postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego.

Należy raczej przyjąć, że na gruncie k.p.a. samo wniesienie żądania lub podjęcie czynności urzędowej (przy sprawach wszczynanych z urzędu) z określoną datą, powoduje z mocy prawa wszczęcie postępowania¹⁹. W tym też kierunku poszło orzecznictwo sądowe, w którym wychodząc ze stwierdzenia, że przepisy kodeksu nie dają podstawy do wydawania odrębnego aktu administracyjnego orzekającego o tym, czy konkretna osoba jest stroną przyjmuje się w szczególności, iż ustalenie, czy żądanie pochodzi od strony, powinno nastąpić w decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty lub w inny sposób kończącej sprawę²⁰. W innym wyroku stwierdza się, że złożenie wniosku przez osobę, która w sprawie nie jest stroną ani nie działa jako pełnomocnik lub przedstawiciel strony, powinno powodować wydanie decyzji odmownej z przyczyn formalnych, tj. z powodu braku

¹⁷ Tak w szczególności, E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 144.

¹⁸ Wyrok NSA z 15.06.1992 r. sygn. akt V SA 178/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 20

¹⁹ Podobnie B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, op. cit., s. 104.

²⁰ Wyrok NSA z 30.06.1986 r. sygn. akt III SA 97/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 46.

legitymacji procesowej wnioskodawcy²¹. Podobne stanowisko prezentowane jest też w literaturze przedmiotu²². Z drugiej jednak strony przyjęto też w orzecznictwie, że żądanie o charakterze cywilnoprawnym, skierowane do organu administracji rządowej lub samorządowej, nie wszczyna postępowania administracyjnego na podstawie art. 61 § 3 k.p.a.²³.

8. Art. 61 § 3 wskazuje, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji państwowej. Kodeks natomiast nie reguluje wprost daty wszczęcia postępowania z urzędu. Przyjmując poprzednio dokonane ustalenia należy stwierdzić, że wniesienie żądania przez stronę powoduje z mocy prawa wszczęcie postępowania w dniu doręczenia żądania organowi administracji państwowej. Wydaje się, choć kodeks tego nie normuje, że chodzić tu będzie o doręczenie żądania organowi właściwemu w sprawie. Zgłoszenie żądania innemu organowi, choć z innych względów będzie wywoływało określone skutki prawne (np. w zakresie dochowania terminu), nie powoduje wszczęcia postępowania.

W szeregu kwestiach szczegółowych wypowiedziało już się orzecznictwo sądowe, w którym uznano np., że złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji wszczyna postępowanie w nowej sprawie²⁴, zwrócenie się do naczelnego organu administracji państwowej z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją tego organu, powoduje wszczęcie postępowania określonego w art. 127 § 3 k.p.a. w dniu doręczenia wniosku organowi²⁵, datą wszczęcia postępowania administracyjnego jest data doręczenia organowi administracji wniosku strony (inwestora) o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego²⁶, datą wszczęcia postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego jest data podjęcia przez radę wydziału szkoły wyższej uchwały o wszczęciu przewodu habilitacyjnego²⁷.

Powszechnie w literaturze przyjmuje się, że wszczęcie postępowania z urzędu następuje z chwilą podjęcia pierwszej czynności procesowej w sprawie. Pozytywnie należy ocenić te poglądy doktryny, w których przyjmuje się, że taką czynnością będzie przede wszystkim dzień zawiadomienia o wszczęciu postępowania, a w braku takiego zawiadomienia, dzień pierwszego wezwania w sprawie²⁸. W tym kierunku zmierza też orzecznictwo sądowe, w którym przyjmuje się, że wobec faktu, że k.p.a. nie rozstrzyga sposobu ustalenia daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, za datę taką można uznać dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego

²¹ Wyrok NSA z 7.09.1989 r. SA/Ka 441/89, OSP 1991, nr 2, poz. 33.

²² Por. np. Z. Janowicz, *Komentarz*, op. cit., s. 168; E. Iserzon, J. Starościk, *Komentarz*, op. cit., s. 144.

²³ Wyrok NSA z 26. 02.1992 r. sygn. akt I SA 1408/91, "Wokanda" 1992, nr 5, s. 26.

²⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z 17.02.1993 r. sygn. akt III ARN 98/92, *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego*, pr. zb. pod red. R. Hausera, Warszawa 1995, s. 149.

²⁵ Postanowienie NSA z 27.08.1986 r. sygn. akt I SA 1278/85, ibidem, s. 147.

²⁶ Postanowienie NSA z 25.05.1981 r. sygn. akt I SA 678/81, "Gazeta Prawnicza" 1982, nr 1, s. 8.

²⁷ Postanowienie NSA z 7.01.1993 r. sygn. akt I SA 1935/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 31.

²⁸ Tak w szczególności Z. Janowicz, *Komentarz*, op. cit., s. 148.

uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stroną²⁹.

Orzecznictwo także w szeregu konkretnych sprawach ustala *ad casum* datę wszczęcia postępowania z urzędu. W szczególności przyjęto, że zgłoszenie zeznania podatkowego, w braku innych dowodów, może być przyjęte za pierwszą czynność w sprawie, na podstawie której ustala się datę wszczęcia postępowania, taki sam skutek przypisuje się złożeniu wniosku organowi administracji o zastosowaniu opodatkowania w formie ryczałtu podatkowego³⁰, datą wszczęcia postępowania administracyjnego może być przesłuchanie świadka, jako pierwsza czynność podjęta przez organ administracji z urzędu³¹.

9. Z art. 61 § 4 interesującego nas przepisu wynika dla organu administracji obowiązek ustalenia jakie podmioty są stronami wszczętego postępowania i zawiadomić je, że biorą udział w takim postępowaniu. Ustalenie kto jest stroną postępowania będzie następowało w oparciu o przepisy art. 28 k.p.a. Zawiadomienie to ma istotne skutki tak, gdy chodzi o zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania, jak i ewentualne skutki w postaci możliwego uruchomienia nadzwyczajnych środków zaskarżenia (wznowienie postępowania). Wskazuje się w orzecznictwie, że np. postępowanie zmierzające do wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej może być prowadzone tylko po wydaniu przez organ i doręczeniu wszystkim stronom wymaganego postanowienia o wznowieniu postępowania lub też zawiadomieniu, o którym mowa w art. 61 § 4³².

Ustalenie kręgu podmiotów, które są stronami postępowania ma też znaczenie dlatego, że wnioski o wszczęcie postępowania mogą być w zasadzie składane do momentu wydania decyzji przez organ I instancji. Do tej bowiem chwili mają one sens i spowodują, że będzie można uznać, iż w postępowaniu brały udział wszystkie strony postępowania i postępowanie to nie było dotknięte wadą polegającą na pozbawieniu strony prawa do czynnego udziału w postępowaniu³³.

10. Jak już wskazano, art. 62 został wprowadzony do k.p.a. nowelizacją z 1980 r. Podkreśla się, że służyć on ma lepszej ochronie interesów stron, ma też realizować dążenie do usprawnienia i przyspieszenia postępowania administracyjnego³⁴. Jest to jedyny przepis w k.p.a. dopuszczający połączenie dwóch lub więcej spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia³⁵. Wskazuje się też w doktrynie, że przepis ten może korzystnie wpływać na przestrzeganie zasady równości obywateli w postępowaniu administracyjnym³⁶.

²⁹ Postanowienie NSA z 4.03.1981 r. sygn. akt SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15.

³⁰ Postanowienie NSA z 1.03.1982 r. sygn. akt II SA 273/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 21.

³¹ Postanowienie NSA z 22.04.1981 r. sygn. akt SA 1089/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 34.

³² Wyrok NSA z 26.05.1989 r. sygn. akt IV SA 339/89, ONSA 1989, nr 1, poz. 50.

³³ Wyrok NSA z 1.06.1982 r. sygn. akt. II SA 562/82, *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego* [...], op. cit., s. 144.

³⁴ Por. np. J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, op. cit., s. 149.

³⁵ Por. w szczególności wyrok NSA z 21.10.1992 r. sygn. akt V SA 436 - 466/92, ONSA 1993, nr 1 - 3, poz. 178.

³⁶ Por. Z. Kmiecik, *Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA*, "Państwo i Prawo" 1988, z. 10, s. 58.

W literaturze przedmiotu nie ma zgodności co do charakteru współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym. Wskazuje się, że jest to współuczestnictwo materialne³⁷ lub, że chodzi tu o procesowe rozwiązanie formalne³⁸. Przepis art. 62 został przejęty z k.p.c. (art. 72), ale w dość uproszczonej postaci. Należy przyjąć, kierując się treścią art. 62 oraz doktryną procesu cywilnego³⁹, że współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym ma charakter formalny. Istotą współuczestnictwa w ujęciu k.p.a. jest łączne spełnienie następujących przesłanek: tożsamość stanu faktycznego, analogiczna podstawa prawna oraz właściwość jednego organu administracji państwowej. Te ustawowe przesłanki nie budzą same wątpliwości, pojawiają się one dopiero wówczas, gdy chodzić będzie o ustalenie czy prawa i obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego i z tej samej podstawy prawnej. W swej istocie należy w każdym przypadku oddzielnie badać elementy stosunku administracyjnoprawnego a w szczególności prawa i obowiązki podmiotów tego stosunku. Należy zbadać, czy w istocie chodzi stronom o realizację takiego samego rozszerezenia i czy w każdym przypadku występuje też sama podstawa materialnoprawna stosunku administracyjnoprawnego⁴⁰.

Wydaje się oczywiste, że prowadzenie jednego postępowania może mieć miejsce tylko wówczas, gdy strony żądają tego samego. Podkreśla się zasadnie w orzecznictwie, że postępowanie administracyjne toczy się w tej samej sprawie, gdy istnieje tożsamość podmiotów, przedmiotu i treści stosunku administracyjnego⁴¹. Stanowisko powyższe prowadzi do przyjęcia poglądu, że przepisu art. 62 nie można stosować do sprawy, w której jest wiele stron o sprzecznych lub uzależnionych od siebie interesach⁴². Nie ma jednak przeszkód by doszło do połączenia sprawy wówczas gdy wiadomo, że tylko jedna ze stron uzyska decyzję pozytywną. Tak należy rozumieć sformułowane w orzecznictwie stanowisko, że załatwiając sprawę, w której w charakterze stron występuje kilka osób o rozbieżnych interesach, organ administracji państwowej powinien stosować art. 62 k.p.a., a w szczególności wydać jedną decyzję, w której rozstrzyga o istocie sprawy w stosunku o wszystkich zainteresowanych⁴³. W tym też kierunku zdąża orzecznictwo wskazując np., w przypadku gdy o udzielenie zezwolenia na prowadzenie sprzedaży alkoholu w jednym wolnym punkcie sprzedaży ubiegają się dwie lub więcej osób, obowiązkiem organu wydającego zezwolenie jest sięgnięcie do art. 62 k.p.a. i prowadzenie jednego postępowania dotyczącego wniosków tych stron⁴⁴. Podobnie rzecz się ma w przypadku postępowań konce-

³⁷ Por. Z. Janowicz, *Komentarz*, op. cit., s. 170 - 172.

³⁸ Por. J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego*, *Komentarz*, op. cit., s. 149 - 150.

³⁹ Por. w szczególności, W Siedlecki, *Postępowanie cywilne, zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 138 - 139. Por. też W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995, s. 120 - 121.

⁴⁰ Por. też wyrok NSA z 22.09.1981 r. sygn. akt II SA 470/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 90.

⁴¹ Wyrok NSA z 29.06.1983 r. sygn. akt II SA 332/83. GAP 1987, nr 2, poz. 46.

⁴² Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, op. cit., s. 108.

⁴³ Wyrok NSA z 9.04.1981 r. sygn. akt SA 337/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 30.

⁴⁴ Wyrok NSA z 14.01.1993 r. sygn. akt SA/Wr 1408/92, *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego* [...], op. cit., s. 153.

11. Prowadzenie jednego postępowania i wydanie w skutkach tylko jednej decyzji administracyjnej może pozwolić na pełniejsze i bardziej obiektywne zbadanie stanu faktycznego, jak i ustalenie zasadności przesłanek stanowiących podstawy rozstrzygnięcia. Z tych względów w orzecznictwie wskazuje się na potrzebę korzystania z możliwości prowadzenia jednego postępowania przy spełnieniu ustawowych przesłanek współuczestnictwa w postępowaniu. Stanowisko to podkreślane w wielu orzeczeniach⁴⁵, akceptowane też jest przez doktrynę. W szczególności wskazuje się, że organ wszczynając postępowanie administracyjne na żądanie strony lub z urzędu powinien badać czy istnieje możliwość prowadzenia jednego postępowania w kilku sprawach⁴⁶. Sam ustawodawca jest tu mniej stanowczy, w art. 62 stwarza organowi możliwość takiego postępowania ("można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie"). Należy przyjmować, że ta możliwość, jak i szereg innych procesowych uprawnień organu pozostawiona jest jego ocenie. Dokonując takiej oceny organ w szczególności winien dodatkowo kierować się zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego.

⁴⁵ Por. np. wyrok NSA z 4.09.1981 r. sygn. akt II SA 52/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 83; wyrok NSA z 2.07.1982 r. sygn. akt I SA 438/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 68.

⁴⁶ Por. w szczególności B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, op. cit., s. 107.