

UCZESTNICY OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

§1. Pojęcie uczestników postępowania administracyjnego

Za uczestników postępowania uznaje się w doktrynie osoby fizyczne, osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, które w sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego nie mają interesów chronionych przez prawo, lecz są zainteresowane daną sprawą:

- albo ze względu na ich faktyczne interesy i wobec tego rozstrzygnięcie sprawy nie będzie dla nich obojętne (**tzw. osoby zainteresowane**),
- albo ze względu na ich udział w niektórych czynnościach postępowania (świadek, biegły oraz osoba trzecia wezwana do przedstawienia przedmiotu oględzin), ale sam wynik tego postępowania będzie pozostawał wtedy poza sferą ich zainteresowania – **osoby uczestniczące w określonych czynnościach procesowych ze względu na swoje właściwości**¹.

Wydaje się, że w tej grupie podmiotów postępowania, poza wyżej wskazanymi sferami „zainteresowań” sprawą, wyodrębnić należy jeszcze jedną. Jest nią sfera „zainteresowania” wynikająca lub mogąca wynikać z realizacji ustawowych lub statutowych zadań określonego podmiotu. Chodzi zatem o te podmioty, których obowiązek lub prawo uczestniczenia w określonych czynnościach postępowania związany jest z wykonywaniem ich ustawowych lub statutowych zadań (**podmioty uczestniczące w określonych czynnościach procesowych ze względu na zadania**). Problem dotyczy w szczególności dwóch podmiotów. Pierwszym jest organ egzekucyjny. Jego rola jest tu wyjątkowa. Może on wystąpić do organu, który wydał decyzję, z żądaniem wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji (art. 113 § 2 KPA). Żądanie takie wszczyna postępowanie incydentalne, w którym organowi egzekucyjnemu przysługuje określony katalog uprawnień. Drugi podmiot, wymagający uwagi, to organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony (art. 31 § 5 KPA). Za zgodą organu administracji publicznej może ona przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

§ 2. Osoba zainteresowana

Pojęcie „osoby interesowanej” (obecnie mówić by należało o osobie zainteresowanej), obok pojęcia strony wprowadziło do polskiego postępowania administracyjnego rozporządzenie Prezydenta Rzeczypos-

¹ B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 159-160.

spolitej z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym². Art. 9 ust. 1 rozporządzenia za osobę interesowaną uznawał każdego, kto żądał czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosiła, lub czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczyła. Stroną postępowania była natomiast taka osoba interesowana, która uczestniczyła w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu (ust. 2 art. 9). W świetle tych postanowień pojęcie osoby zainteresowanej było pojęciem szerszym od strony³. Odmienne przedstawiał się natomiast zakres uprawnień przysługujący tym podmiotom. Pełnia praw procesowych przysługiwała stronie⁴. Osobie zainteresowanej, jako że cechował ją tylko interes faktyczny, znajdujący się poza sferą prawa⁵ przyznano w sposób wyraźny nieliczne uprawnienia: prawo do wyznaczenia pełnomocnika (art. 11), prawo (przysługujące również pełnomocnikowi) „dowiadywania się o biegu sprawy” (art. 14), prawo wzięcia udziału w rozprawie, zapoznania się ze sprawą i złożenia na niej oświadczeń (art. 46 i 47), prawo złożenia wniosku o uchylenie decyzji jako nieważnej (art. 101 ust. 1). W piśmiennictwie wskazywano jednak, że sama ustawowa definicja osoby zainteresowanej „zawiera w sobie ponadto jakieś elementy merytorycznej aktywności osoby zainteresowanej w stosunku do toczącego się postępowania administracyjnego względnie do jego wyników. (...) Skoro za osobę zainteresowaną należy uważać każdego, kto „żąda czynności władzy”, albo „czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy”, to wydaje się oczywiste, że ustawowa definicja osoby zainteresowanej zakłada w ten sposób jej czynny stosunek (w postaci składania oświadczeń) do działań względnie zaniechań organu administracji państwowej w toku postępowania administracyjnego, i że dopuszczalność realizacji tej aktywności nie wymaga osobnego uzasadnienia w jakichś przepisach szczególnych”⁶.

K.p.a. nie uregulował w sposób ogólny sytuacji prawnej osoby zainteresowanej. Nie oznacza to jednak, że całkowicie pominął tę kategorię pod-

2 Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.

3 Wyrok NTA z 1 IV 1932 r., I. rej. 5705/30, cyt. za E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo - Okólniki*, Kraków 1937, s. 28; R. Hausner, *Osoby interesowane i ich pełnomocnicy*, „GAiPP” 1933, nr 23, s. 776.

4 por. M. Zimmermann, *Postępowanie administracyjne ogólne* w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 371.

5 E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, „PiP” 1958, z. 3, s. 389.

6 W. Dawidowicz, *Zagadnienie „osoby zainteresowanej” we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym* w: *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga ku czci Ludwika Bara*, Ossolineum 1983, s. 70.

miotów⁷. Trzy różne przepisy kodeksu nawiązują do tej podgrupy uczestników postępowania.

Pierwszą normą wiążącą się z pojęciem osoby zainteresowanej jest art. 7 *in fine* KPA, wyrażający zasadę ogólną uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Jak podkreśla B. Adamiak, „Przy ustaleniu zakresu pojęcia „słuszny interes obywateli” należy uwzględnić nie tylko słuszny interes strony (stron) postępowania, ale również jednostek, które mają w sprawie słuszny interes faktyczny – czyli również interes zainteresowanego. (...) Obowiązek uwzględnienia przy załatwianiu sprawy również interesów faktycznych jednostek jest zatem istotną dla tej kategorii interesu możliwością ich ochrony”⁸. Ochrona ta następuje z urzędu. Nie wiąże się z nią legitymacja do wnoszenia środków zaskarżenia.

Do kodeksowych przepisów uwzględniających „zainteresowanego” należy również art. 58. Wprost mówi on o „zainteresowanym” i przyznaje mu konkretne uprawnienie procesowe w postaci legitymacji do wystąpienia z prośbą o przywrócenie terminu. Nauka, opierając się na wykładni celowościowej, użytemu w tym przepisie pojęciu „zainteresowany” nadaje szerokie znaczenie, obejmując nim nie tylko osoby mające w sprawie interesy faktyczne, ale również osoby uczestniczące w niektórych czynnościach postępowania, np. świadków, biegłych, osoby trzecie⁹. W ocenie W. Dawidowicza, „z instytucji tej mogą korzystać także „wnoszący podanie” choćby nie byli stronami. Wskazuje na to np. art. 59 § 2 (obecnie art. 64 § 2 - przyp. Aut.) KPA, gdy mówi ogólnie o terminie dla usunięcia braków podania. Autor ten proponuje jednocześnie zastąpienie formuły „na prośbę zainteresowanego” poprawniejszą formułą: „na prośbę osoby, której termin dotyczy”, „w ten bowiem sposób uniknęłoby się niespotykanego w żadnym innym artykule KPA wyrazu >>zainteresowany<<”¹⁰. W późniejszym swoim podręczniku Autor wyraża natomiast pogląd, iż „Przez termin >>zainteresowany<<, którego nie używają dzisiaj przepisy o postępowaniu administracyjnym, należy obecnie rozumieć uczestników postępowania administracyjnego, a więc stronę oraz uczestników postępowania na prawach strony”¹¹. Roz-

7 Por. T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „PiP” 1960, z. 3, s. 464-466.

8 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 71-72; T. Woś, *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego* (art. 7 *in fine* KPA), KSP, Rok XX – 1987, s. 106.

9 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 327-328.

10 W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 141.

11 W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 97.

strzygnięcie podania zainteresowanego o przywrócenie terminu, bez względu czy ma charakter pozytywny czy negatywny, następuje zawsze w formie postanowienia. Zgodnie z § 1 art. 59 KPA od postanowienia o odmowie przywrócenia terminu służy zażalenie, za wyjątkiem postanowień o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia, które są ostateczne (§ 2). Wobec braku w tym przepisie jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych, przyjąć trzeba, że legitymacja zażaleniowa przysługuje zainteresowanemu w znaczeniu wyżej określonym.

Konstrukcją „osoby zainteresowanej” posługuje się w kodeksie ponadto art. 90 § 3, stanowiąc o obowiązku organu administracyjnego zawiadomienia o rozprawie państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także innych osób, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot. W tym przypadku organ wzywa je do wzięcia udziału w rozprawie, albo złożenia przed rozprawą oświadczenia i dowodów dla jego poparcia. Przytoczona formuła spotkała się w piśmiennictwie ze zróżnicowaną oceną. Raz podnosi się zarzuty, że „następuje tu rozszerzenie kręgu uczestników rozprawy o podmioty, które – o ile nie są stronami – nie mają legitymacji do udziału w postępowaniu administracyjnym (...). Dalej udział tych podmiotów na rozprawie ma być uzasadniony „ze względu na jej przedmiot”, co trudno ocenić inaczej, niż jako zawoalowanie interesu, ze względu na który umożliwia się państwowym jednostkom organizacyjnym i „innym osobom” udział w rozprawie; można przypuszczać, iż nie musi to być wcale interes oparty na prawie administracyjnym”¹². Podkreśla się, że „jeżeli okoliczność, ze względu na którą organ powinien zawiadomić powyższe podmioty o rozprawie ma równocześnie uzasadniać obowiązek wezwania ich na rozprawę, to z pewnością jest tu o jedną czynność za dużo”¹³. Inne stanowisko w ocenie powyższego przepisu, oparte na roli rozprawy administracyjnej, zajmuje natomiast E. Iserzon. Jego zdaniem „wobec istnienia po stronie organu podobnego obowiązku, każda jednostka fizyczna lub prawna, każda jednostka organizacyjna, państwowa lub społeczna itp., która wezwana zgłosi się na rozprawę celem obrony swych interesów choćby tylko faktycznych, powinna być do udziału w rozprawie dopuszczona. W ten sposób rozprawa staje się instrumentem szerokiego udziału społecznego w każdej indywidualnej sprawie, instytucją umożliwiającą osobom interesowanym w najszerszym, bo potocznym, znaczeniu tego terminu ochronę swoich jakichkolwiek interesów w sprawie”¹⁴. Na osobach

12 W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 166.

13 W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego...*, s. 108.

14 E. Iserzon, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, maszynopis w INP PAN, s. 76.

zainteresowanych, uczestniczących w rozprawie, ciężą przede wszystkim określone obowiązki, zwłaszcza obowiązek właściwego zachowania się w trakcie jej przeprowadzania. W przypadku naruszenia tego obowiązku, kierujący rozprawą, sprawując tzw. policję sesyjną, może zastosować wobec nich określone w art. 96 KPA środki przeciwdziałania. W pierwszej kolejności ostrzega takie osoby (np. przysłuchujące się przebiegowi rozprawy i głośno wyrażające swoje uwagi co do wyjaśnień stron, ich żądań, propozycji, zarzutów) o groźbie wydalenia z miejsca rozprawy. W braku skuteczności ostrzeżenia, kierujący rozprawą, według uznania, może: wydalić taką osobę z miejsca rozprawy, ukarać ją grzywną w wysokości do 100 zł, zastosować oba te środki łącznie. Zastosowanie któregośkolwiek ze środków policji sesyjnej, poza ostrzeżeniem, następuje w formie postanowienia w stosunku do jednego z nich, a mianowicie postanowienia o ukaraniu grzywną, przepis art. 96 zd. drugie przewiduje możliwość wniesienia zażalenia. W przypadku ukarania grzywną osoby zainteresowanej, to jej przysługiwać będzie legitymacja zażaleniowa.

§ 3. Osoby uczestniczące w określonych czynnościach procesowych ze względu na swoje właściwości

Do tej grupy zaliczyć należy: świadka, biegłego oraz osobę trzecią wezwaną do przedstawienia przedmiotu oględzin. Podmioty te nie mają w sprawie „własnego” interesu, ani prawnego ani faktycznego, uczestniczą natomiast w określonych czynnościach postępowania ze względu na swoje właściwości, dysponując w nim określonymi obowiązkami i uprawnieniami.

Do podstawowych obowiązków **świadka** (osoby fizycznej posiadającej zdolność do wystąpienia w charakterze świadka) należy jego udział w postępowaniu w tej roli. Ze względu na formułę art. 83 § 1 KPA o brzmieniu „nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka”, podkreślić należy obowiązek prawny wystąpienia w charakterze świadka. Wyjątek od tego obowiązku wprowadzają instytucje odmowy zeznań i odmowy odpowiedzi na pytanie (pytania). Kodeks mówi tu o przysługującym świadkowi „prawie odmowy zeznań” oraz „prawie odpowiedzi na pytania”, o których organ ma nadto obowiązek świadka pouczyć, tak samo jak o odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 83 § 3). W tym zakresie następuje zatem wyłączenie lub ograniczenie wskazanego obowiązku. Dla zapewnienia prawidłowego wykonywania obowiązków świadka, kodeks ustanawia środki przymusu. Zgodnie z art. 88 § 1 KPA, świadek który: 1) będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51), mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny; 2) bezzasadnie odmówił złożenia zeznania; w doktrynie proponuje się szeroką interpretację tego sformułowa-

nia, obejmując nim również nieuzasadnioną odmowę odpowiedzi na pytanie¹⁵, 3) bezzasadnie odmówił udziału w innej czynności urzędowej; może zostać ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania - grzywną do 200 zł. Na postanowienie o ukaraniu świadkowi służy zażalenie. Ukazanie grzywną nie wyklucza możliwości zastosowania do opornego świadka środków przymusu, przewidzianych w przepisach szczególnych (art. 88 § 3), zwłaszcza w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶.

Obowiązkiem **biegłego**, czyli osoby fizycznej powołanej przez organ prowadzący postępowanie do udziału w postępowaniu dotyczącym innego podmiotu, jest wydanie opinii w danej sprawie ze względu na posiadaną wiedzę fachową w tej dziedzinie¹⁷. Również w stosunku do biegłego, dla zagwarantowania prawidłowości w realizacji jego obowiązków, kodeks wprowadza środki przymusu. Biegły, który: 1) będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51), mimo prawidłowego wezwania nie stawiał się bez uzasadnionej przyczyny; 2) bezzasadnie odmówił wydania opinii; 3) bezzasadnie odmówił udziału w innej czynności urzędowej, może zostać, podobnie jak świadek, ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania - grzywną do 200 zł. Na postanowienie o ukaraniu biegłego służy zażalenie.

Szczególnym uczestnikiem czynności dowodowych może być „**instytut naukowy**” lub „**naukowo badawczy**” oraz „**instytucja specjalistyczna**”. Instytuty te nie mieszczą się w pojęciu „biegłych”, o których mowa w art. 84 § 1 KPA. Dowód z opinii takiego instytutu należy do kategorii środków dowodowych nienazwanych. Opinia instytutu powinna być podjęta kolektywnie, po wspólnym przeprowadzeniu badania oraz powinna wyrażać stanowisko nie poszczególnych osób, lecz instytutu, który te osoby reprezentują. To instytut odpowiada za opinię (ekspertyzę) i gwarantuje jej prawidłowość swoim autorytetem¹⁸.

Regulacja kodeksowa nakłada na **osobę trzecią** dwa podstawowe obowiązki procesowe: okazania przedmiotu oględzin, udziału w innej czyn-

15 B. Adamiak, *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „AUWr” nr 665, PPA XVIII, Wrocław 1984, s. 55-56.

16 Tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 110, poz. 968 z późn. zm.

17 W. Dąbrowski, *Biegły w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1967, s. 14; B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 123.

18 Zob. szerzej G. Łaszczyca, B. Wartenberg-Kempka, *Środki dowodowe nienazwane w ogólnym postępowaniu administracyjnym w: „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i praktyka”, Rok I, pod red. G. Łaszczycy, Sosnowiec 2000, s. 60-61.*

ności urzędowej. Bezzasadna odmowa wykonania któregokolwiek z tych obowiązków rodzi konsekwencje w postaci możliwości zastosowania przez organ środków przymusu. Są nimi: grzywna do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania - grzywna do 200 zł. Na postanowienie o ukaraniu osobie tej służy zażalenie.

Poza prawem wniesienia zażalenia, osoba ukarana grzywną (świadek, biegły, osoba trzecia) może podjąć także obronę poprzez złożenie wniosku o zwolnienie od kary, wskazując na przyczyny nieobecności, powody odmowy złożenia zeznań, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin. W literaturze podkreśla się konieczność ścisłego rozgraniczania tych środków. „Wniosek ukaranego” nie jest zażaleniem. Jest to „wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy incydentalnej, jaką jest wymierzenie kary grzywny”¹⁹. Różny jest w przypadku tych środków ich adresat. Wniosek kierowany jest wyłącznie do organu przeprowadzającego dowód, zażalenie natomiast do organu wyższej instancji. KPA nie wskazuje wprost na formę rozstrzygnięcia tego wniosku. Nie powinno jednak budzić wątpliwości twierdzenie, iż organ wydaje w tej kwestii postanowienie. Przemawiają za tym dwa argumenty. Po pierwsze, to postanowienie w myśl art. 123 § 2 jest aktem przewidzianym do rozstrzygania poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania. Po wtóre, art. 88 § 2 zd. stanowi: na odmowę zwolnienia od kary służy zażalenie. Zgodnie zaś z zasadą wyrażoną w art. 141 § 1 zażalenie służy na wydane w toku postępowania postanowienie, gdy kodeks tak stanowi.

Odmowa zwolnienia od kary grzywny ma zatem formę postanowienia, na które służy zażalenie. Należy przyjąć, że legitymację do jego wniesienia może mieć taki sam krąg uczestników, jak w przypadku przewidzianym w art. 88 § 1 KPA. Warunkiem legitymacji jest jednak złożenie wniosku o zwolnienie od kary. Nie ma przy tym znaczenia, czy wniosek ten złożono równoległe z zażaleniem na postanowienie o ukaraniu grzywną, czy też zażalenie nie zostało wniesione w ogóle.

W stosunku do wymienionych uczestników postępowania zwrócić należy uwagę na uprawnienie, wynikające z art. 56 KPA. Osobie, która stawiała się na wezwanie, przyznaje się koszty podróży i inne należności według przepisów o należnościach świadków i biegłych w postępowaniu sądowym (§ 1). Chodzi tu zatem o dekret z dnia 26 października 1950 roku o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym²⁰. Żądanie przyzna-

19 J. Borkowski w: J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1989, s. 182.

20 Dz. U. Nr 49, poz. 445.

nia należności należy zgłosić organowi administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie, przed wydaniem decyzji, pod rygorem utraty roszczenia (§ 2).

Omawiając problem uczestników postępowania (obu wskazanych wyżej grup) nie sposób pominąć jeszcze jednej regulacji KPA, w której zakresie podmiotowym grupy te można pomieścić. Stanowi ją art. 264, w którym mowa o **osobie zobowiązanej do poniesienia kosztów postępowania**. Występującego w tej formule określenia nie można zawęzić tylko do strony postępowania. W istocie nadać należy mu szerokie znaczenie, obejmując nim przykładowo organizację społeczną uczestniczącą w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Nie można z założenia wykluczyć, że zobowiązanym do poniesienia kosztów postępowania nie może zostać uczestnik postępowania. Trudno jednak zgodzić się z poglądem W. Dawidowicza, iż do podmiotów, które można obciążyć kosztami postępowania administracyjnego, i które organ pociąga do udziału w kosztach postępowania przez wydanie odpowiedniego postanowienia, należą również pracownicy organów administracji publicznej²¹. Wprowadzie stosownie do treści art. 266 zd. pierwsze KPA, pracownik organu administracji publicznej winny błędnego wezwania strony (art. 56 § 1) obowiązany jest do zwrotu wynikających stąd kosztów, lecz zd. drugie tego przepisu musi być odczytane w ten sposób, iż orzekanie i ściąganie należności od tego pracownika następuje w odrębnym postępowaniu administracyjnym²². Staje się on w takim postępowaniu jego stroną. Przedmiot stanowi ustalenie winy pracownika oraz określenie zakresu wynikłych z tego kosztów. Postępowanie kończy się zaś wydaniem decyzji administracyjnej. Przyjęcie odmiennej wykładni rodziłoby bowiem podstawowe pytanie, kto w tym samym postępowaniu, w którym na skutek winy pracownika wynikły określone koszty, ustalałby tę winę i orzekał jednocześnie o ściągnięciu należności. Konsekwentnie zatem do powyższego stanowiska, w sytuacji opisanej w art. 266 KPA pracownik nie jest osobą zobowiązaną do poniesienia kosztów w rozumieniu art. 264 § 2 KPA

§ 4. Podmioty uczestniczące w określonych czynnościach procesowych ze względu na zadania

I. Organ egzekucyjny

Udział organu egzekucyjnego w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie KPA ma charakter wyjątkowy. Odnosi się bowiem wyłącznie do jednego z postępowań incydentalnych. Zgodnie

21 W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 303-304.

22 J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 862.

z art. 113 § 2 KPA organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji. Na postanowienie w tej sprawie służy zażalenie (§ 3).

Uprawnienie organu egzekucyjnego do żądania wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji nie budzi zastrzeżeń. Wynika bowiem wprost z przepisu. Potrzeba wyjaśnienia powstanie wówczas, gdy organ egzekucyjny nie może ustalić jednoznacznie treści decyzji, np. z powodu zawilego sformułowania²³, co uniemożliwia mu jednocześnie realizację ustawowych zadań. Co do zakresu przysługujących organowi egzekucyjnemu uprawnień, sporne pozostaje zagadnienie, czy służy mu, obok strony postępowania, prawo do wniesienia zażalenia na to postanowienie. Zdaniem W. Dawidowicza, „nie wydaje się, by uprawnienie to służyło organowi egzekucyjnemu, który zainteresowany jest tylko w samym fakcie usunięcia wątpliwości, podczas gdy dla strony istotne są merytoryczne konsekwencje wynikające ze sposobu, w jaki wątpliwość została rozstrzygnięta”²⁴. Podzielić należy jednak stanowisko J. Borkowskiego, który wskazując na brak w przepisie jakichkolwiek ograniczeń w tym względzie, uznaje iż ten środek zaskarżenia służyć będzie tak stronie, jak również może z niego korzystać organ egzekucyjny²⁵. Jest to zarazem jedyna w k.p.a. podstawa prawna wyposażająca organ egzekucyjny w legitymację zażaleniową.

Ustalenie organu egzekucyjnego nastąpić musi w oparciu o przepisy rozdziału 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Już na wstępie konieczna jest jednak uwaga, iż ustawa wyodrębnia organy egzekucyjne *sensu stricto* oraz podmioty działające „jako organy egzekucyjne”²⁶. Ta ostatnia grupa związana jest z regulacją wskazanego rozdziału, która nie ma charakteru wyczerpującego. Art. 20 § 2 odsyła bowiem do przepisów szczególnych. Na ich podstawie jako organ egzekucyjny w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym działa każdy organ Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Straży Granicznej, organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego.

23 Por. B. Adamiak, *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, „AUWr” nr 922, Prawo CLIII, Wrocław 1988, s. 13.

24 W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 185.

25 J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 531; tak również J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 133.

26 Por. Z. Leoński, Glosa do uchwały Składu Siedmiu Sędziów NSA z 8 VII 1997 r., FPS 5/97, OSP 1998, z. 1, poz. 20.

Przyjmując za kryterium podziału rodzaj obowiązków, ustawa odrębnie określa organy egzekucyjne *sensu stricto* w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze pieniężnym (uiszczenia należności pieniężnych) i obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Co do należności pieniężnych podstawowym organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej tych należności jest naczelnik urzędu skarbowego. Szczególne organy egzekucyjne wymienia art. 19 § 2-8 (m.in. dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dyrektor izby celnej, dyrektor rejonowego oddziału Wojskowej Agencji Mieszkańowej).

W zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym organem egzekucyjnym jest:

1. wojewoda,
2. właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa (art. 1a pkt 14 ustawy egzekucyjnej) w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne,
3. kierownik wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień,
4. kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień (art. 20 § 1).

II. Organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony (art. 31 § 5 KPA)

Pozycja organizacji społecznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym może być różnorodna (strona postępowania, podmiot na prawach strony, organ organizacji społecznej jako organ administracji publicznej). W tym przypadku chodzi natomiast o sytuację, w której organizacja społeczna nie występuje w żadnej z tych ról procesowych, a w szczególności nie jest w konkretnym postępowaniu podmiotem na prawach strony. Taki jej status może wynikać z dwojakiej przyczyny. Po pierwsze, organizacja społeczna nie występowała w ogóle o uzyskanie takiego statusu, po wtóre, odmówiono jej takiej pozycji na podstawie ostatecznego postanowienia właściwego organu administracji publicznej.

Przepis art. 31 § 5 KPA przyznaje organizacji społecznej konkretne uprawnienie procesowe. Może ona, za zgodą organu administracji

publicznej, przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

Zgoda organu na przedstawienie poglądu przyjmuje postać postanowienia, na które nie służy zażalenie²⁷. Postanowienie to ma charakter aktu uznaniowego. Przepis nie określa przesłanek jego podejmowania. Choć w literaturze wskazuje się, że uprawnienie organizacji społecznej nie jest ograniczone ani ze względu na jej cele statutowe, ani ze względu na interes społeczny²⁸ wydaje się, że powinny być to podstawowe kryteria rozstrzygania kwestii wyrażenia zgody.

W sytuacji wyrażenia zgody, organizacja społeczna może przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie. Kodeks wskazuje dwie formy wyrażenia poglądu: uchwała organu statutowego i oświadczenie organu statutowego organizacji społecznej. Pierwszą formę stosuje organ kolegialny. Co do drugiej wydaje się, że może się nią posługiwać tak organ jednoosobowy, jak i kolegialny²⁹. W ujęciu dowodowym, pogląd organu jest dokumentem, podlegającym zasadzie swobodnej oceny dowodów.

Pogląd na sprawę, wyrażony w oświadczeniu organu statutowego organizacji społecznej w trybie art. 31 § 5 KPA nie jest równoznaczny z jej udziałem w postępowaniu na prawach strony, jeżeli organizacja społeczna nie zgłosiła żądania dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu administracyjnym³⁰.

Przedstawienie organowi administracji publicznej swojego poglądu w sprawie nie pozbawia organizacji społecznej uprawnienia do późniejszego wystąpienia z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w tej sprawie na prawach strony (art. 31 § 1 pkt 2 KPA), chyba że uprawnienie to zostało w stosunku do niej wyłączone przepisem szczególnym rangi ustawowej³¹.

27 J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 261.

28 A. Wróbel w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 293.

29 Por. J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 261; odmiennie A. Wróbel w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 294.

30 Postanowienie NSA z 7 grudnia 1983 r., II SA 1605/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 104.

31 Wyrok NSA z 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87, OSP 1989, z. 6, poz. 133.