

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.02.23>

Monika DUDEK  
Uniwersytet Łódzki

## Legitymacja procesowa do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym

### Streszczenie

Artykuł został poświęcony problematyce legitymacji procesowej do wniesienia odwołania. Szczególne rozbieżności w zakresie rozumienia legitymacji do wniesienia odwołania powstają na tle rozważań dotyczących uprawnień podmiotów na prawach strony. W celu przybliżenia problematyki konieczne jest omówienie zagadnień wstępnych dotyczących istoty środka zaskarżenia, którego dotyczy artykuł. Niniejsza publikacja ma na celu przedstawienie oraz usystematyzowanie odmiennych stanowisk funkcjonujących w doktrynie dotyczących legitymacji prawnej do wniesienia odwołania oraz podkreślenie znaczenia instytucji odwołania w zakresie ochrony praw podmiotowych jednostki.

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne, odwołanie, postępowanie odwoławcze, system weryfikacji rozstrzygnięć, zwyczajne środki zaskarżenia, ochrona praw jednostki, legitymacja procesowa.

### Wstęp

W prawie administracyjnym procesowym funkcję podstawowego środka zaskarżenia spełnia instytucja odwołania. Doniosłość środka zaskarżenia, jakim jest odwołanie, podkreśla cel, jaki środek ten realizuje. Odwołanie realizuje zasadę dwuinstancyjności, której istota sprowadza się do ponownej weryfikacji zapadłych rozstrzygnięć. Stanowi zatem jeden z podstawowych środków ochrony praw i wolności jednostki. Weryfikacja dokonywana z reguły przez organ wyższego stopnia polega na ponownym rozpatrzeniu i rozpoznaniu indywidualnej sprawy administracyjnej.

W niniejszym artykule omówiona zostanie legitymacja procesowa do wniesienia odwołania. Mianem legitymacji procesowej określane jest uprawnienie do

wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym. Jak wskazuje B. Adamiak, „w demokratycznym państwie prawa zasadnicze znaczenie należy przypisać otwarciu jednostce prawa do procesu, a kolejno takiemu ukształtowaniu koncepcji legitymacji strony, które zagwarantuje jej prawną możliwość skutecznej ochrony interesu prawnego”<sup>1</sup>.

Kwestia legitymacji procesowej do wniesienia odwołania nie jest jednak pojmowana jednolicie. Po pierwsze, należy wskazać, iż ustawodawca nie uzależnia prawa do odwołania od udziału strony w postępowaniu przed organem I instancji. Prawo do odwołania posiada również osoba, która wprawdzie nie brała udziału w postępowaniu, ale jest stroną w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup>. W związku z tym w artykule zostanie podjęty problem weryfikacji legitymacji procesowej strony.

Klasyczny model postępowania administracyjnego przewiduje istnienie dwóch podmiotów: strony oraz organu administracji publicznej<sup>3</sup>. Należy jednak podkreślić, iż wprowadzenie do procedury administracyjnej instytucji procesowej podmiotów na prawach strony wiąże się z możliwością brania udziału tych podmiotów w postępowaniu administracyjnym. W postępowaniu administracyjnym podmioty na prawach strony nie kierują się własnym interesem prawnym. Ich działania podyktowane są ze względu na ochronę szczególnie istotnych dla bytu państwa wartości<sup>4</sup>. Niemniej poprzez podejmowane czynności procesowe mogą one w sposób znaczący wpływać na sytuację prawną strony. Podmioty na prawach strony mogą korzystać z przewidzianych dla strony środków zaskarżenia. Prawo do odwołania przysługujące podmiotom na prawach strony jest jednak przedmiotem licznych dyskusji w doktrynie i orzecznictwie.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie spornych stanowisk dotyczących zakresu legitymacji procesowej podmiotów na prawach strony. W celu przybliżenia problemu legitymacji procesowej do wniesienia odwołania konieczne jest w pierwszej kolejności określenie istoty wskazanego środka zaskarżenia. Dlatego w artykule w pierwszej kolejności zostanie poruszona problematyka pojęcia i istoty odwołania.

W artykule zostanie przeprowadzona analiza obowiązujących przepisów prawnych i orzeczeń sądowych oraz poglądów przedstawicieli nauk prawa. Podstawą rozważań oraz porównań z poglądami innych przedstawicieli nauk prawa będzie w szczególności dorobek naukowy autorstwa B. Adamiak i J. Borkowskiego.

<sup>1</sup> B. Adamiak, *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCLXVI, nr 2154, Wrocław 1999, s. 10.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm.

<sup>3</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 2012, Lex.

<sup>4</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. IV SA/Po 590/12.

## 1. Pojęcie i istota odwołania

Po raz pierwszy z pojęciem odwołania jako środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym spotykamy się w regulacji konstytucji marcowej<sup>5</sup> w art. 71. Niegdyś omawiana instytucja określana była „zażaleniem” lub „rekursem administracyjnym” i w tamtym czasie odnosiła się wyłącznie do postępowania sądowego. Ewolucja regulacji prawnej w postępowaniu administracyjnym spowodowała, że dziś odwołanie jest pojęciem stosowanym, po pierwsze, dla określenia środka zaskarżenia, który uruchamia tok postępowania odwoławczego przed odpowiednimi organami administracji publicznej<sup>6</sup>, oraz po drugie – dla określenia środka przeniesienia sprawy na drogę postępowania przed sądem powszechnym<sup>7</sup>.

Odwołanie od decyzji administracyjnej uregulowane jest przede wszystkim w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, gdzie ustawodawca w dziale drugim – „Postępowanie” – poświęcił tej instytucji odrębny rozdział zatytułowany „Odwołania”. Podstawą rozważań na temat odwołania jest, określona w art. 78 Konstytucji RP oraz w art. 15 k.p.a., zasada dwuinstancyjności.

Prawo odwołania jest podstawowym, fundamentalnym prawem zagwarantowanym stronie postępowania administracyjnego wynikającym z norm zawartych w Konstytucji RP<sup>8</sup>. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 127 § 1 stanowi, że „od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji”. Odwołanie stanowi zatem instytucję procesową, która daje określonym przez prawo podmiotom prawną możliwość zaskarżenia decyzji administracyjnej wydanej w I instancji<sup>9</sup>. Z prawem tym związany jest jednocześnie obowiązek właściwego organu, który polega na rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy w drodze decyzji administracyjnej<sup>10</sup>. Organ odwoławczy zobowiązany jest do rozpoznania indywidualnej sprawy administracyjnej ponownie oraz do ponownego skonkretyzowania normy materialnoprawnej. Nie może on ograniczyć się do dokonania kontroli decyzji wydanej w pierwszej instancji pod względem zarzutów, które zostały podniesione w odwołaniu<sup>11</sup>. Kontrola musi mieć charakter pełny i dotyczyć ponownego, merytorycznego rozstrzygnięcia

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 44, poz. 267.

<sup>6</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2013, Legalis.

<sup>7</sup> R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne, System Prawa Administracyjnego*, t. 9, 2014, Legalis.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>9</sup> Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5, s. 6.

<sup>10</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 260.

<sup>11</sup> A. Gołęba, *Odwołanie*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 383.

sprawy<sup>12</sup>. Prawo odwołania stanowi zasadę, od której wyjątki mogą zostać przewidziane tylko w przepisach ustawowych i nie mogą one budzić żadnych wątpliwości. W uchwale z dnia 19 maja 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął: „Z samej tylko treści decyzji administracyjnej nie można wywodzić niedopuszczalności odwoływania się od tej decyzji na ogólnych zasadach, gdyż taka niedopuszczalność musi wprost wynikać z regulacji ustawowej – to przepis ustawy, a nie decyzja organu wydana w indywidualnej sprawie może wyłączyć dopuszczalność odwoływania się”<sup>13</sup>.

Zasada dwuinstancyjności postępowania, określona w art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, wyznacza zakres dopuszczalności odwołania od decyzji administracyjnej<sup>14</sup>. Każda indywidualna i konkretna sprawa rozstrzygnięta w wyniku decyzji organu I stopnia może zostać zaskarżona do organu wyższej instancji poprzez wniesienie odwołania. W wyniku wniesienia odwołania decyzja podlega ponownemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu. Należy zauważyć, że strona ma prawo odwołania od każdej decyzji nieostatecznej<sup>15</sup>.

Przedmiot odwołania stanowi decyzja nieostateczna wydana przez organ pierwszej instancji. Odwołanie nie przysługuje zatem od aktów i czynności organu, które nie mają znamion decyzji administracyjnej. Nie można również wnieść odwołania od decyzji ostatecznej<sup>16</sup>.

Odwołanie może dotyczyć:

- zarówno decyzji wydanych w toku postępowania zwykłego, jak i decyzji nieostatecznych wydanych w postępowaniu nadzwyczajnym<sup>17</sup>;
- decyzji pozytywnych i negatywnych dla strony<sup>18</sup>;
- zarówno rozstrzygnięcia zawartego w decyzji, jak i uzasadnienia, gdy strona akceptuje rozstrzygnięcie, ale nie zgadza się motywami jego wydania<sup>19</sup>.

## 2. Strona

Uruchomienie postępowania odwoławczego oparte jest na zasadzie skargowości i zależy od wniesienia odwołania przez uprawniony podmiot. W celu uruchomienia postępowania odwoławczego konieczne jest dokonanie czynności procesowej, jaką jest wniesienie odwołania<sup>20</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r. przyjął: „Kodeks postępowania administra-

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. III SA 1379/97.

<sup>13</sup> Uchwała NSA z dnia 19 maja 2003 r., sygn. OPK 31/02.

<sup>14</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2014 r., sygn. II SA/Wr 392/14.

<sup>15</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 261.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 września 2015 r., sygn. II SA/Ol 810/15.

<sup>17</sup> Uchwała SN z dnia 15 grudnia 1984 r., sygn. III AZP 8/83.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z dnia 3 lipca 1992 r., sygn. SA/Wr 455/92.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Po 623/13.

<sup>20</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

cyjnego opiera konstrukcję odwołania wyłącznie na zasadzie skargowości, wobec tego nie można w żadnym razie przyjąć dopuszczalności wszczęcia postępowania odwoławczego z urzędu, gdyż stanowiłoby to rażące naruszenie prawa, dające podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji<sup>21</sup>.

Artykuł 127 § 1 k.p.a. stanowi, że prawo odwołania przysługuje stronie. Mając na względzie regulację kodeksową, legitymację procesową strony w tym zakresie należy oceniać na podstawie art. 28–30 k.p.a. Pojęcie strony zostało zbudowane na podstawie kategorii interesu prawnego lub obowiązku prawnego<sup>22</sup>. Odwołanie może zatem wnieść podmiot, który posiada przekonanie, że decyzja wydana w pierwszej instancji dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku<sup>23</sup>.

Istnienie interesu prawnego warunkuje przyznanie jednostce przymiotu strony w konkretnej sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego<sup>24</sup>. Jednostka, która nim dysponuje, może domagać się konkretnych czynności organu administracji publicznej, przy czym nie jest istotne wykazanie naruszenia tego interesu<sup>25</sup>. Treścią interesu prawnego jest publiczne prawo podmiotowe, interpretowane jako przyznanie przez przepis prawa jednostce konkretnych korzyści realizowanych w postępowaniu administracyjnym<sup>26</sup>. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego: „interes prawny musi być rozumiany jako obiektywna, czyli realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Interes prawny charakteryzuje się więc następującymi cechami: jest indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania prawa materialnego”<sup>27</sup>.

W dalszej kolejności pojęcie strony należy rozważyć w związku z istnieniem obowiązku prawnego. Na gruncie prawa cywilnego obowiązek to „powinność zachowania się określonego nakazem lub zakazem”<sup>28</sup>. Przedstawiona wyżej definicja ma zastosowanie do obowiązku w rozumieniu niewymiernym. Obowiązek może również przejawiać się jako wymierny, co oznacza określenie go w odpowiednim przedziale wielkości. Obowiązek na gruncie postępowania administracyjnego, podobnie jak interes prawny, powinien mieć potwierdzenie w prawie materialnym. Ponadto w literaturze wskazuje się, że powinien charakteryzować się tymi samymi cechami, co interes prawny<sup>29</sup>.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. IV SA/Wa 208/15.

<sup>22</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 79.

<sup>23</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 1 marca 2016 r., sygn. II OSK 1589/14.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 5 września 2014 r., sygn. II OSK 189/13.

<sup>26</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., sygn. II OSK 239/14.

<sup>28</sup> A. Wolter, *Prawo cywilne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1986, s. 121.

<sup>29</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

W kwestii rozważań na temat podmiotu legitymowanego do złożenia odwołania nie ma wątpliwości, że stroną jest adresat wydanej w pierwszej instancji decyzji administracyjnej i jest on tym samym uprawniony do wniesienia odwołania. Decyzja administracyjna rozstrzyga bowiem bezpośrednio o prawach i obowiązkach tego podmiotu<sup>30</sup>. Przedmiotem postępowania odwoławczego jest tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym określona sprawa administracyjna rozstrzygnięta decyzją organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy nie może wówczas poddać w wątpliwość interesu prawnego wskazanej osoby jako strony postępowania administracyjnego<sup>31</sup>. W związku z tym krąg podmiotów postępowania odwoławczego powinien być (co do zasady) tożsamy z kręgiem stron postępowania zakończonego wydaniem decyzji przez organ I instancji<sup>32</sup>.

Niemniej legitymacja nie jest uzależniona od brania udziału w postępowaniu w pierwszej instancji<sup>33</sup>. Ustawodawca odstąpił od ograniczeń formalnych w stosunku do strony. Oznacza to, że prawo do odwołania przysługuje również osobie, która nie brała udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, ale jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.<sup>34</sup> Strona wyposażona jest w prawo do odwołania zarówno w sytuacji, gdy została pominięta przez organ, a także wtedy, gdy została pozbawiona udziału w postępowaniu z przyczyn niezawinionych przez organ<sup>35</sup>. Ponadto prawo do odwołania przysługuje w sytuacji, gdy „decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie”<sup>36</sup>.

W celu skutecznego wniesienia odwołania konieczne jest posiadanie przez stronę zdolności do czynności prawnych, czyli zdolności do kształtowania własnej sytuacji prawnej w wyniku swoich działań, we własnym imieniu<sup>37</sup>. Jeśli strona jest pozbawiona zdolności do czynności prawnych lub posiada ograniczoną zdolność do czynności prawnych, może skutecznie wnieść odwołanie przez swojego przedstawiciela ustawowego. W sytuacji, gdy strona posiada pełną zdolność do czynności prawnych, odwołanie może wnieść osobiście lub przez swojego pełnomocnika. Nie jest w tym przypadku wymagany przymus adwokacko-radcowski<sup>38</sup>.

Mając na uwadze powyższe, w literaturze przedmiotu zgodnie podkreśla się brak formalnych i materialnych ograniczeń legitymacji strony do wniesienia odwołania. Należy jednak podkreślić, iż organ powinien zweryfikować, czy odwołanie pochodzi od strony. W doktrynie i orzecznictwie istnieją wątpliwości co do momentu rozpoczęcia weryfikacji podjętej przez organ.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 28 marca 2014 r., sygn. I OSK 333/13.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 690/12.

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2013 r., sygn. III SA/GI 416/13.

<sup>33</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2014, Legalis.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1993 r., sygn. SA/Kr 558/92.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. SA/Gd 2258/98.

<sup>36</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

<sup>37</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Strona postępowania administracyjnego*, [w:] T. Woś (red.), op. cit., s. 166.

<sup>38</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.



Przyjmując założenie o subiektywnej legitymacji strony<sup>39</sup>, twierdzenie jednostki, iż zaskarżona decyzja administracyjna dotyczy jej interesu prawnego lub obowiązku, daje podstawę do wszczęcia postępowania odwoławczego<sup>40</sup>. Ocena dokonywana przez organ w formach procesowych może zakończyć się stwierdzeniem bezprzedmiotowości żądania w formie decyzji o umorzeniu postępowania<sup>41</sup>. Dzieje się tak wtedy, gdy twierdzenie podmiotu, że decyzja wydana w pierwszej instancji dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku, nie ma podstaw w prawie materialnym<sup>42</sup>. Jak wskazuje A.S. Duda, samodzielna ocena żądającego określonych czynności ma zawsze wymiar subiektywny. Rzeczywiste istnienie interesu prawnego jednostki organ będzie mógł rozpoznać dopiero w toku procedury administracyjnej<sup>43</sup>. Wydanie postanowienia na podstawie art. 134 k.p.a., w którym organ stwierdza niedopuszczalność odwołania, ma miejsce wtedy, gdy „tak stanowi *expressis verbis* prawo” i nie ma potrzeby przeprowadzania czynności wyjaśniających. Postanowienie wydawane jest w stadium wstępnym wówczas, gdy z okoliczności danej sprawy jasno wynika ograniczenie podmiotowe<sup>44</sup>. Organ wydaje postanowienie o niedopuszczalności odwołania, np. gdy podmiot nie posiada zdolności do czynności prawnych. Wskazany art. 134 k.p.a. nie ma zastosowania, gdy podmiot wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. Wówczas takie stwierdzenie winno nastąpić w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.)<sup>45</sup>. Jak wskazuje B. Adamiak, wyprowadzenie interesu prawnego (obowiązku) jest często procesem złożonym, który wymaga prawidłowej wykładni przepisów prawa materialnego, a także czynności postępowania wyjaśniającego. W związku z istotą odwołania postanowienie w takim przypadku godziłoby w prawo obrony interesu prawnego jednostki<sup>46</sup>.

### 3. Podmioty na prawach strony

W świetle regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego legitymację do wniesienia odwołania posiadają także podmioty na prawach strony<sup>47</sup>. Jak wskazuje A. Rotkiewicz, „jest to taka kategoria podmiotów, które nie występują

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 lipca 2014 r., sygn. II SA/Kr 802/14.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1007/15.

<sup>42</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

<sup>43</sup> A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, 2008, Legalis.

<sup>44</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

<sup>45</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 października 2014 r. sygn. II SA/Gd 336/14.

<sup>46</sup> B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, [w:] R. Hauser (red.), *Prawo procesowe administracyjne*, 2014, Legalis.

<sup>47</sup> W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 205.

zamiast strony, lecz obok niej i niezależnie od niej”. Podmioty na prawach strony nie są stronami w postępowaniu administracyjnym, ponieważ postępowanie administracyjne nie toczy się w ich własnej sprawie. Nie posiadają zatem własnego interesu prawnego lub obowiązku w rozumieniu art. 28 k.p.a. Niemniej, ze względu na funkcje, do jakich zostały przez ustawodawcę powołane, mogą uczestniczyć w postępowaniu dotyczącym osoby trzeciej<sup>48</sup>. Prawo do wniesienia odwołania posiadają zatem: organizacja społeczna, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz inne podmioty, jeśli przepis szczególny tak stanowi<sup>49</sup>.

Rozważając kwestię dopuszczalności złożenia przez organizację społeczną odwołania, należy mieć na względzie formy udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym<sup>50</sup>. Prawo do złożenia odwołania przez organizację społeczną, jako podmiotu na prawach strony, ściśle związane jest z art. 31 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a., ustawodawca gwarantuje organizacji społecznej następujące prawa procesowe: po pierwsze, prawo do wystąpienia z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego; po drugie, prawo do wystąpienia z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu. Realizacja żądania organizacji społecznej uzależniona jest od oceny odpowiedniego organu pod kątem spełnienia przez tę organizację wskazanych przez ustawodawcę przesłanek. Organ administracji publicznej ocenia, czy żądanie organizacji społecznej posiada uzasadnienie w celach statutowych danej organizacji i czy przemawia za tym interes społeczny<sup>51</sup>. Jeżeli organ orzekający uzna za zasadne powyższe przesłanki, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub odpowiednio postanawia o dopuszczeniu organizacji społecznej do toczącego się postępowania. Wówczas organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu administracyjnym na prawach strony.

Dopuszczenie organizacji społecznej do toczącego się postępowania administracyjnego jest równoznaczne z możliwością wniesienia przez tę organizację odwołania. Biorąc pod uwagę, że odwołanie przysługuje stronie postępowania administracyjnego, organizacja społeczna posiada prawo do wniesienia odwołania, gdy uczestniczyła w postępowaniu przed organem I instancji<sup>52</sup>.

Niemniej legitymacji do wniesienia odwołania nie można doszukiwać się w uprawnieniu organizacji do żądania wszczęcia postępowania<sup>53</sup>. Należy pamię-

<sup>48</sup> D. Całkiewicz, *Uprawnienia organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym w sprawach dotyczących innych osób*, „Studia Prawnoustrojowe”, UWM, Olsztyn 2012, nr 18, s. 23.

<sup>49</sup> A. Rotkiewicz, *Prawo do wniesienia odwołania przez podmioty na prawach strony w postępowaniu podatkowym*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 18, UWM, Olsztyn 2012, s. 143.

<sup>50</sup> R. Suwaj, *Praktyczne aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 39–58.

<sup>51</sup> A. Bochentyn, K. Ważny, *Udział organizacji społecznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Naukowy Disputatio UG” 2014, t. 18, s. 21.

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. II SA/Sz 981/15.

<sup>53</sup> A. Goleba, op. cit., s. 385.



tać, że odwołanie jest oparte na zasadzie skargowości, nie może zatem zostać wszczęte z urzędu.

Konkludując, organizacja społeczna może złożyć odwołanie tylko wówczas, gdy uczestniczyła w postępowaniu administracyjnym w I instancji. Zwolennicy przedstawionego poglądu uzasadniają, iż wynika to wprost z treści art. 31§ 3 k.p.a. i jest związane z interpretacją użytego w przepisie słowa „uczestniczy”. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. W związku z tym, organizacja, która nie brała udziału w postępowaniu przed organem I instancji, nie posiada praw strony i tym samym, nie ma legitymacji do złożenia odwołania<sup>54</sup>. Wówczas organ stwierdza niedopuszczalność wniesionego odwołania<sup>55</sup>. Jak wskazuje R. Suwaj, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie ograniczają możliwości żądania przez organizację społeczną dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu odwoławczym, niemniej nie może być to utożsamiane z prawem do złożenia odwołania<sup>56</sup>.

Przepisy szczególne mogą określać inne warunki co do legitymacji organizacji społecznych. Dla przykładu ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>57</sup> wskazuje na szczególne warunki przysługujące organizacji społecznej w zakresie instytucji odwołania. Art. 44 pkt 2 wskazanej ustawy stanowi, iż organizacjom ekologicznym przysługuje legitymacja do wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji. Prawo to przysługuje także wówczas, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu.

Należy jednak mieć na uwadze, że co do zasady organizacji społecznej nie przysługuje prawo do odwołania w sytuacji, gdy nie brała ona udziału w postępowaniu przed organem I instancji.

Kolejnym omawianym podmiotem jest prokurator. W świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego prokurator wyposażony jest w następujące prawa procesowe. Po pierwsze, zgodnie z art. 182 k.p.a., posiada prawo żądania wszczęcia postępowania, które podyktowane jest celem usunięcia stanu niezgodnego z obowiązującym prawem. Wówczas właściwy organ wszczyna postępowanie z urzędu. Po drugie, w myśl art. 183 k.p.a., prokurator posiada prawo udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego dla zapewnienia postępowania oraz rozstrzygnięcia zgodnego z prawem. Po trzecie, w sytuacji zakończenia postępowania administracyjnego prokurator może skorzystać

<sup>54</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

<sup>55</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 265.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 353 ze zm.

ze środków zaskarżenia, takich jak: sprzeciw (na drodze administracyjnej) i skarga (na drodze sądowej). Wymienione środki zaskarżenia oparte są na zasadzie konkurencyjności, co oznacza, że wybór jednego z nich wyklucza wykorzystanie drugiego<sup>58</sup>. Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182–184 k.p.a., służą prawa strony (art. 188 k.p.a.).

Kwestią sporną zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie są warunki, na jakich prokuratorowi przysługuje prawo wniesienia odwołania. Zasadniczo można wyróżnić dwa przeciwne stanowiska w tej kwestii<sup>59</sup>.

Według pierwszego poglądu, prokurator jako podmiot na prawach strony posiada legitymację do wniesienia odwołania tylko wówczas, gdy brał udział w postępowaniu w pierwszej instancji<sup>60</sup>. Zwolennicy wskazanego poglądu uzasadniają, iż użyte w art. 188 k.p.a. sformułowanie „brać udział” oznacza, iż prokurator, by złożyć odwołanie, musi uczestniczyć w postępowaniu w pierwszej instancji. Brak uczestnictwa w postępowaniu zakończonym rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji jest równoznaczne z niemożnością złożenia przez prokuratora odwołania, ponieważ wówczas nie przysługują mu prawa strony<sup>61</sup>. W związku z tym, prokurator który nie uczestniczył w postępowaniu w pierwszej instancji, nie może wywodzić prawa do złożenia odwołania z art. 183 § 1 k.p.a. Jest to ściśle związane z rozumieniem określenia „stadium postępowania”. W przypadku, gdy prokurator na podstawie art. 182 k.p.a. wystąpił do organu o wszczęcie postępowania z urzędu, podobnie jak organizacja społeczna, nie ma prawa do złożenia odwołania<sup>62</sup>.

Według drugiego poglądu prokurator zawsze ma prawo do wniesienia odwołania. Nie jest to uzależnione od jego udziału w postępowaniu. W zasadzie nieograniczona legitymacja prokuratora do wniesienia odwołania jest uzasadniana m.in. odstąpieniem od ograniczeń formalnych w stosunku do strony postępowania, zapewnieniem przez prokuratora legalności postępowania<sup>63</sup> oraz jego prawem wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej. Zwolennicy niniejszego poglądu podnoszą argument, że tok takiego rozumowania jest zgodny z wykładnią celowościową oraz logiczną<sup>64</sup>. W związku z tym, że ustawodawca przyznał prokuratorowi prawo do udziału w każdym stadium postępowania w celu z zapewnieniem zgodnego z prawem postępowania oraz rozstrzygnięcia, konieczne jest zapewnienie prokuratorowi wszystkich środków zaskarżenia. Ponadto prawo prokuratora do wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej nie zostało przez ustawodawcę ograniczone określonym terminem. Prokurator ma prawo wniesie-

<sup>58</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit, s. 148–149.

<sup>59</sup> A. Goleba, op. cit., s. 385–386.

<sup>60</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

<sup>61</sup> Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 66.

<sup>62</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

<sup>63</sup> Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., sygn. I OSK 324/08.

<sup>64</sup> W. Czerwiński, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 21 marca 2005 r., II SA/Ka 1659/03*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 10, s. 131.

nia sprzeciwu niezależnie od udziału w postępowaniu. W związku z tym prokurator, który nie brał udziału w postępowaniu, ma prawo na podstawie art. 183 § 1 i art. 188 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. wnieść środek zaskarżenia od nieostatecznej decyzji organu pierwszej instancji z zachowaniem terminu przewidzianego dla stron<sup>65</sup>. W celu poparcia słuszności wskazanego stanowiska przytaczane są rozwiązania funkcjonujące w prawie cywilnym, sądownoadministracyjnym, karnym oraz karnoskarbowym.

W wyroku z dnia 29 września 2005 r. Naczelny Sąd Administracyjny podjął się analizy dwóch przeciwnych poglądów, ostatecznie dzieląc stanowisko, iż nie należy ograniczać legitymacji prokuratora do wniesienia odwołania. Na podstawie art. 183 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego prokurator ma prawo do udziału w każdym stadium postępowania. Jego celem jest zagwarantowanie legalności postępowania i rozstrzygnięcia. Biorąc pod uwagę, że art. 188 k.p.a. przyznaje mu prawa strony, należy wysnuć wniosek, że prokurator ma prawo do korzystania ze zwykłych oraz nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Prokurator może wnieść odwołanie, nawet gdy nie brał udziału w postępowaniu w pierwszej instancji. Nieuzasadnione byłoby, aby prokurator czekał aż decyzja sprzeczna z prawem stanie się ostateczna, by mógł on od niej wnieść sprzeciw<sup>66</sup>.

Legitymacja procesowa do wniesienia odwołania, przysługująca prokuratorowi, zostaje przyznana w takim samym zakresie Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Rzecznikowi Praw Dziecka. W przeciwieństwie do prokuratora, który podejmuje działania w celu ochrony praworządności, inne są determinanty udziału Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka. Podstawy do legitymacji tych podmiotów w zakresie prawa do odwołania określone są w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego oraz w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>67</sup>, a także w ustawie z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka<sup>68</sup>.

Stojąc na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w ustawie zasadniczej oraz innych aktach normatywnych, Rzecznik Praw Obywatelskich wyposażony został w liczne uprawnienia również w ramach postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, po zbadaniu sprawy podmiot ten może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, ma prawo wnieść skargi do sądu administracyjnego oraz może uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2009 r., sygn. I OSK 272/08.

<sup>66</sup> Wyrok NSA z dnia 29 września 2005 r., sygn. II OSK 34/05.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1648 ze zm.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 2086 ze zm.

<sup>69</sup> S. Trociuk, *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, 2007, Lex.

Rzecznik Praw Dziecka, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka). Rzecznik Praw Dziecka w swoim działaniu kieruje się obroną praw dziecka określonych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Biorąc pod uwagę analizowane wyżej prawa prokuratora, należy podkreślić, że spór dotyczący legitymacji procesowej do wniesienia odwołania w takim samym zakresie dotyczy Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Istotnie podmioty te nie posiadają prawa do wniesienia sprzeciwu (tak jak prokurator) oraz inne są motywy ich działań. Niemniej zakres uprawnień procesowych wskazanych podmiotów został określony poprzez odesłanie do praw procesowych prokuratora. Utrzymując stanowisko podjęte w związku z granicami legitymacji procesowej prokuratora, należy przyjąć, że Rzecznik Praw Obywatelskich posiada prawo do odwołania zarówno, gdy uczestniczył w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak również wtedy, gdy nie brał udziału w tym postępowaniu. To samo dotyczy Rzecznika Praw Dziecka. Wskazuje się, że wniesienie odwołania jest wówczas pierwszą czynnością podejmowaną przez te podmioty w postępowaniu<sup>70</sup>.

#### 4. Inne podmioty

Dokonując rozważań na temat legitymacji do wniesienia odwołania, trzeba mieć na względzie, że omówiono grupę podmiotów z uwagi na przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przy czym przepisy szczególne mogą tę legitymację modyfikować i tym samym uprawniać inne podmioty do złożenia odwołania.

Na mocy art. 106 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej<sup>71</sup> odwołanie od decyzji w sprawie określonych świadczeń materialnych z pomocy społecznej może złożyć „inna osoba za zgodą osoby ubiegającej się o świadczenie”<sup>72</sup>. Jak wynika z powyższego przepisu, legitymacja innej osoby do złożenia odwołania musi być potwierdzona zgodą osoby ubiegającej się o świadczenie. Mając na uwadze powyższe, powstaje problem dotyczący formy, w jakiej powinna być wyrażona zgoda, aby była skuteczna. Bez wątplenia przedłożenie pisemnego oświadczenia woli strony w tym zakresie uprawni osobę trzecią do skutecznego wniesienia odwołania<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym. Komentarz. Wzory pism i kasus*, 2015, Legalis.

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 930 ze zm.

<sup>72</sup> R. Kędziora, op. cit.

<sup>73</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit.

Ponadto ustawodawca na mocy przepisów szczególnych przyznaje prawa strony innym podmiotom, które tym samym zyskują legitymację procesową do wniesienia odwołania. Dotyczy to m.in. wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>74</sup>), organów Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 16 ust. 3 i art. 19 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>75</sup>), ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 18 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady<sup>76</sup>).

Należy w tym miejscu podkreślić, iż odwołania nie może wnieść organ załatwiający sprawę w pierwszej instancji czy organ współdziałający na podstawie art. 106 k.p.a. Udzielenie pomocy prawnej zgodnie z art. 52 k.p.a. również nie uprawnia organu do wniesienia odwołania. Ponadto legitymacji procesowej do skutecznego wniesienia odwołania nie posiadają uczestnicy postępowania. Reasumując, niezaprzeczalnie prawo to przysługuje stronie w rozumieniu art. 28 k.p.a. oraz podmiotom na prawach strony przy spełnieniu odpowiednich przesłanek. Co więcej, legitymacja procesowa do wniesienia odwołania rozciąga się na podmioty uprawnione z mocy przepisów szczególnych.

## Zakończenie

Odwołanie jako środek zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym realizuje konstytucyjne prawo jednostki do zaskarżenia decyzji administracyjnych wydanych w pierwszej instancji. Stanowi zatem jeden z podstawowych środków ochrony praw i wolności jednostki.

Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące legitymacji prawnej do wniesienia odwołania, ponownego podkreślenia wymaga, iż postępowanie odwoławcze oparte jest na zasadzie skargowości, która istotnie wpływa na wyznaczenie zakresu podmiotowego instytucji odwołania. Kodeks postępowania administracyjnego wskazuje na krąg podmiotów uprawnionych do złożenia odwołania. W świetle powyższej analizy podmioty te można podzielić na dwie podstawowe kategorie.

Do pierwszej bez wątpienia należy zaklasyfikować stronę (strony) postępowania administracyjnego. Uprawnienie strony postępowania administracyjnego do złożenia odwołania jest naturalną konsekwencją wydania indywidualnej de-

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1446 ze zm.

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1688.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 2120 ze zm.

cyzji administracyjnej. Wobec tego ustawodawca zrezygnował z obostrzeń prawnych dotyczących legitymacji strony. W świetle art. 28 k.p.a. „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

Drugą kategorię stanowią podmioty na prawach strony, a mianowicie: organizacja społeczna, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz inne podmioty, jeśli przepis szczególny tak stanowi. Niezaprzeczalnie podmioty na prawach strony mogą złożyć odwołanie od decyzji administracyjnej, wówczas gdy uczestniczyły w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Niemniej wciąż brak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy podmioty te mogą złożyć odwołanie, gdy nie uczestniczyły w postępowaniu w pierwszej instancji.

Biorąc pod uwagę, iż odwołanie przysługuje stronie postępowania administracyjnego, można zgodzić się, że w świetle art. 31 § 3 k.p.a. konieczny jest udział organizacji społecznej w postępowaniu w pierwszej instancji. Przy czym analizując art. 188 k.p.a. w stosunku do prokuratora, nie można przyjąć wprost podobnej wykładni. Brak legalnej definicji pojęcia „stadium postępowania” utrudnia jednoznaczne określenie uprawnień prokuratora w zakresie instytucji odwołania. Wobec niejednoznaczności przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz poglądów funkcjonujących w doktrynie i orzecznictwie, należy pamiętać o celu wprowadzeniu przepisów dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Ponadto należy wskazać na możliwość skorzystania przez prokuratora z prawa do złożenia sprzeciwu na podstawie art. 184 k.p.a. Uczestnictwo prokuratora niewątpliwie ma zapewnić dodatkową kontrolę nad postępowaniem administracyjnym. Udział prokuratora tworzy gwarancję zgodnego z prawem prowadzenia postępowania oraz w efekcie zgodnego z prawem rozstrzygnięcia organu administracji publicznej<sup>77</sup>.

Konkludując, słuszne jest przyjęcie, iż legitymacja procesowa do wniesienia odwołania służy stronie oraz podmiotom na prawach strony. Niemniej prokuratorowi prawo do złożenia odwołania powinno przysługiwać zawsze, bez względu na jego udział w postępowaniu w pierwszej instancji. Powyższy pogląd może skłaniać do wniosku, że w ocenie ustawodawcy nie tylko interes prawny strony zasługuje na ochronę prawną<sup>78</sup>. Należy jednak podkreślić, że możliwość skorzystania przez prokuratora ze sprzeciwu, w przypadku braku prawa do złożenia odwołania, powoduje „odsunięcie w czasie rozważenia przez organ drugiej instancji sformułowanych przez prokuratora pod adresem decyzji pierwszoinstancyjnej zarzutów”, co przede wszystkim mogłoby być niekorzystne dla adresata decyzji administracyjnej, który powziął określone czynności w celu realizacji przyznanego w decyzji prawa lub obowiązku. Należy pamiętać, iż odwołanie stanowi środek zaskarżenia od najczęściej wydawanych władczych rozstrzygnięć organu administracji publicznej, a za podmiotem decyzji administracyjnej

<sup>77</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 października 2015 r., sygn. II SA/GI 785/15.

<sup>78</sup> A. Rotkiewicz, op. cit., s. 154.



kryje się człowiek, który bezpośrednio odczuwa konsekwencje niejednorodnych przepisów prawa. Dlatego nieograniczone prawo prokuratora do złożenia odwołania wydaje się w tym przypadku uzasadnione<sup>79</sup>.

Podsumowując powyższe poglądy dotyczące legitymacji do wniesienia odwołania, trzeba wskazać, że aktualna regulacja prawna dotycząca uprawnień podmiotów na prawach strony wciąż nie jest rozumiana w sposób jednoznaczny. Wobec niedoskonałej regulacji prawnej, która skutkuje odmiennymi stanowiskami sądów administracyjnych oraz przedstawicieli doktryny, wskazana jest ingerencja ustawodawcy w celu rozstrzygnięcia omawianego zagadnienia, będącego przedmiotem sporów. Omawiane zagadnienie tym bardziej wymaga precyzji ze względu na istotę środka zaskarżenia, którego dotyczy.

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCLXVI, nr 2154, Wrocław 1999.
- Adamiak B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, [w:] R. Hauser (red.), *Prawo procesowe administracyjne*, 2014, Legalis.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2013, Legalis.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Bochentyn A., Ważny K., *Udział organizacji społecznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Naukowy Disputatio UG” 2014, t. 18.
- Całkiewicz D., *Uprawnienia organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w sprawach dotyczących innych osób*, „Studia Prawnoustrojowe”, UWM, Olsztyn 2012, nr 18.
- Czerwiński W., *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 21 marca 2005 r., II SA/Ka 1659/03*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 10.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, 2008, Legalis.
- Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Postępowanie administracyjne*, C.H.Beck, Warszawa 2015.
- Goleba A., *Odwołanie*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Gołaszewski P., *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Komentarz. Wzory pism i kasus*, 2015, Legalis.

<sup>79</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 października 2015 r., sygn. II SA/GI 785/15.

- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 2012, Lex.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawo procesowe administracyjne, System Prawa Administracyjnego*, t. 9, 2014, Legalis.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2014, Legalis.
- Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Knysiak-Molczyk H., *Strona postępowania administracyjnego*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Rotkiewicz A., *Prawo do wniesienia odwołania przez podmioty na prawach strony w postępowaniu podatkowych*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 18, UWM, Olsztyn 2012.
- Suwaj R., *Praktyczne aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Trociuk S., *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, 2007, Lex.
- Wolter A., *Prawo cywilne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1986.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996.

### **Akty normatywne**

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1648 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1688.
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 2120 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 2086 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1446 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 930 ze zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 353 ze zm.

## Orzecznictwo

- Uchwała SN z dnia 15 grudnia 1984 r., sygn. III AZP 8/83.  
Uchwała NSA z dnia 19 maja 2003 r., sygn. OPK 31/02.  
Uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. I OPS 6/05.  
Wyrok NSA z dnia 25 maja 1984 r., sygn. II SA 2048/83.  
Wyrok NSA z dnia 3 lipca 1992 r., sygn. SA/Wr 455/92.  
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1993 r., sygn. SA/Kr 558/92.  
Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. SA/Gd 2258/98.  
Wyrok NSA z dnia 29 września 2005 r., sygn. II OSK 34/05.  
Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2009 r., sygn. I OSK 272/08.  
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., sygn. I OSK 324/08.  
Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 690/12.  
Wyrok NSA z dnia 28 marca 2014 r., sygn. I OSK 333/13.  
Wyrok NSA z dnia 5 września 2014 r., sygn. II OSK 189/13.  
Wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., sygn. II OSK 239/14.  
Wyrok NSA z dnia 1 marca 2016 r., sygn. II OSK 1589/14.  
Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1007/15.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. IV SA/Po 590/12.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2013 r., sygn. III SA/Gl 416/13.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Po 623/13.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 lipca 2014 r., sygn. II SA/Kr 802/14.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 października 2014 r. sygn. II SA/Gd 336/14.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2014 r., sygn. II SA/Wr 392/14.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. IV SA/Wa 208/15.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 września 2015 r., sygn. II SA/Ol 810/15.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 października 2015 r., sygn. II SA/Gl 785/15.  
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. II SA/Sz 981/15.

## Legal legitimacy to fill in an appeal in administrative proceedings

### Summary

This article is dedicated to the topic of one's right to fill in an appeal. Some more detailed discrepancies in the understanding of legitimacy to fill in an appeal, occur especially in the topic of such laws belonging to entities with party right. In order to familiarise with the topic, the explanation of basic issues concerning the essence of appeal, is required. This article's main goal is to present and to organise different points of view existing in doctrine regarding legal legitimacy to fill in an appeal, and to underline the importance of appeal in protection of legal rights of an individual (party).

**Keywords:** administrative proceedings, appeal, appeal proceedings, ruling verification system, ordinary appeals/challenge, protection of legal interests of an individual, legal legitimacy.