

Leszek Kaczmarski

[ORCID: 0000-0002-9566-0444]

Konstrukcja instytucji zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie

Abstrakt. Zmiany dokonane KPA nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r. poprzez umieszczenie art. 7b normującego współdziałanie organów administracji publicznej w Dziale 1 w rozdziale 2 KPA „Zasady ogólne” podniosły do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji, jeżeli zachodzą przesłanki tego artykułu. Aktualnie regulacje KPA dotyczące instytucji współdziałania organów administracji możemy podzielić na dwie grupy: 1) współdziałanie organów o charakterze procesowym obejmujące instytucję pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.), jak również regulacje odnoszące się do żądania przez organ administracji publicznej przedstawienia przez inny organ administracji odpisu lub wyciągu dokumentu, jeżeli strona nie może go uzyskać, czy też żądania dostarczenia przez organ oryginału dokumentu, jeżeli zachodzi konieczność jego przejrzenia (art. 76a § 1 k.p.a.); 2) instytucję współdziałania organów o charakterze materialno-procesowym (instytucję zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy – art. 106)¹. Ta forma współdziałania organów administracji uregulowana w Kodeksie postępowania administracyjnego w art. 106 stanowi przedmiot niniejszych rozważań.

Słowa kluczowe: zajęcie stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy, współdziałanie organów administracji publicznej

Wprowadzenie

Zmiany dokonane w Kodeksie postępowania administracyjnego² (dalej: Kodeks, KPA, k.p.a.) ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³ poprzez umieszczenie m.in. art. 7b w Dziale 1 w rozdziale 2 KPA „Zasady ogólne” podniosły do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji, jeżeli są spełnione

¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 15, Warszawa 2017, el. Legalis, teza 1 i 2 do art. 7b.

² Dz.U. 2017, poz. 1257.

³ Dz.U. z dnia 12.05.2017 r. poz. 935. Nowelizacja weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. L.K.].

przesłanki wskazane w tym artykule. Po raz pierwszy ustawodawca zdecydował się na tak istotne podkreślenie roli instytucji współdziałania organów administracji publicznej w procedurze administracyjnej. Nie oznacza to, że KPA przed nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r. nie normował problemu współdziałania organów w procesie prowadzonego postępowania administracyjnego, nie określano jednak tej instytucji wprost jako współdziałanie organów administracji, podkreślając jedynie w orzecznictwie i w doktrynie, iż wprowadzona w roku 1980 instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ właściwy do załatwienia sprawy (art. 106 k.p.a.) to forma współdziałania organów administracji⁴.

Obecnie problematyka współdziałania organów administracji została nie tylko uporządkowana, ale nadano jej właściwą rangę (zasady ogólnej) w procedurze administracyjnej. Ponadto dodano nową instytucję ściśle powiązaną z instytucją współdziałania organów administracji instytucję „posiedzenia w trybie współdziałania” (art. 106a k.p.a.)⁵.

1. Geneza instytucji zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie

1.1. Postanowienia znowelizowanego w roku 1980⁶ art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego uregulowały od strony proceduralnej instytucję współdziałania organów administracji publicznej w procesie podejmowania decyzji administracyjnej⁷, określając przy tym zasady i tryb współdziałania tych organów, jeżeli tak stanowią przepisy prawa materialnego (powszechnie obowiązującego). Istotne było również to, że przepisy art. 106 k.p.a. przyznały stronom postępowania administracyjnego prawo do obrony swoich interesów poprzez możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie podjęte przez organ współdziałający w postępowaniu realizującym obowiązek współdziałania (§ 2 i 5 art. 106 k.p.a.)⁸.

⁴ Por. M.P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 12, el. Lex 2017; teza 1 do art. 7b; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 629; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 490 i n.

⁵ Szerzej: L. Kaczmarski, *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, „Casus” 2018, nr 91, s. 27 i n.

⁶ Nowelizacja z dnia 31.01.1980 r. (Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26).

⁷ Autor niniejszego artykułu na pierwszy plan wysuwa pojęcia używane w art. 106 k.p.a. „zajęcie stanowiska przez inny organ”, „organ załatwiający sprawę”, „organ obowiązany do zajęcia stanowiska”.

⁸ J. Borkowski, *Uprawnienia organu samorządu terytorialnego współdziałającego przy wydawaniu decyzji*, „Jurista” 1995, nr 1, s. 11; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks*

Instytucja współdziałania organów administracji przed uregulowaniem procedury współdziałania administracji w procesie podejmowania decyzji administracyjnych należała do sfery prawa administracyjnego materialnego. Jej złożony charakter uwidaczniał się w pełni, gdy w trakcie stosowania prawa okazywało się, iż mamy do czynienia: z potrzebą uwzględnienia stanowisk różnych resortów, do nakładania się kompetencji różnych organów administracji, co rodziło potrzebę podjęcia działań w celu „przełamania podziałów resortowych”, „łagodzenia ostrości podziałów kompetencyjnych w pionie i w poziomie struktur administracyjnych”, „demokratyzacji procesów decyzyjnych”⁹.

Pod koniec lat 70. XX w. Stanisław Biernat podjął próbę zdefiniowania pojęcia współdziałania w ujęciu prawnym, wskazując, że ma ono miejsce wówczas, gdy „rozwiązanie danego problemu nie mieści się w pełni w zakresie działania jednego podmiotu (pionu organizacyjnego), natomiast mieści się w zakresie dwóch lub kilku podmiotów (pionów organizacyjnych) traktowanych łącznie” i wówczas ze względu na potrzebę rozwiązania określonego problemu społecznego lub gospodarczego może dojść do przecinania się zakresów działania tych podmiotów lub pionów organizacyjnych¹⁰. Takie sytuacje miały miejsce w praktyce stosowania prawa przez administrację w sytuacji, gdy w przepisach ustaw lub aktów wykonawczych ustawodawca ustanawiał obowiązek współdziałania organów administracyjnych poprzez wprowadzenie do ustaw lub aktów wykonawczych szczególnego rodzaju formuł ustawowych, stopniując intensywność udziału innych organów (podmiotów) w procesie decyzyjnym poprzez użycie pojęć w rodzaju: za zgodą, w porozumieniu, po zasięgnięciu opinii, w (po) uzgodnieniu itp. Przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych organy administracji zobowiązane były do wzajemnego współdziałania, gdy przepis zastrzegał, iż decyzja ma być wydana na przykład w porozumieniu z innym organem¹¹.

1.2. Brak jednolitych proceduralnych uregulowań zasad współdziałania organów administracji w procesie wydawania decyzji administracyjnej spotykał się z krytyką doktryny prawa. Wskazywano, iż w postępowaniu administracyjnym regułą powin-

postępowania administracyjnego. Komentarz, red. J. Borkowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1989, s. 202-203; wyrok NSA z dnia 27.10.1998 r., II SA 1284/98 (teza 1), Lex nr 41376.

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, Wolters Kluwer Polska, s. 140-141.

¹⁰ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Ossolineum, Wrocław 1979, s. 38. Por. L. Wengler, *Współdziałanie administracji*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 508.

¹¹ J. Borkowski, *Uprawnienia...*, s. 11; *idem*, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria 1, z. 31, Prawo, Łódź 1963, s. 72 i 92; S. Biernat, *op. cit.*, s. 38; C. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 557; W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 218-219.

no być, że rozstrzygnięcie w danej sprawie należy do właściwości jednego organu administracyjnego, tymczasem chociażby ze względu na skomplikowany i wymagający szczególnej wiedzy stan faktyczny i prawny określonej sprawy, bywało tak, że rozstrzygnięcie w sprawie „nie mieściło się w zakresie działania – właściwości” jednego organu, ale także w zakresie właściwości innego organu lub nawet innych organów. Jak podkreślał Stanisław Biernat, następuje wówczas „przecinanie się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów (pionów organizacyjnych), a to rodziło wątpliwości, jak daleko może sięgać wpływ uzgodnień innego organu na prowadzone postępowanie organu zobowiązanego do uzyskania takiego uzgodnienia, by zachowana była zasada przestrzegania właściwości organów administracji”¹².

Postulaty doktryny prawa administracyjnego w tej kwestii zostały zrealizowane wraz z nowelizacją KPA w 1980 r. W założeniu autorów zmian w KPA nowelizacja art. 106 miała służyć uzupełnieniu od strony proceduralnej materialnoprawnej instytucji współdziałania organów administracji, z tym że przepis art. 106 k.p.a. nie miał stanowić samodzielnej podstawy prawnej, ustanawiającej obowiązek współdziałania organów administracji. Taką podstawę miały nadal stanowić przepisy szczególne prawa administracyjnego materialnego, które uzależniały wydanie decyzji od uprzedniego zajęcia stanowiska w sprawie przez inny organ, w sferze działalności publicznej należącej do zakresu jego kompetencji. W związku z powyższym sformułowanie „przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ” (art. 106 § 1 *ab initio*) należało odczytywać wyłącznie w sensie procesowym, jako wymóg uzyskania przez organ załatwiający sprawę uprzedniego stanowiska organu współdziałającego przed wydaniem decyzji¹³. Ponadto sformułowanie zawarte w art. 106 § 1 *ab initio* nie miało być interpretowane jako ustanowienie przez ustawodawcę jakiegokolwiek zależności treściowej (materialnej) rozstrzygnięcia organu prowadzącego postępowanie w formie decyzji administracyjnej od stanowiska innego organu, czy też związanie organu wydającego decyzję treścią tego stanowiska¹⁴.

2. Uwagi o konstrukcji instytucji współdziałania organów administracji w świetle postanowień art. 7b k.p.a. i poglądów doktryny prawa

2.1. Artykuł 7b wprowadzony nowelizacją KPA z 7 kwietnia 2017 r. podnosi do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji. Oznacza to również, że zasada ta, jak każda zasada ogólna KPA powinna być analizowana i odczytywana

¹² S. Biernat, *op. cit.*, s. 38; J. Borkowski, *Współdziałanie...*, s. 92.

¹³ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 635.; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2005, s. 490.

¹⁴ J. Borkowski, *Uprawnienia...*, s. 12.

na oraz stosowana z uwzględnieniem innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego i uszczegółowiających je przepisów Kodeksu¹⁵. Jak stanowi wymieniony przepis: „W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”. Ustawodawca nie sformalizował przy tym sposobów tego współdziałania. Można zatem przyjąć, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy, jej pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego, przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, za pomocą środków adekwatnych do charakteru i stopnia złożoności sprawy¹⁶. Rozwiązania przyjęte w art. 7b skierowane są zarówno do organu właściwego do rozpoznania sprawy, jak i do organu obowiązanego do zajęcia stanowiska w sprawie. Organ właściwy w sprawie zobowiązany jest do podjęcia współdziałania w zakresie wynikającym z przepisów prawa materialnego, a przy ocenie obowiązku współdziałania związany jest tym obowiązkiem na odpowiednim etapie postępowania, w szczególności na etapie ustalenia stanu faktycznego, gdy przepis prawa materialnego wymaga uzgodnienia treści rozstrzygnięcia, zgody na rozstrzygnięcie. Organ ten obowiązany jest podjąć współdziałanie, a przy wyrażaniu stanowiska kierować się zasadami ogólnymi i przyjętymi w przepisach postępowania, w tym wyrażonej wprost zasadzie uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, ale przy tym uwzględniając zasady: proporcjonalności, równego traktowania, bezstronności, jednolitości stanowiska w tożsamej pod względem faktycznym i prawnym, co zdaniem Barbary Adamiak składa się na ocenę adekwatności środków stosowanych w sprawie¹⁷. O tym, czy zastosowane środki współdziałania są adekwatne (odpowiednie) decyduje właściwość sprawy administracyjnej, czyli jej charakter, okoliczności i złożoność. Charakter sprawy wyznacza kwalifikacja prawna ustalona na podstawie zastosowanych w sprawie przepisów prawa administracyjnego materialnego, uwzględniająca także jej prawną strukturę analityczną (interes prawny lub obowiązek), strukturę przedmiotową (sprawa z zakresu określonego prawa administracyjnego materialnego) i strukturę podmiotową (np. wielość stron postępowania)¹⁸.

¹⁵ F. Elżanowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2017*, red. M. Wierzbowski, wyd. 21, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, teza do art. 7b, el. Legalis.

¹⁶ M.P. Przybysz, *op. cit.*, teza 2 do art. 7b, el. Lex.

¹⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2017, teza 1 do art. 7b, el. Legalis.

¹⁸ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz aktualizowany Kodeksu postępowania administracyjnego*, teza 5 do art. 7b, Lex 2018.

Przepis ten dotyczy w pierwszej kolejności postępowań, w ramach których do wydania decyzji przepis prawa wymaga uzyskania stanowiska innego organu, na przykład instytucji zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji przez organ właściwy w sprawie, ale także we wszelkich innych sytuacjach, w ramach postępowania administracyjnego, w których dochodzi do współpracy pomiędzy organami i to zarówno, gdy przybiera ona formę uregulowaną w KPA (np. pomoc prawna unormowana w art. 52 k.p.a. czy wspomniana wyżej instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie, art. 106), jak i wtedy, gdy takiej formy przepisy nie wymagają. Z zasady tej wynika bowiem obowiązek ograniczania nadmiernego formalizmu we wszelkich relacjach między organami z korzyścią dla efektywności współpracy i sprawności postępowania¹⁹.

3. Konstrukcja instytucji zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie z uwzględnieniem instytucji posiedzenia w trybie współdziałania (art. 106 i 106a k.p.a.)

3.1. Przepis art. 106 k.p.a. w obecnym brzmieniu stanowi:

- § 1. Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenie opinii lub zgody albo wyrażenie stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ.
- § 2. Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę.
- § 3. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin.
- § 4. Organ zobowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające.
- § 5. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie.
- § 6. W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się odpowiednio przepisy art. 36-38, przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia.

Wraz z dokonaną nowelizacją KPA ustawodawca wprowadził nową instytucję, ściśle powiązaną z instytucją zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji przez organ właściwy, mianowicie instytucję „Posiedzenia w trybie

¹⁹ F. Elżanowski, *op. cit.*, tezy do art. 7b, el. Legalis.

współdziałania”. Instytucja ta została uregulowana w art. 106a k.p.a. Artykuł ten stanowi, co następuje:

- § 1. Organ załatwiający sprawę, może, z urzędu albo na wniosek strony lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, zwołać posiedzenie, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska (posiedzenie w trybie współdziałania).
- § 2. Organ załatwiający sprawę może zwołać posiedzenie w trybie współdziałania przed upływem terminu do zajęcia stanowiska, określonego w art. 106 § 3, a jeżeli przepis prawa przewiduje inny termin, przed upływem tego terminu, tylko na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska.
- § 3. Organ załatwiający sprawę może wezwać strony na posiedzenie w trybie współdziałania. Przepisy art. 90–96 stosuje się odpowiednio.
- § 4. Zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalnia z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia, o którym mowa w art. 106 § 6. Postanowienie, o którym mowa w art. 106 § 5, może zostać wpisane do protokołu posiedzenia w trybie współdziałania²⁰.

3.2. W wyniku nowelizacji w roku 1980 art. 106 k.p.a. konstrukcja materialno-prawna instytucji współdziałania organów administracji publicznej została uzupełniona od strony proceduralnej, w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnej w procesie stosowania prawa administracyjnego, stając się przez to procedurą mieszaną: materialno-procesową. Przepis ten znalazł zastosowanie w sytuacjach, w których wydanie decyzji zależy od opinii lub stanowiska innego organu, wyrażonych w niedecyzyjnej formie rozstrzygnięcia administracyjnego (postanowienia)²¹. Przepisy art. 106 k.p.a. zaczęły obowiązywać we wszystkich przypadkach współdziałania wcześniej regulowanych w prawie materialnym, a więc niejako zostały nałożone na zastany stan prawny, który nie był przystosowany do sztywnych reguł proceduralnych. Od daty wejścia w życie znowelizowanego art. 106 k.p.a. rozeszły się drogi uregulowań prawnych dotyczących współdziałania organów administracyjnych przy wydawaniu decyzji oraz współdziałania przy podejmowaniu innych aktów administracyjnych, ponieważ współdziałanie przy podejmowaniu decyzji zostało ujęte w ramy procedury przepisem art. 106 k.p.a., z określeniem co do zasady następstw uchylenia się od tego obowiązku przez organy administracji przed wydaniem decyzji w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.²²

²⁰ Teść art. 106 i 106a w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Por. tekst z dnia 27.06.2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257). Por. L. Kaczmarzski, *op. cit.*, s. 31–32.

²¹ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 632 wraz cyt. orzeczeniem SN z dnia 9.12.1993 r.

²² J. Borkowski, *Uprawnienia...*, s. 12–13.

3.3. W ramach postępowania w sprawie zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie mamy do czynienia z dwoma odrębnie prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, w których stosuje się KPA, i na każdym organie administracji spoczywają stosowne obowiązki w sferze prawa proceduralnego. Oznacza to, że niezależnie od zakresu oddziaływania organów administracji publicznej, zarówno organ współdziałający nie może zastępować organu właściwego do wydania decyzji, jak i nie jest dopuszczalne, aby organ upoważniony do wydania decyzji zastępował organ współdziałający²³. Istotą postępowania administracyjnego, w którym prawodawca nakłada na organy administracji obowiązek podjęcia współdziałania przy wydawaniu decyzji jest to, iż obowiązek ten nakładany jest przepisami prawa materialnego i dotyczy co najmniej dwóch podmiotów. Artykuł 106 k.p.a. określa jedynie zasady i tryb współdziałania, a nie nakłada samoistnie obowiązku współdziałania organów administracji publicznej, czyli reguluje jedynie kwestie proceduralne²⁴. Źródło obowiązku podjęcia „współdziałania” organów administracji musi znajdować swoje oparcie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa materialnego. Przewidziany w art. 106 k.p.a. tryb zajęcia stanowiska przez inny organ administracji przy wydawaniu decyzji w konkretnej indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej musi wynikać z wyraźnego brzmienia przepisu prawa materialnego, uzależniającego wydanie merytorycznej decyzji od zajęcia stanowiska przez organ obowiązany w drodze zaskarżalnego postanowienia (o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej). Jak podkreślił w swojej tezie wyroku NSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2009 r., I OSK 814/08 „nie do zaakceptowania jest pogląd, że w obrocie prawnym może pozostawać jakiegokolwiek (pozytywne bądź negatywne) postanowienie opiniujące, jeżeli organ nie jest w stanie wskazać przepisu prawa, o którym mowa w art. 106 § 1 *ab initio* k.p.a.”²⁵. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na tezy wyroku NSA w Warszawie z dnia 27 września 2000 r., sygn. akt: II SA/Ka 2357/98, w którym to NSA stwierdził, że „W sytuacji braku wyraźnego przepisu prawa uzależniającego wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ może to nastąpić dopiero na zasadach ogólnych, nie zaś w trybie art. 106 § 1 i 5 k.p.a.”. W konkretnie rozpatrywanej sprawie NSA wskazał, że „organ Inspekcji Sanitarnej nie działa jako organ współkompetentny, nie zajmuje stanowiska w formie postanowienia, lecz wyraża go w drodze opinii, oceny noszącej cechy opinii biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.”²⁶. Przedstawiona teza wyroku NSA z dnia 27 września 2000 r. wyraźnie rozgranicza sytuacje wymagają-

²³ Por. wyrok NSA z dnia 13.01.2003 r., IV SA/2085/99, Legalis.

²⁴ Por. wyrok NSA z dnia 6.10.2005 r., OSK 734/04, Legalis.

²⁵ Lex nr 507647; por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 7.04.2011 r., II OSK 670/10, Lex nr 1081833.

²⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2005, s. 490-491.

ce zastosowania instytucji zajęcia stanowiska w sprawie przez inny organ (współdziałania organów administracji) opartej na art. 106 k.p.a. ustanowionej przepisami prawa administracyjnego materialnego, od obowiązku wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy przez organ administracji, wynikającego z postępowania dowodowego przewidzianego w art. 7 w zw. z art. 75-88a k.p.a.

3.3.1. Realizacja obowiązku współdziałania organów administracji publicznej nałożonego przez przepis prawa materialnego powszechnie obowiązującego uzależniającego wydanie decyzji przez organ załatwiający sprawę od zajęcia stanowiska przez inny organ, wymaga podjęcia przez każdy z tych organów tj. zarówno organ załatwiający sprawę, jak i organ obowiązany do zajęcia stanowiska określonego zespołu czynności procesowych²⁷. Po wszczęciu postępowania w sprawie i po zapoznaniu się z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi, które mogą nakładać obowiązek podjęcia współdziałania przez organy administracji w celu właściwego załatwienia sprawy administracyjnej, organ właściwy do załatwienia sprawy jest zobowiązany do zwrócenia się do innego organu o zajęcie stanowiska, o ile przepis prawa materialnego nakłada na organy administracji taki obowiązek, z równoczesnym zawiadomieniem o takim wystąpieniu strony (stron) postępowania. Przepisy art. 106 mogą mieć zatem zastosowanie wówczas, gdy zaistnieje prawny obowiązek współdziałania organów, których zakresy właściwości przecinają się przy załatwianiu sprawy indywidualnej, czyli po wszczęciu postępowania organ załatwiający sprawę jest obowiązany zwrócić się do innego organu o zajęcie stanowiska w sprawie z zakresu jego kompetencji dotyczących pewnej sfery zadań publicznych realizowanych przez ten organ²⁸. Na skutek tych czynności następuje wszczęcie procesowych czynności przez organ obowiązany do zajęcia stanowiska, który ma wyrazić opinię lub dokonać uzgodnienia projektu rozstrzygnięcia w sprawie. To oznacza, że proces mający na celu zajęcie stanowiska w sprawie przez inny organ nie może być podjęty na wniosek strony ani z urzędu, lecz tylko z inicjatywy organu załatwiającego sprawę²⁹.

3.3.2. Obowiązek uzyskania stanowiska organu obowiązane do zajęcia stanowiska w sprawie w pewien szczególny sposób „modyfikuje” zatem zakres właściwości organów uczestniczących w tym postępowaniu, ponieważ jeden z organów współdziałających (załatwiający sprawę) w procesie wydania decyzji administracyjnej nie może wydać prawidłowo decyzji bez stanowiska drugiego organu

²⁷ G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 231-232.

²⁸ W. Chróścielewski, *op. cit.*, s. 220; por. J. Borkowski, *Głosa do uchwały składu 5 sędziów NSA z 11 maja 1998 r. (OPK 3/98)*, OSP 1998, z. 12, poz. 211, glosa aprobująca, el. Lex.

²⁹ W. Chróścielewski, *op. cit.*, s. 219-220; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 257. Por. wyroki NSA z dnia 7.05.1998 r., II SA/ 356/98, Lex nr 41654, z dnia 5.07.2001 r., IV SA 323/99, Lex nr 79343.

(organu obowiązanego do zajęcia stanowiska), a stanowisko tego drugiego organu w przypadku tzw. mocnej formy wyrażenia stanowiska przez inny organ może w zasadniczy sposób kształtować rozstrzygnięcie organu załatwiającego sprawę³⁰. Przepisy prawa materialnego kształtują zakres właściwości tych organów w tym sensie, że każdy z uczestniczących w tym procesie organów nie może wszystkich okoliczności sprawy oceniać samodzielnie, lecz musi to uczynić przy współdziałaniu innego organu. Organ zajmujący stanowisko w sprawie, jakkolwiek nie rozstrzyga sprawy, to na podstawie przedłożonego przez organ załatwiający sprawę projektu decyzji dokonuje badania tego projektu w postępowaniu wпадkowym, w zakresie swojej właściwości i w ramach zadania wykonywanego w sferze publicznej, pod kątem jego zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi, a następnie wyraża swoje stanowisko w sprawie objętej postępowaniem wпадkowym, w formie przewidzianej w § 1 i 5 art. 106 k.p.a. (postanowienia)³¹.

3.3.3. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie judykatury podkreśla się, iż postępowanie w sprawie zajęcia stanowiska przez inny organ jest postępowaniem szczególnym (uzgadniającym, opiniującym albo wyrażającym stanowisko w innej formie) o charakterze wпадkowym (incydentalnym). Postępowanie to prowadzone jest przez organ obowiązany do zajęcia stanowiska w samodzielnym postępowaniu, ale nie jest to postępowanie odrębne, ponieważ jest prowadzone w ramach postępowania głównego, stanowiąc jego integralną i istotną część³². I jakkolwiek organ obowiązany do zajęcia stanowiska jest organem równorzędnym oraz samodzielnym w stosunku do organu załatwiającego sprawę, zarówno pod względem ustrojowo-organizacyjnym, jak i proceduralnym (m.in. ma możliwość przeprowadzenia w razie potrzeby samodzielnego postępowania wyjaśniającego – art. 106 § 4), to jednakże samo postępowanie w sprawie zajęcia stanowiska jest merytorycznie powiązane z postępowaniem głównym, pełniąc pomocniczy, służebny charakter względem tego postępowania. Postępowanie główne prowadzi organ administracji, którego celem jest ostateczne wydanie decyzji, dlatego też przedmiot postępowania w sprawie zajęcia stanowiska przez organ obowiązany (uzgadniający, opiniujący) musi być powiązany z postępowaniem głównym, które jednocześnie określa jego zakres³³.

³⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.11.2005 r., II SA/Wa 1200/05, Legalis.

³¹ Por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2005, s. 490-491; wyroki: NSA z dnia 7.05.1998 r., II SA 356/98, Lex nr 41654, 22.11.1999 r., II SA 1337/99, Lex nr 46257, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.05.2013 r., II SA/Sz 318/13, Lex nr 1329516, teza 1 wyroku.

³² M. Dyl, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2017*, teza c 13, do art. 106 wraz z cyt. wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 13.12.2006 r., IV SA/Wa 1533/06, Legalis.

³³ J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 1, s. 62; G. Łaszczycza, *op. cit.*, s. 234-235; wyrok WSA w Lublinie z dnia 25.10.2011 r., II SA/Lu 457/11, Legalis; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2.02.2010 r., SA/Bk 745/09, Legalis.

3.3.4. Organ zobowiązany, podejmując postępowanie w przedmiocie zajęcia stanowiska w sprawie, nie może wyjść poza ustawowo określony zakres zadania realizowanego w sferze publicznoprawnej objętego postępowaniem w sprawie wyrażenia (zajęcia) stanowiska przez ten organ, mieszczącego się w ramach jego właściwości i zadań realizowanych w tej sferze. Dlatego też oceny proponowanych rozwiązań przedstawionych przez organ załatwiający sprawę w projekcie decyzji, a odnoszących się do zadań w sferze publicznoprawnej należących do właściwości organu obowiązane do wyrażenia stanowiska, organ obowiązany do wyrażenia (zajęcia) stanowiska dokonuje z punktu widzenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, regulujących tę sferę zadań publicznych³⁴. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 89/09 trafnie podkreślił, iż

uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a. Dotyczą one oceny zgodności decyzji z przepisami prawa regulującymi konkretną sprawę, w związku z którą ustawodawca nakłada obowiązek uzgodnienia. Zatem organ uzgadniający działa, opierając się na stosownych przepisach normujących przedmiotowy zakres uzgodnienia. Organem uzgadniającym jest najczęściej organ właściwy w sprawach będących przedmiotem uzgodnienia, a zatem wyspecjalizowany, stąd też do jego właściwości przechodzi kontrola zgodności zamierzenia inwestycyjnego z daną regulacją materialnego prawa administracyjnego³⁵.

Przy czym należy zaznaczyć iż zarówno przedmiot tego postępowania, jak i zapadłe w nim rozstrzygnięcie nie mają samodzielnego bytu prawnego. Należy także podkreślić, iż organ obowiązany do zajęcia stanowiska nie jest upoważniony do żądania zmiany przedłożonego mu do uzgodnienia projektu decyzji oraz załączonych do niej dokumentów, ale powinien wypowiedzieć się w przedmiocie uzgodnienia³⁶. Tym samym organ załatwiający sprawę, uwzględniając stanowisko organu obowiązane do zajęcia stanowiska, ewentualnie wprowadza zmiany w sporządzonym projekcie decyzji, albo w razie odmowy uzgodnienia projektu decyzji wydaje decyzję odmawiającą załatwienia sprawy³⁷. Zgodny z tymi tezami należy uznać także pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 26 stycznia 2009 r., II OSK 51/08, w którym to sąd wskazał, że „jeżeli organ współdziałający, dysponując określoną wiedzą, zmienił swoje stanowisko, zaś organ rozstrzygający sprawę decyzją, w chwili jej wydania, dysponuje tym nowym stanowiskiem, nie ma podstaw prawnych do jego pominięcia lub też skutecznego zakwestionowania w drodze procesowej”³⁸.

³⁴ Por. wyrok NSA z dnia 10.12.1999 r., V SA 919/99, Lex nr 49949.

³⁵ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20.01.2009 r., II SA/Bd 770/08, Lex nr 487279.

³⁶ Por. G. Łaszczycza, *op. cit.*, s. 233-234; wyroki WSA w Warszawie: z dnia 31.08.2010 r., IV SA/Wa 973/10, Lex nr 759087, z dnia 7.03.2012 r., II SA 3010/01, Lex nr 81776.

³⁷ Por. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 31.08.2007 r., IV SA/Wa 305/07, Lex nr 355291, z dnia 18.04.2007 r., IV SA/Wa 408/07 (teza 1), Lex nr 338871.

³⁸ Lex nr 509705.

3.3.5. Nowelizacja z dnia 7 kwietnia 2017 r. wprowadziła do KPA art. 106a stanowiący formę uszczegółowienia metody współdziałania organów administracji przewidzianej w art. 106 k.p.a. instytucję „posiedzenia w trybie współdziałania”. Konstrukcyjnie posiedzenie w trybie współdziałania jest zbliżone do rozprawy administracyjnej (art. 89-96 k.p.a.). Funkcjonalna zbieżność obu instytucji rozprawy administracyjnej i posiedzenia w trybie współdziałania wynika z przyjętych celów tych instytucji tzn. koncentracji wszystkich uczestników postępowania i materiału dowodowego w jednym miejscu i w jednym czasie, co ma służyć przyspieszeniu zajęcia stanowiska w sprawie przez organ do tego obowiązany. Ponadto rozwiązanie to ma na celu polepszenie współpracy organów współdziałających poprzez możliwość wyjaśnienia na bieżąco pojawiających się wątpliwości w procesie współdziałania między organami administracyjnymi przy załatwianiu danej sprawy, jak również wzmocnienie pozycji strony w tej procedurze. Art. 106a § 3 k.p.a. stanowi, że w trakcie posiedzenia w trybie współdziałania zwołanego przez organ załatwiający sprawę, na które wezwano strony postępowania należy stosować odpowiednio przepisy dotyczące rozprawy administracyjnej (art. 90-96 k.p.a.), z wyłączeniem art. 89, który określa przesłanki przeprowadzenia rozprawy³⁹.

3.3.6. Organ administracji załatwiający sprawę nie sprawował formalnego, ani merytorycznego nadzoru nad organem obowiązany do zajęcia stanowiska i nie miał do nowelizacji z 7 kwietnia 2017 r. żadnych istotnych instrumentów prawnych, które pozwalałyby mu na kontrolę, czy weryfikowanie prawidłowości prowadzonego postępowania w przedmiocie zajęcia stanowiska w sprawie⁴⁰. Wraz z nowelizacją KPA po dodaniu art. 106a ustanawiającego instytucję „posiedzenia w trybie współdziałania” organ załatwiający sprawę uzyskał instrument umożliwiający ingerencję w tryb postępowania organu obowiązany do zajęcia stanowiska oraz kierowania jego przebiegiem, w przypadku gdy przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska przez organ do tego obowiązany⁴¹. Organ załatwiający sprawę może, z urzędu albo na wniosek strony lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, zwołać posiedzenie, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska (§ 1 art. 106a)⁴². Posiedzenie w trybie współdziałania może być wykorzystywane przez organ załatwiający sprawę, w sytuacji, gdy upłynął już termin na zajęcie stanowiska przez organ do tego obowiązany. Organ prowadzący postę-

³⁹ M. Dyl, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2017*, teza 4 do art. 106a, el. Legalis. Szerzej: L. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 31-32.

⁴⁰ Por. wyroki: NSA w Warszawie z dnia 2.04.2014 r., II OSK 113/14, Lex nr 1575538; z dnia 21.09.2005 r., II OSK 69/05, Lex nr 194983; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8.12.2010 r., II SA/Gd 529/08 (teza 2), Lex nr 72554. Odmienne stanowisko w sprawie planowania i zagospodarowania przestrzennego – wyrok WSA w Łodzi z dnia 10.10.2007 r., II SA/Łd 756/07, Lex nr 400499.

⁴¹ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2017, teza 2 do art. 106a, el. Legalis.

⁴² *Ibidem*, teza 3 do art. 106a.

powanie może wykorzystać posiedzenie w trybie współdziałania jako instrument zwalczania bezczynności lub przewlekłości po stronie organu współdziałającego. W toku takiego posiedzenia należy dążyć do wyjaśnienia przyczyn niezajęcia stanowiska w terminie. Jeśli się okaże, że nie ma przeszkód merytorycznych do sformułowania stanowiska, to organ współdziałający może wydać postanowienie ustne, a jego treść może być utrwalona w protokole z posiedzenia w celu współdziałania (§ 4 art. 106a)⁴³. W tym przypadku zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalnia z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia wniesionego przez stronę w trybie art. 37 § 1 k.p.a.⁴⁴

3.3.7. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska w sprawie nie ma wpływu na sposób prowadzenia postępowania (głównego) przez organ załatwiający sprawę, ponieważ ocenia jedynie projekt decyzji i to w zakresie swoich kompetencji, a więc pewnego „wycinka” sprawy oraz nie prowadzi odrębnej sprawy administracyjnej. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Warszawie przedstawionym w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r., IV SA/Wa 2050/05 zakres uzgodnienia (zajęcia stanowiska w sprawie), którego dokonuje organ zobowiązany obejmuje treść decyzji, jaką ma wydać organ prowadzący postępowanie główne wszczęte na wniosek strony. Zatem organ zobowiązany do zajęcia stanowiska w sprawie nie ma wpływu na sposób prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji⁴⁵ i nie może wkraczać w kompetencję organu właściwego do załatwienia sprawy, jak również kontrolować biegu postępowania organu załatwiającego sprawę⁴⁶. Zgodny z tymi tezami jest również wyrok NSA z 19 lutego 1998 r., IV SA 731/96, w którym to sąd stwierdził, że organ wezwany do zajęcia stanowiska w trybie art. 106 k.p.a. nie może odmówić wydania postanowienia z tej przyczyny, że zapadła ostateczna decyzja rozstrzygająca sprawę, nie jest to też przesłanką do umorzenia wszczętego postępowania, organ wezwany bowiem do współdziałania nie może kontrolować biegu postępowania rozstrzygającego o istocie sprawy⁴⁷. NSA w wyroku z dnia 12 grudnia 1994 r., II SA 1538/94 (teza 2) podkreślił jednak, że organ zajmujący stanowisko posiada instrument pozwalający na sygnalizowanie nieprawidłowości w prowadzonym postępowaniu przez organ załatwiający sprawę, a mianowicie może sygnalizować nieprawidłowości rozstrzygnięcia w sprawie głównej organowi sprawującemu nadzór nad organem, który wydał decyzje, lub prokuratorowi⁴⁸.

⁴³ M.P. Przybysz, *op. cit.*, teza do art. 106a, el. Lex.

⁴⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2017, teza 3 do art. 106a, el. Legalis.

⁴⁵ Lex nr 203845.

⁴⁶ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.10.2007 r., IV SA/Wa 1582/07, Lex nr 392587.

⁴⁷ Lex nr 45188.

⁴⁸ „Wokanda” 1995, nr 4, s. 40.

Obecnie ze względu na wspomnianą nowelizację z dnia 7 kwietnia 2017 r. i w związku z wprowadzeniem do KPA art. 106a organ obowiązany do zajęcia stanowiska w sprawie uzyskał możliwość ograniczonego wpływu na prowadzone postępowanie w przedmiocie zajęcia stanowiska w sprawie poprzez przyznane w art. 106a uprawnienie wniesienia wniosku przez ten organ do organu załatwiającego sprawę o zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania. Jednakże, by wniosek organu obowiązanego do zajęcia stanowiska w sprawie mógł być rozpatrzony pozytywnie przez organ załatwiający sprawę, muszą być spełnione przesłanki określone w § 1 i 2 art. 106a, a więc: 1) posiedzenie musi przyczynić się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska w sprawie przez organ obowiązany do tego (§ 1); 2) nie upłynął jeszcze termin na zajęcie stanowiska w sprawie przez organ obowiązany do tego przewidziany w art. 106 § 3 k.p.a.; 3) nie upłynął jeszcze termin do zajęcia stanowiska w sprawie przez organ do tego obowiązany przewidziany innym przepisem prawa niż art. 106 § 3 k.p.a. (§ 2)⁴⁹.

3.3.8. Autonomiczność obu postępowań, tzn. postępowania głównego prowadzonego przez organ załatwiający sprawę, jak i w przedmiocie zajęcia stanowiska w sprawie prowadzonego przez organ obowiązany, wyznacza wzajemne relacje tych organów, nie tylko w zakresie wzajemnego nadzoru czy wzajemnej możliwości kontroli prowadzonych samodzielnie postępowań, ale także w zakresie możliwości weryfikacji ich rozstrzygnięć. Judykatura w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreśla, że postępowanie w sprawie zajęcia stanowiska prowadzonego przez organ obowiązany do zajęcia stanowiska ma charakter akcesoryjny i jest częścią szeroko rozumianego postępowania głównego, a jego wynik jest często wiążący dla organu prowadzącego postępowanie główne, to nie może być samodzielnie weryfikowane przez organ załatwiający sprawę nawet wówczas, gdy postępowanie, w którym wydano postanowienie o zajęciu stanowiska w sprawie obarczone jest wadami proceduralnymi. Organ załatwiający sprawę nie jest legitymowany do wniesienia zażalenia na postanowienie wydane w postępowaniu wпадkowym przez organ obowiązany do zajęcia stanowiska w sprawie, w której współuczestniczy przy jej rozstrzygnięciu. Podobnie organ obowiązany do zajęcia stanowiska, którego stanowisko nie zostało uwzględnione przez organ załatwiający sprawę w treści decyzji, nie może wnieść odwołania od takiej decyzji ani też skargi do NSA⁵⁰. Artykuł 106 k.p.a. zapewnia stosowne gwarancje procesowe tylko stronom postępowania, a nie organom uczestniczącym w postępowaniu wymagającym współdziałania organów

⁴⁹ M.P. Przybysz, *op. cit.*, teza do art. 106a, el. Lex.; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2017, teza 3 do art. 106a, el. Legalis.

⁵⁰ Por. wyroki NSA w Warszawie: z dnia 7.05.1998 r., II SA 356/98, Lex nr 41654; z dnia 27.10.1998 r., II SA 1284/98, Lex nr 41376; z dnia 30.01.2013 r., II GSK 2030/11, Lex nr 1298167; M. Dyl, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2017*, tezy 13 i 14 do art. 106, el. Legalis.

administracji, a następnie kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej przez organ załatwiający sprawę⁵¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreśla się, że organ administracji nie może występować jednocześnie jako strona postępowania i jako organ współdziałający w trybie art. 106, ponieważ role te wzajemnie się wykluczają⁵². W tym kontekście trzeba podkreślić, iż ewentualna weryfikacja postanowień zawierających stanowisko organu obowiązującego do zajęcia stanowiska w sprawie może nastąpić w trybach nadzwyczajnych KPA⁵³. Dopóki postanowienie organu obowiązującego do zajęcia stanowiska nie zostanie w odpowiednim trybie KPA wyeliminowane z obrotu prawnego i w jego miejsce nie zostanie podjęte inne, wiąże ono organ prowadzący postępowanie główne (załatwiający sprawę), a wad proceduralnych, jakimi dotknięte jest postępowanie zawierające stanowisko organu obowiązującego nie można rozciągnąć na postępowanie główne, wadliwość postępowania w sprawie zajęcia stanowiska w sprawie może być wyłącznie zaś przedmiotem oceny w postępowaniu nakierowanym na wzruszenie wydanego w nim aktu, w trybie nadzwyczajnym, co wynika z przepisu art. 126 w związku z art. 106 § 5 k.p.a.⁵⁴ Poglądy judykatury w tym zakresie zostały ukształtowane stwierdzeniem, że całościowa weryfikacja postanowienia wydanego przez organ obowiązujący do zajęcia stanowiska w sprawie może nastąpić w odrębnym postępowaniu, którego celem jest wzruszenie tego postanowienia⁵⁵.

3.3.9. W orzecznictwie judykatury prezentowane jest stanowisko, że procedura uregulowana w art. 106 k.p.a. nie dotyczy postępowania między organami podporządkowanymi organizacyjnie, powiązanych ze sobą zależnością służbową i pozostającymi w stosunku nadrzędności. Przepis ten nie ma zastosowania w sytuacji, gdy zarówno do wydania decyzji, jak zajęcia stanowiska uprawniony jest ten sam organ⁵⁶. W przypadku gdy zachodzi tożsamość organu załatwiającego i organu obowiązującego, nie dochodzi do wydania postanowienia na podstawie art. 106 k.p.a., a jedynie organ obowiązujący wyraża stosowną opinię, natomiast organ załatwiający sprawę w uzasadnieniu decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty zamieszcza motywację obejmującą zakres uzgodnienia w takim zakresie, w jakim

⁵¹ Por. wyrok NSA z 27.10.1998 r., II SA 1284/98, Lex nr 41376.

⁵² Por. M.P. Przybysz, *op. cit.*, teza 10 do art. 106, el. Lex. Z tym że w orzecznictwie zwraca się uwagę na istnienie wyjątków od tej zasady. Por. wyrok NSA z dnia 5.04.2013 r., II GKS 2332/11, Lex nr 1451923.

⁵³ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9.09.2010 r., II SA/OI 655/10, Lex nr 754019.

⁵⁴ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 20.06.2007 r., II OSK 922/06, Lex nr 340121; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3.12.2010 r., II SA. Rz 625/10, Lex nr 754651; wyrok NSA w Warszawie z dnia 24.02.2009 r., II OSK 239/08, Lex nr 515197; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13.08.2008 r., II SA/Łd 249/08 (teza 1), Lex nr 5190.

⁵⁵ M.P. Przybysz, *op. cit.*, teza 5 do art. 106, el. Lex.

⁵⁶ Por. wyroki NSA: z dnia 6.09.2007 r., II OSK 776/07, Lex nr 360131; z dnia 4.12.2013 r., II OSK 1608/12, Lex nr 1433494; M.P. Przybysz, *op. cit.*, teza 15 do art. 106, el. Lex.

zaopiniował sprawę organ obowiązany do wyrażenia stanowiska w sprawie, tak aby decyzja wraz z uzasadnieniem stanowiła jasno wyrażone stanowisko organu i mogła podlegać ocenie strony postępowania, być poddana kontroli organu odwoławczego, a następnie właściwego sądu. Judykatura zdecydowanie stoi na stanowisku, iż „rażącego naruszenia prawa dopuszcza się organ wydający postanowienie przewidziane w art. 106 § 1 k.p.a. w przypadku, gdy jest on właściwy zarówno do wydania decyzji głównej, jak i zajęcia stanowiska (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie). Takie postanowienie – zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2008 r. II OSK 1649/07 – jest nieważne”⁵⁷.

3.3.10. Konkludując powyższe rozważania, można zatem pokusić się o przedstawienie schematu konstrukcji instytucji zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie (współdziałania organów administracji), uregulowaną w art. 106 k.p.a.:

- 1) jeden z organów, zwanych w art. 106 k.p.a. organem załatwiającym sprawę, w granicach swojej właściwości jest uprawniony na mocy prawa lub porozumień administracyjnych do całościowego rozpoznania sprawy i rozstrzygnięcia jej w drodze decyzji administracyjnej. Po wszczęciu postępowania w razie stwierdzenia, iż przepis prawa materialnego powszechnie obowiązującego nakłada na taki organ obowiązek podjęcia współdziałania (uzyskania stanowiska innego organu), w celu uzgodnienia stanowiska między organami administracji zwraca się do innego organu (zwanego w art. 106 k.p.a. organem obowiązującym do zajęcia stanowiska w sprawie) o wyrażenia swego stanowiska w formie przewidzianej w art. 106 § 5 k.p.a. (postanowienia). Równocześnie organ załatwiający sprawę wezwaniem – zawiadomieniem (w formie postanowienia) powiadamia strony o wymogu uzyskania stanowiska;
- 2) organ obowiązany do zajęcia stanowiska w sprawie (inny organ) zobowiązany jest do zajęcia i przedstawienia swojego stanowiska w ramach zawisłego postępowania przed organem załatwiającym sprawę;
- 3) po zakończeniu przeprowadzonego postępowania o charakterze wpadkowym (w sprawie zajęcia stanowiska w sprawie), zgodnie z właściwością i w zakresie realizowanego przez ten organ zadania w sferze publicznej, przy wykorzystaniu posiadanej wiedzy i specjalizacji w tym zakresie, formułuje i przedstawia swoje stanowisko w formie przewidzianej w art. 106 § 5 k.p.a. (postanowienie). Zgodnie z art. 7b wszystkie organy uczestniczące w procedurze współdziałania organów administracji mają obowiązek przestrzegać nakazy wynikające z zasady ogólnej KPA dotyczące współdziałania organów administracji. W razie potrzeby i spełnienia przesłanek art. 106a k.p.a. zarówno organ załatwiający

⁵⁷ Lex nr 562848.

- sprawę, organ obowiązany do zajęcia stanowiska i strona uczestniczące w postępowaniu o zajęcie stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji przez organ właściwy w sprawie mają możliwość skorzystania z instytucji posiedzenia w trybie współdziałania (art. 106a);
- 4) organ załatwiający sprawę, po uzyskaniu stanowiska w sprawie innego organu, wydaje decyzję kończącą postępowanie w sprawie⁵⁸.

4. Zakres związania organu załatwiającego sprawę rozstrzygnięciem organu obowiązane do zajęcia stanowiska

4.1. O „sile związania” organu załatwiającego sprawę, rozstrzygnięciami organu obowiązane do zajęcia stanowiska, w tym możliwości kształtowania jego rozstrzygnięcia rozstrzygnięciem organu obowiązane do zajęcia stanowiska decydują ustanowione przez ustawodawcę w przepisach prawa administracyjnego materialnego formuły ustawowe (np. za zgodą, w porozumieniu, po zasięgnięciu opinii, w (po) uzgodnieniu itp.)⁵⁹.

Przytoczone powyżej formuły ustawowe można podzielić na dwie grupy, wyodrębnione ze względu na różny stopień intensywności stanowiska organu współdziałającego, a tym samym związania tym stanowiskiem organu wydającego decyzję. Pierwszą grupę stanowią zwroty: za zgodą, w (po) porozumieniu, w uzgodnieniu. Drugą grupę natomiast: po zasięgnięciu opinii, po przeprowadzeniu konsultacji. Wiążący charakter mają formuły ustawowe z pierwszej grupy (wg G. Łaszczyca jest to uzgodnienie materialne). Postanowienia zawierające stanowisko o takim charakterze (uzgodnienie materialne) bezpośrednio wpływa na samą treść decyzji wydawanej w postępowaniu prowadzonym przez organ rozstrzygający sprawę i stanowi materialny element przyszłego rozstrzygnięcia. W tym przypadku dla podjęcia decyzji pozytywnej, z punktu widzenia wniosku strony, musi zachodzić zbieżność woli organu współdziałającego i organu rozstrzygającego sprawę w zakresie elementu decyzji podlegającemu uzgodnieniu. Jeżeli natomiast organ zajmujący stanowisko (współdziałający) wyda postanowienie o treści negatywnej, to w konkretnej sytuacji (a w istocie zależnej od fazy postępowania, w której realizowany będzie obowiązek współdziałania) będzie to oznaczać albo niedopuszczalność kontynuowania wszczętego postępowania i w konsekwencji konieczność jego umorzenia jako bezprzedmiotowego, albo wydanie decyzji negatywnej⁶⁰. Zgodnie

⁵⁸ Por. wyrok NSA z dnia 13.01.2009 r., II OSK 1242/08, Legalis, [w:] M. Dyl, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2017*, teza 8 do art. 106, el. Legalis; C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, s. 560.

⁵⁹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2005, s. 492.

⁶⁰ G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 236; J. Zimmermann, *Norwe rodzaje...*, s. 63.

z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2008 r., IV SA/Wa 2344/07 zasadę związania organu głównego stanowiskiem organu uzgadniającego należy interpretować w ten sposób, iż decyzja wydana w postępowaniu głównym nie może być sprzeczna ze stanowiskiem organu uzgadniającego (musi zatem respektować wszystkie zalecenia sformułowane przez organ uzgadniający), co nie oznacza, iż decyzja ta nie może uzupełniać stanowiska uzgadniającego (tj. zawierać zaleceń dodatkowych)⁶¹.

4.2. W przypadkach gdy zajęcie stanowiska odnosi się do form współdziałania określonych formułami ustawowymi „zasięgnięcia opinii”, „po konsultacji” oznacza, że mamy do czynienia z ich niewiążącym charakterem. Te postacie współdziałania G. Łaszczyca określa jako współdziałanie formalne, ponieważ jego realizacja jest jedynie warunkiem prawidłowości – w ujęciu procesowym – decyzji administracyjnej⁶². Wyrażenie opinii przez organ współdziałający na wniosek organu prowadzącego postępowanie nie ma mocy wiążącej w stosunku do rozstrzygnięcia podjętego przez ten organ. Kwestia zatem czy opinia organu współdziałającego zostanie uwzględniona przez ten organ, czy też nie, nie ma wpływu na zgodność z prawem podjętej następnie przez ten organ decyzji, z tym że organ załatwiający sprawę, wydając decyzję, powinien w jej uzasadnieniu ustosunkować się do przedstawionej opinii. WSA w Warszawie postanowieniem z dnia 25 stycznia 2006 r., I SA/Wa 318/05 tak określił istotne cechy opinii wyróżniające tę formę działania administracji.

Do istotnych cech opinii zaliczył m.in.: jednostronność (w stosunku do adresata), brak rozstrzygnięcia zawierającego nakazy bądź zakazy określonego zachowania, cel nakierowany na wywołanie skutków faktycznych, a nie bezpośrednich skutków prawnych (polegających na spowodowaniu powstania, zmiany ograniczenia bądź ustania czyjegoś prawa, uprawnienia lub obowiązku), opisowość zawartej w niej wypowiedzi (oświadczenia wiedzy zawierającego ocenę określonej sytuacji, stanu rzeczy bądź przedstawiającego opis jakiegoś zdarzenia, z określonego punktu widzenia), brak władczego charakteru (brak możliwości odwołania się do środków przymusu na wypadek jej nieuwzględnienia)⁶³.

Podsumowanie

Zmiany dokonane KPA nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r. poprzez umieszczenie art. 7b normującego współdziałanie organów administracji publicznej w Dziale 1 w rozdziale 2 KPA „Zasady ogólne” podniosły do rangi zasady ogólnej nakaz współ-

⁶¹ Lex nr 511467.

⁶² G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 236–237; por. C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, s. 558; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2005, s. 492.

⁶³ Lex nr 208961.

działania organów administracji, jeżeli zachodzą przesłanki tego artykułu. Po raz pierwszy ustawodawca zdecydował się na tak istotne podkreślenie roli instytucji współdziałania organów administracji publicznej w procedurze administracyjnej. Dziś problematyka współdziałania organów administracji została zatem nie tylko uporządkowana, ale nadano jej właściwą rangę (zasady ogólnej) w procedurze administracyjnej. Ponadto dodano nową instytucję (oprócz licznych innych) ściśle powiązaną z instytucją współdziałania organów administracji instytucję posiedzenia w trybie współdziałania (art. 106a k.p.a).

Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie (współdziałania organów administracji), uregulowana w art. 106 k.p.a., zostaje uruchomiona w procedurze administracyjnej w sytuacji, gdy przepisy prawa materialnego uzależniają wydanie decyzji przez organ właściwy w sprawie od zajęcia stanowiska przez inny organ. O czynnościach podjętych przez organy uczestniczące w procesie współdziałania powiadamiane są strony i inni uczestnicy postępowania. Zajęcie stanowiska przez inny organ może nastąpić w formie wyrażania opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie. Wyrażona opinia nie jest wiążąca dla organu właściwego w sprawie, natomiast inne formy zajęcia stanowiska przybierające postać stanowczą (np. uzgodnienie) mogą kształtować w sposób istotny treść rozstrzygnięcia organu załatwiającego sprawę. Uwzględniając nakazy zawarte w art. 7b, należy dodać, iż organ załatwiający sprawę właściwy w sprawie jest zobowiązany do zastosowania instytucji współdziałania w zakresie wynikającym z przepisów prawa materialnego, gdy przepis prawa materialnego wymaga uzgodnienia treści tego rozstrzygnięcia poprzez uzyskanie opinii, zgody, albo wyrażenia stanowiska innego organu administracji w innej formie. Organ właściwy do zajęcia stanowiska jest obowiązany podjąć współdziałanie, a przy wyrażaniu stanowiska, podobnie jak organ załatwiający sprawę, kierować się zasadami ogólnymi i przyjętymi w przepisach postępowania, w tym wyrażonej wprost zasadzie uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, ale przy tym uwzględniając zasadę proporcjonalności, równego traktowania, bezstronności, jednolitości stanowiska w tożsamej pod względem faktycznym i prawnym, co składa się na ocenę adekwatności środków stosowanych w sprawie. Organ załatwiający sprawę właściwy w sprawie po uzyskaniu stanowiska organu obowiązane do zajęcia stanowiska rozstrzyga sprawę i wydaje decyzję administracyjną zawierającą między innymi stanowisko tego organu.

Taking a position by another body when issuing an administrative decision by a competent body

Summary. Changes made in the Code of administrative proceedings by the act of April 7th, 2017 on amending the act – the Code of administrative proceedings and certain other acts by introducing Article 7b in Section 1 chapter 2 of CAP “General Principles” raised to the status of a general principle the obligation of cooperation of administration bodies in the situation of fulfilling the conditions of this article. The regulations of the Code of administrative proceedings (CAP) referring to the institution of cooperation of administrative bodies may be divided into two groups: 1) cooperation of bodies of a procedural nature involving the institution of legal aid (Article 52 c.a.p.) as well as regulations referring to a request of a party to submit a document copy or excerpt by a public administration body if the party cannot obtain it, or a request to deliver an original document by the body if it is necessary to review it (Article 76a § 1 c.a.p.); 2) cooperation of bodies of a substantive and procedural nature involving the institution of taking a position by another body in administrative proceedings carried out by a competent body to resolve the case.

Keywords: taking a position by another body when issuing an administrative decision by a competent body, cooperation of public administration bodies

Leszek Kaczmarski – dr nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego, członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze. leszek-kaczmarski@interia.pl