

POJĘCIE STRONY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Grzegorz Łaszczyca

POJĘCIE STRONY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Grzegorz Łaszczyca

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 lutego 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Jacek Chlebny, prof. UŁ

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-413-2

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

pamięci Taty

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział I	
Strona jako centralny podmiot procesowy	23
1.1. Zasada obligatoryjności strony	23
1.2. Zasada oficjalności określenia/ustalenia strony/stron postępowania	33
1.3. Zasada permanentnej oceny statusu strony	44
Rozdział II	
Ewolucja regulacji prawnej pojęcia strony postępowania administracyjnego	50
Rozdział III	
Charakter prawny i granice stosowania regulacji pojęcia strony postępowania	65
3.1. Uwagi ogólne	65
3.2. Koncepcje postrzegania charakteru regulacji art. 28 k.p.a. ...	67
3.3. Granice stosowania regulacji art. 28 k.p.a.	74
3.3.1. Granice przedmiotowe	74
3.3.2. Granice czasowe	78
Rozdział IV	
Konstrukcja prawna pojęcia strony postępowania	82
4.1. Ujęcie definicyjne	82

4.2. Trójelementowość definicji	83
4.3. Wyłączność elementów definicyjnych	84
4.4. Jednorodność kodeksowego pojęcia strony	87
4.5. Propozycje koncepcji „modyfikujących” pojęcie strony w poglądach nauki prawa i judykatury	95
4.5.1. Koncepcja „strony refleksowej”	95
4.5.2. Koncepcja „strony ubocznej”	103
4.5.3. Koncepcja „strony zastępczej”	104
4.5.4. Problem tzw. strony <i>sui generis</i>	108
4.5.5. Koncepcje szczególne (pozakodeksowe) pojęcia strony postępowania	111
4.6. Strona postępowania a kodeksowe formuły „podmiotowo zbiorcze”	117
4.7. Kryteria kodeksowe różnicujące pozycję strony postępowania	118
4.7.1. Uwaga ogólna	118
4.7.2. Strona pierwotna (niezmienna) i strona następcza (zmienna)	119
4.7.3. Strona będąca osobą fizyczną i strona niebędąca osobą fizyczną (strona „zbiorowa”, „korporacyjna”) ...	119
4.7.4. Strona jedyna i strona niejedyna (uczestnicząca w warunkach wielości stron)	120
4.7.5. Strona zdolna do czynności prawnych i strona niezdolna do czynności prawnych	121
4.7.6. Strona działająca osobiście i strona działająca przez zastępcę procesowego	122
4.7.7. Strona będąca podmiotem publicznym i strona niebędąca podmiotem publicznym	123
4.7.8. Strona będąca funkcjonariuszem lub żołnierzem oraz strona niemająca takiego statusu	123
4.7.9. Strona „europejska” (w tym „krajowa”) i strona „pozaeuropejska”	124
4.7.10. Strona postępowania wszczętego z urzędu i strona postępowania wszczętego na żądanie strony	125
4.7.11. Strona „aktywna” i strona „nieaktywna”	125
4.7.12. Strona „poradna” i strona „nieporadna” oraz strona „sprawna” i strona z niepełnosprawnością	127

4.7.13. Strona obecna i strona nieobecna oraz strona znana z miejsca pobytu i strona nieznaną z miejsca pobytu	128
4.7.14. Strona, w relacji do której pracownik/członek organu kolegialnego/organ pozostaje w określonym stosunku zależności, i strona, która w takiej relacji nie pozostaje	130

Rozdział V

Elementy definicyjne pojęcia strony postępowania	132
5.1. Element organizacyjny	132
5.1.1. Znaczenie zaimka „każdy”	132
5.1.2. Zdolność administracyjnoprawna	133
5.1.3. Zagadnienia prawa kolizyjnego	135
5.1.4. Podmioty podstawowe	137
5.1.4.1. Osoby fizyczne	137
5.1.4.2. Osoby prawne	139
5.1.4.3. Państwowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej	143
5.1.4.4. Samorządowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej	146
5.1.4.5. Organizacje społeczne niemające osobowości prawnej	149
5.1.5. Podmioty uzupełniające	152
5.1.5.1. Niepaństwowe i niesamorządowe jednostki organizacyjne mające zdolność prawną	152
5.1.5.1.1. Handlowe spółki osobowe	152
5.1.5.1.2. Spółki kapitałowe w organizacji ...	153
5.1.5.1.3. Inne jednostki organizacyjne o charakterze gospodarczym	154
5.1.5.1.4. Inne jednostki organizacyjne o charakterze niegospodarczym ...	155
5.1.5.2. Podmioty szczególne	157
5.1.5.2.1. Rodzina/małżeństwo	157
5.1.5.2.2. Komitet społeczny powołany w celu przeprowadzenia zbiórki publicznej	159

5.1.6. Podmioty i konstrukcje organizacyjne	
„wyłączone”	160
5.1.6.1. Spółka cywilna	160
5.1.6.2. Konsorcjum	162
5.1.6.3. Komitety społeczne	163
5.1.6.4. Jednostka pomocnicza gminy	164
5.2. Element substancjonalny	165
5.2.1. Pojęcie interesu w ogólności i w sferze prawa	165
5.2.2. Pojęcie interesu w prawie administracyjnym procesowym	170
5.2.3. Interes prawny jako kwalifikowana kategoria interesu w ogólnym postępowaniu administracyjnym	172
5.2.4. Dwupoziomowość kwalifikacji „interesu” w rozumieniu art. 28 k.p.a.	177
5.2.5. Problem relacji między pojęciami interesu prawnego i obowiązku w regulacji art. 28 k.p.a.	180
5.2.6. Uwarunkowania interesu prawnego	184
5.2.7. Istota (treść) interesu prawnego	187
5.2.8. Funkcje interesu prawnego	192
5.2.9. Interes prawny a inne kryteria „legitymujące”	196
5.2.9.1. Uwagi ogólne	196
5.2.9.2. Przegląd wybranych kryteriów „legitymujących”	198
5.2.9.2.1. Roszczenie prawne	198
5.2.9.2.2. Prawnie chroniony interes	201
5.2.9.2.3. Roszczenie prawne ochrony urzędowej	204
5.2.9.2.4. Specjalne prawo proszenia	205
5.2.9.2.5. Uzasadnione oczekiwania	206
5.2.9.2.6. Dotknięcie skutkami decyzji	208
5.2.9.2.7. Interes faktyczny kwalifikowany	210
5.2.9.2.8. Interes faktyczny zwykły	212
5.2.10. Źródło interesu prawnego	215
5.2.10.1. Uwagi ogólne	215
5.2.10.2. Normy prawne „właściwe” (źródła interesu prawnego)	218

5.2.10.3. Normy prawne i inne normy „wyłączone”	238
5.2.10.4. Zdarzenia (stany, zachowania) pozanormatywne	248
5.2.11. Cechy interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.	251
5.2.11.1. Uwagi ogólne	251
5.2.11.2. Pozytywne cechy interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.	255
5.2.11.2.1. Osobisty/własny	255
5.2.11.2.2. Indywidualny/konkretny	262
5.2.11.2.3. Aktualny	268
5.2.11.2.4. Realny	271
5.2.11.2.5. Bezpośredni	274
5.2.11.3. Negatywne cechy interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.	280
5.2.11.3.1. Nieodstępawalność interesu prawnego	280
5.2.11.3.2. Niepodzielność interesu prawnego	282
5.3. Element procesowy pojęcia strony postępowania administracyjnego	283
5.3.1. Związek interesu prawnego z określonym postępowaniem	283
5.3.2. „Faktyczność” interesu prawnego	284
5.3.3. Sprawdzalność interesu prawnego. Koncepcje legitymacji procesowej strony	286
5.3.4. Zaspokajalność interesu prawnego	296

Rozdział VI

Pojęcie strony postępowania administracyjnego

w regulacjach obcych	298
6.1. Uwagi ogólne	298
6.2. Regulacja albańska	299
6.3. Regulacja andorska	300
6.4. Regulacja austriacka	300
6.5. Regulacja brazylijska	303

6.6. Regulacja bułgarska	305
6.7. Regulacja chilijska	307
6.8. Regulacja chorwacka	308
6.9. Regulacja czarnogórska	310
6.10. Regulacja czeska	311
6.11. Regulacja fińska	314
6.12. Regulacja gruzińska	315
6.13. Regulacja hiszpańska	316
6.14. Regulacja islandzka	318
6.15. Regulacja kazachska	318
6.16. Regulacja kirgiska	320
6.17. Regulacja kosowska	322
6.18. Regulacja niemiecka	323
6.19. Regulacja norweska	325
6.20. Regulacja peruwiańska	326
6.21. Regulacja portugalska	327
6.22. Regulacja serbska	329
6.23. Regulacja słowacka	331
6.24. Regulacja słoweńska	333
6.25. Regulacja szwajcarska	335
6.26. Regulacja szwedzka	336
6.27. Regulacja turkmeńska	337
6.28. Regulacja ukraińska	339
6.29. Regulacja uzbecka	340
6.30. Regulacja węgierska	340
Wnioski	343
Bibliografia	353

WSTĘP

1. Regulacja prawna strony ogólnego postępowania administracyjnego¹ nadaje jej charakter instytucji prawnej. Jest bowiem – z uwzględnieniem poglądu J.S. Langroda – „zespołem reguł wiążących się z pewną sytuacją (ściślej: splotem sytuacji)”, których kompleks „urasta do roli jednolitej całości pojęciowej”, stanowiąc „kościelce prawny wokół którego istnieje substancja złożona z reguł prawnych”². W nauce prawa strona postępowania nazywana jest także instytucją procesową³ (instytucją postępowania administracyjnego⁴). Takie jej postrzeganie może znaleźć uzasadnienie już z uwagi na umiejscowienie regulacji strony w normach procesowych, jej prosty związek z postępowaniem, a także samą warstwę procesową pojęcia strony. „Procesowy” wymiar instytucji strony postępowania administracyjnego wymaga jednak wyraźnego zastrzeżenia, że dla jej opisanie (wyznaczenia) zasadniczą rolę odgrywają również inne – niż procesowe – normy prawa. Doniosłą,

¹ Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego rozumiane jest jako określony w Kodeksie postępowania administracyjnego tryb załatwiania przez organy administracji publicznej spraw indywidualnych rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej albo załatwianych milcząco – zob.: J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948, s. 14; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 10 i n.; A. Matan [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. nac. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 217.

² J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 158 i wskazana tam literatura.

³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 179, 185.

⁴ J. Borkowski, B. Adamiak (aktualizacja) [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 245.

a w istocie podstawową rolę w poszukiwaniu źródeł interesu prawnego spełniają w szczególności normy prawa materialnego. Zastosowania wymagają jednocześnie normy organizacyjne (ustrojowe) w części dotyczącej form organizacyjnych podmiotów prawa.

2. Uznaniu za instytucję prawną/procesową nie sprzeciwia się brak cechy zwartości regulacji prawnej strony w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Taki model unormowania, charakterystyczny także dla obcych rozwiązań administracyjnoprosowych, zmusza jedynie do poszukiwania elementów tej instytucji w różnych jego fragmentach. Próba zespolenia jest możliwa, jednak łączne ujęcie elementów definicyjnych z określeniem wszelkich praw i obowiązków strony (jej pozycji procesowej, a w określonych granicach także pozycji materialnej) mogłoby wpływać na przejrzystość unormowania. Wszystkie elementy składające się na instytucję strony mają doniosłą wartość. Samo jednak pojęcie strony (przyjęta definicja) ma dla pozostałych walor pierwotny. Już z tego względu zasługuje na szczególną uwagę.

3. Pojęcie strony uznawane jest w nauce prawa za węzłowe pojęcie postępowania administracyjnego. Jego wprowadzenie oceniane jest jako podstawowy zwrot w dziejowym procesie przejścia od państwa policyjnego do państwa praworządnego: „w państwie praworządnym strona nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, ale – jeśli zaangażuje się w procesie administracyjnym – jest jego czynnym uczestnikiem, podmiotem samoistnych uprawnień”⁵.

4. Przyjęte w kodeksie pojęcie strony jest źródłem wielu wątpliwości. Już w odniesieniu do pierwszej polskiej regulacji postępowania administracyjnego twierdzono, że definicję strony ujęto „dość szeroko, a przy tym mgliście”⁶. Elementem tego pojęcia, wokół którego koncentrują się one, jest w szczególności określenie „interes prawny”,

⁵ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 93.

⁶ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie...*, s. 67.

zaliczane do typowych klauzul generalnych⁷ lub kategorii pojęciowej powiązanej z konstrukcją klauzuli odsyłającej⁸. Sama judykatura zdaje się w tym zakresie formułować różne, nie zawsze spójne, reguły pomocnicze. Przyjmuje między innymi, że interes prawny nie jest kategorią abstrakcyjną i dla stwierdzenia jego istnienia bądź nieistnienia konieczne jest bardzo wnikliwe jego rozważenie, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej, indywidualnej sprawy oraz przepisów mających w niej zastosowanie, by w rezultacie w sposób niebudzący wątpliwości wykazać przesłanki określone w art. 28 k.p.a.⁹ W innej wypowiedzi „rozluźnia” wymóg jednoznaczności i formułuje zasadę rozstrzygania na korzyść osoby domagającej się uznania jej za stronę postępowania wątpliwości co do jej legitymacji do udziału w postępowaniu w charakterze strony, uzasadniając jej przyjęcie jedną z funkcji postępowania administracyjnego, tj. ochrony interesów prawnych stron¹⁰. Wskazuje, aby zbyt pochopnie nie eliminować z postępowania administracyjnego osób powołujących się na swój interes prawny w tym właśnie postępowaniu¹¹. Odnotowania wymaga również takie stanowisko, które podkreśla, że „nie ma jednoznacznych i uniwersalnych zasad w zakresie posiadania przymiotu strony i interesu prawnego na tle art. 28 k.p.a.”¹², a określenie interesu prawnego w regulacji materialnoprawnej nie zawsze wyrażone jest wprost i często wymaga

⁷ A. Gomułowicz, A. Skoczylas [w:] A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 146; wyrok NSA z 7.07.2011 r., I OSK 1278/10, LEX nr 1082618.

⁸ M. Myślińska, A. Szot, *Analiza konfliktowa w administracyjnym typie stosowania prawa (zarys problematyki)* [w:] *Państwo – prawo – polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012, s. 232–233.

⁹ Wyrok NSA z 9.12.2021 r., II OSK 2436/21, LEX nr 3272004; wyrok NSA z 9.11.2012 r., I OSK 1244/11, LEX nr 1291315. Zob. także wyrok NSA z 16.05.2017 r., II OSK 2331/15, LEX nr 2339685.

¹⁰ Wyrok NSA z 29.09.2010 r., II OSK 1481/09, LEX nr 668544.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 25.10.2011 r., I SA/Wa 722/11, LEX nr 1235946.

¹² Wyrok NSA z 9.05.2013 r., II GSK 330/12, LEX nr 1329710; wyrok NSA z 5.04.2013 r., II GSK 2426/11, LEX nr 1337139; wyrok NSA z 10.03.2010 r., II GSK 435/09, LEX nr 596822.

Rozdział I

STRONA JAKO CENTRALNY PODMIOT PROCESOWY

1.1. Zasada obligatoryjności strony

Struktura podmiotowa postępowania administracyjnego ogólnego oparta jest na dwóch podmiotach obligatoryjnych – organie administracji publicznej i stronie postępowania. W warstwie procesowej są to podmioty od siebie odrębne. Jedynie w teoretycznym modelu stosunku prawnego mogą być określane jako „strony” tego stosunku, lecz terminologia ta nie znajduje oparcia w przepisach prawa (nie podlega przeniesieniu do sfery normatywnej). W przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego podmioty te podlegają osobnemu ukształtowaniu i niedopuszczalne jest traktowanie organu administracji publicznej jako strony postępowania¹. W określonych warunkach procesowych obligatoryjna struktura podmiotowa postępowania administracyjnego podlega lub może podlegać rozszerzeniu o inne podmioty procesowe, tworzące grupę podmiotów uzupełniających, nazywanych także fakultatywnymi² (w takim tylko znaczeniu,

¹ Błędna jest wypowiedź judykatury uznająca za strony postępowania adresata decyzji i wydający ją organ (zob.: wyrok WSA w Krakowie z 22.11.2019 r., II SA/Kr 805/19, LEX nr 2761504; wyrok WSA w Bydgoszczy z 7.08.2018 r., II SA/Bd 22/18, LEX nr 2552399).

² L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 124.

że ich udział nie jest niezbędny w każdym postępowaniu)³. Należą do nich podmioty na prawach strony oraz pozostali uczestnicy postępowania (np. osoby zainteresowane czy też osoby uczestniczące w czynnościach procesowych z uwagi na swoje właściwości lub zadania).

W grupie podmiotów koniecznych centralne miejsce (kluczową pozycję)⁴ zajmuje strona postępowania, której normatywne ujęcie uznawane jest za jedną z fundamentalnych konstrukcji Kodeksu postępowania administracyjnego⁵. Jest podmiotem „konstrukcyjnym” procesu, objętym zakresem jednej z przesłanek definicyjnych postępowania administracyjnego, wynikających z art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Normy te nie wskazują wprawdzie strony wprost, jednak sprawa indywidualna rozstrzygana w drodze (właściwie: „w formie”) decyzji administracyjnej jest „sprawą” strony postępowania. Dla postępowania administracyjnego strona jest jednocześnie podmiotem koniecznym w każdym jego stadium⁶. Niedopuszczalne jest określanie strony postępowania w odniesieniu tylko do jednego z jego etapów, np. tylko w zakresie rozpatrywania sprawy przez organ pierwszej instancji⁷. „Stałość” strony ma również taki skutek, że ustanowienie zastępcy strony nie eliminuje samej strony⁸.

³ Stosowany jest także podział podmiotów biorących udział w postępowaniu na dwie grupy: organ administracji publicznej i uczestnicy postępowania, a do tej ostatniej – przy uwzględnieniu spełnianej w postępowaniu funkcji – zalicza się: stronę, podmioty na prawach strony i innych uczestników postępowania (W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 79).

⁴ W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, s. 112.

⁵ L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie...*, s. 109.

⁶ W judykaturze można odnotować pogląd, że „sprawa administracyjna i jej strony istnieją niezależnie od tego, czy w tej sprawie wszczęto postępowanie” (wyrok WSA we Wrocławiu z 6.10.2011 r., II SA/Wr 590/11, LEX nr 1695204).

⁷ Wyrok WSA w Łodzi z 13.06.2013 r., II SA/Łd 341/13, LEX nr 1333586.

⁸ Problem ten ujawniają przypadki związane z oznaczaniem podmiotu, do którego kierowane jest rozstrzygnięcie, czy też kwestie doręczeń. Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 13.06.2013 r., I SA/Ol 678/12, LEX nr 1332481.

Pozycja strony jako obowiązkowego podmiotu procesowego w sposób bezpośredni wpływa na prawne istnienie postępowania administracyjnego (warstwa pierwotna), a dalej na jego prawidłowość (warstwa wtórna). Natura postępowania jako kierunkowego – podmiotowo i przedmiotowo – zespołu czynności oraz wyraźna regulacja trybów nadzwyczajnych (wznowienia postępowania zakończonogo decyzją ostateczną oraz stwierdzenia nieważności decyzji) pozwalają wyróżnić trzy płaszczyzny skutków „obligatoryjności” strony. Można je poddać następującemu stopniowaniu:

- 1) nieistnienie postępowania/nieistnienie decyzji – jako skutek nieistnienia strony postępowania;
- 2) wystąpienie wady istotnej kwalifikowanej (wady nieważności decyzji) – w przypadku skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.);
- 3) wystąpienie wady istotnej niekwalifikowanej (wady wzruszenia decyzji ostatecznej – podstawy wznowienia postępowania) – w sytuacji pozbawienia strony prawa do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Ad 1. *Non existens* powstaje w przypadku braku w ogóle strony postępowania od początku (od pozornego tylko wszczęcia postępowania, które w istocie było niedopuszczalne)⁹, nie zaś błędnego uznania osoby czy jednostki organizacyjnej za stronę określonego postępowania¹⁰. Obejmuje sytuacje wszczęcia postępowania wobec zmarłej osoby fizycznej albo osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, których byt prawny jako podmiotu prawa ustał (w rozumieniu wyznaczonym treścią art. 35 k.c., zwykle skutek wykreślenia z właściwego rejestru albo innego prawnego rozwiązania lub likwidacji) albo w stosunku do „bytu” prawnego uznawanego za

⁹ Zob. B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015/5, s. 21.

¹⁰ Zob.: B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUWr No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 9–12; B. Adamiak, *Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego*, PiP 2012/3, s. 50; M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 31–33.

podmiot prawa, który w ogóle nie ma zdolności prawnej¹¹. Z chwilą śmierci/ustania bytu osoby ustaje jej zdolność prawna (zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków). Osoba zmarła/osoba, której byt ustał, nie może uzyskać statusu strony postępowania. Wszczęcie postępowania administracyjnego wobec takiej osoby powoduje nieistnienie postępowania, „nie możemy mówić bowiem o postępowaniu, jeżeli nie ma podmiotu, o którego prawach (obowiązках) organ administrujący orzeka. Decyzje wydane w takim postępowaniu są decyzjami nieistniejącymi”¹² (nazywanymi także pozornymi, nieautentycznymi¹³). Istnieją one jedynie w sferze faktów, a nie istnieją w sferze prawa¹⁴ (pozbawione są waloru prawnego). Kodeks nie reguluje trybu stwierdzania nieistnienia postępowania czy też nieistnienia decyzji. Nie znajdują w tym przypadku zastosowania instytucje umorzenia postępowania administracyjnego oraz stwierdzenia nieważności decyzji. Postępowanie nieistniejące jako zbiór jedynie czynności faktycznych nie jest bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105

¹¹ Zdolności takiej nie ma np. spółka cywilna (co do zasady) czy też konsorcjum jako postać umowy zawartej w celu prowadzenia wspólnego przedsięwzięcia. W wyroku z 26.03.2014 r., II OSK 303/12, LEX nr 1483386, NSA podkreślił, że „konsorcjum nie jest odrębnym podmiotem gospodarczym prowadzącym działalność, nie może być podmiotem praw i obowiązków i niewątpliwie nie może występować w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym”. Decyzje „skierowane” do takich podmiotów są decyzjami nieistniejącymi.

¹² Zob.: B. Adamiak, *Zagadnienie...*, s. 11; wyrok NSA z 25.02.2020 r., II OSK 350/20, LEX nr 2784826.

¹³ W nauce prawa procesowego neguje się, zarzucając wewnętrzną sprzeczność, używanie określenia „orzeczenie nieistniejące”, proponując posługiwanie się terminami „nie-orzeczenie” lub „pseudoorzeczenie” – zob.: M. Sawczuk, *Wznowienie postępowania cywilnego*, Warszawa 1970, s. 71; A. Miączyński, *Faktyczne i prawne istnienie orzeczenia w sądowym postępowaniu cywilnym*, ZNUJ, Prace Prawnicze, z. 55, Kraków 1972, s. 105.

¹⁴ Zob. K. Korzan, *Wyroki nie istniejące*, AUWr No 307, PPIA VII, Wrocław 1976, s. 189. Inny pogląd prezentował M. Zimmermann, zaliczając akty nieistniejące do aktów bezwzględnie nieważnych, ale tym samym istniejących: „deklaracja ich nieważności ze strony organów nadzorczych nie jest konieczna, jakkolwiek nieraz jest celowa (np. dla uniemożliwienia wykorzystania uprawnień nabytych rzekomo przez adresata na podstawie takiego aktu” – M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny* [w:] Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 338).

§ 1 k.p.a., a decyzja nieistniejąca jako „rezultat” takiego postępowania nie podlega stwierdzeniu nieważności¹⁵. Ten ostatni przypadek byłby

¹⁵ Inny zasadniczo kierunek, nie zawsze konsekwentny w sferze argumentacji, prezentuje judykatura. Jednostkowy wymiar ma pogląd traktujący decyzję administracyjną wydaną wobec osoby zmarłej za decyzję nieistniejącą, wydaną w nieistniejącym postępowaniu administracyjnym (wyrok NSA z 16.04.2014 r., II GSK 508/13, LEX nr 1575496). Odnotowania wymaga także pogląd uznający decyzję za nieistniejącą jedynie wówczas, gdy zostanie ona skierowana do podmiotu, który nigdy nie był i nie mógł być stroną (np. dla celów szkoleniowych właściwy organ wydał decyzję w stosunku do postaci z kreskówki), natomiast w pozostałych wypadkach – gdyby doszło do wydania decyzji w stosunku do osoby zmarłej – przyjmujący, że decyzja ta jest obciążona wadą nieważności (art. 156 § 1 pkt 2, 4 i 5 k.p.a.), ponieważ została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie (zmarłej przed lub w trakcie postępowania), była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność miała charakter trwały, ocenionej w konsekwencji jako akt wydany z rażącym naruszeniem prawa (wyrok NSA z 21.08.2008 r., II OSK 952/07, LEX nr 496188). Podstawową linię orzeczniczą można ująć w następujących ramach: o postępowaniu administracyjnym można mówić wówczas, gdy istnieje organ administracyjny mający zdolność prawną do jego prowadzenia oraz strona, o prawach której organ orzeka w danym postępowaniu (wyrok WSA w Warszawie z 23.11.2017 r., I SA/Wa 828/15, LEX nr 2480322; wyrok NSA z 6.02.2018 r., II OSK 548/17, LEX nr 2471029); status strony przysługujący osobie fizycznej wygasa z jej śmiercią, co oznacza, że w stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć i prowadzić postępowania, a w konsekwencji nie można wydać decyzji (wyrok NSA z 24.09.2010 r., II OSK 1490/09, LEX nr 746581; wyrok WSA w Krakowie z 22.08.2017 r., II SA/Kr 113/17, LEX nr 2373590; wyrok WSA w Warszawie z 4.11.2009 r., I SA/Wa 575/09, LEX nr 588928); skierowanie decyzji do osoby nieżyjącej (niemającej w chwili wydania decyzji przymiotu strony) stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (m.in.: wyrok NSA z 15.06.2021 r., III OSK 456/21, LEX nr 3188006; wyrok NSA z 18.12.2020 r., I OSK 158/19, LEX nr 3121809; wyrok NSA z 1.12.2015 r., I OSK 626/14, LEX nr 1988141; wyrok WSA w Warszawie z 28.04.2020 r., I SA/Wa 1632/19, LEX nr 3085267; wyrok WSA w Krakowie z 5.06.2020 r., II SA/Kr 1055/19, LEX nr 3018558; wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2020 r., I SA/Wa 1522/19, LEX nr 3078818; wyrok WSA w Krakowie z 12.06.2019 r., III SA/Kr 890/18, LEX nr 2687116; wyrok WSA w Warszawie z 10.01.2019 r., I SA/Wa 744/18, LEX nr 2638708; wyrok WSA w Gliwicach z 21.02.2018 r., II SA/Gl 1210/17, LEX 2457272; wyrok WSA w Warszawie z 5.09.2017 r., I SA/Wa 563/17, LEX nr 2476643; wyrok WSA w Warszawie z 10.03.2017 r., I SA/Wa 21/17, LEX nr 2394668; wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2013 r., I SA/Wa 1996/13, LEX nr 1406415; wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2011 r., I SA/Wa 2406/10, LEX nr 1150790; wyrok WSA w Warszawie z 22.12.2010 r., IV SA/Wa 1797/10, LEX nr 758900; wyrok WSA w Warszawie z 12.09.2008 r., I SA/Wa 177/08, LEX nr 519146); jest to wada decyzji, która nie

W publikacji omówiono pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym będące jednym z najważniejszych zagadnień tego postępowania. Przedstawiono jego definicję, charakter oraz konstrukcję prawną. Przeanalizowano problemy zdolności administracyjnoprawnej, ze wskazaniem podstawowych i uzupełniających podmiotów, którym taka zdolność przysługuje. Wyjaśniono fundamentalne pojęcie interesu prawnego, zwłaszcza w aspekcie jego źródeł oraz cech i uwarunkowań. Wyodrębniono także płaszczyzny powiązań interesu prawnego ze sferą procesową.

W opracowaniu zaprezentowano rozwiązania prawne w zakresie pojęcia strony w innych państwach europejskich o różnej tradycji i metodzie normowania postępowania administracyjnego, a także niektóre ustawodawstwa pozaeuropejskie.

Książka jest przeznaczona zarówno dla radców prawnych, adwokatów, sędziów, prokuratorów, jak i pracowników administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz pracowników naukowych zainteresowanych omawianą tematyką.

„Autor nie ogranicza się do przedstawienia dotychczasowego stanu nauki. Prowadzonym w pracy rozważaniom towarzyszy pytanie o aktualność kodeksowego ujęcia strony postępowania. Praca ma charakter twórczy, rozwija stan wiedzy na temat strony postępowania i pojęcia interesu prawnego”.

dr hab. Jacek Chlebny, prof. UŁ (fragment recenzji)

Grzegorz Łaszczycza – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego w Instytucie Nauk Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.



9 788383 284132 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8328-413-2



9 788383 284132

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

