

POJĘCIE STRONY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Grzegorz Łaszczyca



Wolters Kluwer

POJĘCIE STRONY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Grzegorz Łaszczyca



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

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



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 (poza kodeksowe) 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 nieznana 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. Nieodstępowalność 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

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
p.p.m.	– ustawa z 4.02.2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 1792 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
r.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej z 7.02.1992 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 15)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

Periodyki, publikatory urzędowe, zbiory orzecznictwa

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUL	– Acta Universitatis Lodziensis
AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
CPiE	– Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
GA	– Gazeta Administracji
GAiPP	– Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
NP	– Nowe Prawo
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT	– Organizacja – Metody – Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OPA	– Orzecznictwo Sądów Najwyższych w Sprawach Podatkowych i Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Karna (do 1961)
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP (OSPika)	– Orzecznictwo Sądów Polskich (Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych)
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prob. Praw.	– Problemy Praworządności
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo

PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP-E	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

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 „kościół 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 opisania (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. nacz. 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 spełniając 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.

złożonego procesu wykładni¹³. Poza elementem „interesu prawnego” rozbieżności dotyczą także aspektu organizacyjnego pojęcia strony, a także jego warstwy procesowej. Jednym z celów niniejszej pracy jest wskazanie obszarów spornych.

5. Instytucja prawna strony postępowania administracyjnego – z uwagi na jej fundamentalne znaczenie w konstrukcji tego postępowania – wyznacza jeden z głównych obszarów badawczych nauki prawa administracyjnego procesowego. Zainteresowanie centralnym podmiotem procesowym sięga już pierwszych kodyfikacji procedury administracyjnej i wciąż pozostaje aktualne. Świadczą o tym w szczególności prace monograficzne poświęcone całościowo stronie postępowania. Publikowano je na różnych etapach rozwoju regulacji procesowej i w różnych porządkach prawnych. Już w okresie pierwszych kodyfikacji powstały między innymi dwie kardynalne monografie: praca Ivo Krbeka *Stranka u upravnom postupku* (Zagreb 1928) i praca Wita Klonowieckiego *Strona w postępowaniu administracyjnym* (Lublin 1938). Również w aktualnej nauce prawa administracyjnego procesowego odnotować można monografie koncentrujące uwagę na pozycji prawnej strony postępowania lub – szerzej – także uczestnika postępowania. Mowa tu w szczególności o pracach z zakresu porządku prawnego: szwajcarskiego (Isabelle Häner, *Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. Unter besonderer Berücksichtigung des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsprozesses im Bund*, Zürich 2000), austriackiego (Alexander Balthasar, *Die Beteiligung im Verwaltungsverfahren*, Wien–New York 2010), niemieckiego (Frank Alpert, *Zur Beteiligung am Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes. Die Beteiligtenstellung des § 13 Abs. 1 VwVfG*, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–New York–Paris–Wien 1999) czy bułgarskiego (Веселина Канатова-Бучкова, *Заинтересованите лица по Административнопроцесуалния кодекс*, София 2015).

¹³ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 5.12.2011 r., II OPS 1/11, LEX nr 1052733.

6. Zasadniczym celem niniejszej pracy jest ustalenie znaczenia kodeksowego pojęcia strony postępowania administracyjnego i w rezultacie próba oceny jego adekwatności (aktualności). Za szczególne kryterium oceny przyjęto wpływ obowiązującego rozwiązania na realną ochronę interesów osoby w rozstrzygnięciu jej sprawy indywidualnej, załatwianej w formie decyzji administracyjnej albo milcząco. Założenie to zakłada stosowanie regulacji względnie elastycznej, jednak o ograniczonej prawnie formule. Wymaga wyważenia granic ochrony, które nie mogą być ani zbyt wąskie, ani zbyt szerokie. Te pierwsze mogą uzasadniać zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, z jej przejawem w postaci prawa (dostępu) do administracji. Tym drugim sprzeciwia się wymóg sprawności działania administracji publicznej, któremu nie sprzyja szeroki zakres podmiotowy postępowania. Ograniczony „luz” treściowy pojęcia strony postępowania wymaga również odniesienia do różnych jego elementów konstrukcyjnych. Nie może być zawężony tylko do przyjętego elementu materialnego, ale powinien obejmować także wymiar „organizacyjny”, czyli uwzględniać różnorodność form organizacyjnych w sferze prawa administracyjnego.

7. W wymiarze podstawowym pracę oparto na metodzie dogmatycznej, rozumianej – za M. Zimmermannem – jako działalność zmierzająca do ustalenia treści norm prawnych i zbadania ich związków, ujmowania ich w całość w celu wydobycia pewnych idei przewodnich czy zasad, które mogą ułatwić stosowanie prawa¹⁴. Jej wykorzystanie stwarza możliwość ustalenia pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego. W bardzo szerokim zakresie badanie obejmuje także poglądy judykatury. Ich uwzględnienie zmierza do ustalenia zmian w postrzeganiu w orzecznictwie sądowym określonych elementów pojęcia strony postępowania, a także kształtujących się już wyrażnie utrwalonych „linii orzeczniczych” co do określonych jego składników (aspektów). W celu przedstawienia ewolucji regulacji prawnej pojęcia strony postępowania administracyjnego zastosowano w pracy metodę historyczną. Szczegółnej uwadze poddano

¹⁴ M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, s. 31.

pojęcie strony w przepisach rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Końcowa część pracy obejmuje krótką prezentację obcych rozwiązań prawnych w zakresie pojęcia strony postępowania. Badaniu poddano przede wszystkim rozwiązania państw europejskich o różnej tradycji i metodzie normowania postępowania administracyjnego, a także niektóre ustawodawstwa pozaeuropejskie.

8. Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1.02.2023 r.

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 zakończonego 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, *Związek 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 kreskówek), natomiast w pozostałych wypadkach – gdyby doszło do wydania decyzji w stosunku do osoby zmarłej – przyjmujący, że decyzja ta jest obarczona 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 orzecniczą 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

stwierdzeniem nieważności „faktu”, a samo „postępowanie” w przedmiocie stwierdzenia nieważności ponownie byłoby przeprowadzone „bez strony”. W braku regulacji kodeksowej przyjąć trzeba, że stwierdzenie nieistnienia postępowania/decyzji jako skutku nieistnienia strony postępowania może nastąpić w jakiejkolwiek formie, w tym poprzez ocenę wyrażoną w innej czynności organu administracji publicznej lub orzeczeniu sądu (np. odmawiającą zastosowania *actus nullus*).

Ad 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.). Wnikająca z przepisu formuła „skierowania decyzji” nie jest precyzyjna. Nie uwzględnia jej zwykłego (powszechnego) rozumienia językowego, oznaczającego spowodowanie, by coś trafiło do kogoś, zaadresowanie czegoś do kogoś, nadanie czemuś pewnego kierunku, pójścia w określonym kierunku. Ta warstwa „skierowania” ma bowiem wymiar procesowy, zwykle ujęty w czynności techniczno-procesowej doręczenia. W sferze językowej „skierowanie” (forma rzeczownikowa czasownika „skierować”) rzadziej rozumiane jest jako „zwrócenie” czegoś ku komuś¹⁶, a w tym znaczeniu występuje ono w treści art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.

podlega konwalidacji, i nie ma przy tym znaczenia, czy organ prowadzący postępowanie wiedział, że osoba ta (strona) nie żyje, czy też takiej wiedzy nie posiadał (wyrok WSA w Poznaniu z 5.05.2017 r., IV SA/Po 1058/16, LEX nr 2297003 i przywołane w nim orzecznictwo – wyroki NSA: z 27.04.1983 r., II SA 261/83, OSP 1984/5, poz. 108; z 14.11.2001 r., I SA 2462/99, LEX nr 82653; z 20.09.2002 r., I SA 428/01, OSP 2004/3, poz. 33; a także wyroki NSA: z 11.03.2008 r., I OSK 1959/06; z 30.09.2009 r., I OSK 1429/08; z 8.02.2011 r., II OSK 99/10; z 27.10.2011 r., I OSK 1876/10; z 6.06.2012 r., I OSK 829/11; z 22.01.2014 r., I OSK 708/12; z 18.02.2016 r., I OSK 1150/14 – dostępne w CBOSA) oraz poglądy nauki prawa (M. Stahl, *Glosa do wyroku NSA z 27.04.1983 r., II SA 261/83, OSPiKA 1984/5*, poz. 108; B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nie istniejących*, AUWr No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 11–12; E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 238).

¹⁶ *Słownik języka polskiego* PWN, t. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1999, s. 213; *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski> (dostęp: 2.01.2023 r.).

Skierowanie decyzji to rozstrzygnięcie (konstytutywne/deklaratoryjne) w formie decyzji administracyjnej o prawach i obowiązках osoby, czyli ukształtowanie/stwierdzenie jej sytuacji prawnej czynnością orzeczniczą¹⁷. Przepis obejmuje zatem takie przypadki, gdy decyzja administracyjna kształtuje sytuację prawną osoby, której w świetle prawa materialnego nie powinna dotyczyć (np. decyzję skierowano do pełnomocnika strony czy też do organu osoby prawnej lub też imiennie do prezesa spółdzielni)¹⁸. Decyzję „kieruje” do osoby treść samej decyzji, a ściśle – jej rozstrzygnięcie. W formule „skierowanie decyzji” nie mieści się czynność doręczenia decyzji¹⁹ czy też wskazywana w judykaturze czynność zwrócenia się z decyzją do osoby, dla której nie była ona przeznaczona²⁰. Doręczenie decyzji „niewłaściwemu adresatowi” nie oznacza „skierowania” tej decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie. Judykatura argumentuje, że dla możliwości stwierdzenia nieważności decyzji nie mają znaczenia prawne okoliczności, które wystąpią już po wydaniu decyzji, a które dotyczą na przykład prawidłowego doręczenia decyzji. To, że prawidłowo wydana decyzja, a więc nieobarczona żadną z wad z art. 156 § 1 k.p.a., zostanie na przykład nieprawidłowo doręczona, nie powoduje, że staje się ona przez to nieważna. Kwestia doręczenia decyzji (czyli wprowadzenia jej do obrotu prawnego) ma charakter wyłącznie procesowy²¹. Dla oceny wystąpienia przesłanki z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy skierowanie decyzji do osoby niebędącej w sprawie stroną nastąpiło na skutek zawinięcia organu, czy też nie. Istotny jest sam fakt

¹⁷ Zob.: wyrok NSA z 24.11.2017 r., II OSK 79/17, LEX nr 2445962; wyrok NSA z 6.06.2017 r., II OSK 2506/15, LEX nr 2366925; wyrok NSA z 14.02.2013 r., II OSK 1935/11, LEX nr 1358467; wyrok NSA z 14.06.2012 r., II OSK 484/11, LEX nr 1252085; wyrok WSA w Warszawie z 15.05.2018 r., VII SA/Wa 952/18, LEX nr 2509442; wyrok WSA w Łodzi z 19.11.2015 r., II SA/Łd 859/15, LEX nr 1945293.

¹⁸ Wyrok NSA z 24.05.2007 r., II GSK 400/06, LEX nr 351135.

¹⁹ Wyrok NSA z 26.11.2019 r., I OSK 835/18, LEX nr 2758913; wyrok NSA z 17.07.2015 r., II OSK 3027/13, LEX nr 2091970; wyrok NSA z 15.09.2011 r., II OSK 1347/10, LEX nr 1069001.

²⁰ Wyrok NSA z 5.03.2013 r., II OSK 2079/11, LEX nr 1305541.

²¹ Wyrok NSA z 22.12.2016 r., I OSK 2453/15, LEX nr 2290188.

wadliwego skierowania decyzji²². W zakresie podmiotowym norma art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. dotyczy osoby żyjącej/istniejącej, mającej zdolność prawną (niekonieczna jest zdolność do czynności prawnych²³), do której „skierowano” (w znaczeniu wyżej przyjętym) decyzję administracyjną, a która nie ma (nie miała) – z uwagi na brak interesu prawnego – przymiotu strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.²⁴ Zasadniczo chodzi o „skierowanie” do takiej osoby decyzji merytorycznej (co do istoty sprawy), natomiast przepis nie odnosi się do niemerytorycznej decyzji umarzającej postępowanie z uwagi na bezprzedmiotowość podmiotową (stwierdzenie, że osoba nie jest stroną postępowania). Stosowanie skutku nieważności judykatura wiąże z kwalifikowanym naruszeniem prawa, nakazując przy ocenie stopnia naruszenia przepisów prawa uwzględnianie sytuacji, czy w toku postępowania prowadzono czynności wobec jednostki, która jest stroną w sprawie. Jeżeli z materiałów dowodowych wynika, że całe postępowanie było prowadzone wobec strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a jedynie w decyzji omyłkowo określono stronę, nie ma podstaw do stosowania sankcji nieważności decyzji²⁵. Pogląd ten nasuwa zastrzeżenia. Omyłkowe określenie w treści decyzji (jej rozstrzygnięciu) strony postępowania wypełnia przesłankę stwierdzenia nieważności. W formule „skierowania decyzji” do osoby niebędącej stroną w sprawie nie mieści się przypadek użycia w decyzji niepełnej (nieprecyzyjnej) nazwy osoby²⁶ czy też użycie różnej pisowni nazwiska, tj. z pominięciem reguł dotyczących transliteracji i transkrypcji z języka obcego²⁷. Norma art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. nie obejmuje także sytuacji oznaczenia (choćby) jednej strony, a pominięcia pozostałych

²² Wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2018 r., VII SA/Wa 538/18, LEX nr 2499996; wyrok WSA w Krakowie z 10.12.2012 r., II SA/Kr 1215/12, LEX nr 1235017.

²³ Odmienne wyrok NSA z 19.03.2015 r., II OSK 1976/13, LEX nr 1977783.

²⁴ Wyrok NSA z 15.02.2011 r., I OSK 579/10, LEX nr 990265.

²⁵ Wyrok NSA z 14.09.2018 r., II FSK 1904/18, LEX nr 2570175; wyrok NSA z 4.07.2017 r., II OSK 2735/15, LEX nr 2340933; wyrok NSA z 17.06.2016 r., I OSK 2278/14, LEX nr 2082534.

²⁶ Wyrok NSA z 8.06.2017 r., II GSK 571/17, LEX nr 2354063; wyrok NSA z 4.07.2012 r., II GSK 892/11, LEX nr 1219387; wyrok WSA w Gdańsku z 30.11.2007 r., I SA/Gd 433/07, LEX nr 493912; wyrok WSA w Warszawie z 15.11.2007 r., I SA/Wa 1137/07, LEX nr 413365.

²⁷ Wyrok NSA z 16.05.2008 r., II OSK 399/07, LEX nr 505324.

stron²⁸. Decyzja taka jest aktem wadliwym, jednak nie jest to wada skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie, opartej na założeniu, że tylko wszystkie strony łącznie tworzą „stronę postępowania”.

Ad 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.). Ta ostatnia konsekwencja – „najsłabsza” – jest rezultatem naruszenia zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10 § 1 k.p.a.)²⁹. Wskazana wada ma charakter formalny. Dla stwierdzenia jej wystąpienia znaczenie ma wyłącznie element niezawinionego braku udziału strony w postępowaniu, natomiast pozbawione doniosłości jest ustalenie, czy miało to wpływ na treść decyzji (przepis nie żąda stwierdzenia, że brak udziału spowodował szkodę dla strony, lub stwierdzenia, że udział strony spowodowałby inne załatwienie sprawy)³⁰. Określenie „bez własnej winy” należy odnosić do takich okoliczności, które nie zostały spowodowane przez stronę (wywołane zostały przyczyną leżącą poza nią), które są niezależne od jej zachowania (działania bądź zaniechania) i nie ma w tym jakiegokolwiek postaci winy (każdy stopień zawinienia, nawet najmniejszy, w tym niedbalstwo, eliminuje podstawę wznowienia postępowania; działanie celowe jednoznacznie wskazuje na winę). Nie wystarczy uprawdopodobnienie „braku winy”, lecz konieczne jest w tym zakresie udowodnienie. Skutek „braku udziału strony w postępowaniu” może wynikać z niezawinionego działania bądź zaniechania innego podmiotu, w szczególności organu procesowego. Nazbyt kategoryczny jest zatem pogląd judykatury, że „nieuczestniczenie w postępowaniu (...) oznacza (...) że jest ono wynikiem błędu proceduralnego organu, którego konsekwencją było niedopuszczenie strony do postępowania”³¹. Wskazany

²⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 13.11.2013 r., II SA/Kr 848/13, LEX nr 1398399.

²⁹ Zob. E. Bojanowski, *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Studia Prawnoustrojowe” 1990/2, s. 10 i n.

³⁰ Wyrok NSA z 11.04.2000 r., II SA 136/00, LEX nr 56619.

³¹ Wyrok NSA z 13.03.2002 r., III SA 2415/01, LEX nr 121850.

skutek, stanowiący trzon konstrukcji tej podstawy wznowienia postępowania, może przyjmować postać braku udziału w całym postępowaniu, ale także pozbawienia strony udziału w niektórych tylko czynnościach procesowych, lecz istotnych, czyli mających znaczenie dla rozstrzyganej sprawy. „Brak udziału” może odnosić się tak do sfery podmiotowej, jak i do sfery przedmiotowej postępowania. W pierwszej z nich może przyjmować postać: nieuwzględnienia następców prawnych strony postępowania³² czy też pominięcia zastępcy procesowego strony postępowania³³. Natomiast w sferze przedmiotowej może wiązać się z: brakiem zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu lub na żądanie jednej ze stron³⁴ oraz o wniesieniu odwołania przez jedną ze stron; brakiem poinformowania strony o innych czynnościach procesowych, zwłaszcza tych, co do których kodeks wyraźnie nakłada taki obowiązek; niedopuszczeniem strony do udziału w czynnościach dowodowych (w tym w przesłuchaniu świadka, biegłego lub w oględzinach)³⁵; uniemożliwieniem wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 *in fine* k.p.a.)³⁶; zastosowaniem przez organ procesowy określonych konsekwencji prawnych (fikcji prawnych) w warunkach wykluczających ich dopuszczalność (uznanie pisma za doręczone na podstawie regulacji art. 41 k.p.a. mimo braku uprzedniego poinformowania strony o treści tego przepisu)³⁷.

³² Wyrok WSA w Łodzi z 27.09.2011 r., II SA/Łd 622/11, LEX nr 966519; wyrok WSA w Gdańsku z 21.12.2009 r., II SA/Gd 195/09, LEX nr 686619; wyrok WSA w Krakowie z 16.10.2009 r., II SA/Kr 417/09, LEX nr 573755.

³³ Zob. B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 10.02.1987 r.*, SA/Wr 875/86, OSPiKA 1989/4, poz. 79; zob. także: wyrok NSA z 19.11.2001 r., I SA 450/01, LEX nr 82000; wyrok NSA z 16.06.1998 r., III SA 1597/96, LEX nr 35482; wyrok WSA w Szczecinie z 12.08.2009 r., II SA/Sz 915/08, LEX nr 553219; wyrok WSA w Rzeszowie z 12.11.2008 r., II SA/Rz 321/08, LEX nr 477192; wyrok WSA w Warszawie z 25.11.2005 r., IV SA/Wa 1111/05, LEX nr 198851.

³⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z 6.09.2007 r., II SA/Wa 443/07, LEX nr 469850.

³⁵ Przypadki niedopuszczenia do udziału w postępowaniu wymienia B. Adamiak, *Wznowienie postępowania administracyjnego*, AUWr No 1093, PPIA XXVI, Wrocław 1990, s. 43–44. Zob. także wyrok WSA w Lublinie z 24.04.2008 r., II SA/Lu 125/08, LEX nr 485731.

³⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 24.01.2008 r., I SA/Wa 1713/07, LEX nr 459919.

³⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 9.10.2007 r., I SA/Wa 355/07, LEX nr 417749.

1.2. Zasada oficjalności określenia/ustalenia strony/stron postępowania³⁸

1. W różnych wypowiedziach, w szczególności judykatury, używana jest formuła „ustalenie strony”, stosowana zwłaszcza w kontekście wskazania podmiotu „ustalającego” strony czy też znaczenia prawidłowego rezultatu podjętych w tym celu czynności. Określenie to wymaga wstępnej uwagi. Może bowiem sugerować, że o statusie strony rozstrzyga organ administracji publicznej, nadając osobie taką pozycję działaniem o charakterze prawotwórczym („ustalającym”). Podejmowane zaś przez organ czynności kierunkowe (nazywane „ustalającymi”) nie mają w istocie takiego wymiaru, choć nie są pozbawione pewnej warstwy konstytutywności. Odpowiadają natomiast temu ze znaczeń językowych, zgodnie z którym „ustalić” to „stwierdzić coś po uprzednim zbadaniu”, a także „zdecydować o ostatecznej postaci”³⁹, czyli w tym przypadku – o ostatecznym zakresie/kreśgu stron. Tak rozumiane „ustalenie strony/stron” oznacza zatem określenie (wskazanie, zidentyfikowanie, sprecyzowanie) osób, którym taki status przysługuje ze względu na spełnianie określonych warunków prawnych.

2. Określenie strony/stron postępowania należy do obowiązków organu administracji publicznej⁴⁰. Niedopuszczalne jest przeniesienie ciężaru wykazania statusu strony postępowania na osobę żądającą⁴¹. Czynności innych podmiotów procesowych o takim

³⁸ Fragment oparty na publikacji: G. Łaszczyca, *Zasada oficjalności określenia strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 312 i n.

³⁹ *Słownik języka polskiego* PWN, t. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1999, s. 580; *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski> (dostęp: 15.01.2023 r.).

⁴⁰ Wyrok NSA z 15.01.2020 r., II OSK 1006/18, LEX nr 2798801; wyrok NSA z 29.04.2010 r., I OSK 913/09, LEX nr 595606; wyrok WSA w Warszawie z 20.03.2020 r., VII SA/Wa 2871/19, LEX nr 3056755; wyrok WSA w Poznaniu z 19.01.2011 r., IV SA/Po 929/10, LEX nr 953974.

⁴¹ Nie przekonuje stanowisko judykatury kwestionujące możliwość domagania się od organu przez określoną osobę przeprowadzenia stosownego postępowania

kierunku, w tym także strony postępowania (np. wskazującej inne, w jej ocenie, „strony”) czy też podmiotu na prawach strony (np. oznaczającego osobę mającą – jego zdaniem – w sprawie interes prawny), mają jedynie wymiar informacyjny (wnioskujący). Wskazany obowiązek jest niezależny od trybu wszczęcia postępowania. Mechanizm wszczęcia *ex officio* wymaga samodzielnego określenia strony/stron (jej/ich wytypowania) przez organ administracji publicznej w ramach działań przedprocesowych, a procesowo „ustalenie to” przyjmuje postać doręczenia stronie/stronom z urzędu zawiadomienia o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.). W trybie wszczęcia postępowania opartego na zasadzie skargowości organ dokonuje oceny, czy żądanie wniosła osoba, która jest stroną postępowania (argument z art. 61a § 1 k.p.a.). Gdy jest to jedyna strona (np. w sprawie dotyczącej uprawnienia bądź obowiązku osobistego) albo – w sytuacji wielości stron – wszystkie strony działające łącznie albo rozłącznie, lecz jednocześnie, dokonana przez organ ocena „wypełnia” obowiązek określenia strony/stron. Jeśli zaś status strony przysługuje większej liczbie osób w stosunku do stron „żądających”, organ – w sposób niezależny – ustala krąg pozostałych stron⁴², dorę-

mającego na celu dopiero ustalenie legitymacji prawnej i oczekujące od tej osoby przedstawienia odpowiedniego dowodu wykazującego interes prawny (wyrok NSA z 12.09.2007 r., I OSK 1351/06, LEX nr 382236) czy też wprost przyjmujące, że to na stronie, która podnosi, że legitymuje się interesem prawnym, ciąży obowiązek wykazania tego interesu (wyrok NSA z 3.02.2011 r., II OSK 206/10, LEX nr 786768; wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2017 r., VII SA/Wa 1693/16, LEX nr 2359843). Nie znajduje także oparcia prawnego pogląd o obowiązku organu administracji publicznej określenia stron tylko w trybie zwykłym, natomiast „w postępowaniu nadzwyczajnym podmiot występujący z wnioskiem o stwierdzenie nieważności oznaczonej decyzji powinien wykazać swoją legitymację procesową poprzez przedstawienie okoliczności świadczących o jego interesie prawnym, natomiast do kompetencji organu administracji należy weryfikacja tego w świetle konkretnych przepisów prawa mających zastosowanie w sprawie” (wyrok NSA z 28.08.2015 r., II OSK 1676/14, LEX nr 1982771). Zob. także: wyrok NSA z 11.06.2013 r., II OSK 324/12, LEX nr 1356315; wyrok WSA w Warszawie z 19.12.2012 r., I SA/Wa 1535/12, LEX nr 1697725; wyrok WSA w Białymstoku z 28.02.2006 r., II SA/Bk 596/05, LEX nr 890525.

⁴² Zob. także: wyrok NSA z 24.04.2007 r., I OSK 828/06, LEX nr 331885; wyrok NSA z 26.06.1998 r., I SA/Lu 684/97, LEX nr 34726; wyrok WSA w Krakowie z 19.02.2013 r., II SA/Kr 1144/12, LEX nr 1277987; wyrok WSA w Gdańsku z 18.06.2009 r., II SA/Gd 204/09, LEX nr 563649.

czając im – zgodnie z treścią art. 61 § 4 *in fine* k.p.a. – zawiadomienie o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron bądź większej ich liczby. Nauka postępowania administracyjnego podkreśla, że z obowiązku określenia zakresu sprawy administracyjnej, ciążącego na organie z urzędu, wynika „konieczność ustalenia wszystkich podmiotów, których interesy prawne pozostają w sferze planowanego rozstrzygnięcia (...) pojęciowo zasada oficjalności może być także odnoszona do wyznaczenia podmiotowych granic postępowania. Oznacza ona aktywną rolę organu, który jest nie tylko uprawniony, lecz zobowiązany do ukształtowania podmiotowych granic postępowania zarówno w chwili jego wszczęcia (m.in. poprzez zawiadomienie stron o uruchomieniu postępowania), jak i w jego toku. Obowiązek wyznaczenia *ex officio* kręgu współuczestników ciąży przy tym na organie administracji niezależnie od tego, czy postępowanie wszczęte zostało z urzędu, czy też na żądanie strony”⁴³. Wskazuje także na sformułowane już w 1896 r. stanowisko F. Teznera, że „to nie inicjator postępowania musi określać współuczestniczące strony, lecz ustalić i wezwać musi je z urzędu władza”, przy czym „w większości przypadków strony (...) nie nadarzają się tak automatycznie jak w sądzie (...), lecz organ sam musi poszukać sobie swoich stron”⁴⁴.

3. Podejmowane przez organ administracji publicznej czynności zmierzające do określenia stron postępowania (w przypadku ich wielości) przyjmują postać „obowiązku rezultatu”. Nie wystarczy dochodzenie przez organ staranności w poszukiwaniu stron. Znaczenie ma ujmowany obiektywnie skutek w postaci wyczerpującego (pełnego) wyznaczenia stron (ich kręgu, zakresu podmiotowego) – wskazania każdego podmiotu, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie⁴⁵. Pominiecie którejkolwiek osoby, której przysługuje status strony postępowania, prowadzi do wadliwości istotnej niekwa-

⁴³ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 201–202.

⁴⁴ A. Skóra, *Współuczestnictwo...*, s. 201 i przywołana tam praca F. Teznera, *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien 1896, s. 92–93.

⁴⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 23.10.2014 r., IV SA/Po 623/14, LEX nr 1547894.

lifikowanej. Stanowi bowiem naruszenie zasady ogólnej zapewnienia stronie (każdej) czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 § 1 k.p.a.), wypełniając przesłankę pozytywną wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.⁴⁶ (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu), a także naruszenie zasady dwuinstancyjności⁴⁷. Niedopuszczalne jest wykorzystanie przez organ jakichkolwiek kryteriów prowadzących do ograniczenia ustaleń co do „zakresu” stron postępowania. Sprawdzianem eliminującym nie może być w szczególności ocena wpływu przyszłego rozstrzygnięcia na status materialnoprawny osoby, prowadząca do uznawania za strony jedynie podmiotów, dla których będzie to wpływ istotny (znaczący), a pominięcie tych, dla których jest on aktualny, lecz nieistotny (nieznaczący, niewielki). Oparcia prawnego nie znajdują także „zabiegi wykluczające” podejmowane ze względu na ocenę dotychczasowego zachowania osoby (zwłaszcza braku jakiejkolwiek jej aktywności procesowej) w innych postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organ, a znanych mu z urzędu.

4. Kodeks nie wprowadza szczególnych ograniczeń co do postaci, częstotliwości czy też formy czynności procesowych podejmowanych w celu określenia stron postępowania. Przyjąć należy, co do zasady, że znajduje tu zastosowanie ogólny model postępowania wyjaśniającego. W dwóch przypadkach, o szerokim jednak zakresie zastosowania, doznaje on jednak wyłączenia:

- po pierwsze, odrębny mechanizm dotyczy wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu. „Procesowe” określenie strony/stron postępowania, przyjmujące postać doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.),

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 8.07.2010 r., I SA/Wa 346/10, LEX nr 673590.

⁴⁷ Judykatura podkreśla, że „ustalenie prawidłowego i jednocześnie pełnego zakresu stron postępowania administracyjnego już na etapie postępowania przed organem I instancji zapewnia realizację zasady dwuinstancyjności postępowania, zapewniając każdej ze stron prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia. Ustalenie istnienia innej jeszcze strony w postępowaniu odwoławczym, pominiętej przez organ I instancji, oznacza nie tylko pozbawienie jej udziału w postępowaniu przed tym organem, ale także naruszenie zasady dwuinstancyjności” – zob. wyrok WSA w Poznaniu z 6.03.2018 r., IV SA/Po 194/18, LEX nr 2462595.

wymaga uprzedniego „wytypowania” osób, którym zdaniem organu przysługuje status strony/stron. Organ administracji publicznej dokonuje tej oceny w okresie przedprocesowym (w czasie poprzedzającym stosunek procesowy), a tym samym na podstawie działań (czynności) pozaprocessowych. Źródłem tych ostatnich są przepisy odrębne, w szczególności nakładające na organ administracji publicznej obowiązki o charakterze nadzorczym lub kontrolnym, w tym inicjowane lub sygnalizowane przez inne podmioty (m.in. przez wnoszącego skargę powszechną, organizację społeczną, prokuratora albo inne jeszcze podmioty wykonujące kontrolę społeczną). O ile przepis szczególnie nie stanowi inaczej, wskazane działania nie są realizowane za pomocą kodeksowych instrumentów procesowych, zwłaszcza środków dowodowych. Kodeks nie stwarza podstaw do ich wykorzystywania poza granicami postępowania administracyjnego;

- po drugie, czynność odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego z przyczyny podmiotowej (art. 61a § 1 *in principio* k.p.a.) także oparta jest – już z natury – na ustaleniach pozaprocessowych (prowadzi do odmowy uruchomienia mechanizmu procesowego)⁴⁸. Regulacja ta nie oznacza jednak, że w każdym przypadku w ramach czynności przedprocesowych organ ma obowiązek określić, czy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę będącą lub niebędącą stroną, a zatem już na tym etapie ocenić, czy podmiot żądający wszczęcia ma interes prawny. Przepis niewątpliwie wskazuje na przyjęcie modelu obiektywnej oceny statusu żądającego (obiektywnej koncepcji strony), podkreślanego także treścią art. 61a § 2 k.p.a. (prawo zażalenia, a następnie ewentualnej skargi do sądu administracyjnego, na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania pełni funkcję zapewnienia równowagi w stosunku do oceny przyjętej przez organ), jednak nie jest on bezwzględny. Odmowę wszczęcia postępowania, uzasadnioną wniesieniem żądania przez osobę niebędącą stroną, odnieść należy wyłącznie do przypadku, gdy brak interesu prawnego oznaczonej osoby będzie

⁴⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 15.05.2015 r., II SA/Wa 1866/14, LEX nr 1757047.

spełniał cechę „oczywistego”, „jednoznacznego”. „Oczywistość” ta albo wynika już z podania zawierającego żądanie wszczęcia postępowania, albo została stwierdzona w wyniku jednostkowych i prostych czynności organu administracji publicznej, nienależących do postępowania w sprawie w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., natomiast mogących mieścić się w pojęciu postępowania incydentalnego. Chodzi zatem o przypadek „niewątpliwego” i „nieskomplikowanego” ustalenia, że żądanie wniosła osoba, która nie jest stroną. W sytuacji natomiast gdy przesądzenie o przysługiwaniu osobie interesu prawnego wymaga podjęcia „odpowiednich” czynności wyjaśniających (z reguły grupy czynności dowodowych koniecznych dla zweryfikowania twierdzenia osoby co do jej „interesu prawnego”), czynności te wymagają realizacji w granicach postępowania administracyjnego. Już względ na istotę postępowania incydentalnego sprzeciwia się dopuszczalności prowadzenia złożonego, wieloczynnościowego „postępowania” w kwestii odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego z przyczyn podmiotowych. Dla ustalenia interesu prawnego oznaczonego podmiotu właściwy jest jedynie „mechanizm” postępowania administracyjnego – jedyny zwłaszcza w przypadkach wielości podmiotów twierdzących o swoim statusie strony postępowania, reprezentujących odmienne „interesy”, nie zawsze interesy prawne⁴⁹. Jeżeli w rezultacie wykonanych czynności procesowych postępowania administracyjnego organ uzna, że żądanie wszczęcia postępowania wniosła osoba niebędąca stroną, wówczas umorzy postępowanie w formie decyzji administracyjnej (problem bezprzedmiotowości „podmiotowej”).

Stosowany dla określenia stron postępowania ogólny model postępowania wyjaśniającego oparty jest na zasadzie dopuszczalności wykorzystania każdego środka dowodowego w granicach wyznaczonych

⁴⁹ G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 188. Zob. także wyrok WSA w Gdańsku z 26.02.2020 r., II SA/Gd 599/19, LEX nr 2809359.