

Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym

Zbigniew R. Kmiecik



Oficyna

a Wolters Kluwer business

**Strona jako podmiot
oświadczeń
procesowych
w postępowaniu
administracyjnym**

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym

Zbigniew R. Kmiecik



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

Wydawca:
Anna Berska

Redaktor prowadzący:
Lilianna Rudnik

Skład, łamanie:
TECHNET, Kraków

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISBN 978-83-7601-222-3

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00

31-156 Kraków, ul. Zaczysze 7
tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Bernie – Kostianice

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Przedmowa	15
Rozdział I	
Strona, formy i warunki jej udziału w postępowaniu	21
1. Koncepcja strony w Kodeksie postępowania administracyjnego ...	21
1.1. Koncepcja subiektywna i obiektywna strony w świetle przepisów k.p.a.	21
1.2. Krytyka koncepcji subiektywnej i argumenty za koncepcją obiektywną	26
1.3. Krytyka krytyki koncepcji obiektywnej	30
1.4. Koncepcja mieszana	36
1.5. Przyjęcie określonej koncepcji strony a sposób wszczęcia postępowania na żądanie	39
2. Współuczestnictwo stron	41
3. Zdolność procesowa strony	49
3.1. Uwagi ogólne	49
3.2. Reakcja organu wobec braku zdolności procesowej strony	51
3.3. Skutki stwierdzenia braku zdolności procesowej strony przed wydaniem decyzji	55
3.4. Skutki stwierdzenia braku zdolności procesowej strony po wydaniu decyzji	60
4. Zdolność do dokonania konkretnej czynności procesowej i zdolność postulacyjna	67
5. Zakres uprawnień pełnomocnika strony	68

5.1. Zakres pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym	68
5.2. Pełnomocnictwo ogólne w postępowaniu administracyjnym a prawo do zastępowania strony przed sądem administracyjnym	74
5.3. Problem dopuszczalności zatwierdzenia przez stronę czynności dokonanych bez należytego umocowania.....	77
5.4. Skutki wydania decyzji wobec osoby nienależycie reprezentowanej	81
6. Niedopuszczalność składania przez stronę oświadczeń wiedzy	83
6.1. Uwagi wstępne.....	83
6.2. Prawne przeszkody w składaniu zeznań.....	83
6.3. Faktyczne przeszkody w składaniu zeznań	84

Rozdział II

Wola jako czynnik sprawczy oświadczeń procesowych	92
1. Uwagi wstępne	92
2. Wola w filozofii.....	95
2.1. Intelektualizm czasów antycznych	95
2.2. Mechanicyzm XVII w.	100
2.3. Empiryzm i idealizm XVIII w.	105
2.4. Woluntaryzm XIX w.....	110
2.5. Koncepcje przełomu XIX i XX w.	114
2.6. Egzystencjalizm	118
2.7. Kompatybilizm przełomu tysiącleci.....	126
3. Wola w teologii.....	129
3.1. Św. Augustyn i Pelagiusz.....	129
3.2. Św. Tomasz z Akwinu i myśliciele franciszkańscy	132
3.3. Marcin Luter i Erazm z Rotterdamu	134
3.4. Kalwin i Arminius	136
3.5. Janseniści i jezuitci.....	140
3.6. Wolność woli we współczesnej doktrynie judeochrześcijańskiej.....	142
4. Wola w psychologii i psychiatrii.....	146
5. Wola w fizyce i neurofizjologii	151
5.1. Wola w świetle mechaniki kwantowej	151
5.2. Wola w świetle badań mózgu.....	156

Rozdział III

Ogólna charakterystyka oświadczeń procesowych	163
1. Istota oświadczeń procesowych.....	163
1.1. Oświadczenia procesowe jako podklasa faktów procesowych	163
1.2. Oświadczenia procesowe stron	169
1.2.1. Oświadczenia woli i oświadczania wiedzy	169
1.2.2. Istota oświadczeń procesowych stron	170
1.2.3. Oświadczenia procesowe stron w postępowaniu administracyjnym	173
1.3. Źródła norm odnoszących się do publicznoprawnych oświadczeń osób prywatnych.....	176
1.4. Wykładnia administracyjnoprawnych oświadczeń woli	182
2. Konwalidacja oświadczeń procesowych	184
2.1. Pojęcie konwalidacji w prawie cywilnym	184
2.2. Pojęcie konwalidacji w prawie karnym procesowym.....	185
2.3. Konwalidacja a pojęcia pokrewne.....	190
2.4. Konwalidacja w postępowaniu administracyjnym.....	192
3. Odwołałość oświadczeń procesowych.....	193
3.1. Kwestia odwołałości oświadczeń procesowych w nauce austriackiej i niemieckiej	193
3.2. Odwołałość – tak czy nie?	195
3.3. Istota odwołania oświadczenia procesowego	198
3.4. Niedopuszczalność odwołania oświadczenia procesowego ...	200
4. Wadliwość i skuteczność oświadczeń procesowych.....	203
4.1. Uwagi ogólne.....	203
4.2. Warunki prawidłowości oświadczeń procesowych stron w postępowaniu administracyjnym	208
4.2.1. Treść	208
4.2.2. Forma	211
4.2.3. Istnienie przyczyny działania	214
4.2.4. Termin	214
4.2.5. Uiszczenie opłaty	215
4.3. „Wady woli” i ich konsekwencje	216
4.4. Klasyfikacja wad oświadczeń procesowych stron.....	223

Rozdział IV

Skutki niezłożenia przez stronę oświadczenia, złożenia oświadczenia przed niewłaściwym organem i złożenia

falszywego oświadczenia	225
1. Skutki wniesienia podania do organu niewłaściwego	225
2. Prawo żądania przywrócenia terminu do złożenia oświadczenia	231
2.1. Uwagi ogólne	231
2.2. Rodzaj terminu a możliwość jego przywrócenia.....	236
2.2.1. Terminy zawite, przedawniające i instrukcyjne	236
2.2.2. Terminy ustawowe i urzędowe	237
2.2.3. Terminy bezwzględnie i względnie oznaczone	240
2.2.4. Terminy <i>ad quem</i> i terminy <i>post quem</i>	242
2.2.5. Konkluzja.....	242
2.3. Wniesienie wniosku jako warunek przywrócenia terminu.....	243
2.4. Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu.....	246
2.4.1. Sytuacje braku winy	246
2.4.2. Nieznajomość prawa i niepoinformowanie przez organ jako przyczyna uchybienia terminowi.....	250
2.4.3. Wina zastępców procesowych i osób trzecich	255
2.4.4. Uprawdopodobnienie braku winy	257
2.5. Jednoczesne dopełnienie czynności jako przesłanka przywrócenia terminu.....	260
2.5.1. Uwagi ogólne.....	260
2.5.2. Wniesienie prośby o przywrócenie terminu po dokonaniu czynności.....	262
2.6. Terminy materialne	264
3. Konsekwencje uchylenia się od złożenia oświadczenia	269
3.1. Problem odpowiedzialności porządkowej za uchylenie się od złożenia oświadczenia	269
3.2. Zatajenie dowodu przez stronę a dopuszczalność kwestionowania (zaskarżenia) decyzji	274
4. Skutki złożenia przez stronę fałszywego oświadczenia	277
Wykaz literatury	289

Wykaz skrótów

Akty prawne

- ABGB – Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch v. 1. Juni 1811, JGS Nr. 946, geänd.
- ASVG – Allgemeines Sozialversicherungsgesetz v. 9. September 1955, BGBl. Nr. 189/1955, geänd.
- AVG – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz v. 21. Juli 1925, wv BGBl. Nr. 51/1991, geänd.
- BGB – Bürgerliches Gesetzbuch v. 18. August 1896, wv BGBl. I 2002, S. 42, geänd.
- k.c. – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- k.k. – ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.
- k.p.a. – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
- k.p.c. – ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.
- k.p.k. – ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.
- p.p.s.a. – ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)

- VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung v. 12. Januar 1960, wv BGBl. I 1991, S. 686, geänd.
VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz v. 25. Mai 1976, wv BGBl. I 1998, S. 3050, geänd.
WRG – Wasserrechtsgesetz v. 19. Oktober 1934, wv BGBl. Nr. 215/1959, geänd.

Publikatory

- BGBl. – Bundesgesetzblatt
BVerwGE – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Dz. U. – Dziennik Ustaw
JGS – Justizgesetzsammlung
ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
OSP i KA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
VfSlg – Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
VwSlg – Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes
Zb. Urz. – Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego – Orzeczenia Izby Cywilnej
Zb. Wyr. – Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego
ZfV – Zeitschrift für Verwaltung

Instytucje

- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
PAN – Polska Akademia Nauk
SN – Sąd Najwyższy
w.s.a. – wojewódzki sąd administracyjny

Inne

art.	–	artykuł
cz.	–	część
geänd.	–	geändert
in.	–	inne (-i)
n.	–	następne
oprac.	–	opracowanie
pkt	–	punkt
por.	–	porównaj
poz.	–	pozycja
przeł.	–	przełożył(a)
red.	–	redakcja
t.	–	tom
tekst jedn.	–	tekst jednolity
ust.	–	ustęp
v.	–	von
wv	–	wiederverlautbart
zd.	–	zdanie
z późn. zm.	–	z późniejszymi zmianami

Przedmowa

Oświadczenia procesowe stanowią podstawowy i niezbędny składnik każdego postępowania prowadzonego według procedury unormowanej przepisami prawa, chociaż nie wyczerpują całokształtu faktów, z którymi prawo łączy skutki procesowe, zwanych w doktrynie faktami procesowymi. Oświadczenia procesowe stanowią jednocześnie najważniejszą formę realizacji uprawnień przyznanych stronie przez przepisy prawa w związku z toczącym się, mającym się toczyć lub zakończonym postępowaniem.

Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym jest jednym z najbardziej niejasnych i kontrowersyjnych zagadnień związanych z tym postępowaniem. Trwające pół wieku spory o koncepcję strony nie doprowadziły do wypracowania w tej kwestii jednolitego stanowiska. Sytuacja taka nie powinna dziwić, jeżeli się zważy, że przepis Kodeksu postępowania administracyjnego definiujący najważniejszego uczestnika tego postępowania ma charakter hybrydalny¹, a przyjęcie takiej lub innej koncepcji wydaje się bardziej lub mniej uzasadnione w zależności od sytuacji procesowej, rodzaju sprawy administracyjnej, a nawet konkretnych okoliczności faktycznych. Tymczasem przyjęcie określonej koncepcji strony nie tylko przesądza o tym, jakim podmiotom należy przyznać status strony w konkretnej sprawie, ale także determinuje sposób postrzegania konsekwencji prawnych składanych przez nie oświadczeń procesowych, zwłaszcza zmierzających do uruchomienia postępowania w danej instancji. Równie niejasno w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przedstawia się kwestia istoty i rodzajów współuczestnictwa stron dopuszczalnego w postępowaniu administracyjnym.

¹ A. Gill, *Koncepcje strony w postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 1-2, s. 69.

Patrząc na stronę jak na podmiot oświadczeń procesowych, przywołuje się przede wszystkim te prawne charakterystyki, które są warunkiem skuteczności oświadczeń procesowych: zdolność procesową, zdolność postulacyjną, zdolność do dokonania konkretnej czynności procesowej. Jednocześnie stawia się pytanie, w jakim zakresie strona może posłużyć się pełnomocnikiem przy składaniu oświadczeń procesowych. Analiza zasygnalizowanych wyżej zagadnień stanowi treść pierwszego rozdziału książki.

Strona jako podmiot oświadczeń procesowych to nie tylko jeden z uczestników postępowania administracyjnego, który korzysta w nim z określonych uprawnień i który musi posiadać pewne kwalifikacje prawne, aby mógł skutecznie realizować te uprawnienia za pomocą oświadczeń procesowych. Strona jako podmiot oświadczeń procesowych to przede wszystkim człowiek obdarzony wolą. Bez udziału woli bowiem żadne oświadczenie (nie tylko procesowe) nie mogłoby być w normalnych warunkach złożone. Mając to na uwadze, obszerną część pracy poświęcono woli jako czynnikowi sprawczemu oświadczeń procesowych. Wymaga podkreślenia, że wola pełni taką funkcję w odniesieniu do wszelkich oświadczeń procesowych – nie tylko tzw. oświadczeń woli, ale także tzw. oświadczeń wiedzy. Nazwy „oświadczenie woli” i „oświadczenie wiedzy” mają bowiem charakter umowny i nie w pełni odzwierciedlają istotę procesów psychicznych leżących u ich podstaw. Rozważania poświęcone woli mają skłonić do refleksji, co decyduje o tym, czy strona skorzysta z określonego uprawnienia procesowego poprzez złożenie oświadczenia, czy nie. Czy tylko przydatność danego oświadczenia z punktu widzenia osiągnięcia głównego celu postępowania?

Każde oświadczenie wiedzy składane w toku postępowania lub w związku z postępowaniem ma mieć w założeniu znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Żadne nie jest składane dla zaspokojenia ciekawości organu czy też dla samego wzbogacenia jego wiedzy. Treść złożonego oświadczenia wiedzy jest pochodną nie tylko wiedzy, ale także woli: woli wyjawienia prawdy albo jej częściowego zatajenia lub zafałszowania. Wola może kształtować treść informacji przekazywanej organowi w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy. Oświadczenia traktowane jako oświadczenia wiedzy nie zawsze więc są przejawem (odzwierciedleniem) wiedzy osoby składającej je, a co za tym idzie – nie zawsze wzbogacają wiedzę organu o obiektywnym stanie faktycznym sprawy. Niekiedy mogą kształtować pogląd organu na stan faktyczny sprawy, oddalając ten obraz od prawdy obiektywnej. Oświadczenia woli mają wpływ na fakt podjęcia działania

przez organ, oświadczenia wiedzy – na treść działania organu. Nie zawsze więc oświadczenia wiedzy – jak się powszechnie przyjmuje – służą tylko informowaniu o pewnych faktach historycznych, nie zawsze też wyrażają ugruntowane przeświadczenie autora oświadczenia o jakimś fragmencie obiektywnej rzeczywistości. Jak zauważa L.D. Stolarienko, mowa jako środek komunikacji międzyludzkiej (obcowania międzyludzkiego) jednocześnie występuje i jako źródło informacji, i jako sposób oddziaływania na interlokutora². Powoduje to, że wolę należy traktować jako czynnik sprawczy wszelkich oświadczeń procesowych, nie tylko tzw. oświadczeń woli, ale także tzw. oświadczeń wiedzy.

Wola rozpatrywana jest w nauce w trzech podstawowych aspektach: 1) jej stosunku do rozumu, 2) jej wolności, 3) jej zaburzeń. O ile zaburzenia woli są przedmiotem rozważań w zasadzie jedynie psychiatrycznych, o tyle wolność woli (podobnie jak jej stosunek do rozumu) jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, analizowanym przede wszystkim na gruncie filozofii i teologii, a w mniejszym stopniu – fizyki i neurofizjologii. Zagadnienia kluczowe dla rozstrzygnięcia problemu wolności woli każda z tych dziedzin postrzega jednak nieco odmiennie. Zaprezentowany w pracy przegląd najważniejszych koncepcji i stanowisk odnoszących się do tego problemu służyć miał w założeniu autora nie rozwiązaniu jego istoty, lecz wykazaniu, że zadanie to przerasta możliwości ludzkiego poznania.

Ostatnie dwa rozdziały opracowania poświęcone są oświadczeniom procesowym postrzeganym *in abstracto*, tj. jako ważna grupa faktów procesowych. Książka nie omawia natomiast poszczególnych uprawnień procesowych strony w postępowaniu administracyjnym, wobec których oświadczenia procesowe stanowią formę ich realizacji, ani specyfiki poszczególnych oświadczeń.

Nie każde oświadczenie złożone przez stronę z zamiarem wpłynięcia na byt, przebieg lub wynik postępowania można zakwalifikować jako oświadczenie procesowe. Traktowanie określonych żądań strony jako odrębnych uprawnień procesowych (ściślej: jako oświadczeń realizujących określone uprawnienia procesowe) znajduje uzasadnienie tylko wtedy, gdy czynności zaspokajające te żądania organ może podjąć wyłącznie na wniosek strony, albo gdy w przypadku nieuwzględnienia żądania stronie przysługuje zażalenie. Przyznanie stronie prawa inicjatywy procesowej (obligujące organ do formalnego ustosunkowania się do żądania strony)

² L.D. Stolarienko, *Osnovy psichologii*, Rostow-na-Donu 2005, s. 399.

w sytuacji, gdy organ może podjąć dane działanie również z urzędu, bez jednoczesnego stworzenia stronie możliwości zaskarżenia negatywnego rozstrzygnięcia organu (choćby w drodze tzw. zażalenia niesamoistnego) – pozbawione jest praktycznego znaczenia.

Powstaje pytanie, jak należy postrzegać problem inicjatywy dokonania przez organ określonej czynności procesowej w sytuacji, gdy kodeks nie wypowiada się w tej kwestii, ograniczając się do opisanego (wskazania) działania, którego organ może dokonać. Wydawać by się mogło, że w takiej sytuacji prawo inicjatywy należy przyznać zarówno organowi, jak i stronie. Takiemu wnioskowi zdaje się jednak przeczyć fakt, że w niektórych przypadkach kodeks wyraźnie wymienia oba te podmioty jako inicjatorów dokonania czynności. Przyjęcie, że w obu grupach przypadków problem inicjatywy przedstawia się jednakowo, świadczyłoby zatem o niekonsekwencji ustawodawcy w sposobie unormowania tego zagadnienia. W cywilistyce wyrażono pogląd, że wskazanie zarówno sądu, jak i strony jako inicjatora podjęcia przez sąd określonego działania (w postaci formuły, że określone działanie sądu może być dokonane „na wniosek strony bądź z urzędu”) jest konstrukcją błędną, gdyż skoro sąd może podjąć działanie z urzędu, to może to uczynić także na wniosek stron. Sens – w opinii autorów takiego poglądu – ma zatem jedynie wskazywanie samych stron jako inicjatorów działań sądu, w sytuacjach gdy sąd nie może działać z urzędu³. Argumentacja ta wydaje się racjonalna. Czy jednak na gruncie postępowania administracyjnego jest ona również słuszna? A zatem, czy wyrażenia „na żądanie strony lub z urzędu” oraz „z urzędu” oznaczają rzeczywiście dokładnie to samo?

Dokonując analizy pojęcia oświadczenia procesowego, autor starał się wyeksponować nie tylko cechy charakterystyczne oświadczeń procesowych w ogólności, ale przede wszystkim cechy specyficzne dla oświadczeń procesowych stron w postępowaniu administracyjnym. Najważniejsze zagadnienia ogólne dotyczące administracyjnoprawnych oświadczeń procesowych stron – oprócz ich istoty na tle wszelkich faktów procesowych i na tle innych oświadczeń procesowych – to: wykładnia takich oświadczeń, kwestia dopuszczalności ich odwołania (cofnięcia), a także warunki ich prawidłowości oraz rodzaje i konsekwencje ich wadliwości, w tym zwłaszcza dopuszczalność ich wzruszenia oraz sposoby ich konwalidacji. Przy omówieniu tych

³ J. Jankowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, t. 2, Warszawa 2006, s. 613–614.

zagadnień posłużono się metodą komparatystyczną, nawiązując do rozwiązań prawnych i koncepcji doktrynalnych przyjętych w innych dziedzinach prawa i innych systemach prawnych, głównie austriackim i niemieckim.

Skutki oświadczeń procesowych stron można rozpatrywać na różnych płaszczyznach, w zależności od siły związku przyczynowego łączącego złożenie oświadczenia i jego następstwa. Bezpośrednim skutkiem oświadczenia strony jest powstanie po stronie organu obowiązku merytorycznego ustosunkowania się do zawartego w nim żądania. Wśród pośrednich skutków oświadczeń można wyróżnić skutki bliższe i dalsze. Bliższy skutek jest zasadniczym (głównym) celem oświadczenia i wyraża się on w podjęciu przez organ określonego działania w toku postępowania. Skutek dalszy jest ostatecznym celem oświadczenia i realizuje się poprzez podjęcie przez organ decyzji o określonej treści. Każda czynność strony służy więc z reguły dwóm celom: celowi ostatecznemu (nadrzędnemu), którym jest cel postępowania, oraz celowi głównemu (podrzędnemu), którego osiągnięcie jest zamierzonym środkiem do tamtego celu. W rezultacie skutki bliższe czynności pozostają do skutku dalszego w stosunku jak środek do celu⁴.

Jedynym samodzielnym skutkiem prawnym prawidłowej czynności procesowej strony jest powstanie po stronie organu obowiązku merytorycznego ustosunkowania się do zawartego w niej żądania. Jedynie w tym aspekcie można więc też rozpatrywać zagadnienie skuteczności czynności procesowej strony, jako następstwa jej prawidłowości lub wadliwości. Skuteczność czynności strony wyrażająca się w podjęciu przez organ pożądanego przez nią działania w toku postępowania zależy bowiem od jej zasadności (a wyjątkowo – także od zachowania się drugiej strony lub pozostałych stron), a nie prawidłowości. Natomiast skuteczność wyrażająca się w podjęciu przez organ decyzji o pożądanej przez stronę treści zależy od oceny całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, stąd mówienie o skuteczności poszczególnych czynności procesowych strony w tym ostatnim znaczeniu nie znajduje uzasadnienia.

Oświadczenie wiedzy również wywołuje obowiązek ustosunkowania się do niego przez organ. Ustosunkowanie to przejawia się jednak w inny sposób niż przy oświadczeniach woli, co wynika z istoty i celu oświadczenia wiedzy. Celem jego nie jest podjęcie określonej czynności procesowej przez organ, lecz wpłynięcie na sposób rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania. Stąd ustosunkowanie się do niego przez organ

⁴J. Mokry, *Odwolalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973, s. 58.

nie polega na wydaniu postanowienia o podjęciu lub niepodjęciu określonego działania (spowodowaniu lub odmowie spowodowania zmian w sytuacji procesowej), lecz na uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu zawartej w nim informacji przy formułowaniu treści rozstrzygnięcia kończącego postępowanie. Jeżeli organ nie uwzględni informacji dostarczonej przez stronę w oświadczeniu wiedzy, powinien dać temu wyraz (wyjaśnić to) w uzasadnieniu rozstrzygnięcia kończącego postępowanie, wskazując przyczyny, z których odmówił wiarygodności temu oświadczeniu. Dodatkowo konsekwencje prawne (zarówno dla postępowania, jak i dla samej strony) mogą się wiązać ze złożeniem oświadczenia wiedzy w sytuacji, gdy było ono fałszywe.

Również konsekwencje niezłożenia oświadczenia procesowego mają odmienny charakter w przypadku oświadczeń woli i wiedzy. Niezłożenie oświadczenia woli powoduje jedynie, że organ nie dokona czynności, o dokonanie której strona może wnosić, i to pod warunkiem, że nie jest władny uczynić tego z urzędu. Niezłożenie środka prawnego w wymaganym terminie powoduje ponadto uzyskanie cechy ostateczności przez rozstrzygnięcie organu, od którego taki środek przysługiwał. Skutki zaniechania złożenia oświadczenia wiedzy należy rozpatrywać na innych płaszczyznach. Chodzi przede wszystkim o dopuszczalność stosowania przez organ w takiej sytuacji sankcji (w postaci kary lub środków przymusu) wobec strony odmawiającej bądź uchylającej się od złożenia oświadczenia oraz dopuszczalność kwestionowania przez stronę decyzji z powołaniem się na zatajone uprzednio okoliczności.

Praca przedstawia pozycję strony jako podmiotu oświadczeń procesowych w kontekście ogólnego postępowania administracyjnego. Jest to postępowanie uregulowane w działach I, II, IV i IX Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiące modelowy rodzaj tzw. administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego (zwanego też postępowaniem administracyjnym w ścisłym znaczeniu albo po prostu postępowaniem administracyjnym), tj. postępowania, którego celem jest wiążące określenie w konkretnej sprawie – na podstawie norm prawa administracyjnego materialnego – sytuacji prawnej (praw i obowiązków) indywidualnie oznaczonego adresata. Cel ten realizuje się w postępowaniu jurysdykcyjnym (zarówno w ogólnym, jak i w szczególnych, tj. unormowanych w całości lub w znacznej mierze przez przepisy pozakodeksowe) poprzez wydanie decyzji administracyjnej, stanowiącej „produkt finalny” procesu stosowania norm prawa administracyjnego materialnego.

Rozdział I

Strona, formy i warunki jej udziału w postępowaniu

1. Koncepcja strony w Kodeksie postępowania administracyjnego

1.1. Koncepcja subiektywna i obiektywna strony w świetle przepisów k.p.a.

Według art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Przepis ten pozwala na wyodrębnienie dwóch definicji strony, tradycyjnie określanych jako ujęcie bierne i ujęcie czynne. Drugi człon przepisu, wskazujący wniesienie żądania jako alternatywę dla rozwiązania przyjętego w pierwszym członie, można rozumieć dwojako. Pierwsza interpretacja zakłada, że wskazując wniesienie żądania, ustawodawca określa moment, z nastąpieniem którego podmiot mający interes prawny, czyli potencjalna strona, staje się stroną w sensie procesowym. Alternatywą (tj. alternatywnym momentem uzyskania statusu strony), wynikającą z pierwszego członu, byłoby przy takiej interpretacji wszczęcie postępowania z urzędu lub na wniosek innego podmiotu. Według drugiej możliwej interpretacji, wskazując wniesienie żądania, ustawodawca określa sposób, w jaki każdy podmiot zainteresowany załatwieniem sprawy staje się stroną postępowania. Alternatywą (tj. alternatywnym sposobem uzyskania statusu strony), wynikającą z pierwszego członu, byłoby przy takiej interpretacji rzeczywiste posiadanie interesu prawnego. Według pierwszego założenia potencjalną stroną jest tylko podmiot mający legi-

tymację procesową, według drugiego założenia – każdy podmiot, który w jakikolwiek sposób jest zainteresowany wydaniem określonej decyzji. Przyjęcie pierwszego założenia oznacza opowiedzenie się za obiektywną koncepcją strony, przyjęcie drugiego rozwiązania jest równoznaczne z akceptacją subiektywnej koncepcji strony.

Przyjęcie jednej lub drugiej interpretacji przepisu art. 28 wymusza ponadto określony sposób pojmowania treści (a tym samym zakresu) pojęcia kryjącego się pod nazwą „żądanie strony” w rozumieniu tego przepisu. Przyjmując pierwszą interpretację, należałoby rozumieć przez żądanie strony tylko żądanie wszczęcia postępowania (w pierwszej lub drugiej instancji). Zgłoszenie każdego innego żądania, w toku wszczętego już postępowania, nie miałyby bowiem wpływu na posiadanie (uzyskanie) statusu strony, lecz byłyby jedynie wyrazem skorzystania z przysługujących jej uprawnień. Przyjmując drugą interpretację, przez żądanie strony należałoby rozumieć jakiegokolwiek żądanie, zgłoszone przed, w trakcie lub po zakończeniu postępowania, nie byłyby bowiem przesłanek, aby je ograniczać tylko do żądania wszczęcia postępowania. To zróżnicowanie pojmowania „żądania strony” w zależności od przyjętej interpretacji przepisu art. 28, ma niebagatelne znaczenie w kontekście skutków przyjęcia określonej koncepcji strony.

Subiektywna koncepcja strony oznacza, że stroną jest każdy, kto żąda czynności organu, powołując się na swój istniejący – jego zdaniem – interes prawny. Zatem samo przekonanie subiektywne podmiotu o tym, że ma interes prawny, który powinien być chroniony, daje podstawę do uznania go za stronę. Obiektywna koncepcja strony oznacza, że stroną w postępowaniu administracyjnym może być tylko taki podmiot, co do którego organ prowadzący postępowanie stwierdzi legitymowanie się interesem opartym na prawie materialnym.

Koncepcja obiektywna strony nazywana bywa koncepcją materialną, koncepcja subiektywna zaś – koncepcją procesową. Kwestia procesowego bądź materialnego charakteru pojęcia strony powinna być jednak rozpatrywana z punktu widzenia innych przesłanek niż przesłanki, które decydują o konieczności uznania tego pojęcia za obiektywne lub subiektywne. Pojęcie strony ma charakter mieszany, tj. materialny oraz procesowy. Charakter materialny wynika stąd, że musi istnieć określony przepis prawny, który przewidywałby możliwość określenia jej sytuacji prawnej w danych okolicznościach faktycznych. Procesowy charakter pojęcia strony wyraża się w tym, że jej istnienie jest ściśle związane z postępowaniem.