



# KURIER KONSERWATORSKI

NR 2 2008

ISSN 1899-9913



# KURIER KONSERWATORSKI

NR 2 2008

---

WYDAWCA



KRAJOWY OŚRODEK  
BADAŃ I DOKUMENTACJI ZABYTEKÓW  
NATIONAL HERITAGE BOARD OF POLAND

UL. SZWOLEŻERÓW 9, 00-464 WARSZAWA  
TEL. 0-22 628 48 41, E-MAIL: INFO@KOBIDZ.PL  
WWW.KOBIDZ.PL

**REDAKTOR NACZELNY**

MARCIN GAWLICKI

**REDAKCJA**

TOMASZ BŁYSKOSZ

MARIUSZ CZUBA

ELŻBIETA JAGIELSKA

IWONA LIŻEWSKA

ANNA RADŹWICKA-MILCZEWSKA

**KOREKTA**

JOLANTA KUCHARSKA

**OPRACOWANIE GRAFICZNE**

PIOTR BEREZOWSKI

**DRUK**

PETIT LUBLIN

---

# KURIER KONSERWATORSKI

---

NR 2 2008

ISSN 1899-9913

---

---

*Marcin Medyński*

Status strony postępowania konserwatorskiego

**5**

---



# Status strony postępowania konserwatorskiego

Marcin Medyński

## SPIS TREŚCI

- I. Pojęcie strony postępowania administracyjnego
- II. Przymiot strony i sposób reprezentacji
  - 1. Strona postępowania administracyjnego
    - 1.1. Osoba fizyczna
    - 1.2. Osoba prawna
    - 1.3. Wspólnoty mieszkaniowe
    - 1.4. Państwowe i komunalne jednostki organizacyjne
  - 2. Podmioty na prawach strony
    - 2.1. Organizacje społeczne
    - 2.2. Prokurator
    - 2.3. Inne podmioty
- Bibliografia selektywna
- Wykaz najczęściej używanych skrótów

## I. POJĘCIE STRONY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Definicję strony postępowania administracyjnego zawiera przepis art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: *K.p.a.*) – zgodnie z jego dyspozycją „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

Przepis powyższy nie może być interpretowany w oderwaniu od przedmiotu postępowania administracyjnego wyznaczonego postanowieniami art. 1 pkt 1 i 2 *K.p.a.* Jedynie wtedy, gdy na podstawie przepisów prawa materialnego organ administrujący będzie uprawniony do rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej adresata, dysponuje on (adresat) interesem prawnym lub obowiązkiem kwalifikującym go jako stronę postępowania. Ocena, czy określony podmiot jest stroną postępowania, musi być zatem poprzedzona ustaleniem, czy sprawa, której postępowanie ma dotyczyć, jest sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 *K.p.a.* Jeśli np. zainteresowany złoży wniosek

o wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji w sprawie administracyjnej załatwianej w innej formie prawnej niż decyzja administracyjna (np. w formie czynności materialno-technicznej), postępowanie nie zostaje zawiązane, zaś wnioskodawca nie uzyskuje statusu strony.

W postępowaniu wszczętym na żądanie strony lub z urzędu mogą uczestniczyć osoby, które nie żądały jego wszczęcia, natomiast dysponują interesem prawnym w rozumieniu art. 28 *K.p.a.* Organ administracji prowadzący postępowanie jest zobowiązany ustalić, jakie podmioty są stronami, i zawiadomić je o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 *K.p.a.*).

Postępowanie administracyjne „dotyczy” interesu prawnego lub obowiązku określonego podmiotu w tym znaczeniu, że w jego wyniku wydaje się decyzję rozstrzygającą o prawach i obowiązkach tego podmiotu, lub też rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki innego podmiotu.

Pierwszy przypadek najczęściej nie budzi w praktyce wątpliwości – decyzja administracyjna rozstrzyga o prawach i obowiązkach danego podmiotu, a zatem podmiot ten jest stroną postępowania. Drugi przypadek, w którym postępowanie „dotyczy” interesu prawnego lub obowiązku podmiotu w sposób pośredni, sprawia już więcej trudności. Decyzja nie rozstrzyga bowiem wprost o prawach i obowiązkach podmiotu, lecz jedynie oddziałuje na jego prawa i obowiązki wskutek powiązania sytuacji prawnej adresata decyzji z sytuacją prawną tego podmiotu. Podmiot, na którego sytuację prawną oddziałuje decyzja, będzie w większości wypadków wywodził swój interes prawny z tzw. „prawa refleksowego” wiążącego się z sytuacją, w której prawo podmiotowe wykonywane przez uprawnionego może prowadzić do naruszenia nieobojętnych dla interesów osoby trzeciej norm prawa przedmiotowego, naruszenia uzasadniającego tym samym interes osoby trzeciej w tym,

aby władza administracyjna poddała go ochronie prawnej. Dla prawidłowego ustalenia, czy dany podmiot jest stroną postępowania, niezbędne jest przede wszystkim właściwe ustalenie, czy podmiot ten ma „interes prawny” lub „obowiązek prawny”, którego dotyczy przedmiot postępowania.

Pojęcie „interes prawny” nie zostało zdefiniowane w przepisach kodeksu. Według J. Borkowskiego treścią pojęcia interesu prawnego jest „publiczne prawo podmiotowe, rozumiane jako przyznanie przez przepis prawa jednostce konkretnych korzyści, które można realizować w postępowaniu administracyjnym, bo orzeka się o nich przez wydanie decyzji administracyjnej. Cechami tego interesu będzie to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego”.

Aktualność interesu prawnego oznacza, że nada się on do urzeczywistnienia, a zatem występująca z roszczeniem osoba musi, ze względu na swoje cechy lub okoliczności, w których się znajduje, należeć do koła osób, których dany przepis dotyczy, musi istnieć przewidziany stan faktyczny, muszą być spełnione warunki, zachowane terminy itd. Wymóg ten wiąże się z „realnością” interesu prawnego. Powinien on rzeczywiście istnieć w dacie stosowania norm prawa administracyjnego. Nie może to być interes tylko przewidywany w przyszłości ani też hipotetyczny (wyrok NSA z dnia 19 marca 2002 r., sygn. akt IV SA 1132/00). Np. ze względu na brak aktualności i realności, w postępowaniu o podział nieruchomości stroną postępowania nie będą osoby, które nie mają do nieruchomości żadnego tytułu prawnego, lecz są jedynie zainteresowane uzyskaniem prawa użytkowania wieczystego.

„Interes prawny”, którego istnienie warunkuje przyznanie osobie przymiotu strony w określonej sprawie, powinien bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej podmiotu. Brak bezpośredniości wpływu sprawy na sferę prawną osoby nie pozwala na uznanie jej za stronę. Stwierdzenie, że postępowanie dotyczy „pośrednio” interesu prawnego oznacza bowiem w istocie degradację interesu prawnego do rangi interesu faktycznego, który nie jest chroniony prawem.

Według wyroku NSA z dnia 22 lutego 1984 r. (sygn. akt I SA 1748/85) „mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznego z potrzebami danej osoby”.

Warto zwrócić uwagę na trzy orzeczenia sądowe, których tezy mogą znaleźć zastosowanie w postępowaniach prowadzonych przez organy konserwatorskie:

1) stronami postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu mogą być właściciele lub użytkownicy wieczystości sąsiednich działek – uchwała NSA z dnia 25 września 1995 r. (sygn. akt VI SA 13/95),

2) po złożeniu wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jej poprzedni właściciel jest stroną postępowania administracyjnego we wszystkich sprawach dotyczących tej nieruchomości – wyrok NSA z dnia 6 maja 1994 r. (sygn. akt SA/Kr 1740/93),

3) stroną postępowania administracyjnego o podział nieruchomości będącej własnością osoby fizycznej lub prawnej, wszczętego na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. *o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), jest także gmina, na której obszarze położona jest nieruchomość objęta podziałem, jeżeli w wyniku podziału wydzielone zostały grunty pod budowę ulicy – wyrok NSA z dnia 10 maja 1993 r. (I SA 1471/92).

W postanowieniach art. 28 *K.p.a.*, obok interesu prawnego, pojawia się „obowiązek”, który ma również charakter prawny w tym znaczeniu, że musi znajdować oparcie w przepisach prawa. W odróżnieniu jednak od interesu prawnego podstawą obowiązku mogą być wyłącznie normy materialnego prawa administracyjnego. Obowiązek należy rozumieć jako powinność pewnego zachowania się określonego nakazem czy zakazem. Obowiązek, tak samo jak interes prawny, jest stanowiony przepisem prawa materialnego. Obowiązek może być wymierny, co daje podstawy do określenia jego rozmiaru ściśle w przedziale wielkości albo tylko z wyznaczeniem wielkości maksymalnej, albo też może on być niewymierny, nakazujący pewne typy czy rodzaje zachowań. Obowiązek ten, tak samo jak interes prawny, powinien być indywidualny, konkretny, aktualny, obiektywnie sprawdzalny, wsparty okolicznościami faktycznymi będącymi przesłankami stosowania przepisów prawa materialnego, a orzekać o nim albo go stwierdzać trzeba w postępowaniu administracyjnym przez wydanie decyzji administracyjnej.

O tym, czy dany podmiot jest stroną danego postępowania administracyjnego, nie decyduje sama wola czy też subiektywne przekonanie danego podmiotu, ale okoliczność, czy istnieje przepis prawa materialnego pozwalający zakwalifikować interes danego podmiotu jako interes prawny. Przyjęcie takiej koncepcji legitymacji procesowej strony powoduje, że organ administracyjny winien zbadać treść żądania podmiotu wnoszącego podanie jeszcze przed wszczę-



ciem postępowania, a w przypadku wniesienia odwołania przed wszczęciem postępowania odwoławczego, aby ustalić czy dotyczy on interesu prawnego wnoszącego podanie. Jeśli przedmiotem podania jest interes faktyczny wnoszącego, należy podaniu temu nadać bieg właściwy dla postępowania w sprawach skarg i wniosków (dział VIII *K.p.a.*), a w przypadku gdy podmiot niebędący stroną składa odwołanie od decyzji, organ odwoławczy winien w trybie art. 134 *K.p.a.* stwierdzić niedopuszczalność odwołania.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania i całości kształt regulacji prawa administracyjnego, znajduje uzasadnienie teza, że w postępowaniu administracyjnym mogą występować w istocie dwa rodzaje stron: jedna, dysponująca obiektywnie interesem prawnym (obowiązkiem) wynikającym z prawa materialnego, i druga, subiektywnie przekonana o posiadaniu takiego interesu prawnego (obowiązku). W obu przypadkach identyfikacja tego interesu następuje w trakcie postępowania wyjaśniającego, natomiast rozstrzygnięcie w sprawie interesu przybiera formę decyzji administracyjnej kończącej postępowanie. W przypadku pierwszym będzie to decyzja merytoryczna, w przypadku drugim – decyzja procesowa umarzająca postępowanie ze względu na jego bezprzedmiotowość.

**Uprawnienia strony** postępowania wynikają z całego szeregu norm prawa procesowego i przepisów prawa materialnego. Nie ma potrzeby i nie sposób ich wszystkich wymieniwać w tego rodzaju ogólnym opracowaniu, zwłaszcza, że występowanie tych uprawnień w konkretnej sprawie wynika z samego przedmiotu sprawy oraz całości kształtu sytuacji faktycznej i prawnej uczestników postępowania. Wypada tu tylko zwrócić uwagę na jedną ogólną zasadę, skodyfikowaną w przepisie art. 10 § 1 *K.p.a.*, zgodnie z którą organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Od zasady tej organy mogą odstąpić tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną, przy czym obowiązane są utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od ww. zasady (§ 2 i 3 *K.p.a.*).

Na zakończenie warto wtrącić również kilka uwag szczegółowych, dotyczących możliwości odformalizowania czynności zmierzających do ustalenia, czy danemu podmiotowi przysługuje status strony

(będzie to zasadniczo dotyczyło osób fizycznych). W toku ustalania tego statusu, tak jak i w toku dalej prowadzonego postępowania, możliwe jest **odbieranie od podmiotów (stron) pisemnych oświadczeń**, złożonych pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 *Kodeksu karnego*), na potwierdzenie określonych faktów – mogą one np. dotyczyć przysługujących stronie praw do rzeczy, z czego wynika istnienie uprawnień strony w postępowaniu. Przypomnieć tu trzeba, iż zgodnie z przepisem art. 233 § 1 i 2 *Kodeksu karnego* osoba składająca zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, która zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3, przy czym warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie. § 3 powołanego artykułu wyklucza również ukaranie osób, które, nie wiedząc o prawie odmowy zeznania lub odpowiedzi na pytania, składają fałszywe zeznanie z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu. Odpowiednie adnotacje o wypełnieniu tych warunków winny się znaleźć w podpisany przez stronę zeznaniu (oświadczeniu). Oświadczenie winno być złożone albo przed organem, który będzie mógł sprawdzić tożsamość osoby podpisującej, albo własnoręcznie podpisu umieszczonego na oświadczeniu powinna zostać potwierdzona notarialnie lub urzędowo. Oczywistym jest, że w przypadku zaistnienia wątpliwości co do zgodności oświadczenia ze stanem faktycznym, możliwe jest przeprowadzenie przez organ administracji dowodu przeciwko informacjom zawartym w oświadczeniu (czy to z urzędu, czy na wniosek innej strony postępowania).

#### Reasumując:

1. **Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek – art. 28 *K.p.a.***
2. **Po wpłynięciu wniosku organ przede wszystkim bada, czy sprawa, której dotyczy wniosek, jest sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 *K.p.a.* – jeśli nie, to postępowanie nie zostaje zawiązane, zaś wnioskodawca nie uzyskuje statusu strony.**
3. **Jeżeli sprawa jest sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 *K.p.a.* – organ ustala krąg stron i zawiadamia je o wszczętym postępowaniu.**
4. **Aby stwierdzić, czy podmiot jest stroną, należy ustalić, czy ma on „interes prawny” lub „obo-**

wiązek prawny”, którego dotyka przedmiot postępowania.

5. „Interes prawny” przyznanie przez przepis prawa jednostce konkretnych korzyści, o których orzeka się przez wydanie decyzji administracyjnej. Interes ten jest indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, jego istnienie potwierdzają okoliczności faktyczne, będące przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego.
6. „Obowiązek prawny” musi znajdować oparcie w przepisach prawa – jest to powinność pewnego zachowania się określonego nakazem czy zakazem.
7. Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 *K.p.a.*). Niedopełnienie tego obowiązku jest rażącym uchybieniem.

## II. PRZYMIOT STRONY I SPOSÓB REPREZENTACJI

### 1. Strona postępowania administracyjnego

Posiadanie podmiotowości prawnej oznacza posiadanie zdolności prawnej. Zdolność prawna jest to zdolność do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego (także administracyjnego). Nie ulega wątpliwości, że podmiotami stosunków cywilnoprawnych są osoby fizyczne i osoby prawne. Ich atrybutem bowiem jest zdolność prawna.

Zgodnie z przepisem art. 29 *K.p.a.* stronami postępowań administracyjnych mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nie posiadające osobowości prawnej.

Wskazane w przytoczonym przepisie podmioty zostaną szczegółowo omówione w dalszej części niniejszego opracowania. Wypada jednak poświęcić nieco uwagi podmiotom, które nie zostały wymienione jako potencjalne strony postępowania.

Spółki prawa cywilnego nie mieszczą się w żadnej kategorii podmiotów wymienionych w art. 29 *K.p.a.* Z jednej strony jest oczywiste, że spółki prawa cywilnego nie posiadają osobowości prawnej, z drugiej zaś spółka cywilna jest jednostką organizacyjną (podmiotem gospodarczym w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej). W wyroku NSA z dnia 9 lutego 1995 r. (sygn. akt V SA 418/94) przyjęto, że „spółka cywilna ze swej istoty nie posiada osobowości prawnej. Stronami nadzorczego administracyjnego postępowania w sprawie wymiaru cła od sprowa-

dzonych przez spółkę towarów są – w myśl art. 28 *K.p.a.* – wszyscy współnicy, którzy w dacie powstania obowiązku celnego uczestniczyli w spółce, i to bez względu na to, czy w dacie wydania decyzji w trybie nadzoru spółka istniała i kto w tej dacie w spółce uczestniczył”.

Przeciwny pogląd, że w zdolność administracyjno-prawną, w oparciu o przepisy szczególne prawa administracyjnego, mogą być wyposażone również spółki cywilne, prezentuje wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2000 r. (sygn. akt V SA 2008/99): „Treść art. 29 *K.p.a.* nie powinna być interpretowana w taki sposób, że spółka cywilna nie może być stroną postępowania administracyjnego z tego powodu, że nie mieści się w katalogu podmiotów wymienionych w tym przepisie, gdyż każdy kto może stać się stroną stosunku prawnego nawiązanego na podstawie prawa materialnego z mocy decyzji będzie występował w postępowaniu administracyjnym jako strona. Oznacza to, że także jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, a takimi są spółki cywilne, mogą być stronami postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy szczególne przyznają im taki status. Skoro bowiem ustawodawca wyposaża dany podmiot w zdolność prawną na gruncie określonej dziedziny materialnego prawa administracyjnego, to uprawniony jest pogląd, że prawo procesowe nie może ograniczać jego zdolności administracyjno-prawnej w zakresie praw i obowiązków wynikających z tej dziedziny prawa. Za przyjęciem takiego poglądu przemawia art. 30 § 1 *K.p.a.*, który wskazuje w sposób wyraźny na pierwszeństwo zasad określania zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, uregulowanych w przepisach szczególnych”. Podobne stanowisko znaleźć można w wyrokach NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r. (sygn. akt V SA 2021/99) i z dnia 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt V SA 1935/99).

Wydaje się jednak, że zasadnym jest pogląd, iż stronami postępowania są współnicy spółki cywilnej, nie zaś spółka cywilna, zgodnie z dosłownym brzmieniem przepisu art. 29 *K.p.a.*

Warto też zwrócić uwagę, że uczestniczenie osoby fizycznej lub prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej w postępowaniu administracyjnym nie jest przesłanką nabycia przez tę osobę lub jednostkę statusu strony postępowania i odwrotnie, samo faktyczne uczestniczenie takiej osoby lub jednostki nie powoduje uzyskania statusu strony przez tę osobę lub jednostkę, jeżeli nie spełniają one przesłanek wskazanych w art. 28 *K.p.a.* Zajmował się tym zagadnieniem NSA w wyroku z dnia 10 maja 2001 r., sygn. akt I SA 2595/99, w którym przyjęto, że „uczestniczenie jakiejś osoby (fizycznej

lub prawnej) w postępowaniu administracyjnym samo przez się nie czyni z niej strony. Musi ona wykazać, że ma materialnoprawny interes uczestniczenia w tej sprawie”. Odmienne stanowisko znajdujemy w wyroku NSA z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 815/97, w którym stwierdzono, że „pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym ma charakter zarówno procesowy, jak i materialny. Charakter procesowy, bo tylko osoba uczestnicząca faktycznie w sprawie może być stroną i materialny, gdyż musi być określony przepis prawny, który by chronił jej interes”, nie wydaje się jednak, aby było ono słuszne.

Przepis art. 30 *K.p.a.* zawiera regulacje istotnych zasad dotyczących strony postępowania.

§ 1 tego artykułu stanowi, że zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Odpowiednie stosowanie przepisów prawa cywilnego w sferze prawa administracyjnego powinno uwzględniać odmienny charakter stosunków regulowanych przepisami obu gałęzi prawa, a co za tym idzie – i odmienny charakter norm. Przepis art. 30 § 1 *K.p.a.* odnosi się do oceny zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych stron postępowania. Z wykładni gramatycznej tego przepisu mogłoby zatem wynikać, że organ jest obowiązany dokonywać tej oceny jedynie w toku postępowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że może to uczynić w fazie poprzedzającej wszczęcie postępowania administracyjnego, kiedy dokonuje oceny wniosku zawierającego żądanie wszczęcia postępowania, między innymi czy żądanie pochodzi od strony. Szczegółowe regulacje zaczerpnięte z przepisów prawa cywilnego znajdują się zatem w dalszych rozważaniach dotyczących stron postępowania.

Zgodnie z przepisem art. 30 § 3 *K.p.a.* strony nie będące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli. Przepis ten dotyczy nie tylko osób prawnych, lecz także państwowych (samorządowych) jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz organizacji społecznych nieposiadających osobowości prawnej (art. 29 *K.p.a.*). W odniesieniu do osób prawnych ma zastosowanie przepis art. 38 *K.c.*, który stanowi, że osoba prawna działa poprzez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. W przypadku gdy stroną postępowania administracyjnego jest osoba prawna, organ administracji publicznej powinien ocenić, czy w sprawie występuje należycie umocowany przedstawiciel tej osoby prawnej. Oceny tej dokonuje na podstawie przepisów prawa regulujących ustrój osoby prawnej oraz na podstawie opartego na tych przepisach statutu. W razie gdy osoba prawna nie może prowadzić

swoich spraw z braku powołanych do tego organów, sąd ustanawia kuratora dla tej osoby prawnej (art. 42 § 1 *K.c.*). Kurator powinien postarać się niezwłocznie o powołanie organów osoby prawnej, a w razie potrzeby o jej likwidację (art. 42 § 2 *K.c.*). W doktrynie postępowania cywilnego prezentowane jest stanowisko, że organ osoby prawnej lub innej organizacji powołany do jej reprezentacji na szczeblu centralnym może działać we wszystkich sprawach tej osoby lub organizacji.; jeżeli jednak dana osoba prawna lub organizacja ma swoje jednostki organizacyjne (jednostki terenowe, oddziały), statut może przewidywać, że w postępowaniu sądowym w sprawach wynikających z działalności tych jednostek mogą działać ich organy. W razie braku takiego upoważnienia organ jednostki organizacyjnej może działać tylko na podstawie upoważnienia organu centralnego. Państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej działają według przepisów o ich utworzeniu. Te zatem przepisy rozstrzygają, poprzez jakie organy czy osoby działają państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. To samo dotyczy komunalnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej i innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Istotne z praktycznego punktu widzenia są też regulacje zawarte w art. 30 § 4 i 5 *K.p.a.* Zgodnie z tymi przepisami, w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. Przepis ten dotyczy zmian podmiotowych, które następują zarówno wskutek śmierci strony będącej osobą fizyczną, jak i utraty osobowości prawnej przez osobę prawną, albo utraty bytu prawnego przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (państwową jednostkę organizacyjną lub organizację społeczną). Zmiany w składzie stron postępowania mogą być ponadto skutkiem zmian w sytuacji prawnej strony, będącej przedmiotem postępowania, a w szczególności związanych z przejściem w jego toku praw i obowiązków strony na inne osoby. Sytuacja, w której w miejsce strony wchodzi inna osoba, a pierwotna strona występuje z postępowania, jest określana w doktrynie postępowania cywilnego jako następstwo procesowe. Przez następstwo proceduralne należy zatem rozumieć sytuację, w której w miejsce strony postępowania administracyjnego (uczestnika na prawach strony) wchodzi inna osoba, a dotychczasowa strona występuje z postępowania.

Prawonabywca wstępuje do postępowania w tym stadium, w jakim postępowanie znajduje się w chwili jego zgłoszenia się. Czynności proceduralne władzy

wobec poprzednika są ważne, i nie jest zasadne ich powtarzanie wobec prawnych następców. Sukcesja procesowa (następstwo procesowe) oznacza wstąpienie podmiotu trzeciego w sytuację procesową strony, co jest jednoznaczne ze związaniem podmiotu nowo wstępującego dotychczas dokonanymi czynnościami procesowymi w takim zakresie i stopniu, w jakim czynnościami tymi związana jest strona procesowa, w której w sytuację procesową wstępuje podmiot trzeci. Wszystkie czynności należy uznać za wiążące (ważne), przy czym w przypadku gdy mają one charakter odwracalny, to zgodnie z zasadą dyspozycyjności następcą prawnym może je zmienić (odwrócić) na takich zasadach, jak strona postępowania. Do podejmowania dalszych czynności procesowych uprawniony będzie jedynie następca i dokonanie ich przez dotychczasową stronę jest bezskuteczne.

Zbytek praw nie tamuje biegu postępowania, natomiast śmierć strony powoduje obligatoryjne zawieszenie postępowania administracyjnego, o ile wezwanie spadkobierców zmarłej strony do udziału nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 *K.p.a.* (o czym niżej). Zatem organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest wezwać spadkobierców w trybie art. 50 *K.p.a.* do udziału w postępowaniu. Wezwanie to pełni podobną funkcję, jak zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego. Jak się wydaje, podobnie jak w wypadku zawiadomienia z art. 61 § 4 *K.p.a.*, należałoby wykluczyć możliwość zastosowania doręczenia zastępczego (art. 43 i art. 44 *K.p.a.*), mimo iż postępowanie jest w toku. Natomiast trzeba dopuścić doręczenie uproszczone dokonane w trybie art. 55 § 1 *K.p.a.* (jeśli zostaną spełnione określone tam przesłanki), bowiem jest ono skuteczne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie. Niemożność wezwania spadkobierców zmarłej strony będzie miała miejsce w sytuacji, gdy spadkobiercy nie są ustaleniami albo nie są znani organowi. Jeśli organ zaniedbał wykonania tego obowiązku, mamy do czynienia z istotną wadą procesową (strona bez własnej winy nie może brać udziału w postępowaniu).

Inaczej kształtuje się sytuacja tzw. spadków nieobjętych. Przepis art. 30 § 5 *K.p.a.* stanowi, że w sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej. Nie chodzi tu zatem o problem wezwania następców prawnych do udziału w postępowaniu, ale o sytuację, w której zamiast sukcesora działa zastępca procesowy (przedstawiciel ustawy umocowany przepisami prawa administracyjnego). Za strony działają oso-

by sprawujące zarząd masą spadkową, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej. Skutków następstwa procesowego nie można ograniczać jedynie do samego procesu, bowiem adresatem rozstrzygnięcia, jakie zapadnie w wyniku takiego postępowania będzie następca strony. A więc to jego prawa i obowiązki zostaną ukształtowane jako materialny rezultat postępowania administracyjnego.

Sposób sprawowania zarządu spadkiem nieobjętym regulują przepisy art. 666-668 *K.p.c.* Z przepisów tych wynika, że do czasu objęcia spadku sąd czuwa nad całością spadku, a w razie potrzeby ustanawia kuratora spadku. Czynności te wykonuje sąd spadku z urzędu. Językowa wykładnia przepisu art. 30 § 5 *K.p.a.* *in fine* nakazuje przyjąć, że przepis ten ma zastosowanie wówczas, gdy sąd spadku nie ustanowił kuratora spadku nieobjętego z urzędu. Należy jednak stwierdzić, że także kurator ustanowiony przez sąd z urzędu jest stroną postępowania w sprawach dotyczących spadków nieobjętych, w braku osób sprawujących zarząd majątkiem masy spadkowej. Niezależnie od tego, czy spadkobiercy są znani oraz czy złożyli oświadczenie o przyjęciu spadku, spadek uważa się za nieobjęty, jeżeli spadkobiercy, a przynajmniej jeden z nich, nie objęli faktycznie spadku w przechowanie, zarząd lub użytkowanie. Dlatego też zarząd spadku nieobjętego, w szczególności zaś ustanowienie kuratora spadku nie wchodzi w rachubę, jeżeli chociaż jeden ze spadkobierców objął spadek. W takim przypadku ochronę praw nieobecnego spadkobiercy umożliwia ustanowienie kuratora przez sąd opiekuńczy na podstawie art. 184 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.), ochronę zaś praw spadkobiercy obecnego, który nie objął spadku, zapewniają przepisy art. 199-205 *K.c.* i art. 611-616 *K.p.c.* Kurator spadku powinien m.in. starać się o wyjaśnienie, kto jest spadkobiercą, i zawiadomić spadkobierców o otwarciu spadku. Kurator zarządza majątkiem spadkowym pod nadzorem sądu spadku. W sprawach związanych ze zwykłym zarządem spadku nieobjętego kurator ma zdolność sądową. Należy przyjąć, że ograniczenie to obowiązuje także w postępowaniu administracyjnym, a zatem kurator jest stroną postępowania administracyjnego dotyczącego spraw związanych ze zwykłym zarządem spadków nieobjętych. Jeżeli zatem postępowanie administracyjne dotyczy sprawy przekraczającej zakres zwykłego zarządu takim spadkiem, wówczas nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie takiej sprawy bez udziału spadkobierców. Do sprawowania zarządu stosuje się odpowiednio przepisy o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości.

W związku z omówioną problematyką pozostaje też przepis art. 34 *K.p.a.*, dotyczy on jednak wszystkich bez wyjątku stanów faktycznych, w których strona jest nieobecna lub niezdolna do czynności prawnych. Przepis ten stanowi, że organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony. W przypadku konieczności podjęcia czynności nie cierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd. Podkreślić trzeba, że wystąpienie organu administracji do sądu powszechnego z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej w oparciu o powyższy przepis nie stanowi podstawy do zawieszenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 *K.p.a.* (wyrok NSA z dnia 2 listopada 1999 r., sygn. akt II SA/Kr 78/98).

Wątpliwości budzić może użyte w tym przepisie pojęcie „nieobecności”. Większość autorów wiąże nieobecność jedynie z osobami fizycznymi. Odmienny pogląd zakłada, że powołany przepis odnosi się również do stron niebędących osobami fizycznymi, gdyż podmioty nie zaliczane do osób fizycznych, będące stronami w postępowaniu, mogą nie mieć, choćby czasowo, siedziby w kraju, która jest odpowiednikiem miejsca zamieszkania osób fizycznych.

Potoczne znaczenie wyrazu „nieobecny” nie jest tożsame z pojęciem użytym w art. 43 *K.p.a.* „Nieobecność” w znaczeniu potocznym ma charakter incydentalny (nieobecność adresata w mieszkaniu w momencie doręczenia pisma). Zgodnie z poglądami przyjmowanymi w literaturze i orzecznictwie sądowym, nieobecny nie jest ktoś w ogóle nieistniejący lub nieznan. Ustanowienie kurateli na zasadzie art. 184 k.r.o. wchodzi w grę tylko wtedy, gdy wprawdzie określona osoba jest nieobecna, jednakże istnieje prawdopodobieństwo, że pozostaje przy życiu. Jeśli bowiem prawdopodobieństwo to zostaje wykluczone i ustalony zostanie fakt zgonu tej osoby, wówczas kuratela traci podstawę faktyczną i prawną. W myśl art. 184 ustawy – *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* kuratora ustanawia się dla ochrony praw osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a nie ma pełnomocnika. Brak pełnomocnika zachodzi, jeśli pełnomocnictwo w ogóle nie zostało udzielone albo też zostało udzielone w stopniu niewystarczającym dla ochrony praw osoby nieobecnej. Dotyczy to także sytuacji, gdy pełnomocnik nieobecny nie może wykonywać swoich czynności, albo gdy je wykonuje nienależycie).

Nieobecność w rozumieniu art. 34 *K.p.a.* jest pojęciem prawnym oznaczającym nieobecność w miejscu tzw. zamieszkania (art. 25 *K.c.*). Przez miejsce zamieszkania należy rozumieć, w ślad za art. 25 *K.c.*, miejscowość, w której osoba ta pozostaje z zamiarem stałego pobytu. Przepis art. 34 § 1 *K.p.a.* nie miałby zatem zastosowania, jeśli dana osoba nie powzięła zamiaru stałego pobytu w żadnej miejscowości, albo gdy ze względu na jej stan psychiczny nie można jej przypisać jakiegokolwiek zamiaru. Nieobecność w rozumieniu art. 34 § 1 *K.p.a.* dotyczy nieobecności w kraju, a także sytuacji, w której osoba będąca stroną w sprawie opuściła miejsce stałego zamieszkania (w rozumieniu przepisu art. 25 *K.c.*) i nie jest znane jej miejsce pobytu. Inni komentatorzy *K.p.a.* rozszerzają omawiane pojęcie nieobecności, wskazując, że nieobecna jest również osoba, której miejsce zamieszkania nie jest znane, jeśli nawet znane jest miejsce jej pobytu, ale pobyt ten ma charakter chwilowy, albo osoba, której miejsce zamieszkania jest znane, ale która faktycznie przez czas dłuższy w swoim miejscu zamieszkania nie przebywa i nie jest znane miejsce dłuższego pobytu.

Dla ustalenia treści pojęcia „nieobecny” nie bez znaczenia pozostaje sposób wszczęcia postępowania oraz moment pojawienia się tego stanu w postępowaniu. W razie wszczęcia postępowania na wniosek, nieobecność w znaczeniu przyjętym przez art. 34 *K.p.a.* nie może zaistnieć. Wszczęcie postępowania wiąże się bowiem z koniecznością podania adresu wnoszącego pismo (art. 62 § 2 *K.p.a.*). Jeśli w podaniu nie wskazano adresu i nie można ustalić tego adresu na podstawie posiadanych przez organ danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania (art. 64 § 1 *K.p.a.*). A więc takiej osoby, która podanie wniosła bez spełnienia tych wymagań (i nie jest możliwe ustalenie jej adresu) nie można traktować jako nieobecnej, ponieważ nie doszło do zawiązania postępowania. Tylko żądanie strony niedotknięte brakami formalnymi jest zdolne do wywołania skutku prawnego wszczęcia postępowania w sprawie.

Jeśli chodzi o postępowanie prowadzone z urzędu to zauważmy, że w zasadzie nieobecność może pojawić się w momencie jego wszczęcia, natomiast nie w trakcie postępowania (poza przypadkiem cofnięcia pełnomocnictwa przez osobę mającą miejsce zamieszkania za granicą). Jeżeli organ nawiązał kontakt ze stroną (np. strona przybyła na rozprawę administracyjną, odebrała osobiście pismo organu, złożyła wniosek dowodowy itp.) to ciąży na niej obowiązek powiadomienia organu o każdej zmianie adresu, zaś doręczenie pod dotychczasowym adresem (o ile nie wykona tego obowiązku) ma skutek prawny (art.

41 *K.p.a.*). Zatem taka strona nie może być również nieobecna w rozumieniu przepisów *K.p.a.*

Powstaje zagadnienie, jak powinien postąpić organ prowadzący postępowanie, jeśli strona w trakcie postępowania wyjeżdża za granicę i nie ustanawia pełnomocnika. Czy strona ma obowiązek podania adresu ze skutkami określonymi w art. 41 § 2 *K.p.a.*, czy też zachodzi stan nieobecności? W orzecznictwie sądowym za „nieobecną” uznano osobę, która w trakcie postępowania wyjechała za granicę, wycofała pełnomocnictwo radcy prawnemu, nie ustanowiła nowego pełnomocnika i nie podała adresu dla doręczeń w kraju (wyrok NSA z dnia 27 czerwca 1997 r., sygn. akt SA/Gd 2734/95).

Drugą kategorią podmiotów, wskazaną w przepisie art. 34 § 1 *K.p.a.*, są osoby niezdolne do czynności prawnych. W rozumieniu tego przepisu osobą niezdolną do czynności prawnych będzie małoletni poniżej trzynastego roku życia, ubezwłasnowolniony całkowicie (art. 14 § 1 *K.c.*) oraz osoba o ograniczonej zdolności do czynności prawnych. W dwu pierwszych przypadkach przepisy prawa cywilnego wymagają ustanowienia opiekuna, zaś w trzecim przypadku – kuratora dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo. Utrata (brak) zdolności do czynności prawnych stanowi obligatoryjną podstawę zawieszenia postępowania administracyjnego (art. 97 § 1 pkt 2 i 3 *K.p.a.*). Przepis art. 34 § 1 *K.p.a.* nie wypowiada się wyraźnie w kwestii niezdolności do czynności prawnych osoby prawnej, bowiem w zasadzie pokrywa się ona ze zdolnością prawną. Jak się jednak wydaje, za „niezdolną do czynności prawnych” w rozumieniu tego przepisu należy uznać osobę prawną, która nie może prowadzić swoich spraw ze względu na brak organów (art. 42 § 1 *K.c.*). Również w tej sytuacji organ administracji powinien wystąpić do sądu o ustanowienie kuratora.

Niekiedy zdarzają się przypadki „ujawnienia” **strony w toku postępowania** (zgłoszenie się lub ustalenie przez organ podmiotu, który jest stroną postępowania zgodnie z art. 28 *K.p.a.*, a w dotychczasowym toku postępowania nie był z różnych przyczyn brany pod uwagę – nie kierowano do niego zawiadomienia o wszczęciu postępowania, zawiadomień o przeprowadzanych dowodach, itp.). W takim przypadku trzeba rozróżnić co najmniej trzy stany faktyczne i ich następstwa:

**1.** gdy postępowanie zostało wszczęte przez organ pierwszej instancji, lecz organ ten (do chwili „ujawnienia” strony) nie podjął jeszcze żadnych czynności w toku postępowania i przed organem nie zaszły żadne czynności stron – w takiej sytuacji organ zawi-

adnia „ujawnioną” stroną postępowania o tym, że postępowanie takie jest w toku, i w dalszym ciągu postępowania zapewnia mu udział, zgodnie z przepisami regułami;

**2.** gdy organ pierwszej instancji podjął już określone czynności, w których „ujawniona” po ich podjęciu strona nie brała udziału – organ winien przede wszystkim poinformować stronę o toczącym się postępowaniu i etapie, na jakim to postępowanie się znajduje, jak również umożliwić stronie zapoznanie się z aktami postępowania i umożliwić jej wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wyznaczając w tym celu stosowny termin. Dopiero po takim „wprowadzeniu” strony w tok postępowania możliwe jest dalsze jego prowadzenie w sposób wykluczający zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 *K.p.a.*;

**3.** gdy strona została „ujawniona” w toku postępowania przed organem drugiej instancji – zachodzi wówczas wadliwość postępowania pierwszej instancji, która nie może być usunięta w toku postępowania odwoławczego (zażaleniewego), albowiem strona zostałaby pozbawiona możliwości skorzystania z uprawnień wynikających z zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 *K.p.a.*). Postępowanie pierwszej instancji musi być ponownie przeprowadzone w całości, a zatem organ drugiej instancji uchyla decyzję (postanowienie) organu pierwszej instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ (art. 138 § 2 *K.p.a.*).

**[Pełnomocnictwo]** Wiele problemów w praktyce organów administracji rodzą też zagadnienia związane z pełnomocnictwem. Przepis art. 32 *K.p.a.* stanowi, że strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania.

Przede wszystkim trzeba odróżnić reprezentację stron w postępowaniu administracyjnym wynikającą z ustawy (przedstawicielstwo ustawowe, np. rodzice, opiekunowie osób małoletnich lub kurator osoby ubezwłasnowolnionej) od reprezentacji wynikającej z woli strony (pełnomocnictwo). O ile przedstawicielstwo ustawowe wchodzi w rachubę, gdy strona nie ma zdolności procesowej, o tyle pełnomocnictwa może udzielić wyłącznie strona, która taką zdolność posiada (lub przedstawiciel ustawowy osoby, która nie ma zdolności procesowej).

Przepis art. 32 *K.p.a.* nie ogranicza dopuszczalności ustanowienia pełnomocnika. Przepis ten nie ogranicza również prawa strony do osobistego udziału w każdym stadium postępowania i przy dokonywaniu każdej czynności, w których strona jest reprezentowana przez pełnomocnika – czynności

dokonywane przez prawidłowo ustanowionego pełnomocnika traktowane są na równi z czynnościami dokonywanymi przez samą stronę. Podkreślić tu trzeba, że czynność strony będzie eliminowała czynność pełnomocnika, o ile jest to dopuszczalne i możliwe w danym stadium postępowania. Jeśli czynność procesowa strony jest „wcześniejsza” niż czynność pełnomocnika, lub też stają oni razem, to pierwszeństwo trzeba przypisać czynności strony. Jeśli zaś czynność strony jest późniejsza, to powstaje problem jej odwoływalności. Jeżeli odwołanie czynności jest możliwe, to skuteczna będzie czynność strony. Jeśli nie, to skutki należy przypisać działaniu podjętemu przez pełnomocnika. Strona zachowuje prawo osobistego udziału w sprawie obok pełnomocnika i wówczas miarodajne będzie jej stanowisko, nie pełnomocnika.

Jedynym ograniczeniem dopuszczalności ustanowienia pełnomocnika, wynikające z art. 32 *K.p.a.*, dotyczy niedopuszczalności działania pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym w poszczególnych czynnościach proceduralnych, które ze względu na swój charakter bezwzględnie wymagają osobistego działania strony – będzie to np. przesłuchanie stron na mocy art. 86 *K.p.a.*, stawienie się w przypadku konieczności ustalenia przez organ tożsamości osoby, jej stanu fizycznego lub kwalifikacji intelektualnych itp. Ocena, czy charakter czynności wymaga osobistego działania strony, należy do organu administracji publicznej, który wzywa stronę do takiego działania. Strona, która nie została wezwana przez organ do osobistego działania, nie musi działać osobiście, lecz może być reprezentowana przez pełnomocnika w dokonywaniu danej czynności.

Brak udziału pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym powinien być traktowany na równi z brakiem udziału strony (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1998 r., sygn. akt III SA 1597/96).

Należy dodatkowo zauważyć, że przepisy *K.p.c.* dotyczące pełnomocnictwa nie regulują w sposób wyczerpujący wszystkich problemów wiążących się z tą instytucją. Dlatego konieczne jest sięganie pomocniczo do przepisów *K.c.* (art. 95 i nn.) oraz *K.p.c.* (art. 86 i nn.), oczywiście z uwzględnieniem specyfiki zarówno prawa administracyjnego, jak i samego postępowania administracyjnego.

Zakres pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym jest uzależniony od woli strony, a zatem „sięga tylko tak daleko, jak opiewa jego treść”. Pełnomocnictwo procesowe może być ogólne albo szczególne. Pełnomocnictwo ogólne upoważnia pełnomocnika do prowadzenia wszelkich spraw mocodawcy. Natomiast pełnomocnictwo szczególne upoważnia do prowadzenia konkretnej sprawy albo do poszcze-

gólnych czynności (art. 88 *K.p.c.*), może zatem obejmować upoważnienie:

- do prowadzenia poszczególnych spraw (np. sprawy o wydanie pozwolenia na roboty budowlane przy obiekcie zabytkowym) albo też ich części (np. reprezentowanie strony w określonej sprawie jedynie w postępowaniu odwoławczym),
- tylko do niektórych czynności procesowych (np. zastępowanie strony na rozprawie czy do przejrzenia akt sprawy).

W związku z tym badając zakres umocowania pełnomocnika, należy odróżnić „całą” sprawę, w której toczy się postępowanie, od poszczególnych czynności dokonywanych w toku postępowania w tej sprawie.

Organ administracji publicznej ma obowiązek brać pod uwagę (tj. szczegółowo sprawdzać) zakres udzielonego przez stronę pełnomocnictwa w każdym stadium postępowania i nie może dopuścić do udziału w postępowaniu osoby, która albo w ogóle nie legitymuje się należytyym pełnomocnictwem (oczywiście z zastrzeżeniem przepisu art. 33 § 4 *K.p.a.*), albo pełnomocnictwo dotyczy innej sprawy niż rozstrzygana w postępowaniu, lub pełnomocnik zamierza podjąć czynności, do których nie jest umocowany. Z tego względu, jeśli zakres pełnomocnictwa uległ wyczerpaniu, organ podejmujący postępowanie z urzędu w innej sprawie administracyjnej, nawet wiążącej się bezpośrednio ze sprawą, w której pełnomocnik był umocowany, jest zobowiązany powiadomić stronę wprost (por. wyrok NSA z dnia 31 maja 1996 r., sygn. akt SA/Sz 1757/15). Strona ta, po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania, może (lecz oczywiście nie musi) ustanowić pełnomocnika.

Należy też pamiętać, że w przypadku udzielonego dalszego pełnomocnictwa (substytucji) należy zawsze sprawdzić, czy pełnomocnictwo udzielone przez stronę zawierało uprawnienie do udzielenia przez pełnomocnika dalszych pełnomocnictw (substytucji). Brak takiego uprawnienia w pełnomocnictwie udzielonym przez stronę czyni substytucję niedopuszczalną.

Jeśli organ stwierdzi braki w zakresie umocowania, powinien wezwać pełnomocnika do uzupełnienia braków. Można rozpatrywać tu dwie możliwości: gdy pełnomocnik w trakcie procesu wnosi podanie, wówczas na zasadzie art. 64 *K.p.a.* jako „wnoszącego” można go wezwać do usunięcia braków w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia sprawy bez rozpoznania, natomiast w innych sytuacjach organ może korzystać z wezwania do złożenia wyjaśnień, określonego w art. 50 *K.p.a.* Brakiem podania w zakresie umocowania jest także przedstawienie pełnomocnictwa osoby prawnej, bez wykazania, czy osoby, które pełnomocnictwo podpisały, są uprawnione do repre-

zentowania danego przedmiotu. Organ administracji nie ma obowiązku dokonywania ustaleń w tym zakresie w Krajowym Rejestrze Sądowym. To na osobach, które podpisały pełnomocnictwo, ciąży powinność wykazania swego umocowania dokumentem, przy pierwszej czynności związanej z wniesieniem podania. Nieuzupełnienie wspomnianego braku w terminie wyznaczonym przez organ zgodnie z art. 64 *K.p.a.* spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpoznania (por. także uzasadnienie postanowienia NSA z dnia 14 września 2004 r., sygn. akt OSK 709/04).

Zmiany zakresu pełnomocnictwa będą skuteczne, o ile w formie przewidzianej dla ustanowienia pełnomocnictwa zostaną zgłoszone organowi administracji. Trzeba przyjąć, że nie tylko samo udzielenie pełnomocnictwa, ale również wszelkie jego zmiany (rozszerzenie, ograniczenie, cofnięcie) powinny być dokonywane w warunkach określonych w art. 33 § 2 *K.p.a.* Muszą przybrać formę pisemną (z obowiązkiem przedłożenia dokumentu organowi prowadzącemu postępowanie) lub zostać zgłoszone do protokołu. W wypadku pełnomocnictwa do poszczególnych czynności procesowych jego zakres trzeba oceniać według treści pełnomocnictwa (por. art. 92 *K.p.c.*). Powinno ono precyzować te wszystkie czynności, do których dokonania pełnomocnik jest uprawniony

Kompetencje pełnomocnika obejmują, jak wskazano wyżej, nie tylko uprawnienia czynne, ale i bierne strony postępowania. Pełnomocnik powinien być zatem adresatem wszystkich pism kierowanych przez organ do strony postępowania. Przepis art. 40 § 2 *K.p.a.* nie dopuszcza żadnych wyjątków i zgodnie z zasadą oficjalności doręczeń obarcza organy administracyjne prowadzące postępowanie obowiązkiem doręczania wszystkich pism procesowych pełnomocnikowi ustanowionemu w sprawie. W przypadku ustanowienia pełnomocnika doręczenie pisma stronie nie rodzi żadnych skutków prawnych. Według poglądów wyrażonych w orzecznictwie NSA, jednoczesne doręczenie pisma stronie i pełnomocnikowi wywołuje jedynie ten skutek, że strona jest poinformowana o treści pisma, natomiast bieg terminu do wniesienia środka odwoławczego rozpoczyna się z datą skutecznego doręczenia pisma pełnomocnikowi (postanowienie NSA z dnia 11 marca 1997 r., sygn. akt I SA/Po 1333/96). Podobne stanowisko prezentuje Sąd Najwyższy przyjmując, że jeśli strona ustanowiła pełnomocnika, to termin dla wniesienia skargi do NSA liczy się od dnia, w którym temu pełnomocnikowi doręczono zostało rozstrzygnięcie w sprawie (postanowienie SN z dnia 24 kwietnia 1997 r., sygn. akt III RN 19/97). W tej sytuacji należy stwierdzić, że doręczanie pism stronie, która ustanowiła pełnomocnika umocowanego do przyjmowania pism pro-

cesowych, nie jest celowe i może jedynie wprowadzić zamęt w postępowaniu (błędne przekonanie u strony, dotyczące początku biegu terminów, które może skutkować nawet podjęciem czynności po upływie przepisanego terminu), a ponadto stanowi marnotrawstwo środków publicznych (koszty doręczenia).

Szczególne regulacje dotyczące pełnomocnictwa zawiera przepis art. 33 *K.p.a.* Zgodnie z jego § 1 pełnomocnikiem strony postępowania może być tylko osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Przepis ten nie zawiera warunku, że pełnomocnikiem strony może być jedynie osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, z czego wywodzi się wniosek, że wystarczy ograniczona zdolność do czynności prawnych.

Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu (33 § 2 *K.p.a.*). Ustna forma udzielenia pełnomocnictwa może zatem dotyczyć wyłącznie spraw będących w toku. Pełnomocnictwo udzielone na piśmie powinno być podpisane przez stronę. Za stronę, która nie może się podpisać, pełnomocnictwo podpisuje osoba przez nią upoważniona, z wymienieniem przyczyny, dla której strona sama się nie podpisała (art. 90 *K.p.c.*). Pełnomocnictwo musi być wyraźne (wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 1044/96).

Z kolei art. 33 § 3 *K.p.a.* stanowi, że pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa, przy czym tylko adwokat lub radca prawny oraz rzecznik patentowy może sam uwierzytelnić odpis udzielonego mu pełnomocnictwa. Organ administracyjny bada z urzędu prawidłowość pełnomocnictwa i nie powinien dopuścić do udziału w sprawie osoby, która nie legitymuje się ważnym pełnomocnictwem, chyba że chodzi o przypadek określony w § 4 omawianego artykułu. Pełnomocnictwo winno być złożone albo przed organem, który będzie mógł sprawdzić tożsamość osoby podpisującej, albo własnoręczność podpisu mocodawcy na pełnomocnictwie powinna zostać potwierdzona notarialnie lub urzędowo (nie dotyczy to oczywiście pełnomocnictwa zgłoszonego ustnie do protokołu oraz pełnomocnictw składanych w odpisie potwierdzonym przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego).

W myśl art. 33 § 4 *K.p.a.*, w sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. A zatem organ administracji publicznej może odstąpić od żądania pełnomocnictwa tylko wówczas, gdy spełnione są kumulatywnie następujące przesłanki:



a) przedmiotem postępowania jest sprawa mniejszej wagi,

b) pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony,

c) nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony.

Pojęcie „sprawa mniejszej wagi” odnosi się oczywiście do sprawy stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego. Ocena wagi sprawy należy do organu administracji publicznej, jednakże organ powinien wziąć pod rozwagę, czy wynik sprawy może mieć wpływ na sytuację prawną członka najbliższej rodziny lub domownika strony. W przypadku uprawdopodobnienia, że pełnomocnik strony może być zainteresowany wynikiem postępowania, w szczególności jeżeli jego intencje i interes jest rozbieżny z intencjami i interesem strony, którą ma reprezentować pełnomocnik, organ powinien zażądać pełnomocnictwa.

Przepisy kodeksu nie wyjaśniają pojęć: „członek najbliższej rodziny” i „domownik”. Organ administracji publicznej nie jest zatem w tym przypadku związany przepisami w zakresie oceny, czy członek rodziny strony jest członkiem najbliższej rodziny strony. Pewną wskazówkę interpretacyjną dla organu może stanowić przepis art. 83 *K.p.a.*, który określając w § 1 krąg osób korzystających z prawa odmowy składania zeznań w charakterze świadka, używa w § 2 pojęcia osoby bliskie („bliskich”). Można też (pomocniczo) wziąć pod uwagę przepis art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o osobie bliskiej, należy przez to rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposobione, małżonka, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym nieruchomość lub prawo użytkowania wieczystego, oraz osobę, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu. Odnośnie zaś do pojęcia „domownik strony”, zasadnym jest pogląd wyrażony w postanowieniu SN z dnia 13 listopada 1996 r. (sygn. akt III RN 27/96), że „status «domowników» adresata pisma (art. 43 *K.p.a.*) mają zamieszkujący z nim w jednym mieszkaniu lub domu jego dorośli krewni i powinowaci, niezależnie od tego, czy równocześnie prowadzą z nim wspólne gospodarstwo domowe. Natomiast osoby obce adresatowi nie są jego domownikami, nawet gdy mieszkają w tym samym mieszkaniu (np. jako lokatorzy lub sublokatorzy), chyba że zostały przez adresata włączone do wspólnoty domowej i prowadzą z nim (jego rodziną) wspólne gospodarstwo. W przeciwnym razie osoby takie należy traktować jako sąsiadów adresata i o fakcie dorę-

czenia im przeznaczonej dla niego przesyłki poinformować zainteresowanego przez umieszczenie odpowiedniego zawiadomienia na drzwiach jego mieszkania, względnie izby w jego mieszkaniu”.

Trzecią przesłanką, wymaganą przez art. 33 § 4 *K.p.a.*, jest brak wątpliwości organu co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. Organ administracji publicznej musi mieć zatem uzasadnione podstawy, by sądzić, że strona udzieliła, nawet w sposób dorozumiany, pełnomocnictwa członkowi swej najbliższej rodziny lub domownikowi, oraz że osoba ta jest także umocowana do prowadzenia spraw strony w tym konkretnym postępowaniu administracyjnym, na przykład członek najbliższej rodziny w imieniu strony prowadził poprzednio sprawy tego samego rodzaju przed tym samym organem.

#### Reasumując:

1. Stronami postępowań administracyjnych mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nie posiadające osobowości prawnej.
2. W przypadku spółki cywilnej stronami postępowania są wspólnicy, nie zaś spółka.
3. Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się zasadniczo według przepisów prawa cywilnego, z uwzględnieniem odmiennego charakteru stosunków administracyjnych.
4. Organ dokonuje oceny zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych w fazie poprzedzającej wszczęcie postępowania administracyjnego, kiedy dokonuje oceny wniosku z żądaniem wszczęcia postępowania (m.in. czy żądanie pochodzi od strony), może to także czynić w toku postępowania.
5. Strony nie będące osobami fizycznymi, a także państwowe (samorządowe) jednostki organizacyjne i organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli.
6. Organ musi ocenić na podstawie przepisów prawa regulujących ustrój osoby prawnej oraz opartego na nich statutu, czy występujący w sprawie przedstawiciel osoby prawnej jest należycie umocowany. Gdy osoba prawna nie ma organów powołanych do jej reprezentowania, sąd ustanawia kuratora dla tej osoby prawnej (art. 42 § 1 *K.c.*).
7. Państwowe jednostki organizacyjne, komunalne jednostki organizacyjne i inne niepaństwowe jednostki organizacyjne, nieposiadające

- osobowości prawnej, działają według przepisów o ich utworzeniu.
8. W sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych, gdy w toku postępowania nastąpi: śmierć strony będącej osobą fizyczną, utrata osobowości prawnej przez osobę prawną, utrata bytu prawnego przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, wówczas na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. Wstąpienie następcy w sytuację procesową strony oznacza jego związanie dotychczas dokonanymi czynnościami procesowymi w takim zakresie i stopniu, w jakim czynnościami tymi związana jest strona procesowa.
  9. Śmierć strony powoduje obligatoryjne zawieszenie postępowania administracyjnego, o ile wezwanie spadkobierców zmarłej strony do udziału nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 *K.p.a.* (spadki nie objęte). Organ ma obowiązek wezwać spadkobierców w trybie art. 50 *K.p.a.* do udziału w postępowaniu.
  10. Kurator spadku jest stroną postępowania dotyczącego jedynie spraw związanych ze zwykłym zarządem spadków nieobjętych; jeżeli postępowanie dotyczy sprawy przekraczającej zakres zwykłego zarządu spadkiem, wówczas nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie takiej sprawy bez udziału spadkobierców.
  11. Nieobecność strony może wystąpić jedynie w momencie wszczęcia postępowania z urzędu, natomiast nie w trakcie postępowania; jeżeli bowiem strona wie o toczącym się postępowaniu, to ciąży na niej obowiązek powiadomienia organu o każdej zmianie adresu, a niewykonanie tego obowiązku rodzi skutki określone w przepisie art. 41 § 2 *K.p.a.* Jedyny przypadek nieobecności w trakcie postępowania – to wyjazd za granicę bez ustanowienia pełnomocnika.
  12. Małoletni poniżej trzynastego roku życia, ubezwłasnowolniony całkowicie oraz osoba o ograniczonej zdolności do czynności prawnych są osobami niezdolnymi do czynności prawnych. W dwu pierwszych przypadkach wymagane jest ustanowienie opiekuna, zaś w trzecim – kuratora. Utrata (brak) zdolności do czynności prawnych to obligatoryjna podstawa zawieszenia postępowania administracyjnego.
  13. Strona „ujawniona” w toku postępowania pierwszej instancji winna być do niego włączona – zawiadomiona o jego wszczęciu i możliwości wypowiedzenia się w sprawie oraz zapoznana z aktami sprawy. „Ujawnienie” strony w postępowaniu odwoławczym wymaga ponownego przeprowadzenia postępowania pierwszej instancji w całości.
  14. Ustanowienie pełnomocnika nie ogranicza prawa strony do osobistego udziału w postępowaniu. W przypadku sprzecznych czynności strony i pełnomocnika czynność strony będzie eliminowała czynność pełnomocnika, o ile jest to dopuszczalne i możliwe w danym stadium postępowania. Jeśli odwołanie czynności jest możliwe, to skuteczna będzie czynność strony, jeśli nie, to skutki należy przypisać działaniu podjętemu przez pełnomocnika.
  15. Niedopuszczalne jest działanie pełnomocnika w czynnościach, które ze względu na swój charakter bezwzględnie wymagają osobistego działania strony. Ocena, czy charakter czynności wymaga osobistego działania strony, należy do organu administracji, który wzywa stronę do takiego działania (oczywiście, dla uniknięcia zarzutu samowoli organu, konieczne będzie w większości przypadków wyczerpujące uzasadnienie).
  16. Brak udziału pełnomocnika w postępowaniu jest traktowany na równi z brakiem udziału strony.
  17. Na każdym etapie postępowania, przy każdej czynności należy szczegółowo badać zakres pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo ogólne upoważnia pełnomocnika do prowadzenia wszelkich spraw mocodawcy, pełnomocnictwo szczególne – do prowadzenia konkretnej sprawy albo tylko do poszczególnych czynności. Jeśli zakres pełnomocnictwa uległ wyczerpaniu, organ podejmujący czynność lub postępowanie w innej sprawie, nawet wiążącej się bezpośrednio ze sprawą, w której pełnomocnik był umocowany, jest zobowiązany powiadomić stronę wprost.
  18. W przypadku udzielonego dalszego pełnomocnictwa (substytucji) należy zawsze sprawdzić, czy pełnomocnictwo udzielone przez stronę zawierało uprawnienie do udzielenia przez pełnomocnika dalszych pełnomocnictw (substytucji).
  19. Jeśli organ stwierdzi braki w zakresie umocowania, powinien wezwać pełnomocnika do uzupełnienia braków. To na osobach, które podpisały pełnomocnictwo, ciąży odpowiedzialność wykazania swego umocowania dokumentem, przy pierwszej czynności związanej z wniesieniem podania.
  20. W przypadku ustanowienia pełnomocnika doręczenie pisma stronie nie rodzi żadnych

skutków prawnych. Jednoczesne doręczenie pisma stronie i pełnomocnikowi wywołuje jedynie ten skutek, że strona jest poinformowana o treści pisma, natomiast bieg terminu do wniesienia środka odwoławczego rozpoczyna się z datą skutecznego doręczenia pisma pełnomocnikowi. Doręczanie pism stronie, która ustanowiła pełnomocnika umocowanego do przyjmowania pism procesowych, nie jest celowe i wprowadza zamęt w postępowaniu.

21. Pełnomocnikiem strony może być tylko osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych (art. 33 § 1 *K.p.a.*). Niemożliwe jest zatem udzielenie pełnomocnictwa np. „kancelarii prawnej”.
22. Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny lub rzecznik patentowy może sam uwierzytelnić odpis udzielonego mu pełnomocnictwa. Organ bada prawidłowość pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo winno być złożone albo przed organem, który będzie mógł sprawdzić tożsamość osoby podpisującej, albo własnoręcznie podpisu mocodawcy winna być potwierdzona notarialnie lub urzędowo (wyjawszy odpisy potwierdzone przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego).
23. w sprawach mniejszej wagi organ może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. Ocena wagi sprawy należy do organu. Jeżeli intencje i interes członka rodziny/domownika jest rozbieżny z intencjami i interesem strony, którą ma reprezentować, organ powinien zażądać pełnomocnictwa. O rozumieniu pojęć: „członek najbliższej rodziny” i „domownik” – p. rozważania wyżej.

### 1.1. Osoba fizyczna

Osoby fizyczne posiadają bez żadnych ograniczeń zdolność występowania w postępowaniu administracyjnym jako strony od chwili urodzenia do chwili śmierci, ponieważ każda osoba fizyczna może być podmiotem praw i obowiązków administracyjno-prawnych. Zdolność proceduralna osoby fizycznej wygasa z chwilą jej śmierci. W przypadku gdy osoba zmarła przed dniem wszczęcia postępowania administracyjnego, postępowanie to nie może być wszczęte z udziałem tej osoby. Natomiast śmierć strony w toku postępowania może prowadzić do jego zawieszenia (art. 97 § 1 pkt 1 *K.p.a.*) lub umorzenia (art. 105 *K.p.a.*).

Według art. 8 § 1 *K.c.* człowiek nabywa zdolność prawną z chwilą urodzenia, tj. z chwilą odłączenia od ciała matki. Zakres zdolności prawnej obejmuje zdolność do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego, zaś w naszym przypadku – z zakresu prawa administracyjnego. Zdolność prawna przysługuje każdemu człowiekowi w takim samym zakresie, przy czym nie zawsze zakres ten będzie identyczny. Z wielu przyczyn korzystanie z tej zdolności może podlegać ograniczeniom. W szczególności wiążą się one ze zdolnością do czynności prawnych, wiekiem osoby fizycznej, ubezwłasnowolnieniem, chorobą psychiczną i niedorozwojem umysłowym, obywatelstwem, skazującym wyrokiem karnym.

Zakres zdolności prawnej obejmuje zdolność do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego, zaś w naszym przypadku – z zakresu prawa administracyjnego. Zdolność prawna przysługuje każdemu człowiekowi w takim samym zakresie, przy czym nie zawsze zakres ten będzie identyczny. Z wielu przyczyn korzystanie z tej zdolności może podlegać ograniczeniom. W szczególności wiążą się one ze zdolnością do czynności prawnych, wiekiem osoby fizycznej, ubezwłasnowolnieniem, chorobą psychiczną i niedorozwojem umysłowym, obywatelstwem, skazującym wyrokiem karnym. Zdolność prawna człowieka ustaje z chwilą jego śmierci. Dokumentem stwierdzającym fakt zgonu jest akt zgonu sporządzony przez kierownika urzędu stanu cywilnego w księgach stanu cywilnego na skutek zgłoszenia zgonu, albo też na podstawie sądowego postanowienia o stwierdzeniu zgonu lub postanowienia o uznaniu za zmarłego (kwestie z tym związane regulują art. 10 ust. 1 i art. 64-78 ustawy z dnia 29 września 1986 r. – *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688 ze zm.). Z chwilą śmierci osoby fizycznej wygasają w zasadzie jej prawa i obowiązki o charakterze publicznym, natomiast w sytuacjach wyjątkowych (tj. tam gdzie prawo administracyjne dopuszcza możliwość następstwa prawnego) przechodzą na inne osoby stosownie do ich uprawnień w tym zakresie.

Przepis art. 30 § 2 *K.p.a.* określa, iż osoby fizyczne nie posiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli. Przedstawicielstwo ustawowe, umożliwiające działanie w postępowaniu strony nieposiadającej zdolności do czynności prawnych, stanowi (obok pełnomocnictwa) jedną z form zastępstwa procesowego. Zastępca procesowy uzyskuje kompetencję do działania na podstawie bądź przepisu ustawy (przedstawicielstwo ustawowe), bądź oświadczenia woli reprezentowanego (pełnomocnictwo). Czynność prawna (w tym

i procesowa), dokonana przez przedstawiciela w granicach tej kompetencji (umocowania) pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego (art. 95 § 2 *K.c.*). W myśl przyjmowanej w prawie polskim teorii reprezentacji, w razie dokonania czynności prawnej przez przedstawiciela, przedstawiciel składa własne oświadczenie woli (on dokonuje czynności prawnej), tyle że czyni to w imieniu reprezentowanego i z bezpośrednimi skutkami dla reprezentowanego.

#### **Reasumując:**

- 1. Gdy osoba zmarła przed dniem wszczęcia postępowania administracyjnego, postępowanie to nie może być wszczęte z udziałem tej osoby. Natomiast śmierć strony w toku postępowania może prowadzić do jego zawieszenia lub umorzenia.**
- 2. Każdy człowiek nabywa zdolność prawną z chwilą urodzenia, zaś ustaje ona z chwilą jego śmierci. Konieczne jest natomiast zbadanie, czy osoba fizyczna występująca w sprawie posiada pełną zdolność do czynności prawnych.**

#### **1.2. Osoba prawna**

Przymiot osobowości prawnej mają te podmioty, którym osobowość taką przyznaje ustawa lub przepis szczególny; sam podmiot nie może sobie nadać osobowości prawnej.

Zdolność bycia stroną w postępowaniu administracyjnym posiadają wszystkie osoby prawne bez żadnych ograniczeń. W świetle art. 33 *K.c.* osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególnie przyznają osobowość prawną. Przepis art. 29 *K.p.a.* nie różnicuje w tym zakresie statusu państwowych osób prawnych, komunalnych osób prawnych (gmina i inne komunalne osoby prawne), Skarbu Państwa, kościelnych osób prawnych i innych osób prawnych. Osoby prawne nabywają zdolność proceduralną z chwilą nabycia osobowości prawnej. Zgodnie z przepisem art. 37 § 1 *K.c.* jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Przepisy te regulują szczegółowo przesłanki i tryb nabycia osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne. Niektóre z jednostek organizacyjnych nabywają osobowość prawną z mocy ustawy (np. Agencja Mienia Wojskowego, która jest państwową osobą prawną, utworzoną na mocy art. 5 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. *o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego*, Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 ze zm.), inne z chwilą wpisu do odpowiedniego rejestru (np. spółka akcyjna z chwilą wpisu do rejestru handlowego, przed-

siębiorstwo państwowe – z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorstw, stowarzyszenie – z chwilą wpisu do rejestru stowarzyszeń, związek zawodowy – z chwilą do rejestru związków zawodowych, publiczny zakład opieki zdrowotnej – z chwilą do rejestru zakładów opieki zdrowotnej) lub nadania statutu. Szczególne zasady nabywania osobowości prawnej przez kościelne jednostki organizacyjne określa ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.), której regulacje zostaną w dalszej części wywodu szczegółowo omówione.

Osoby prawne tracą zdolność administracyjną z chwilą utraty osobowości prawnej. Przepisy prawa nie zawsze określają chwilę utraty tej osobowości przez osoby prawne. Osoby prawne, które nabyły osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru, tracą ją z chwilą wykreślenia z rejestru. Należy mieć jednakże na uwadze, że na przykład spółka z ograniczoną odpowiedzialnością będąca w czasie likwidacji nie traci osobowości prawnej, a przez to nie przestaje być stroną postępowania administracyjnego (p. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1993 r., sygn. akt III SA 238/93). Zagadnienie, czy utrata osobowości prawnej w toku postępowania administracyjnego powoduje utratę zdolności bycia stroną przez byłą osobę prawną, wiąże się z kwestią następstwa prawnego po tej osobie prawnej (art. 30 § 4 *K.p.a.*), o czym była mowa wyżej.

W przypadku gdy stroną postępowania administracyjnego jest osoba prawna, nie można przyjąć, że stroną takiego postępowania są członkowie tej osoby prawnej lub jej organy (postanowienie NSA z dnia 21 października 1981 r., sygn. akt II SA 668/81). Dotyczy to także postępowania, w którym stroną jest gmina lub inna jednostka samorządu terytorialnego. W tym bowiem wypadku stroną (zbiorową) nie są z pewnością mieszkańcy stanowiący z mocy prawa daną wspólnotę samorządową, ani też organy tej osoby prawnej. Np. w wyroku NSA z dnia 6 kwietnia 1999 r., sygn. akt IV SA 538/97, przyjęto, że „skierowanie decyzji do organu osoby prawnej i oznaczenie tego organu jako strony postępowania (zamiast osoby prawnej) oraz nałożenie określonych nakazów i zakazów na ten organ jest równoznaczne ze skierowaniem decyzji do osoby nie będącej stroną. W konsekwencji powoduje to, że decyzja ta jest dotknięta wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 4 *K.p.a.*”.

**Skarb Państwa** (*fiscus*) jest szczególną osobą prawną. Uosabia państwo – Rzeczpospolitą Polską w stosunkach cywilnoprawnych (a także administracyjnoprawnych), choć nie można utożsamiać go

z państwem jako całością. W przeciwieństwie do innych osób prawnych Skarb Państwa nie ma aktu założycielskiego, siedziby oraz, według dominującego w nauce poglądu, organów (czemu jednak zdaje się przeczyć art. 67 § 2 *K.p.c.*). Z uwzględnieniem tych swoistości bierze udział w obrocie cywilnoprawnym nie jako całość, ale przez swoje tzw. *stationes fisci*. Sposób reprezentacji Skarbu Państwa określa ww. art. 67 § 2 *K.p.c.*: w postępowaniu cywilnym czy administracyjnym zdolność sądową posiada zawsze Skarb Państwa, a reprezentują go organy państwowych jednostek organizacyjnych (czyli wspomniane *stationes fisci*), z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. Jaki jest to konkretnie organ, decydują przepisy publicznoprawne. Przykładowo, w postępowaniu dotyczącym nieruchomości powierzonej sądowi okręgowemu strona powinna być oznaczona jako „Skarb Państwa – Sąd Okręgowy – reprezentowany przez Prezesa Sądu Okręgowego” (lub Prezesa właściwego Sądu Apelacyjnego). Z mocy ustaw szczególnych wynika, że rolę *stationes fisci* mogą pełnić także organy niepaństwowych jednostek organizacyjnych, którym powierzono wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej. Jako przykład wymienić należy starostę powiatu lub prezydenta miasta na prawach powiatu, którzy na szczeblu powiatowym są w zasadzie organami reprezentującymi Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami (art. 11 ust. 1 oraz art. 4 pkt 9b<sup>1</sup> ustawy *o gospodarce nieruchomościami*).

Do kategorii państwowych osób prawnych należy zaliczyć przedsiębiorstwa państwowe działające na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. *o przedsiębiorstwach państwowych* (Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.), banki państwowe działające na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Prawo bankowe* (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.), szkoły wyższe uregulowane w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.) oraz instytuty naukowo-badawcze, Narodowy Bank Polski, Polską Akademię Nauk, Agencję Rynku Rolnego, Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa itp. Państwowymi osobami prawnymi są nadto inne osoby prawne, np. spółki prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50%.

Można przykładowo wymienić akty prawne, które nadają osobowość prawną poszczególnym jednostkom organizacyjnym:

- 1) według art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym Banku Polskim* (Dz. U. z 2005 r. Nr 1,

poz. 2 ze zm.) Bank ten posiada osobowość prawną i nie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych;

- 2) według art. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. *o przedsiębiorstwach państwowych* (Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.) przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się przedsiębiorcą posiadającym osobowość prawną. Art. 32 ust. 1 tej ustawy stanowi, że dyrektor przedsiębiorstwa państwowego zarządza przedsiębiorstwem i reprezentuje je na zewnątrz;
- 3) według art. 2 ustawy z dnia 23 października 1987 r. *o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”* (Dz. U. Nr 33, poz. 185 ze zm.) przedsiębiorstwo to posiada osobowość prawną;
- 4) według art. 2 ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. *o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”* (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.) przedsiębiorstwo to posiada osobowość prawną;
- 5) według art. 11 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – *Prawo spółdzielcze* (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.) spółdzielnia nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania jej do rejestru. Zgodnie z art. 2 tej ustawy **spółdzielnia** prowadzi działalność na podstawie ustaw (w szczególności *Prawo spółdzielcze*) oraz zarejestrowanego statutu. Art. 48 § 1 stanowi z kolei, że zarząd kieruje działalnością spółdzielni oraz reprezentuje ją na zewnątrz, zaś art. 49 § 1, że statut określa skład i liczbę członków zarządu, przy czym może on przewidywać zarząd jednoosobowy, którym jest prezes spółdzielni. Przepis art. 39 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. *o Krajowym Rejestrze Sądowym* (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186) stanowi, że w dziale 2 rejestru przedsiębiorców zamieszcza się dane dotyczące pełnomocników spółdzielni i zakresu ich pełnomocnictwa, a zatem osoba uprawniona do reprezentacji spółdzielni winna odpis z tegoż Rejestru udostępnić organowi prowadzącemu postępowanie.

Ponadto, na podstawie przepisu art. 240 § 1 i 4 tej ustawy, spółdzielnie mogą zakładać związki rewizyjne i przystępować do takich związków. Związek rewizyjny nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego i działa na podstawie ustawy – *Prawo spółdzielcze* oraz statutu, który powinien m.in. określać zadania i kompetencje organów związku. Przepis art. 259a § 1-4 tej ustawy przyznaje osobowość prawną także Krajowej Radzie Spółdzielczej. Rada ta działa na podstawie statutu, który określa szczegółowe zasady i tryb jej działania. Statut podlega ogłoszeniu w Dzienniku

- Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”;
- 6) według art. 7 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o *fundacjach* (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.) fundacja uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru fundacji;
  - 7) według art. 8 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o *izbach gospodarczych* (Dz. U. Nr 35, poz. 195 ze zm.) izba gospodarcza uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru izb gospodarczych;
  - 8) według art. 10 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – *Prawo o adwokaturze* (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.) Naczelna Rada Adwokacka i izby adwokackie mają osobowość prawną;
  - 9) według art. 16 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o *partiach politycznych* (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.) partia polityczna uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania jej do ewidencji prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie.

Ze względu na dużą liczbę zabytków, znajdujących się w posiadaniu kościołów i związków wyznaniowych, przydatne może okazać się szczegółowe omówienie zagadnienia **kościelnych osób prawnych**.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o *stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) w art. 6-9 stanowi, że osobowość prawną mają następujące jednostki organizacyjne tego Kościoła:

- 1) Konferencja Episkopatu Polski (osoba prawna Kościoła o zasięgu ogólnopolskim – jej organami są Prezydium Konferencji Episkopatu Polski, Rada Główna Konferencji Episkopatu Polski i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski, przy czym w sprawach majątkowych Konferencję Episkopatu Polski reprezentuje jej Prezydium, a do składania oświadczeń woli jest uprawniony każdy z jego członków);
- 2) metropolie (organami są: dla metropolii gnieźnieńskiej – metropolita gnieźnieński, Prymas Polski, dla innych metropolii – metropolita);
- 3) archidiecezje (organem jest arcybiskup archidiecezjalny lub administrator archidiecezji);
- 4) diecezje (organem jest biskup diecezjalny lub administrator diecezji);
- 5) administratury apostolskie (organem jest administrator apostolski);
- 6) parafie (organem jest proboszcz lub administrator parafii);
- 7) kościoły rektoralne (rektoraty) (organem jest rektor);
- 8) Caritas Polska (organem jest dyrektor);
- 9) Caritas diecezji (organem jest dyrektor);

- 10) Papieskie Dzieła Misyjne (organem jest dyrektor krajowy);
- 11) Ordynariat Polowy (organem jest ordynariusz polowy);
- 12) kapituły (organem jest prepozyt albo dziekan);
- 13) parafie personalne (organem jest prepozyt albo dziekan);
- 14) Konferencja Wyższych Przełożonych Zakonnych Męskich (organem jest przewodniczący Konsulty Wyższych Przełożonych Zakonnych);
- 15) Konferencja Wyższych Przełożonych Zakonnych Żeńskich (organem jest przewodnicząca Konsulty Wyższych Przełożonych Zakonnych);
- 16) zakony, czyli: instytuty życia konsekrowanego (instytuty zakonne i instytuty świeckie) oraz stowarzyszenia życia apostołskiego (organem jest wyższy przełożony/przełożona zakonu, przy czym organy osób prawnych zakonnych mogą używać innych nazw, stosownie do tradycji danej osoby prawnej);
- 17) prowincje zakonów (organem jest przełożony/przełożona prowincji);
- 18) opactwa (organem jest opat/przełożona);
- 19) klasztory niezależne, domy zakonne (organem jest przełożony/przełożona);
- 20) wyższe i niższe seminaria duchowne diecezjalne (organem seminarium wyższego jest rektor, zaś niższego – dyrektor);
- 21) wyższe i niższe seminaria duchowne zakonne, jeżeli, w myśl przepisów danego zakonu, mają charakter samoistny (organem seminarium wyższego jest rektor, zaś niższego – dyrektor);
- 22) Katolicki Uniwersytet Lubelski;
- 23) Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie;
- 24) Papieski Wydział Teologiczny w Poznaniu;
- 25) Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu;
- 26) Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie oraz jego dwie sekcje: św. Jana Chrzciciela i św. Andrzeja Boboli „Bobolanum”;
- 27) Wydział Filozoficzny Towarzystwa Jezusowego w Krakowie;
- 28) kościelne instytuty naukowe i dydaktyczno-naukowe kanonicznie erygowane.

Natomiast status prawny Akademii Teologii Katolickiej w Warszawie określa ustawa o szkolnictwie wyższym. Statut tej Akademii zatwierdza minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wyznań religijnych i właściwa władza kościelna.

Inne jednostki organizacyjne Kościoła mogą, w myśl art. 10 powołanej ustawy, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra-Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań.

Osoby prawne innych kościołów i związków wyznaniowych i ich organy określają poszczególne ustawy o stosunku Państwa do tych kościołów, i do tych przepisów należy w każdym przypadku sięgnąć, aby ustalić przymiot osobowości prawnej i sposób reprezentacji danej osoby prawnej. Poniżej zostaną wskazane wszystkie te akty prawne oraz – skrótowo – zawarte w nich regulacje dotyczące osób prawnych:

**I.** ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 481 ze zm.). Organizację Kościoła określa jego Statut, uchwalany przez Zjazd Kościoła, zwany także „Synodem Krajowym Kościoła”. Osobowość prawną posiadają: Kościół jako całość; diecezje jako terytorialne jednostki organizacyjne; Wyższe Seminarium Duchowne Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej [obecnie: Wyższa Szkoła Teologiczno-Humanistyczna im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej]; Chrześcijański Instytut Wydawniczy „Znaki Czasu”; Dom Opieki „Samarytanin” w Bielsku-Białej; Ośrodek Radiowo-Telewizyjny „Głos Nadziei”; Chrześcijańska Służba Charytatywna. Organami ww. osób prawnych są:

- 1) dla Kościoła jako całości – Zjazd Kościoła, Rada Kościoła, Zarząd Kościoła i Przewodniczący Kościoła,
- 2) dla diecezji – przewodniczący diecezji,
- 3) dla Seminarium [WST-H] – rektor,
- 4) dla pozostałych ww. osób prawnych – dyrektor.

Inne kościelne jednostki organizacyjne mogą, na wniosek Zarządu Kościoła, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów. Kościół ten samodzielnie tworzy, przekształca i znosi kościelne jednostki organizacyjne, w tym także posiadające osobowość prawną. Nowo utworzone diecezje Kościoła nabywają osobowość prawną z chwilą powiadomienia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów. Odpis powiadomienia, z umieszczonym na nim potwierdzeniem odbioru, jest dowodem uzyskania osobowości prawnej. Odpowiednie powiadomienie następuje również w przypadku powołania lub odwołania osób sprawujących funkcję organu lub członka organu osoby prawnej, uprawnionych do składania w imieniu osób prawnych oświadczeń woli. Powiadomienie obejmuje imię i nazwisko, obywatelstwo oraz miejsce zamieszkania. Natomiast kościelne wydawnictwa, zakłady charytatywno-opiekuńcze, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, zakłady opieki zdrowotnej, a także zakłady gospodarcze, nie posiadające osobowości prawnej, działają w ramach tych kościelnych osób prawnych, które je powołały.

**II.** ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 ze zm.). Osoby prawne Kościoła (i ich organy) to:

- 1) Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny jako całość (Metropolia) – organy: Sobór Lokalny, Święty Sobór Biskupów, Prawosławny Metropolita Warszawski i Całej Polski,
- 2) diecezje – organ: biskup diecezjalny,
- 3) Prawosławny Ordynariat Wojska Polskiego – organ: Prawosławny Ordynariusz Wojskowy,
- 4) parafie – organ: proboszcz,
- 5) klasztory – organ: przełożony (przełożona),
- 6) prawosławne seminaria duchowne – organ: rektor,
- 7) szkoły ikonografii lub śpiewu cerkiewnego – organ: dyrektor,
- 8) Prawosławny Metropolitalny Ośrodek Miłosierdzia – organ: dyrektor,
- 9) prawosławne diecezjalne ośrodki miłosierdzia – organ: dyrektor,
- 10) Bractwo Młodzieży Prawosławnej – organ: przewodniczący,
- 11) bractwa cerkiewne – organ: przewodniczący.

Inne jednostki organizacyjne Kościoła mogą, na wniosek Świętego Soboru Biskupów, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów.

**III.** ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 480 ze zm.). Strukturę i organizację Kościoła określa Prawo Wewnętrzne. Osoby prawne Kościoła (i ich organy) to:

- 1) Kościół jako całość – organy: Krajowa Konferencja Kościoła, Rada Kościoła i Prezydium Rady Kościoła,
- 2) okręgi Kościoła – organ: Rada Okręgu (przy czym do składania oświadczeń woli są uprawnieni działający łącznie dwaj członkowie, w tym Przewodniczący Rady Okręgu lub jego zastępca),
- 3) zbory Kościoła – organ: Rada Zboru (do składania oświadczeń woli są uprawnieni działający łącznie dwaj członkowie, w tym Przewodniczący Rady Zboru lub jego zastępca),
- 4) seminaria i szkoły teologiczne Kościoła – organ: rektor.

Inne jednostki organizacyjne Kościoła mogą, na wniosek Rady Kościoła, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów. Kościół samodzielnie tworzy, przekształca i znosi jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, o czym władza kościelna powiadamia niezwłocznie właściwy organ administracji rządowej. Nowo utworzone kościelne jednostki organizacyjne nabywają osobowość prawną z chwili

lą pisemnego powiadomienia właściwego organu administracji rządowej. Odpis powiadomienia, z umieszczonym na nim potwierdzeniem odbioru, jest dowodem uzyskania osobowości prawnej. Wydawnictwa kościelne, zakłady wytwórcze, usługowe i handlowe, zakłady charytatywno-opiekuńcze, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze oraz opiekuńczo-wychowawcze nie posiadające osobowości prawnej działają w ramach kościelnych osób prawnych, które je powołały lub wskazanych uchwałą Rady Kościoła.

**IV.** ustawa z dnia 13 maja 1994 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 73, poz. 323 ze zm.). Osoby prawne Kościoła (i ich organy) to:

- 1) Kościół jako całość – organy: Synod Kościoła, Rada Synodalna, Konsystorz, Biskup Kościoła,
- 2) diecezje – organy: Synod Diecezjalny, Rada Diecezjalna, Biskup Diecezjalny,
- 3) parafie – organy: Zgromadzenie Parafialne, Rada Parafialna, Proboszcz,
- 4) diakonaty – organy: Zarząd, Rada Sióstr, Rada Opiekuńcza.

Kościelne jednostki organizacyjne nabywają osobowość prawną z chwilą powiadomienia właściwego organu administracji rządowej o ich utworzeniu. Odpis powiadomienia z umieszczonym na nim potwierdzeniem odbioru jest dowodem uzyskania osobowości prawnej. Inne jednostki organizacyjne Kościoła mogą, na wniosek Konsystorza, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów.

**V.** ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 97, poz. 479 ze zm.). Strukturę i organizację Kościoła określa Prawo Wewnętrzne. Osoby prawne Kościoła (i ich organy) to:

- 1) Kościół jako całość – organ: Rada Kościoła reprezentowana przez jej Prezydium,
- 2) parafie – organy: rada parafialna reprezentowana przez pastora.

Kościół samodzielnie tworzy, przekształca i znosi jednostki organizacyjne, w tym także posiadające osobowość prawną oraz jednostki działające w ich ramach. Nowo utworzone parafie Kościoła nabywają osobowość prawną z chwilą pisemnego powiadomienia właściwego wojewody. Odpis powiadomienia, z umieszczonym na nim potwierdzeniem odbioru, jest dowodem uzyskania osobowości prawnej. Inne jednostki organizacyjne Kościoła mogą, na wniosek Rady Kościoła, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów. Natomiast Kościelne instytucje, zakłady

i organizacje działają w ramach tych osób prawnych, które je powołały.

**VI.** ustawa z dnia 13 maja 1994 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 73, poz. 324 ze zm.). Osoby prawne Kościoła (i ich organy) to:

- 1) Kościół jako całość – organy: Prezes Konsystorza lub Biskup,
- 2) parafie – organ: Prezes lub Wiceprezes Kolegium Kościelnego działający łącznie z proboszczem lub administratorem parafii.

Tworzenie przez Kościół nowych parafii oraz znieszenie i przekształcanie już istniejących następuje w trybie przewidzianym w przepisach kościelnych. Nowo utworzone parafie nabywają osobowość prawną z chwilą powiadomienia przez Konsystorz wojewody właściwego ze względu na siedzibę parafii. Inne kościelne jednostki organizacyjne, na wniosek Konsystorza, mogą uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów. Natomiast Wydawnictwa, zakłady charytatywno-opiekuńcze oraz zakłady gospodarcze, które nie mają osobowości prawnej, działają w ramach kościelnych osób prawnych, które je powołały.

**VII.** ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 41, poz. 252 ze zm.). Strukturę i organizację Kościoła określają przepisy prawa wewnętrznego. Osoby prawne Kościoła (i ich organy) to:

- 1) Kościół jako całość – organy: Kapituła Generalna, Rada Przełożonych, Arcybiskup lub Arcykapłanka,
- 2) kustodie – organ: kustosz lub kustoszka,
- 3) parafie – organy: rada parafialna, proboszcz albo administrator parafii (kapłan/kapłanka),
- 4) Zgromadzenie Kapłanów Mariawitów – organ: minister generalny,
- 5) Zgromadzenie Sióstr Mariawitek – organ: przełożona generalna,
- 6) klasztory sióstr mariawitek – organ: przełożona lub siostra starsza.

Kustodie, parafie i klasztory sióstr mariawitek nabywają osobowość prawną z chwilą powiadomienia właściwego organu (dla kustodii – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, dla parafii i klasztorów sióstr mariawitek – wojewoda) przez władzę kościelną. Odpis powiadomienia, z umieszczonym na nim potwierdzeniem jego przyjęcia, jest dowodem uzyskania osobowości prawnej. Inne jednostki organizacyjne Kościoła mogą, na wniosek Rady Przełożonych, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Natomiast jednostki organizacyjne nie



posiadające osobowości prawnej działają w ramach kościelnych osób prawnych, które je powołały.

**VIII.** ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. *o stosunku państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 97, poz. 482 ze zm.). Organizację Kościoła oraz prawa i obowiązki osób należących do Kościoła określa jego Prawo Wewnętrzne, uchwalane przez Synod Ogólnopolski. Osoby prawne Kościoła (i ich organy) to:

- 1) Kościół jako całość – organy: Synod Ogólnopolski, Rada Synodalna i Zwierzchnik Kościoła,
- 2) diecezje – organ: biskup-ordynariusz lub administrator diecezji,
- 3) parafie – organ: proboszcz lub administrator parafii,
- 4) seminaria duchowne – organ: rektor,
- 5) zakony – organ: przełożony lub przełożona.

Kościół samodzielnie tworzy, przekształca i znosi jednostki organizacyjne, w tym także posiadające osobowość prawną. Nowo utworzone jednostki organizacyjne nabywają osobowość prawną z chwilą pisemnego powiadomienia właściwego organu administracji rządowej. Odpis powiadomienia, z umieszczonym na nim potwierdzeniem odbioru, jest dowodem uzyskania osobowości prawnej. Inne jednostki organizacyjne Kościoła mogą, na wniosek Rady Synodalnej, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów. Natomiast wydawnictwa, zakłady charytatywno-opiekuńcze oraz zakłady gospodarcze, nie posiadające osobowości prawnej, działają w ramach kościelnych osób prawnych, które je powołały.

**IX.** ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 41, poz. 253 ze zm.). Strukturę i organizację Kościoła określają przepisy prawa wewnętrznego. Osoby prawne Kościoła (i ich organy) to:

- 1) Kościół jako całość – organy: Synod, Kapituła Generalna, Rada Kościoła i Biskup Naczelny,
- 2) diecezje – organ: biskup-ordynariusz,
- 3) parafie – organ: rada parafialna reprezentowana przez proboszcza lub administratora parafii,
- 4) zgromadzenia zakonne – organ: przełożony lub przełożona,
- 5) seminaria duchowne – organ: rektor.

Kościół samodzielnie tworzy, przekształca i znosi jednostki organizacyjne, w tym także posiadające osobowość prawną. Nowo utworzone jednostki organizacyjne nabywają osobowość prawną z chwilą pisemnego powiadomienia właściwego organu administracji rządowej. Odpis powiadomienia, z umieszczonym na nim potwierdzeniem odbioru, jest dowodem uzyskania osobowości prawnej. Inne jednostki orga-

nizacyjne Kościoła mogą, na wniosek Rady Kościoła, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Natomiast jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej działają w ramach tych kościelnych osób prawnych, które je powołały.

**X.** ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 41, poz. 254 ze zm.). Strukturę i organizację Kościoła określa Prawo Wewnętrzne. Osoby prawne Kościoła (i ich organy) to:

- 1) Kościół jako całość – organy: Synod Kościoła, Naczelna Rada Kościoła, Prezydium Naczelnej Rady Kościoła i Prezbiter Naczelny,
- 2) okręgi – organ: prezbiter okręgowy,
- 3) zbory – organ: pastor,
- 4) seminaria i szkoły teologiczne – organ: rektor,
- 5) duszpasterstwa – organ: dyrektor,
- 6) misje – organ: dyrektor,
- 7) wydawnictwa – organ: dyrektor,
- 8) kościelne studia radiowe i telewizyjne – organ: dyrektor,
- 9) ośrodki kościelne – organ: dyrektor.

Kościelne jednostki organizacyjne nabywają osobowość prawną z chwilą powiadomienia właściwego organu (Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaś dla zborów – wojewoda) przez władzę kościelną. Odpis powiadomienia, z umieszczonym na nim potwierdzeniem jego przyjęcia, jest dowodem uzyskania osobowości prawnej. Inne jednostki organizacyjne Kościoła mogą, na wniosek Naczelnej Rady Kościoła, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Natomiast jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej działają w ramach tych kościelnych osób prawnych, które je powołały, lub wskazanych uchwałą Naczelnej Rady Kościoła.

**XI.** ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. *o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 41, poz. 251 ze zm.). Osoby prawne (i ich organy) to:

- 1) gminy żydowskie – organy: zarząd gminy,
- 2) Związek Gmin – organ: zarząd Związku Gmin.

Do składania oświadczeń woli w imieniu osób prawnych, o których mowa w ust. 1, są uprawnieni działający łącznie dwaj członkowie zarządu, w tym przewodniczący. Tworzenie nowych gmin żydowskich oraz znoszenie lub przekształcanie już istniejących następuje w trybie przewidzianym w prawie wewnętrznym. Nowo utworzone gminy żydowskie nabywają osobowość prawną z chwilą pisemnego powiadomienia właściwego wojewody. Odpis powiadomienia, z umieszczonym na nim potwierdzeniem odbioru, jest dowodem uzyskania osobowości praw-

nej. Inne jednostki organizacyjne mogą, na wniosek zarządu Związku Gmin, uzyskać osobowość prawną w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

**XII.** ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 240 ze zm.). Osobowość prawną mają:

- 1) Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej, jako całość,
- 2) poszczególne gminy wyznaniowe.

Do działań prawnych imieniem Muzułmańskiego Związku Religijnego i jego poszczególnych gmin wyznaniowych powołany jest Mufti, który w sprawach, wymagających uchwały Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego, występuje na podstawie tej uchwały. Mufti stoi na czele Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej i reprezentuje go m.in. wobec władz państwowych.

**XIII.** ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 241 ze zm.). Osobowość prawną ma Karaïmski Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej (jako całość). Zwierzchnią władzą Karaïmskiego Związku Religijnego jest Hachan Karaïmski w Rzeczypospolitej Polskiej, który sprawuje naczelny zarząd spraw wyznania.

**XIV.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. Nr 38, poz. 363 ze zm.). Osobowość prawną mają:

- 1) Wschodni Kościół Staroobrzędowy (jako całość),
- 2) staroobrzędowe gminy wyznaniowe.

Zwierzchnią władzę Kościoła sprawuje Ogólnopolski Sobór jego wyznawców, składający się z duchownych poszczególnych gmin i z pełnomocników gmin. Wobec władz państwowych w imieniu Soboru i Kościoła występuje Naczelna Rada Staroobrzędowców, stanowiąca reprezentację prawną Kościoła Staroobrzędowego w Polsce. Organem wykonawczym Naczelnej Rady Staroobrzędowców jest Prezydium Rady w składzie prezesa, wybranego przez Sobór, oraz wybranych przez Radę z pośród jej członków: wiceprezesa, sekretarza i 3 członków. Natomiast Organami gminy są: Walne Zgromadzenie członków gminy i wybrana przez to zgromadzenie Rada Gminy. Zakres działania tych organów, ich skład i warunki ważności uchwał określa statut.

Problematykę **komunalnych osób prawnych** normuje ustawa o samorządzie gminnym oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Z przepisów Kon-

stytucji na zwrócenie uwagi zasługują: art. 164 ust. 1 stanowiący, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina; art. 169 ust. 1 stanowiący, że jednostki samorządu wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Ustawa o samorządzie gminnym potwierdza konstytucyjną zasadę, że gmina jest jednostką samodzielną i ma osobowość prawną. Gmina uzyskuje osobowość prawną z mocy samego prawa (art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). W świetle ustawy samorządowej system zarządzania mieniem gminy jest podobny do systemu właściwego dla zarządzania mieniem Skarbu Państwa. Gmina, a więc podstawowa jednostka samorządu terytorialnego mająca osobowość prawną, zarządza mieniem komunalnym, czyli mieniem gminy bądź za pomocą gminnych osób prawnych, bądź też swoich jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, będących swoistymi *stationes communis*.

Podobnie jak gmina, również związek międzygminny posiada osobowość prawną (art. 65 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Związek nabywa osobowość prawną z datą ogłoszenia statutu, jeżeli związek został uprzednio zarejestrowany. Statut związku powinien określać nazwę i siedzibę związku, uczestników i czas trwania związku, zadania związku, organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku, zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych, zasady likwidacji związku, inne zasady określające współdziałanie. Tryb i zasady rejestracji związków międzygminnych określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków (Dz. U. Nr 121, poz. 1307).

Przepis art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) stanowi, że powiat ma osobowość prawną. Zgodnie z przepisami art. 66 ust. 2 i art. 68 ust. 2 tej ustawy związek powiatów uzyskuje osobowość prawną po zarejestrowaniu. Art. 67 powołanej ustawy określa niezbędne elementy statutu związku powiatów – ma on określać m.in. organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania.

W statucie należy zatem szukać szczegółowych regulacji, dotyczących zasad działania związków gmin i powiatów.

Podstawą działania **fundacji** jest ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46,

poz. 203 ze zm.) i statut danej fundacji. Zasada ta obowiązuje w stosunku do wszelkich fundacji, z wyłączeniem fundacji poddanych regulacji szczególnej. Dotyczy to Fundacji Ossolineum, uregulowanej przepisami ustawy z 5 stycznia 1995 r. *o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich* (Dz. U. Nr 23, poz. 121 ze zm.), Fundacji na rzecz CBOS, podlegającej ustawie z 20 lutego 1997 r. *o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej* (Dz. U. Nr 30, poz. 163 ze zm.), Fundacji – Zakłady Kórnickie, uregulowanej w ustawie z 18 września 2001 r. *o fundacji – Zakłady Kórnickie* (Dz. U. Nr 130, poz. 1451), oraz fundacji kościelnych, które podlegają ustawom regulującym stosunek państwa do danego kościoła. Artykuł 4 ustawy *o fundacjach* jest do pewnego stopnia powtórzeniem art. 38 *K.c.*, który stanowi, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i opartym na niej statucie. Podobieństwo dotyczy źródeł podstaw działania, jakimi są ustawa i statut. W art. 4 ustawy *o fundacjach* chodzi o ustalenie podstaw działania fundacji, podczas gdy art. 38 *K.c.* dotyczy ustalenia sposobu realizacji jej działania. Działanie to realizowane jest przez organy osoby prawnej. Zestawiając te dwa przepisy oczywiste jest, że fundacja działa przez swoje organy (wynika to z art. 38 *K.c.*) i może to się dzieć na podstawie ustawy *o fundacjach* i statutu fundacji. Dalszą konsekwencją jest to, że statut fundacji musi być oparty na ustawie *o fundacjach*, co reguluje art. 5 tej ustawy. Sposób działania fundacji nie odbiega więc od generalnych zasad występujących w innych osobach prawnych, choć pamiętać należy, że struktura organów w fundacji jest specyficzna, bowiem przepisy przewidują jeden obligatoryjny organ, jakim jest zarząd. Jednakże to właśnie statut może zmodyfikować generalną regułę wyrażoną w art. 10 ustawy *o fundacjach*, wprowadzając dodatkowe organy fundacji. Działanie fundacji na podstawie ustawy *o fundacjach* i przepisów statutu oznacza również, że może ona działać dopiero od momentu wpisu do KRS.

Na zakończenie wypada dokładniej zająć się jeszcze zagadnieniem Krajowego Rejestru Sądowego i danych, których należy szukać w tym Rejestrze. Przede wszystkim należy wskazać, iż to strona zobowiązana jest wykazać, iż jest prawidłowo reprezentowana. W przypadku strony, która podlega obowiązkowi rejestracji w KRS, winna ona złożyć do akt, wraz z podaniem bądź pierwszym pismem w sprawie, potwierdzony, aktualny odpis z KRS. Jeżeli tego nie uczyni, wówczas organ winien ją wezwać do usunięcia braków podania w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia sprawy bez rozpoznania, zgodnie z dyspozycją art. 64 *K.p.a.*

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. *o Krajowym Rejestrze Sądowym* (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186) KRS składa się m.in. z rejestru przedsiębiorców oraz z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Do rejestru przedsiębiorców wpisuje się podmioty wyszczególnione w przepisie art. 36 tej ustawy, m.in. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, spółdzielnie, przedsiębiorstwa państwowe i inne osoby prawne wykonujące działalność gospodarczą i podlegające obowiązkowi wpisu do KRS. Natomiast obowiązkowi wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej podlegają, zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o KRS, stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe, fundacje oraz publiczne zakłady opieki zdrowotnej, a także organizacje pożytku publicznego, jeżeli nie mają, z innego tytułu, obowiązku dokonania wpisu do KRS.

#### Reasumując:

1. Przymiot osobowości prawnej mają zatem te podmioty, którym osobowość taką przyznaje ustawa lub przepis szczególny. Zdolność bycia stroną w postępowaniu administracyjnym posiadają wszystkie osoby prawne.
2. Osoby prawne nabywają zdolność proceduralną z chwilą nabycia osobowości prawnej (tj. np. wpisu do właściwego rejestru, wejścia w życie ustawy nadającej osobowość prawną lub nadania statutu). Osoby prawne tracą zdolność administracyjną z chwilą utraty osobowości prawnej.
3. Stroną postępowania administracyjnego jest osoba prawna, nie zaś jej członkowie lub organy.
4. Skarb Państwa jest osobą prawną uosabiającą państwo. Bierze udział w obrocie prawnym zasadniczo przez organy państwowych jednostek organizacyjnych, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organy jednostki nadrzędnej.
5. W obrocie prawnym biorą udział państwowe, komunalne i kościelne osoby prawne; próbę ich charakterystyki zamieszczono powyżej.
6. Fundacje działają na podstawie ustawy o fundacjach i statutu; wyjątkiem są fundacje poddane regulacji ustawowej.
7. Podstawowym dokumentem, w którym należy szukać zasad reprezentacji osób prawnych, jest Krajowy Rejestr Sądowy (KRS). Wpisowi do tego Rejestru podlegają przedsiębiorcy (m.in.

spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, spółdzielnie, przedsiębiorstwa państwowe i in.), stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe, fundacje, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, organizacje pożytku publicznego.

8. To strona zobowiązana jest wykazać, iż jest prawidłowo reprezentowana. Jeśli podlega ona obowiązkowi rejestracji w KRS, winna ona złożyć do akt, wraz z podaniem bądź pierwszym pismem w sprawie, potwierdzony, aktualny odpis z KRS; jeżeli tego nie uczyni, organ winien ją wezwać do usunięcia braków podania, zgodnie z dyspozycją art. 64 *K.p.a.*

### 1.3. Wspólnoty mieszkaniowe

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) wprowadziła do systemu polskiego prawa cywilnego pojęcie „wspólnoty mieszkaniowej” jako podmiotu, któremu nie przyznała wprawdzie osobowości prawnej, lecz dopuściła do obrotu cywilnoprawnego (art. 6). Wspólnoty mieszkaniowe powstają z mocy prawa, z chwilą, gdy zostają spełnione ustawowe przesłanki. Unormowanie przyjęte w art. 6 ust. 1 powołanej ustawy ma doniosłe znaczenie zarówno w zakresie prawa materialnego (wspólnota mieszkaniowa ma „swoją” majątek w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje co do majątku spółki jawnej art. 28 ustawy – *Kodeks spółek handlowych*), jak i w zakresie prawa procesowego, gdyż wspólnota mieszkaniowa ma, podobnie jak organizacje społeczne bez osobowości prawnej (art. 64 § 2 *K.p.c.*), własną zdolność sądową jako jednostka odrębna od ogółu właścicieli lokali (por. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 100/02).

W odniesieniu do istotnej dla organów konserwatorskich problematyki zarządu wspólnotą mieszkaniową kluczowe znaczenie mają przepisy art. 18, 19 i 20 ustawy o własności lokali.

Artykuł 18 ust. 1 i 2a ustawy o własności lokali stanowi, że właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności powierzyć zarząd osobie fizycznej lub prawnej. Zmiana tak ustalonego sposobu zarządu nieruchomością wspólną może nastąpić w wyniku uchwały właścicieli lokali sporządzonej w formie aktu notarialnego. Umowne określenie sposobu zarządu nieruchomością wspólną nie jest zależne od liczby lokali w danym budynku; może to być duża i mała wspólnota. Określając sposób zarządu nieruchomością wspólną, właściciele lokali mogą wzorować się

na rozwiązaniach ustawowych zawartych zarówno w kodeksie cywilnym (art. 199-209), jak i w ustawie o własności lokali (art. 19-33). Ustawa nie określa też, kto jest uprawniony do zawierania stosownych umów z osobami powołanymi na członków zarządu lub którym zarząd powierza się – jak się wydaje, wspólnota może w drodze uchwały upoważnić jednego lub kilku swych członków do zawarcia takiej umowy.

Stosownie do art. 18 ust. 3 omawianej ustawy, jeżeli sposób zarządu nie został określony na podstawie ust. 1 (i ust. 2a), obowiązuje regulacja ustawowa przewidziana w dalszych przepisach rozdziału 4 ustawy. Ustawa przewiduje dwa ustawowe reżimy zarządu nieruchomością wspólną, pierwszy, przewidziany w art. 19, ma zastosowanie do wspólnot mniejszych, a drugi, unormowany w art. 20-32, do wspólnot większych. Organ administracji w sprawach, w których stroną jest wspólnota mieszkaniowa, powinien zadbąć o wiarygodne odzwierciedlenie w aktach, z jaką wspólnotą ma do czynienia w danej sprawie (przede wszystkim dokument dotyczący liczby lokali).

Przepis wspomnianego art. 19 stanowi, że jeżeli liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych, należących nadal do dotychczasowego właściciela, nie jest większa niż siedem [wspólnota mała], do zarządu nieruchomością wspólną mają odpowiednie zastosowanie przepisy *Kodeksu cywilnego* (tj. księga druga, tytuł I, dział IV *K.c.*) i *Kodeksu postępowania cywilnego* (tj. część pierwsza, księga druga, tytuł II, dział III, rozdział 3 *K.p.c.*) o współwłasności. Do tych przepisów zatem należy sięgnąć w poszukiwaniu szczegółowych regulacji dotyczących zarządu małą wspólnotą.

Zgodnie z przepisem art. 201 *K.c.* do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda większości współwłaścicieli (większość współwłaścicieli oblicza się według wielkości udziałów – art. 204 *K.c.*). W braku takiej zgody każdy ze współwłaścicieli może żądać upoważnienia sądowego do dokonania czynności. Jeszcze bardziej surowy reżim prawny obowiązuje w sferze czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Tutaj obowiązuje zasada, że do rozporządzenia rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli (art. 199 zd. 1 *K.c.*). Dodajmy, że w razie braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli (art. 199 zd. 2 *K.c.*). Brakująca zgoda opierających się współwłaścicieli może zostać zastąpiona zapadającym w postępowaniu nieprocesowym postanowieniem sądu „zezwalającym” na dokona-

nie zamierzonej czynności. Stosowne żądanie mogą zgłosić współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę. Nie przysługuje zaś czynna legitymacja procesowa pojedynczym (lub wielu) współwłaścicielom, posiadającym poniżej połowy udziałów we współwłasności. Konieczna jest zgoda uprzednia, nie wystarczy zaś późniejsze potwierdzenie. Naturalnie, czynności uzgodnionej mogą dokonywać niektórzy ze współwłaścicieli, niezbędna jest tylko zgoda wszystkich współwłaścicieli.

Jeżeli lokali wyodrębnionych, wraz z lokalami niewyodrębnionymi, jest więcej niż siedem [wspólnota duża], to właściciele lokali są obowiązani podjąć uchwałę o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu. Członkiem zarządu może być wyłącznie osoba fizyczna wybrana spośród właścicieli lokali lub spoza ich grona.

Zarząd kieruje sprawami wspólnoty mieszkaniowej i reprezentuje ją na zewnątrz oraz w stosunkach między wspólnotą a poszczególnymi właścicielami lokali. Gdy zarząd jest kilkuosobowy, oświadczenia woli za wspólnotę mieszkaniową składają przynajmniej dwaj jego członkowie. Zarząd ten jest zatem organem wykonawczym ułomnej osoby prawnej, jaką jest wspólnota mieszkaniowa. Organ ten wchodzi w skład struktury organizacyjnej wspólnoty, nie jest więc odrębnym podmiotem prawa. Zarząd reprezentuje wspólnotę na zewnątrz i w sprawach zwykłego zarządu składa oświadczenia woli za wspólnotę, a nie w jej imieniu. Działanie zarządu jest więc w zasadzie działaniem samej wspólnoty.

Powyższe regulacje oznaczają również, że ustanowienie zarządcy (w znaczeniu funkcjonalnym) na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy wyklucza możliwość tworzenia zarządu (w znaczeniu podmiotowym) według postanowień art. 20 ustawy. Za taką wyłącznością określonej, przyjętej już raz formuły prawnej zarządu nieruchomością wspólną przemawiają także istotne względy natury organizacyjno-gospodarczej (brak potrzeby mnożenia struktur zarządu nieruchomością wspólną, problem ewentualnego rozkładu uprawnień pomiędzy takie struktury itd.).

Czynności zwykłego zarządu podejmuje zarząd wspólnoty samodzielnie. Natomiast do podjęcia przez zarząd czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie tej czynności oraz udzielająca zarządowi pełnomocnictwa do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu w formie prawem przewidzianej. Ustawa wśród czynności przekraczających zwykły zarząd wymienia m.in. zmianę przeznaczenia części nieruchomości wspólnej, udzielenie zgody na nadbudowę lub przebudowę nieruchomości

wspólnej, dokonanie podziału nieruchomości wspólnej czy udzielenie zgody na podział nieruchomości gruntowej zabudowanej więcej niż jednym budynkiem mieszkalnym. Wskazana wyżej uchwała właścicieli lokali musi znaleźć się w aktach (oryginał lub potwierdzona za zgodność kopia), ewentualnie jej istnienie i osnowa winny być w aktach odnotowane. Zaznaczyć trzeba, że uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie czynności może zapaść także po złożeniu oświadczenia woli przez zarząd.

Tu należy wrócić do zagadnienia umownego określenia sposobu zarządu nieruchomością wspólną (art. 18 ust. 1 i 2a ustawy o własności lokali). Zawarcie umowy o świadczenie usług z oznaczonym zarządcą jest bowiem czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu i dlatego, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o własności lokali, do jej zawarcia konieczna jest uchwała wyrażająca zgodę na dokonanie tej czynności oraz udzielająca zarządowi pełnomocnictwa do jej dokonania. Mimo zawarcia takiej umowy zarząd pozostanie uprawniony do reprezentowania wspólnoty mieszkaniowej. Zarządcy, z którym została zawarta taka umowa, może zostać udzielone pełnomocnictwo do samodzielnej reprezentacji wspólnoty przy czynnościach zwykłego zarządu. Możliwości takie należy mieć na uwadze, może się bowiem zdarzyć, że w toku postępowania wspólnotę reprezentować będą jednocześnie zarządca i zarząd.

Warto tu też przypomnieć wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 1999 r. (sygn. akt IV SA 175/97), zgodnie z którym zlikwidowanie okien na jednej ścianie, wybicie otworów okiennych i zamurowanie okien na ścianie innej – stanowi niewątpliwie przebudowę nieruchomości. Zważywszy na treść art. 3 ustawy o własności lokali nie ma znaczenia, że przebudowa dotyczy lokali nie stanowiących przedmiotu odrębnej własności. Dla dokonania tych czynności budowlanych organ winien uzyskać zgodę wspólnoty mieszkaniowej, w myśl art. 22 ust. 2 i 3 p. 5 cyt. ustawy.

Jeżeli zarząd wspólnoty nie został powołany lub pomimo powołania nie wypełnia swoich obowiązków albo narusza zasady prawidłowej gospodarki, każdy właściciel może żądać ustanowienia zarządcy przymusowego przez sąd, który określi zakres jego uprawnień oraz należne mu wynagrodzenie. Sąd odwoła zarządcę, gdy ustaną przyczyny jego powołania. Jeżeli w terminie dwóch lat od dnia wyodrębnienia własności pierwszego lokalu w nieruchomości, w której liczba lokali wyodrębnionych oraz niewyodrębnionych jest większa niż siedem, właściciele lokali nie dokonają wyboru zarządu ani nie powierzą zarządu nieruchomością wspólną w umowie zawartej w formie aktu notarialnego, to ustanowienia zarządcy przymusowego przez sąd może żądać także do-

tychczasowy zarządca nieruchomości, który sprawował zarząd nieruchomością w dniu, w którym wyodrębniono własność pierwszego lokalu, i kontynuował zarząd tą nieruchomością przez okres co najmniej dwóch lat.

W wyroku z dnia 1 września 2005 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1833/04) WSA w Warszawie stwierdził, że właściciel lokalu mieszkalnego w budynku objętym wspólnotą w sprawach z zakresu prawa budowlanego dotyczących pozwolenia na zabudowę lub przebudowę sąsiedniej nieruchomości nie ma legitymacji do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, jego interes w rozstrzygnięciu sprawy nie jest bowiem interesem prawnym, jak wymaga tego art. 28 *K.p.a.*, lecz interesem faktycznym.

Jeśli natomiast członek wspólnoty mieszkaniowej wykaże swój indywidualny, własny interes prawny, to istnieje podstawa, aby mógł wystąpić jako strona zainteresowana w postępowaniu administracyjnym w sprawie, w której może wystąpić także wspólnota (wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 263/05, wyrok WSA z dnia 9 sierpnia 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 1686/04, oraz wiele innych).

#### **Reasumując:**

1. Wspólnota mieszkaniowa nie ma osobowości prawnej, ma jednak własną zdolność sądową jako jednostka odrębna od ogółu właścicieli lokali.
2. Właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, w szczególności powierzyć zarząd osobie fizycznej lub prawnej. Zmiana tak ustalonego sposobu zarządu nieruchomością wspólną może nastąpić w wyniku uchwały właścicieli lokali sporządzonej w formie aktu notarialnego.
3. Jeżeli właściciele lokali nie określili sposobu zarządu, obowiązuje regulacja ustawowa dotycząca wspólnot mniejszych (art. 19 ustawy o własności lokali) lub większych (art. 20-32 tej ustawy). Z akt sprawy musi wynikać, jaka wspólnota jest stroną (dokument dotyczący liczby lokali).
4. Jeżeli liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych nie jest większa niż siedem, [wspólnota mała], do zarządu nieruchomością wspólną mają odpowiednie zastosowanie przepisy *K.c.* i *K.p.c.* o współwłasności. Do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda większości współwłaścicieli

(wg wielkości udziałów); w jej braku współwłaściciel może żądać upoważnienia sądowego do dokonania czynności. Przy czynnościach przekraczających zakres zwykłego zarządu potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli; wobec jej braku współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd (postanowienie sądu zastępuje zgodę pozostałych współwłaścicieli). Konieczna jest zgoda uprzednia, nie zaś późniejsze potwierdzenie.

5. Jeżeli lokali wyodrębnionych i niewyodrębnionych, jest więcej niż siedem [wspólnota duża], właściciele lokali są obowiązani podjąć uchwałę o wyborze zarządu. Zarząd kieruje sprawami wspólnoty i reprezentuje ją na zewnątrz.
6. Czynności zwykłego zarządu podejmuje zarząd wspólnoty samodzielnie. Do podjęcia przez zarząd czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na tę czynność. Ustawa wymienia (przykładowo) czynności przekraczające zwykły zarząd (art. 22 ust. 3 ustawy o własności lokali); uchwała ta powinna znaleźć się w aktach (oryginał lub potwierdzona za zgodność kopia), ewentualnie jej istnienie i osnowa winny być w aktach odnotowane. Uwaga: uchwała ta może zapaść także po złożeniu oświadczenia woli przez zarząd.
7. Zawarcie umowy o świadczenie usług z zarządcą jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu, konieczna jest zatem uchwała wyrażająca zgodę i udzielająca zarządowi pełnomocnictwa do jej dokonania. Mimo zawarcia takiej umowy zarząd pozostanie uprawniony do reprezentowania wspólnoty mieszkaniowej.
8. Jeżeli zarząd wspólnoty nie został powołany, nie wypełnia swoich obowiązków albo narusza zasady prawidłowej gospodarki, każdy właściciel może żądać ustanowienia zarządcy przymusowego przez sąd.
9. Jeśli członek wspólnoty wykaże swój indywidualny, własny interes prawny, to może wystąpić jako strona postępowania w sprawie, w której może wystąpić także wspólnota.

#### **1.4. Państwowe i komunalne jednostki organizacyjne**

Państwowe jednostki organizacyjne to jednostki powołane przez państwo w charakterze wyodrębnionych organizacyjnie komórek aparatu państwowego powołanych do wykonywania pewnej grupy określonych w akcie ich powołania czynności (wydzielonych z ogółu działalności państwowej), komórek, których

budżet łączy się z budżetem państwa albo osobno przychodami i osobno rozchodami, albo też tylko wynikiem (jednostki budżetowe i na rozrachunku gospodarczym). Państwowe jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorstwami mają charakter albo jednostek budżetowych, albo zakładów budżetowych.

Samorządowym jednostkom organizacyjnym należy przypisać podobne cechy jak państwowym, a w szczególności: powoływanie przez jednostkę samorządu terytorialnego, organizacyjne wyodrębnienie z tej jednostki, działanie w ramach jej osobowości prawnej oraz wykonywanie zadań publicznych należących do samorządu w zakresie określonym w akcie założycielskim.

Za samorządowe jednostki organizacyjne w rozumieniu art. 29 *K.p.a.* należy uznać w szczególności jednostki pomocnicze gminy, komunalne zakłady budżetowe jednostek samorządu terytorialnego, jednostki budżetowe, jednostki samorządu terytorialnego. Niejednokrotnie zakwalifikowanie określonych podmiotów w poczet samorządowych jednostek organizacyjnych może stwarzać problemy, bowiem w przepisach prawa samorządowego nie znajdujemy wyczerpującej definicji. W takich sytuacjach trzeba ustalić, czy kierownik takiej jednostki jest powoływany przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego, czy dana jednostka została utworzona przez jednostki samorządu terytorialnego, sposób powiązania jednostki z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, charakter wykonywanych zadań przez tę jednostkę. Trybunał Konstytucyjny, w uchwale z dnia 12 marca 1997 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o *zamówieniach publicznych*, podkreślił konieczność wiązania pojęcia „państwowe i komunalne jednostki organizacyjne” z faktem utworzenia ich w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, polegających na zaspokojeniu potrzeb społecznych (Dz. U. Nr 29, poz. 162). Zatem i element związku samorządowych jednostek organizacyjnych z zadaniami samorządu terytorialnego powinien być brany pod uwagę.

Do gminnych jednostek organizacyjnych zalicza się jednostki pomocnicze (np. sołectwa, dzielnice, osiedla oraz tzw. jednostki niższego rzędu utworzone w ramach jednostek pomocniczych) oraz inne jednostki organizacyjne (art. 9 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*). Do tej ostatniej grupy wchodzi zakłady administracyjne oraz podmioty gospodarcze powołane na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o *gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.), jak również na pod-

stawie przepisów szczególnych, np. gminne (miejskie) zawodowe straże pożarne lub straże gminne. Do powiatowych jednostek organizacyjnych należą: powiatowe centra pomocy rodzinie, zakłady opieki zdrowotnej, domy pomocy społecznej, szkoły ponadpodstawowe i placówki oświatowe, instytucje kultury, w tym biblioteki publiczne, powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Do zakresu tego pojęcia nie można zaliczyć powiatowych służb, inspekcji i straży. Do grupy wojewódzkich jednostek organizacyjnych należą tzw. „wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne” (art. 8 ust. 1 ustawy o *samorządzie województwa*), powołane do realizacji zadań samorządowych, przybierające różne formy prawno-organizacyjne (zakłady budżetowe, jednostki budżetowe, jednostki wyposażone w osobowość prawną). Zaliczyć do nich należy m.in. regionalny ośrodek polityki społecznej, fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wojewódzki ośrodek terapii uzależnienia i współuzależnienia.

Państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości działające na podstawie ustawy o *finansach publicznych* to jednostki budżetowe, zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, których funkcjonowanie uregulowane jest w powołanej ustawie. Cechą charakterystyczną tych jednostek jest to, że pełnią one funkcję reprezentanta interesów Skarbu Państwa i podejmują za niego czynności. Jednakże każda czynność państwowej jednostki organizacyjnej jest czynnością Skarbu Państwa dokonaną w jego imieniu i na jego rzecz.

Różnorodność jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej nie pozwala na jednoznaczne określenie sposobów ich działania i reprezentacji. W każdym konkretnym przypadku organ administracji winien zbadać prawidłowość reprezentacji jednostki – najczęściej będzie to następowało na podstawie aktu powołania, statutu danej jednostki, a także upoważnienia podmiotu powołującego. Jak już wyżej wspomniano, to do podmiotu wnoszącego podanie należy wykazanie prawidłowości złożonego podania – jeżeli podmiot zatem nie wykaże prawidłowości swej reprezentacji, organ (po uprzednim wezwaniu go do usunięcia braków pisma) winien pozostawić sprawę bez rozpoznania.

Przykładowo:

- 1) Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, według § 2 pkt 1 i 2 *Statutu Zarządu Dróg Miejskich*, nadanego uchwałą Rady Miasta Warszawy z dnia 2 grudnia 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Mazow. Nr 309, poz. 9571), jest jednostką organizacyjną m.st. Warszawy nie posiadającą osobowości prawnej, prowadzoną w formie jednostki budżetowej, przy pomocy któ-

rej Prezydent m.st. Warszawy wykonuje swoje obowiązki jako zarządca dróg publicznych krajowych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), wojewódzkich i powiatowych. Wskazany status prawny Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, jako jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej, wykonującej zadania Prezydenta m.st. Warszawy, będącego zarządcą wszystkich dróg publicznych w obszarze miasta Warszawy, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, wynika także z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Według zaś § 7 pkt 1 Statutu Zarządu Dróg Miejskich., pracą Zarządu Dróg Miejskich kieruje Naczelnny Dyrektor, z którym stosunek pracy nawiązuje i rozwiązuje oraz udziela niezbędnych pełnomocnictw i upoważnień Prezydent m.st. Warszawy. Z powyższego wynika, iż Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie jest jednostką organizacyjną wykonującą ustawowe i statutowe zadania Prezydenta m.st. Warszawy, której pracownicy działają w granicach upoważnień i pełnomocnictw udzielonych przez Prezydenta m.st. Warszawy. Zarząd Dróg Miejskich wywodzi więc wszystkie swoje uprawnienia od Prezydenta m.st. Warszawy, nie posiadając odrębnych, samodzielnych uprawnień. Żadne zatem działania Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie nie mogłyby być podjęte bez istnienia w tym względzie upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy;

- 2) Zarząd Mienia Komunalnego w Białymstoku – § 7 pkt 3 Statutu Zarządu Mienia Komunalnego (załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Białymstoku Nr XLIII/443/92 z dnia 14 grudnia 1992 r.) stanowi, że „dyrektor kieruje działalnością Zakładu na podstawie i w granicach pełnomocnictwa udzielonego przez Zarząd Miasta Białegostoku”. Trzeba tu jednak pamiętać, że nikt nie może przekazać więcej uprawnień, niż sam posiada, a zatem Zarząd Miasta może upoważnić tylko do takich czynności, które leżą w kompetencjach tegoż Zarządu. Uwaga ta odnosi się do wszelkich upoważnień, udzielanych przez organy administracji. A zatem każde upoważnienie wypadaloby dodatkowo weryfikować z obowiązującymi przepisami w zakresie prawidłowości przekazania kompetencji;
- 3) Zarząd Terenów Publicznych w Warszawie – zgodnie z uchwałą Nr XLVI/1170/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie statutu Zarządu Terenów Publicznych (Dz. Urz. Woj. Mazow. nr 77, poz. 2031, dyrektor ZTP załatwia sprawy z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy.

## Reasumując:

1. W każdym konkretnym przypadku organ administracji winien zbadać prawidłowość reprezentacji jednostki (na podstawie aktu powołania, statutu danej jednostki, upoważnienia podmiotu powołującego itp.). Do podmiotu wnoszącego podanie należy wykazanie prawidłowości jego reprezentacji; jeżeli podmiot tego nie wykaże, organ (po uprzednim wezwaniu go do usunięcia braków pisma) winien pozostawić sprawę bez rozpoznania.

## 2. Podmioty na prawach strony

Prawo procesowe dopuszcza do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym pewne podmioty, które nie są stronami, gdyż postępowanie nie toczy się w ich własnej sprawie. Podmioty te nie występują zamiast strony, lecz obok i niezależnie od strony. Prawo procesowe przyznaje im „prawa strony”.

Kodeks nie precyzuje pojęcia „praw strony”. Brak takiej regulacji mógłby sugerować zrównanie statusu prawnego „podmiotów na prawach strony” ze statusem strony. Pogląd taki, z dwóch powodów, nie może być jednak zaakceptowany. Po pierwsze, jak już wspomniano, podmiot na prawach strony występuje w sprawie dotyczącej innej osoby, czyli w „cudzej” sprawie. Po wtóre, przepis przyznający tym podmiotom prawa strony zawarty jest w ustawie procesowej, co zdaje się wskazywać, że tylko uprawnienia procesowe tworzą „prawa strony”. W literaturze pojęcie „praw strony” nie nasuwa w zasadzie wątpliwości. Najczęściej przyjmuje się, iż podmioty na prawach strony reprezentują wyłącznie uprawnienia procesowe, nie przysługują im natomiast prawa wynikające z norm prawa materialnego.

Różnie określany jest katalog czynności procesowych, których podmiot na prawach strony dokonywać nie może. Wiąże się ten katalog z uprawnieniami opartymi na zasadzie dyspozycyjności stron postępowania, z uprawnieniami określanymi mianem osobistych, czyli dotyczących sfery praw osobistych strony, o których decydować może tylko ona sama, albo których ustalenia może tylko ona żądać. Jednakże co do poszczególnych uprawnień odnotować można istotne rozbieżności. Wśród uprawnień procesowych „wyłączonych” dla podmiotów na prawach strony wskazać można:

- wyrażenie zgody na kontynuowanie wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego na podstawie art. 61 § 2 *K.p.a.*,
- żądanie zawieszenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 98 § 1 *K.p.a.* (zawieszenie fakultatywne),



- żądanie umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 2 *K.p.a.* (umorzenie fakultatywne),
- prawo zawarcia ugody (art. 114 *K.p.a.*),
- prawo cofnięcia odwołania wniesionego przez stronę postępowania,
- żądanie wznowienia postępowania w oparciu o podstawę określoną w art. 145 § 1 pkt 4 *K.p.a.* (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu).

### Reasumując:

1. **Podmioty na prawach strony posiadają wyłącznie uprawnienia procesowe, nie przysługują im natomiast prawa wynikające z norm prawa materialnego.**
2. **Podmiot na prawach strony nie dysponuje uprawnieniami „osobistymi”, dotyczącymi sfery praw osobistych strony, o których decydować może tylko ona sama, albo których ustalenia może tylko ona żądać.**

### 2.1. Organizacje społeczne

Legalne określenie pojęcia organizacji społecznej zawiera przepis art. 5 § 2 pkt 5 *K.p.a.* – są to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Wskazanie podmiotów, które *K.p.a.* uznaje za organizacje społeczne, jest jedynie przykładowe, zaś jego przepisy nie rozstrzygają, jakie elementy (cechy) decydują o uznaniu określonego podmiotu za organizację społeczną.

Przy ustalaniu katalogu cech decydujących o uznaniu określonego podmiotu za organizację społeczną uwzględnić należy zasadę, że zabiegu tego nie można dokonywać w oderwaniu od innych rozwiązań przyjętych w tym akcie, w którym ono funkcjonuje. Wykorzystując zatem przepisy *K.p.a.* regulujące zasady udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, do niezbędnych cech organizacji społecznej zaliczyć należy:

- 1) tzw. „substrat osobowy”. Organizacja społeczna jest zrzeszeniem (korporacją) osób fizycznych lub prawnych. Tam gdzie działalność podmiotu koncentruje się wokół substratu rzeczowego – najczęściej majątku, jak w przypadku fundacji, w tym i nowej ich kategorii, a mianowicie fundacji prawa publicznego – nie można mówić o organizacji społecznej (tak np. wyrok NSA z 21 grudnia 2001 r., sygn. akt II SA 786/00, czy wyrok NSA z 6 maja 1998 r., sygn. akt IV SA 898/96, oraz postanowienie NSA z 12 stycznia 1993 r., sygn. akt I SA 1762/92);
- 2) „legalność” organizacji społecznej, tak w znaczeniu materialnym i formalnym. Nie chodzi tu tylko o zakaz zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą (art. 58 ust. 2 Konstytucji RP) – „legalność” to przede wszystkim działanie na podstawie prawa powszechnie obowiązującego i w formie przez to prawo przewidzianej;
- 3) trwałość celu w sensie jego niezmienności dla danej organizacji. Ta cecha istotna jest ze względu na jedną z przesłanek inicjatywy procesowej organizacji społecznej, określonej w art. 31 § 1 *K.p.a.*, a mianowicie statutowy cel jej działalności. Ustalenie, czy statutowy cel organizacji społecznej uzasadnia jej udział w postępowaniu, możliwe jest tylko przy założeniu trwałości celu. Przyjęcie odmiennego charakteru celu czyniłoby tę przesłankę zbędną. Od trwałości celu odróżnić należy natomiast długość jego istnienia, która nie jest elementem istotnym (może to być zatem cel długotrwały, jak i doraźny). Niejednokrotnie ma to związek z okresem funkcjonowania organizacji społecznej. Wprowadzie pojęcie zrzeszenia (korporacji) zakłada działanie przez dłuższy czas, to jednak różnice mogą być bardzo istotne. Krótki okres działalności charakterystyczny jest często dla stowarzyszeń zwykłych;
- 4) w ujęciu przedmiotowym cel organizacji społecznej może być różny – o charakterze politycznym, społecznym, gospodarczym, kulturalnym. Wniosek taki znajduje uzasadnienie w treści art. 5 § 2 pkt 5 *K.p.a.*, ze względu na przykładowe i zbiorcze określenie w nim organizacji społecznej. Cele te mogą mieć dla organizacji społecznej charakter celów kompleksowych lub celów pojedynczych, specjalistycznych;
- 5) funkcjonowanie poza strukturą aparatu państwa. Mówi się w związku z tą cechą o istnieniu w działalności organizacji społecznych określonej sfery nie podlegającej ingerencji państwowej w trybie obowiązujących poleceń lub dyrektyw, o wyodrębnieniu organizacyjnym.

W kodeksowym określeniu organizacji społecznych nie mieszczą się tzw. organy społeczne. Są to grupy osób powołane przez organ lub inną instytucję państwową albo przez organizację społeczną lub wspólnie przez wymienione podmioty do jednorazowego bądź ciągłego wykonywania zadań na zasadzie społecznej, tzn. honorowo. Stanowią zróżnicowaną grupę podmiotów, toteż wskazanie cech odróżniających je od organizacji społecznych może mieć jedynie charakter ramowy. Dotyczyć one mogą podstawy prawnej ich wyłonienia (ustawa, akt wewnętrzny organu administracyjnego, akt organizacji społecznej), wykonywanych zadań i pełnionych funkcji (organy te mogą dokonywać czynności materialno-tech-

nicznych, pełnić funkcje opiniodawczo-doradcze wspomagające działalność organu administrującego), struktury wewnętrznej. Przykładem takiego organu jest Społeczna Straż Rybacka.

*K.p.a.* przewiduje 4 postaci inicjatywy procesowej organizacji społecznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w sprawie dotyczącej innej osoby:

- 1) żądanie tylko wszczęcia postępowania;
- 2) żądanie wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia do udziału w nim;
- 3) żądanie dopuszczenia do udziału w toczącym się już postępowaniu;
- 4) przedstawienie organowi administracyjnemu za jego zgodą swojego poglądu w sprawie, wyrażonego w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

Wniesienie przez organizację społeczną któregośkolwiek z trzech pierwszych żądań wszczyna postępowanie incydentalne. Jego rezultatem jest wydanie przez organ administracyjny odpowiedniego rozstrzygnięcia w postaci postanowienia.

Jeśli organ uzna żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, to wydaje postanowienie pozytywne, tj.

Ad 1) o wszczęciu postępowania z urzędu;

Ad 2) o wszczęciu postępowania z urzędu i dopuszczeniu organizacji do udziału w tym postępowaniu;

Ad 3) o dopuszczeniu do udziału w już toczącym się postępowaniu.

Postanowienie o wszczęciu postępowania na żądanie organizacji społecznej ma charakter wyjątkowy. Poza bowiem tą sytuacją, przepisy prawa polskiego nie przewidują wydawania odrębnego orzeczenia w przedmiocie wszczęcia zwyczajnego postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z 15 lipca 1992 r., sygn. akt V SA 178/92). Jednocześnie podkreślić należy, że mimo formuły wskazującej na „żądanie” organizacji społecznej, postępowanie w tym przypadku wszczyna organ z urzędu. Jeśli postępowanie w określonej sprawie może być wszczęte tylko na wniosek strony, a nie ma możliwości zastosowania art. 61 § 2 *K.p.a.*, to żądanie organizacji społecznej wszczęcia postępowania w takiej sprawie prowadzić będzie do jego odmownego załatwienia.

Uznanie żądania za uzasadnione wymaga łącznie wystąpienia dwóch przesłanek inicjatywy procesowej organizacji społecznej:

- 1) żądanie jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji;
- 2) przemawia za tym interes społeczny.

Podstawowe wątpliwości co do przesłanki pierwszej („uzasadnione celami statutowymi tej organizacji”) wiążą się z pojęciem statutu – nie tyle jego wie-

loznacznością, co z sytuacjami, w których określona organizacja społeczna nie posiada takiego aktu (np. stowarzyszenia zwykle funkcjonują na podstawie regulaminu). Przyjąć zatem należy, że mówiąc o „statucie” przepis art. 31 § 1 *K.p.a.* ma na myśli każdy akt określający cele, zadania, strukturę i formy działalności organizacji społecznej. Dla tej grupy organizacji społecznych, dla których podstawą ich utworzenia była ustawa (np. Polski Czerwony Krzyż – ustawa z dnia 16 listopada 1964 roku o *Polskim Czerwonym Krzyżu*, Dz. U. Nr 41, poz. 276), jej przepisy odgrywać będą istotną rolę przy ustalaniu omawianej przesłanki. „Cel statutowy” należy rozumieć szeroko jako cel działalności społecznej jednostki organizacyjnej, choćby nie posiadała ona statutu w tym sensie, w jakim termin ten bywa stosowany w odniesieniu do aktu regulującego strukturę i działalność osoby prawnej. Zauważyć przy tym należy, iż powinien to być, jak się zdaje, bezpośredni cel działalności danej organizacji. Tak rozumiany cel statutowy powinien w sposób ścisły łączyć się z przedmiotem postępowania administracyjnego, czy to ze względu na czynności postępowania, czy też ze względu na jego wynik. Tylko w takiej sytuacji uznać można żądanie organizacji za „uzasadnione” wskazanym celem.

Przesłanka druga oparta jest na niedookreślonym pojęciu „interesu społecznego”. Interes ten nie jest ustalony raz na zawsze, lecz jest zmienny w czasie, a nawet w danym czasie jest często rozumiany niejednolicie. W rezultacie zatem ocena wystąpienia tej przesłanki (uznanie określonego interesu za społeczny) należy do organu administracyjnego prowadzącego postępowanie. Nawet zatem wtedy, gdy udział organizacji społecznej jest uzasadniony jej celami statutowymi, organ administracji publicznej może uznać żądanie organizacji społecznej za niezasadne ze względu na interes społeczny. Oczywiście odmowa uwzględnienia wniosku oparta na podstawie braku tej przesłanki musi być szczegółowo, wyczerpująco uzasadniona, aby uniknąć zarzutu dowolności oceny.

Jeżeli żądanie organizacji społecznej nie jest uzasadnione, organ wydaje postanowienie odmowne w jednej z dwóch postaci:

- 1) o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej, lub
- 2) o odmowie dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu.

W oparciu o treść art. 31 § 3 *K.p.a.* podkreślić należy, że momentem uzyskania przez organizację społeczną „praw strony” jest chwila ogłoszenia (w zasadzie doręczenia, wymaganego tu ze względu na istotę aktu) postanowienia o dopuszczeniu organizacji do udziału (uczestnictwa) w postępowaniu. Nie można zatem traktować żądania wszczęcia postępowania

czy żądania dopuszczenia do udziału w postępowaniu jako różnych przejawów udziału organizacji społecznej już jako podmiotu na prawach strony.

W przypadku odmowy dopuszczenia do postępowania (lub odmowy wszczęcia postępowania na żądanie organizacji) organizacja nie jest stroną.

W orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko dotyczące możliwości dorozumianego dopuszczenia organizacji do postępowania nie jest jednolite.

Wedle pierwszego stanowiska, jeżeli organ administracji nie wydał wymaganego przez art. 31 § 2 *K.p.a.* formalnego postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, jednakże przyjmował składane przez tę organizację oświadczenia, a także doręczał tej organizacji decyzje i postanowienia, to fakty te należy uznać jako dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu administracyjnym. Stanowisko takie zajął NSA w wyroku z dnia 20 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 94/05), podobnie wyroki NSA z dnia 15 czerwca 2000 r. (sygn. akt II SA/Gd 790/98) i z dnia 17 listopada 1988 r. (sygn. akt IV SA 855/88). Należy zdecydowanie opowiedzieć się za tym stanowiskiem, jako odpowiadającym celowi przepisu art. 31 *K.p.a.* Po złożeniu prawidłowego, spełniającego wszystkie wymagania określone w art. 31 § 1 i 3 *K.p.a.* wniosku, który został przyjęty przez organ administracji bez żadnych zastrzeżeń, organizacja ma prawo działać w przekonaniu, że jej udział został zaakceptowany przez czynności faktyczne (np. doręczanie jej pism kierowanych do stron czy postanowień wydawanych w trybie art. 106 § 1 i 5 *K.p.a.*), i nie miałyby interesu domagania się wydania postanowienia o jakim mowa w art. 31 § 2 *K.p.a.*

Należy jednak zaznaczyć odmienne stanowisko, zgodnie z którym nie jest możliwe przyjęcie konstrukcji „dorozumianego postanowienia” o dopuszczeniu organizacji społecznej do postępowania, nawet w sytuacji przyjmowania w toku postępowania jej oświadczeń i doręczania jej decyzji i postanowień. Zgodnie z tym stanowiskiem, w braku formalnego postanowienia organizacja nie została dopuszczona do udziału w postępowaniu, w szczególności dlatego, że podstawą wydania postanowienia o dopuszczeniu jest ustalenie, że spełnione są przesłanki określone w art. 31 § 1 pkt 2 *K.p.a.*, to jest dopuszczenie do udziału w postępowaniu jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Pogląd taki wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 sierpnia 2006 r. (sygn. akt I SA/Wa 862/06), jednak nie wydaje się, aby utrwalił się on w orzecznictwie.

### Reasumując:

1. Pierwszą czynnością organu jest zbadanie, czy organizacja zgłaszająca się do udziału w postępowaniu posiada niezbędne cechy „organizacji społecznej”: substrat osobowy, legalność, trwałość celu, funkcjonowanie poza strukturą aparatu państwa.
2. Organizacja społeczna może żądać: tylko wszczęcia postępowania, lub wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia do udziału w nim, lub dopuszczenia do udziału w toczącym się już postępowaniu. Wniesienie takich wniosków wszczynają postępowanie incydentalne, w którym organ rozstrzyga zasadność wniosku organizacji i postanawia o wszczęciu lub dopuszczeniu organizacji do postępowania (lub odmawia wszczęcia/dopuszczenia).
3. Postępowanie na żądanie organizacji społecznej wszczynane jest z urzędu. Jeśli postępowanie w określonej sprawie może być wszczęte tylko na wniosek strony, to żądanie organizacji winno być zasadniczo załatwione odmownie.
4. Zadośćczynienie żądaniu organizacji społecznej może nastąpić, gdy żądanie jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji (cel działalności społecznej jednostki organizacyjnej, choćby nie posiadała ona statutu; źródłem ustalenia tych celów może być każdy akt określający cele, zadania, strukturę i formy działalności organizacji, przy czym powinien to być bezpośredni cel działalności tej organizacji) i przemawia za tym interes społeczny (ocena wystąpienia tej przesłanki należy do organu prowadzącego postępowanie; odmowa uwzględnienia wniosku ze względu na brak tej przesłanki musi być wyczerpująco uzasadniona).
5. Momentem uzyskania przez organizację społeczną „praw strony” jest chwila ogłoszenia (doręczenia) postanowienia o dopuszczeniu do udziału (uczestnictwa) w postępowaniu.

### 2.2. Prokurator

Dla zapewnienia gwarancji praworządnego działania organów administracji publicznej przewidziano podanie ich kontroli sprawowanej przez niezależny od nich organ – prokuratora.

Zgodnie z przepisem art. 182 *K.p.a.* prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Prawo to oznacza w istocie procesowe prawo prokuratora do żądania wszczęcia postępowania. Prokurator może w tym trybie żądać wszczęcia postępowania

tylko w sprawach, które zgodnie z przepisami prawa materialnego mogą być załatwione w drodze decyzji administracyjnej (art. 1 pkt 1 *K.p.a.*) zarówno wtedy, gdy postępowanie może być wszczęte z urzędu, jak i wówczas, gdy przepis prawa wymaga wniosku strony. Przepis art. 182 *K.p.a.* nie zawiera bowiem w tym względzie żadnych ograniczeń. Należy jednakże przyjąć, że w przypadku gdy przepis prawa wymaga wniosku strony, organ administracji publicznej powinien uzyskać na to zgodę strony, a w razie nieuzyskania zgody – umorzyć postępowanie (art. 61 § 2 *K.p.a.*).

Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu art. 182 *K.p.a.* przedmiotem wniosku prokuratora nie jest żądanie usunięcia stanu niezgodnego z prawem, lecz żądanie załatwienia sprawy administracyjnej w drodze decyzji. Przepis art. 182 *K.p.a.* nie przewiduje bowiem specjalnego postępowania mającego na celu usunięcie jakiegokolwiek stanu niezgodnego z prawem, kończącego się wydaniem bliżej nieokreślonego rozstrzygnięcia. Prokurator może bowiem żądać wszczęcia postępowania tylko wówczas, gdy stan niezgodny z prawem może być usunięty przez organ administracji publicznej poprzez wydanie i wykonanie decyzji administracyjnej. Żądanie wszczęcia postępowania wniesione przez prokuratora do właściwego organu podlega rozpatrzeniu na zasadach i w trybie przewidzianym w *K.p.a.* W odróżnieniu jednak od strony postępowania prokurator nie opiera żądania załatwienia sprawy na interesie prawnym lub obowiązku, określonym przepisem prawa materialnego, lecz jedynie na podstawie niezgodnego z prawem zaniechania wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby przez organ administracji publicznej.

Właściwy organ administracji publicznej jest związany wnioskiem prokuratora o wszczęcie postępowania administracyjnego w tym sensie, że z dniem doręczenia wniosku organ administracji publicznej podejmuje czynności powodujące wszczęcie postępowania z urzędu niezależnie od tego, czy w świetle przepisów szczególnych postępowanie wszczynają z urzędu czy też na wniosek strony.

O wszczęciu postępowania z urzędu na wniosek prokuratora organ administracji publicznej zawiadamia wszystkie osoby będące stronami w sprawie (art. 61 § 4 *K.p.a.*), a jeżeli przepis prawa wymaga wniosku, organ zwraca się do strony o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania, a w razie braku zgody – umarza postępowanie (art. 61 § 2 *K.p.a.*).

Przesłanką żądania wszczęcia postępowania przez prokuratora jest istnienie stanu niezgodnego z prawem. Ocena, czy taki stan istnieje, należy do prokuratora i nie podlega weryfikacji przez organ ad-

ministracji publicznej, do którego wpłynął wniosek prokuratora o wszczęcie postępowania. Organ jest bowiem związany takim wnioskiem. Stan niezgodności z prawem, o którym mowa w tym przepisie, nie ogranicza się do przypadków, w których przepis prawa materialnego nakłada na organ administracji publicznej obowiązek wszczęcia postępowania z urzędu, a organ pozostaje bezczynny. Nie można bowiem wykluczyć, że stan niezgodny z prawem powstanie wskutek zaniechania złożenia przez stronę żądania, co uprawnia prokuratora do zwrócenia się do organu właściwego o wszczęcie postępowania w tej sprawie.

Z kolei zgodnie z art. 183 § 1 *K.p.a.* prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. A zatem prokurator, inaczej niż organizacja społeczna (art. 31 § 1 *K.p.a.*), nie występuje do organu administracji publicznej z żądaniem dopuszczenia do udziału w postępowaniu, lecz jedynie zgłasza swoje przystąpienie do wszczętego postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby. Formą przystąpienia prokuratora do udziału w toczącym się postępowaniu jest wniesienie do właściwego organu administracji publicznej podania w rozumieniu art. 63 *K.p.a.*, zawierającego wyraźne oświadczenie o skorzystaniu z przysługującego mu uprawnienia, nie można bowiem przyjąć, że zgłoszenie udziału może nastąpić w sposób do rozumiany, np. przez zażądanie zakomunikowania prokuratorowi przez organ administracji o terminie i miejscu rozprawy w konkretnej sprawie. Organ prowadzący postępowanie jest związany oświadczeniem prokuratora o przystąpieniu do postępowania.

Prokurator może przystąpić do postępowania administracyjnego w każdym jego stadium, a zatem w postępowaniu przed organami pierwszej instancji, w postępowaniu odwoławczym i w tzw. postępowaniach nadzwyczajnych, nawet jeżeli nie żądał wszczęcia postępowania, nie wniósł odwołania lub sprzeciwu. Prokurator może wziąć udział w tych postępowaniach w dowolnym etapie, tj. od momentu jego wszczęcia do dnia wydania decyzji.

W myśl przepisu art. 183 § 2 *K.p.a.* organ administracji publicznej zawiadamia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny. Organ administracji publicznej ma zatem obowiązek (nie prawo – świadczy o tym użycie wyrazu „zawiadamia”, a nie np. „może zawiadomić”) zawiadomienia prokuratora o wszczęciu postępowania lub o toczącym się postępowaniu, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny. Do uznania organu administracji publicznej

należy zatem rozstrzygnięcie, czy i w jakim stadium postępowania zawiadomić prokuratora o tym, że jego udział jest potrzebny. Organ powinien jednak zawiadomić prokuratora o wszczęciu postępowania, gdy zostało ono wszczęte w celu weryfikacji decyzji wydanej w postępowaniu, w którym prokurator brał udział w rozumieniu art. 188 *K.p.a.* Ponadto należy zawiadomić prokuratora o postępowaniu, jeżeli w związku z przedmiotem postępowania istnieje konieczność zastosowania ochrony karnej określonych dóbr (przypadki takie mogą mieć miejsce w postępowaniach administracyjnych dotyczących zabytków).

Należy też zasygnalizować, że zgodnie z przepisem art. 184 *K.p.a.* prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Prokurator wnosi swój sprzeciw do organu właściwego do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany. Jeżeli podstawą sprzeciwu jest naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 4 *K.p.a.*, wniesienie sprzeciwu wymaga zgody strony. Art. 186 *K.p.a.* stanowi, że w przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora właściwy organ administracji publicznej wszczyna w sprawie postępowanie z urzędu, zawiadamiając o tym strony.

Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182-184, służy prawa strony – stanowi o tym wyraźnie przepis art. 188 *K.p.a.* Z przepisu tego wynika, że prokuratorowi służą prawa strony (tzn. staje się on podmiotem na prawach strony) tylko wtedy, gdy bierze on udział w postępowaniu. „Brać udział” w postępowaniu, „uczestniczyć” w nim to znaczy włączyć się do postępowania w sposób wyżej opisany. Moment włączenia się będzie zatem decydował o zakresie przysługujących prokuratorowi praw strony.

W uzupełnieniu uwag dotyczących „praw strony”, przedstawionych przy okazji omawiania regulacji art. 31 *K.p.a.*, należy jedynie dodać, że pozycja procesowa prokuratora, wynikająca z charakteru powierzonych mu zadań, jest w pewien sposób uprzywilejowana względem strony. Uprzywilejowanie wyraża się m.in. w tym, że żądania prokuratora są wiążące dla organu prowadzącego postępowanie, pewne uprawnienia procesowe przysługują tylko prokuratorowi (prawo wniesienia sprzeciwu), a ponadto do prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia przewidziane przez kodeks, np. w postaci odmowy wglądu do akt.

### Reasumując:

1. Prokurator może żądać wszczęcia postępowania zarówno wtedy, gdy postępowanie może

być wszczęte z urzędu, jak i wówczas, gdy przepis wymaga wniosku strony.

2. Organ jest związany wnioskiem prokuratora o wszczęcie postępowania w tym sensie, że z dniem doręczenia wniosku organ podejmuje czynności powodujące wszczęcie postępowania z urzędu niezależnie od tego, czy w świetle przepisów szczególnych postępowanie wszczy-na się z urzędu czy też na wniosek strony.
3. O wszczęciu postępowania z urzędu na wniosek prokuratora organ zawiadamia wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Jeżeli przepis wymaga wniosku, organ zwraca się do strony o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania, a w razie braku zgody – umarza postępowanie.
4. Prokuratorowi służy też prawo udziału w każdym stadium postępowania. Prokurator zgłasza swoje przystąpienie do wszczętego postępowania w formie podania w rozumieniu art. 63 *K.p.a.* Organ prowadzący postępowanie jest związany oświadczeniem prokuratora o przystąpieniu do postępowania.
5. Organ ma obowiązek (nie prawo) zawiadomienia prokuratora o wszczęciu postępowania lub o toczącym się postępowaniu, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny, w szczególności w sytuacjach, gdy w związku z przedmiotem postępowania istnieje konieczność zastosowania ochrony karnej określonych dóbr (m.in. zabytków).
6. Gdy prokurator bierze udział w postępowaniu, służą mu prawa strony.

### 2.3. Inne podmioty

Wypada ponadto wspomnieć o dwóch podmiotach, które mogą brać udział w postępowaniach administracyjnych na prawach strony. Są to:

- 1) Rzecznik Praw Obywatelskich – zgodnie z przepisem art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) Rzecznik ten może, po zbadaniu sprawy, zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi. Przepis ten, określając uprawnienia Rzecznika, odsyła zatem do omówionych wyżej zasad udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym.
- 2) Inspekcja Ochrony Środowiska – na podstawie przepisu art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.), organy Inspekcji Ochrony Środowiska, w razie stwierdzenia nieprawidłowo-

ści w zakresie ochrony środowiska w działalności organu administracji państwowej, rządowej lub organu samorządu terytorialnego, kierują wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego (powoduje wydanie przez organ, do którego wystąpienie skierowano, postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu) lub o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu (należałoby przyjąć, że jest sam z siebie podstawą dopuszczenia i nie wymaga wydania osobnego postanowienia o dopuszczeniu do postępowania). Ustęp 3 tego artykułu stanowi, że w przypadku skierowania ww. wystąpienia organom Inspekcji Ochrony Środowiska przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Przepisów o udziale na prawach strony w postępowaniu administracyjnym nie stosuje się natomiast do wspólnot samorządowych i jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego (np. sołectwa, osiedla, dzielnice). Przepisy ustaw samorządowych nie przyznają im takiego statusu, może być on zatem przyznany w przepisach szczególnych. Przyznanie praw procesowych stronie podmiotom, gdy nie ma ku temu podstaw prawnych, stanowi naruszenie prawa, godząc w chronione prawa jednostki.

#### **Reasumując:**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich może zwrócić się o wszczęcie postępowania, wnieść skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi.
2. Inspekcja Ochrony Środowiska, w razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie ochrony środowiska w działalności organu administracji, mogą żądać wszczęcia postępowania (powoduje wydanie przez właściwy organ postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu) lub dopuszczenia do udziału w toczącym się postępowaniu (wniosek jest sam z siebie podstawą dopuszczenia). Organom Inspekcji Ochrony Środowiska przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym.

## **Bibliografia selektywna**

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1998
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2002
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004
- Bielski P., *Zdolność prawna wspólnoty mieszkaniowej – problem modelu regulacji prawnej*, „Rejent” 2007/3/32
- Bończak-Kucharczyk E., *Własność lokali, wspólnoty mieszkaniowe*, Warszawa 2002
- Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989
- Drela M., *Własność zabytków*, Warszawa 2006
- Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1992
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005
- Kozińska J., *Status prawny zarządu wspólnoty mieszkaniowej – zagadnienia wybrane*, „Rejent” 2003/12/114
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Tom I i II, Warszawa 2005
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006
- Soldani A., Jankowski D., *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Warszawa 2004
- System informacji prawnej LEX Omega
- Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005
- Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002

---

---

## **Wykaz najczęściej używanych skrótów**

- K.c. – Kodeks cywilny  
K.p.c. – Kodeks postępowania cywilnego  
K.p.a. – Kodeks postępowania administracyjnego  
KRS – Krajowy Rejestr Sądowy  
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny  
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny