

Michał Michalik

Strona w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej

Roczniki Administracji i Prawa 14/2, 167-181

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

STRONA W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

WSTĘP

Genezy pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym należy doszukiwać się w postępowaniu sądowym, bowiem postępowanie administracyjne przejęło od postępowania sądowego to pojęcie, nadając mu swoiste znaczenie¹. Sama zaś nazwa strony odnosi się do uczestnika jakiegoś sporu, stronnictwa, obozu². Pojęcie strony jest o tyle istotne, gdyż każde postępowanie administracyjne zawsze musi toczyć się z jej udziałem i zmierza ono do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w której konieczne jest ustalenie podmiotu mającego interes prawny oraz przedmiotu sprawy. Postępowanie, które toczyłoby się bez udziału strony, miałoby znamiona postępowania nieistniejącego. Pojęcie strony będzie również kluczowym elementem wyznaczającym stosunek administracyjnoprawny, w ramach którego ujmuje się dwa podmioty, a mianowicie: organ i adresata działań organu³. Charakterystyczne pozostaje przy tym, iż instytucja strony postępowania administracyjnego nie była ani nie jest kształtowana tylko przepisami samej procedury administracyjnej. Zawsze będzie regulował ją zespół przepisów czerpanych z procedury, z aktów prawnych, do których jest odesłanie bezpośrednie, z różnych ustaw mających zastosowanie do sprawy administracyjnej, co daje podstawę do przypisania stronie cech instytucji prawnej⁴.

POJĘCIE STRONY I INTERESU PRAWNEGO W PRZEPISACH KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO ORAZ W DOKTRYNIE

Aby przejść do określenia, jakie podmioty mogą uzyskać status strony postępowania nieważnościowego, konieczne jest odwołanie się do legalnej definicji pojęcia strony zawartej w art. 28 KPA, który stanowi, iż stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub

* mgr; absolwent kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Obecnie wykonuje zawód notariusza, prowadząc kancelarię notarialną w Katowicach.

¹ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 7.

² E. Sobol, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993, s. 887.

³ Szerzej na temat pojęcia stosunku administracyjnoprawnego: S. Nitecki, *Stosunek administracyjnoprawny a samorząd terytorialny*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 507-515.

⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, tom 9, Warszawa 2010, s. 123.

obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Regulacja art. 28 KPA zawiera zatem postanowienia dwóch odrębnych od siebie norm prawnych. Normy te są od siebie niezależne, bo zastosowanie jednej z nich wyłącza stosowanie drugiej⁵. Postępowanie administracyjne nie może bowiem być wszczęte jednocześnie i z urzędu, i na wniosek strony. Obydwie normy prawne są rozdzielone słowem „albo”, które wprowadza alternatywę rozłączną⁶. Pierwsza definicja zawarta w art. 28 KPA będzie odnosiła się zatem do podmiotu zachowującego się biernie, zaś druga do podmiotu zachowującego się czynnie⁷.

Na tle powyższej definicji dostrzec można, iż kluczowymi kryteriami, jakimi ustawodawca operuje, wyznaczając pojęcie strony, będą interes prawny oraz obowiązek. Podkreślenia wymaga, iż w żadnym akcie normatywnym dotyczącym prawa administracyjnego nie zawarto legalnej definicji pojęcia „interes prawny”. Stąd też określenie jego znaczenia pozostaje nadal zadaniem doktryny prawa i orzecznictwa⁸.

Odnosnie do samej definicji interesu prawnego, za W. Jakimowiczem, na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuję, iż: „interes jest złożoną relacją między oceną stanu obiektywnego a tym stanem oraz między tym stanem a korzyścią i w sytuacji, gdy istnieje tylko w przekonaniu osoby występującej w tej relacji jako podmiot korzyści, przybiera charakter subiektywny, natomiast gdy istnieje niezależnie od przekonania tej osoby, może być określany jako interes obiektywny”⁹. O tym, czy interes będzie miał charakter prawny, decyduje treść przepisów prawa materialnego (bądź też wyjątkowo procesowego). Interes prawny istnieje zatem wówczas, gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie bądź normach prawnych¹⁰. Pomimo że kategoria interesu prawnego jest z zasady osadzona swymi źródłami w prawie materialnym, nabiera ona jednak swojego praktycznego wymiaru głównie na gruncie procedur, w których ów interes jest urzeczywistniany. Przyjąć można, iż norma materialnoprawna kreująca interes prawny pozostaje w uśpieniu do chwili zetknięcia się z normami proceduralnymi¹¹. Tematyką interesu prawnego zajmuje się również szeroko orzecznictwo, i tak NSA w wyroku z dnia 26 października 1999 roku¹² podkreślił: „Interes prawny powinien być rozumiany jako zobiektywizowana, czyli realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej”, zaś w innym wyroku z dnia 27 września 1999 roku¹³ stwierdził: „Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa materialnego powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu (...) albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu”.

⁵ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 88.

⁶ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2006, s. 139.

⁷ Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 17.

⁸ A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 184.

⁹ W. Jakimowicz, *Wykładnia prawa administracyjnego*, Kraków 2006, s. 116.

¹⁰ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 235.

¹¹ A.S. Duda, *Interes prawny...*, s. 183.

¹² Wyrok NSA (niepubl.) z dnia 26 października 1999 roku, sygn. IV SA 1693/97.

¹³ Wyrok NSA (niepubl.) z dnia 27 września 1999 roku, sygn. IV SA 1285/98.

Zasygnalizować w tym miejscu należy, iż podstawowym problemem, jaki rodzi się na tle regulacji art. 28 KPA, jest określenie etapu postępowania, w jakim badana ma być kwalifikacja materialna podmiotu żądającego od organu administrującego wydania decyzji. Na tym tle wyróżnić można dwie przeciwstawne koncepcję. Koncepcja obiektywna strony postępowania opiera się na twierdzeniu, iż stroną postępowania może być tylko ten podmiot, wobec którego zostanie wcześniej ustalone istnienie interesu prawnego wynikającego z prawa materialnego. Strona jest więc kategorią przepisów prawa materialnego¹⁴. Natomiast koncepcja subiektywna pojmowania legitymacji procesowej strony opiera się na woli osoby, która żąda wszczęcia postępowania administracyjnego przez organ. A zatem zgodnie z tą koncepcją każdy podmiot będący przekonany o dysponowaniu interesem prawnym, który podlega realizacji w postępowaniu administracyjnym, będzie stroną tego postępowania. Stosunek procesowy powstaje więc z mocy samego wniesienia podania, niezależnie od tego, czy w ogóle istnieje odpowiedni stosunek materialnoprawny¹⁵.

Wydaje się, iż w obowiązującym stanie prawnym argumentem przemawiającym za przyjęciem koncepcji obiektywnej będzie regulacja art. 61a § 1 KPA, który stanowi m.in., że w sytuacji, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Zatem badanie interesu prawnego musi poprzedzić wszczęcie postępowania. Funkcję elementu wspierającego taki kierunek rozumienia przepisu, zmierzający do przyjęcia obiektywnej koncepcji strony postępowania, zdaje się pełnić nadto regulacja art. 61a § 2 KPA¹⁶, przewidująca dopuszczalność zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, a w konsekwencji zapewniająca sądową kontrolę tego rozstrzygnięcia. Zgodzić się jednak należy z G. Łaszczycą, który twierdzi, że: „w sytuacji natomiast, gdy przesądzenie o interesie prawnym osoby w danej sprawie administracyjnej wymaga podjęcia odpowiednich czynności wyjaśniających (z reguły grupy czynności dowodowych koniecznych dla zweryfikowania twierdzenia osoby co do jej interesu prawnego), przyjąć trzeba, że czynności te wymagają realizacji w granicach postępowania administracyjnego”¹⁷. Pojęcie obowiązku, którym oprócz interesu prawnego posługuje się art. 28 KPA, powinno być natomiast rozumiane jako powinność pewnego zachowania się określonego nakazem czy zakazem¹⁸.

STRONA POSTĘPOWANIA W SPRAWIE STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Podjmując się problematyki strony postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, należy również mieć na uwadze przedmiot postępowania nieważnościowego, którym

¹⁴ Tak też W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 70.

¹⁵ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków – Warszawa 1964, s. 167.

¹⁶ G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 187.

¹⁷ *Ibidem*, s. 188.

¹⁸ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 289.

jest sprawa procesowa – rozpoznanie i rozstrzygnięcie w trybie unormowanym przepisami prawa procesowego zgodnego z przepisami, głównie materialnego prawa administracyjnego, rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej materialnej, a zatem jej prawidłowości pod kątem kwalifikowanych wad prawnych decyzji administracyjnej kończącej postępowanie zwykłe lub nadzwyczajne¹⁹. Tak wyznaczony przedmiot postępowania determinował będzie inny zakres podmiotowy sprawy niż w postępowaniu głównym, ponieważ w postępowaniu nieważnościowym nie chodzi o weryfikację rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach stron, lecz o byt prawny decyzji dotkniętej wadami dającymi podstawę do stwierdzenia jej nieważności, albo stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa²⁰. NSA w wyroku z dnia 23 września 2010 roku²¹ podkreślił: „Nie zawsze musi zachodzić tożsamość między podmiotami w postępowaniu zwykłym i w postępowaniu, którego przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji, niemniej jednak to przedmiot decyzji badanej, określa krąg podmiotów będących stroną postępowania zarówno zwykłego, jak i prowadzonego w tzw. trybie nieważnościowym”. Interes prawny w postępowaniu nieważnościowym będzie wiązał się zatem zawsze z decyzjami administracyjnymi (postanowieniami), które zostały wydane w postępowaniu głównym i które poprzez swoją wadliwość, polegającą na ciężkim kwalifikowanym naruszeniu prawa materialnego, powodują powstanie po stronie podmiotu interesu prawnego w ich wyeliminowaniu z obrotu prawnego. Legitymacja ma zatem związek z twierdzeniem podmiotu, iż decyzja wadliwa dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku.

W tym świetle trafna wydaje się definicja strony postępowania nieważnościowego zaproponowana przez B. Adamiak, zdaniem której „stroną w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji będzie każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy decyzja administracyjna, której żąda weryfikacji lub która jest przedmiotem weryfikacji w postępowaniu wszczętym z urzędu”²². Stroną postępowania nieważnościowego będzie więc zawsze automatycznie każda strona postępowania głównego, w którym wydano wadliwą decyzję, z uwagi na to, że weryfikacja decyzji pod kątem kwalifikowanych wad prawnych dotykać będzie sfery interesu prawnego lub obowiązku takich podmiotów. W każdej sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji konieczne będzie jednak badanie, czyjego interesu prawnego lub obowiązku poza stronami postępowania głównego dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji, bowiem może zdarzyć się i tak, że skutki stwierdzenia nieważności decyzji będą dotyczyły podmiotów, które nie brały udziału w postępowaniu głównym i podmioty takie staną się stronami postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

Na tym tle zauważyć można sporą ewolucję, jaka zaszła w orzecznictwie NSA. W wyroku NSA z dnia 8 kwietnia 1988 roku²³ zawężono krąg podmiotów postępowania nie-

¹⁹ B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, z. 8, s. 29.

²⁰ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego...*, s. 264.

²¹ Wyrok NSA z dnia 23 września 2010 roku, sygn. II OSK 1399/09, Lex nr 746509.

²² B. Adamiak, *Przedmiot...*, s. 35.

²³ Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1988 roku, sygn. IV SA 878/ 87, GAP 1989, nr 9, s. 45 z komentarzem H. Starzewskiego.

ważnościowego tylko do stron postępowania zakończonych weryfikowaną decyzją. Tak zakreślony krąg podmiotów postępowania mógł być jedynie rozszerzony na podmioty uprawnione do wszczynania postępowania weryfikacyjnego, w szczególności prokuratora. Osoby, które uważały, że w postępowaniu zakończonym weryfikowaną decyzją służyły im prawa strony, ale nie brały w nim udziału bez własnej winy, zdaniem sądu mają uprawnienie do żądania wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 KPA (wznowienie postępowania z tej przyczyny, iż strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu). Powyższy pogląd uległ daleko idącej zmianie w wyroku NSA z dnia 12 stycznia 1994 roku²⁴, a mianowicie przyjęto, iż zasady określone w przepisach art. 61 § 4 i art. 28 KPA obowiązują również w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, o którym mowa w art. 157 KPA. Stroną zaś postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji jest nie tylko strona postępowania zwykłego zakończonym wydaniem kwestionowanej decyzji, lecz również każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji. Bez względu na granice żądania strony domagającej się wszczęcia postępowania nieważnościowego organ nadzoru stwierdza nieważność decyzji lub wydanie jej z naruszeniem prawa w takim zakresie, w jakim ustali występowanie wady określonej w art. 156 § 1 KPA²⁵. W wypadku bowiem gdyby organ prowadzący postępowanie przyjął automatycznie, że stronami postępowania nieważnościowego są strony postępowania zwykłego, prowadziłoby to do zwolnienia organu prowadzącego postępowanie nieważnościowe od ustalenia stron tego postępowania, co w konsekwencji narażałoby ten organ na zarzut wydania decyzji z naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, będącej jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego, sformułowanej w art. 10 § 1 KPA²⁶. A zatem nie zawsze musi zachodzić tożsamość między podmiotami w postępowaniu zwykłym i w postępowaniu, którego przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji, niemniej jednak to przedmiot decyzji badanej określa krąg podmiotów będących stroną postępowania zarówno zwykłego, jak i prowadzonego w tzw. trybie nieważnościowym²⁷. Zaznaczenia wymaga również, że stronami postępowania nieważnościowego mogą być też podmioty, do których kierowane są postanowienia wydawane w toku postępowania głównego²⁸. Pamiętać należy przy tym, iż postanowienia mogą być kierowane do wszystkich uczestników postępowania, a zatem: stron, do organizacji społecznych, które żądają dopuszczenia ich do udziału w postępowaniu na prawach strony, do biegłych, świadków, osób posiadających przedmiot oględzin, a nawet do tych osób, które uczestniczą w rozprawie

²⁴ Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 1994 roku, sygn. II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32.

²⁵ Tak też WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 kwietnia 2011 roku, sygn. IV SA/Wa 248/11, Lex nr 995602.

²⁶ Pogląd wyrażony w wyroku WSA w Opolu z dnia 17 maja 2010 roku, sygn. II SA/Op 198/10, LEX nr 674328.

²⁷ Pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 23 września 2010 roku, sygn. II OSK 1399/09, LEX nr 746509.

²⁸ Przy czym przedmiot postępowania nieważnościowego rozciąga się tylko na postanowienia, na które służy zażalenie oraz postanowienia wydane w wyniku zażalenia. Nie obejmuje on natomiast postanowień, na które nie służy zażalenie, z wyjątkiem tych wynikających z art. 134 KPA, tj. na postanowienie stwierdzające niedopuszczalność odwołania oraz postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania, za: M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, Warszawa 2011, s. 940.

administracyjnej²⁹, stąd też katalog podmiotów, które mogą być potencjalnie stronami postępowania nieważnościowego, jest stosunkowo szeroki.

Interes prawny do występowania jako strona w postępowaniu nieważnościowym będzie miała też osoba, do której skierowana została decyzja administracyjna, mimo że nie była ona stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 KPA). Przesłanka ta stanowi wadliwość decyzji administracyjnej, polegającą na rozstrzygnięciu decyzją sytuacji prawnej podmiotu, który w świetle przepisów prawa materialnego nie ma interesu prawnego w danej sprawie administracyjnej³⁰. Jak zauważa J. Borkowski, z zaistnieniem okoliczności przewidzianych w przesłance określonej w art. 156 § 1 pkt 4 KPA mamy do czynienia w sytuacji, gdy decyzja powinna być skierowana do kogoś innego, a kto inny został przez organ administracyjny wskazany jako jej adresat wskutek: błędu, niedopatrzenia, wadliwej ewidencji, czy też przestarzałych danych z rejestru. Osoba ta nie była więc stroną w rozumieniu przepisu art. 28 KPA, a tylko jako strona została potraktowana, jednakże wskutek „obdarzenia” jej decyzją dla niej w samej rzeczy nie przeznaczoną, staje się ona stroną w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji³¹.

W orzecnictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że w przypadku przesłanki określonej w art. 156 § 1 pkt 4 KPA nie chodzi o omyłkę w doręczeniu decyzji, lecz o rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach osoby niebędącej stroną. NSA w wyroku z dnia 19 stycznia 2007 roku³² zauważa: „Stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 KPA można stosować tylko do kwalifikowanego naruszenia prawa przez skierowanie decyzji do jednostki, która w świetle przepisów prawa nie jest stroną postępowania w danej sprawie. Przy ocenie stopnia naruszenia przepisów prawa należy uwzględnić zatem sytuację, czy w toku postępowania prowadzono czynności wobec jednostki, która jest stroną w sprawie. Jeżeli z materiałów dowodowych wynika, że całe postępowanie było prowadzone wobec strony w rozumieniu art. 28 KPA, a jedynie w decyzji omyłkowo określono stronę, nie ma podstaw do stosowania sankcji nieważności decyzji”.

Należy zatem przyjąć, że względu na istotę nieważności decyzji wiążącej się z nieprawidłowym ukształtowaniem stosunku prawnego, iż w przypadku przesłanki określonej w art. 156 § 1 pkt 4 KPA chodzi tu jedynie o skierowanie decyzji do osoby, co prawda niebędącej stroną, ale mylnie traktowanej jako strona postępowania³³. Dodatkowo w doktrynie zwraca się uwagę na to, że gdy w postępowaniu administracyjnym bierze udział wiele stron o różnych interesach, może pojawić się problem w ocenie ważności decyzji wynikający z tego, że decyzję skierowano do stron oraz także do jakiegoś podmiotu, który stroną nie był. Wyłania się wtedy pytanie o zakres stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. W przypadku gdy daje się wydzielić z rozstrzygnięcia sprawy decyzję częściową, to tylko do niej można ograniczyć stwierdzenie nieważności³⁴. Nie będzie natomiast przy-

²⁹ J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 112.

³⁰ B. Adamiak, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984, s. 65.

³¹ J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, s. 114.

³² Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2007 roku, sygn. I OSK 350/06, Lex nr 291195.

³³ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 356-357.

³⁴ J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, s. 114-115.

czyną nieważności decyzji określoną w art. 156 § 1 pkt 4 KPA użycie w decyzji administracyjnej niepełnej nazwy strony³⁵. Przesłanka określona w art. 156 § 1 pkt 4 KPA będzie dotyczyła także postanowień. W każdym przypadku jednak trzeba zgodnie z treścią art. 126 KPA ustalić, czy postanowienie jest zaskarżalne w drodze zażalenia i po stwierdzeniu, że ten środek zaskarżenia służy uczestnikowi postępowania, można dopiero uznać, że dopuszczalne będzie odpowiednie zastosowanie do tego postanowienia i do uczestnika postępowania, będącego jego adresatem, przepisu art. 156 § 1 pkt 4 KPA³⁶. Postanowienie musi być traktowane zatem jako dotknięte wadą nieważności w każdym przypadku skierowania go do adresata, który nie był w postępowaniu podmiotem praw lub obowiązków, o jakich rozstrzygnięto w postanowieniu³⁷. W orzecznictwie wskazuje się m.in. następujące przykłady skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie³⁸:

- wskazanie jako adresata decyzji osoby piastującej określone stanowisko w jednostce organizacyjnej będącej stroną postępowania, np. skierowanie decyzji administracyjnej imiennie do prezesa spółdzielni, której interesu prawnego dotyczy postępowanie³⁹;
- uznanie organu osoby prawnej za podmiot praw i obowiązków wynikających z decyzji administracyjnej⁴⁰;
- skierowanie decyzji do ustanowionego w sprawie pełnomocnika strony⁴¹;
- skierowanie decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego do jego użytkownika, który nie jest właścicielem ani zarządcą tego obiektu⁴².

Nieco inaczej będzie się kształtowała sytuacja w przypadku, gdy decyzja administracyjna została skierowana do osoby zmarłej. W tym miejscu należy dokonać rozróżnienia na dwie sytuacje, a mianowicie: wszczęcia postępowania administracyjnego wobec osoby już nieżyjącej oraz gdy wystąpiła okoliczność w postaci śmierci strony w toku postępowania, a pomimo zaistnienia tej okoliczności organ prowadzący postępowanie wydał decyzję administracyjną, której adresatem była taka osoba. W pierwszej sytuacji wszczęcie postępowania administracyjnego wobec osoby zmarłej skutkowało będzie nieistnieniem postępowania administracyjnego. Nie możemy bowiem mówić o postępowaniu wtedy, gdy nie ma podmiotu, o którego prawach (obowiązках) organ administrujący orzeka. Decyzje wydane w takim postępowaniu są decyzjami nieistniejącymi⁴³. Natomiast z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA), stanowiącym podstawę stwierdzenia nieważności decyzji, będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy pomimo śmierci strony, jaka miała miejsce w toku postępowania, organ administracyjny prowadzący postępowanie skierował decyzję do takiej strony⁴⁴. W wypadku natomiast gdy zmarła strona jest jednym z kilku adresatów

³⁵ Tak też NSA w wyroku (niepubl.) z dnia 14 lutego 1986 roku, sygn. II SA 1307/85.

³⁶ J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, s. 112-113.

³⁷ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego...*, s. 270.

³⁸ Za: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 870.

³⁹ Wyrok NSA (niepubl.) z dnia 30 września 1999 roku, sygn. IV SA 1357/97.

⁴⁰ Wyrok NSA (niepubl.) z dnia 31 marca 1998 roku, sygn. IV SA 884/96.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1992 roku, sygn. V SA 494/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 102.

⁴² Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 1986 roku, sygn. II SA 2562/85, GAP 1986, nr 10, s. 47.

⁴³ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 48-49.

⁴⁴ Tak też B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nie istniejących*, AUWr Nr 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 11-12.

decyzji administracyjnej, zasadne będzie stwierdzić nieważność decyzji w tej części, jaka dotyczy zmarłego adresata, o ile w okolicznościach danej sprawy jest to możliwe.

Weryfikacja istnienia interesu prawnego po stronie podmiotu należy do obowiązków organu prowadzącego postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Z zasady oficjalności wyrażonej w art. 7 KPA wynika ciążący na organie prowadzącym postępowanie obowiązek wyznaczenia prawidłowych podmiotowych granic postępowania. NSA w wyroku z dnia 26 czerwca 1998 roku⁴⁵ podkreśla: „Organ administracji (...) obowiązany jest z urzędu ustalić, kto ma w danej sprawie interes prawny lub obowiązek. Nawet w przypadku wszczęcia postępowania na wniosek strony, organ administracyjny nie może tylko jej gwarantować udziału, lecz jest obowiązany z urzędu ustalić, kto ma w danej sprawie interes prawny lub obowiązek”⁴⁶. Ustalenie czy podmiot, który wnosi żądanie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, legitymuje się interesem prawnym, następuje w fazie postępowania wstępnego. Zgodnie z regulacją art. 61a KPA stwierdzenie przez organ braku interesu prawnego podmiotu w postępowaniu skutkowało będzie wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, na które przysługiwało będzie podmiotowi zażalenie. W regulacji tej widać wyraźne nawiązanie do obiektywnej koncepcji legitymacji procesowej strony. Stwierdzenie jednakże przez organ braku interesu prawnego po stronie wnioskującego o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, przy jednoczesnym zaistnieniu uprawdopodobnienia wystąpienia wady decyzji wyliczonej w art. 156 § 1 KPA, nakłada na organ obowiązek wszczęcia postępowania z urzędu⁴⁷. Należy przy tym pamiętać, iż na stronie postępowania nie ciąży obowiązek badania ważności decyzji (postanowienia) i wnoszenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji⁴⁸. Możliwość złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji należy zawsze traktować w kategorii uprawnienia, a nie obowiązku strony.

CHARAKTERYSTYKA ŹRÓDEŁ INTERESU PRAWNEGO STRONY W POSTĘPOWANIU NIEWAŻNOŚCIOWYM

Rozważenia wymaga również problem specyfiki interesu prawnego strony w postępowaniu nieważnościowym. Interes prawny znajduje bowiem zawsze oparcie w konkretnej normie lub normach prawnych, tylko bowiem takie normy stanowić mogą podstawę legitymacji strony do wystąpienia w postępowaniu. Do żądania stwierdzenia nieważności przez podmiot niewystarczające będzie zatem wskazanie na ogólne posiadanie interesu prawnego, nieznajującego oparcia w obowiązujących normach prawnych⁴⁹. Jednakże niejako nieco odmiennie do zaprezentowanego stanowiska w części orzeczeń NSA pod-

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1998 roku, sygn. SA/LU 684/97, Lex nr 34726.

⁴⁶ Dodatkowo zgodnie z regulacją art. 61 § 4 KPA organ o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron zawiadamia wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

⁴⁷ Z.R. Kmiecik, *Uruchomienie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego ze względów prawnych*, ST 2009, nr 7-8, s. 125.

⁴⁸ J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, s. 57.

⁴⁹ Tak też WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 lutego 2007 roku, sygn. VII SA/Wa 1876/06, Lex nr 342195.

kreśla się, że interes prawny określonego podmiotu może być wyprowadzony z całokształtu okoliczności, jakie zaistnieją w danej sprawie⁵⁰. Bezsporne jednak jest, że niewystarczające do uzyskania statusu strony postępowania nieważnościowego przez podmiot będzie posiadanie jedynie interesu faktycznego, czyli sytuacji, w której określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę żądania stosownych czynności organu administracji publicznej⁵¹. Podobnie jak w postępowaniu głównym interes prawny strony postępowania nieważnościowego będzie cechował się tym, iż jest to interes indywidualny, własny podmiotu. Nie można go wywodzić zatem z sytuacji prawnej innego podmiotu, ani na taką sytuację prawną się powoływać. J. Zimmermann trafnie w tym kontekście zauważa: „Interesu prawnego nie można wywodzić wyłącznie z sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związki między nimi byłyby silne i nawet gdy związki te miałyby charakter nie tylko faktyczny, ale i prawny”⁵².

Poruszenia wymaga również charakterystyka źródeł interesu prawnego strony w postępowaniu nieważnościowym. I tak, w pierwszej kolejności źródłem tym będzie naruszenie przepisów administracyjnego prawa materialnego. Skutkiem naruszenia prawa materialnego jest bowiem zaistnienie wady godzącej w elementy podmiotowe, przedmiot, bądź to podstawę prawną stosunku prawnego, w wyniku czego dochodzi do nieprawidłowych skutków prawnych, albo do prawnej bezskuteczności decyzji⁵³. Źródła interesu prawnego strony w postępowaniu nieważnościowym będą również zakotwiczone w przepisach prawa procesowego⁵⁴. SN w wyroku z dnia 1 grudnia 1994⁵⁵ roku przyjął: „Nie osłabiając ważkości argumentu (...), że ustalenie interesu prawnego osoby uczestniczącej w postępowaniu następuje ostatecznie w wyniku konkretyzacji właściwego przepisu prawa materialnego, nie można przecież tracić z pola widzenia procesowych aspektów zagadnienia. Przecież chodzi tu z istoty rzeczy, o instytucje procesowe określone przede wszystkim w Kodeksie postępowania administracyjnego. Stroną jest – stosownie do art. 28 KPA – po pierwsze ten, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, oraz po drugie, każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Tak więc zwłaszcza w tym drugim przypadku, przymiot strony w jej aspekcie procesowym, tj. zdolności do występowania w postępowaniu w takim charakterze, uzyskuje każdy, kto wystąpi z odpowiednim procesowym żądaniem. Z kolei ten, kto na skutek swego żądania czynności organu administracyjnego uczestniczy w tym postępowaniu w charakterze strony, nie traci tego procesowego statusu tylko dlatego, że w decyzji organu administracyjnego zostanie ustalone (rozstrzygnięte), że nie przysługuje mu żadna ochrona. Negatywna dla strony de-

⁵⁰ Tak NSA w wyroku z dnia 3 sierpnia 2000 roku, sygn. I SA 565/99, Lex nr 54198.

⁵¹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 206.

⁵² J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 roku*, sygn. IV SA 646/95, OSP 1997, z. 4, poz. 83, t. I.

⁵³ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 611.

⁵⁴ Tak też SN w wyroku z dnia 1 grudnia 1994 roku, sygn. III ARN 64/94, OSNAPiUS 1995, nr 10, poz. 118.

⁵⁵ Wyrok SN z dnia 1 grudnia 1994 roku, sygn. III ARN 64/94, OSNAPiUS 1995, nr 10, poz. 118.

czyja administracyjna nie kończy procesowego bytu strony, która może kwestionować takie rozstrzygnięcie m.in. w ramach zwykłego postępowania odwoławczego, w ramach nadzwyczajnych środków kontroli decyzji ostatecznych, a wreszcie poprzez zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego (...). Niedopuszczalne jest ograniczenie prawa procesowego strony do zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji administracyjnych poprzez swoistą wstępną ocenę jej interesu prawnego w świetle norm prawa materialnego”.

Z powyższych rozważań sądu w cytowanym wyżej wyroku wynika wyraźne odwołanie do koncepcji subiektywnej legitymacji procesowej strony. Zgodzić się należy z tezą, iż przepisy prawa procesowego w pewnych sytuacjach stanowić mogą samoistne źródło legitymacji procesowej strony do występowania w postępowaniu. Gdyby jednak bezkrytycznie podzielić powyższy pogląd, przyjęć należałoby, iż status strony uzyska każdy, kto wystąpi z odpowiednim procesowym żądaniem, co pozostawałoby w oczywistej sprzeczności z regulacją art. 61a § 1 KPA, który nakazuje wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sytuacji, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną. Związek interesu prawnego z prawem procesowym przejawia się również w tym sensie, iż choć kategoria interesu prawnego jest osadzona swoimi źródłami w prawie materialnym, to swojego praktycznego znaczenia nabierała będzie na gruncie procedur, w których ów interes jest urzeczywistniany. Można przyjąć, iż najczęściej norma materialnoprawna kreująca interes prawny będzie pozostawała w „uśpieniu” do chwili zetknięcia się z normami proceduralnymi⁵⁶ i w takim znaczeniu należy również rozumieć, iż interes prawny jest zakotwiczony w przepisach prawa procesowego. I tak w nawiązaniu do powyższych uwag na gruncie postępowania nieważnościowego źródłem interesu prawnego strony będzie naruszenie szczególnie istotnych przepisów proceduralnych, takich jak dotyczących toku instancji, stosunku wzajemnego środków weryfikacji decyzji w trybie zwykłym, a w trybach nadzwyczajnych – dopuszczalności dysponowania postępowaniem i prawami przez strony postępowania. Przypadki działania wbrew przepisom proceduralnym będą kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA)⁵⁷. Co jednak istotne, naruszenie przepisów procesowych nie zawsze będzie powodowało powstanie po stronie podmiotu legitymacji wynikającej z przesłanki określonej w pkt 2 art. 156 § 1 KPA. Podążając za teorią gradacji wad prawa procesowego administracyjnego należy podkreślić, że tylko naruszenie przepisów procesowych nakazujących organowi obligatoryjne podjęcie czynności będzie się mieściło w znamionach przesłanki rażącego naruszenia prawa. Dodatkowo chodzi tu jedynie o przepisy procesowe niebudzące wątpliwości interpretacyjnych⁵⁸.

Kolejnym źródłem interesu prawnego strony w postępowaniu nieważnościowym mogą być również tzw. prawa refleksowe. Ich istota polega na tym, że nie kształtują one samoistnie prawa do postępowania administracyjnego, stanowią bowiem tylko podstawę do udziału w postępowaniu prowadzonym z urzędu w związku z żądaniem realizacji publicznego prawa podmiotowego, bądź też postępowania wszczętego w wyniku żądania jednostki dysponującej

⁵⁶ A.S. Duda, *Interes prawny...*, s. 183.

⁵⁷ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 611.

⁵⁸ B. Adamiak, *Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego*, PiP 2012, z. 3, s. 52-53.

interesem prawnym opartym o normę prawa materialnego administracyjnego. W takim układzie interes prawny „refleksowy” będzie dawał jednostce status strony postępowania z możliwością wykonywania wszelkich uprawnień procesowych przysługujących stronie, przy czym interes ten nie ma samodzielnego bytu prawnego. Aktualizuje się dopiero wtedy, kiedy zostaje zawiązane postępowanie administracyjne zmierzające do wydania decyzji. Natomiast po wydaniu decyzji, a zwłaszcza decyzji merytorycznej wpływającej na ten interes, uzyskuje on pewną samodzielność, stanowiąc podstawę np. do wnoszenia przez stronę zwyczajnych i nadzwyczajnych środków prawnych⁵⁹. Źródłem interesu prawnego opartego na prawie refleksowym będą najczęściej przepisy prawa cywilnego regulujących stosunki własnościowe lub zobowiązaniowe⁶⁰. NSA w wyroku z dnia 24 września 1993 roku⁶¹ przesądził, że „w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji przejmującej na własność państwa nieruchomości, która następnie została skomunalizowana, stroną postępowania w rozumieniu art. 28 KPA jest gmina, która stała się właścicielką tej nieruchomości w wyniku komunalizacji”. Zauważyć należy dodatkowo, że prawo cywilne może stanowić również samodzielną podstawę legitymacji procesowej strony w postępowaniu nieważnościowym. W wyroku NSA z dnia 20 marca 2008 roku⁶² akcentuje się, iż: „źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 KPA, może być także prawo cywilne, w szczególności prawo rzeczowe. Istotne jest, aby pomiędzy sytuacją prawną danego podmiotu a przedmiotem postępowania istniał związek polegający na tym, że akt stosowania obowiązującej normy prawa materialnego może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes taki powinien być bezpośredni, konkretny i realny”. Przykładem podmiotu, który opiera swoją legitymację do występowania w postępowaniu nieważnościowym na prawie cywilnym, może być osoba, która posiada tytuł prawny do nieruchomości, w sytuacji gdy postępowanie dotyczy stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowej⁶³.

Legitymacja strony do występowania w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji może również wynikać z następstwa materialnoprawnego, od którego należy odróżnić następstwo procesowe uregulowane w art. 30 § 4 KPA, które może mieć miejsce jedynie w toku postępowania. Przez następstwo materialnoprawne w prawie administracyjnym materialnym rozumie się sytuacje, w których jeden podmiot, zewnętrzny względem administracji, przejmuje prawa i obowiązki administracyjnoprawne innego podmiotu, skutkiem czego powstaje nowy stosunek administracyjnoprawny (zewnętrzny)⁶⁴.

W orzecznictwie sądowym za stronę uznano następcę prawnego przedsiębiorstwa państwowego. NSA w wyroku z dnia 1 sierpnia 2001 roku⁶⁵ przesądził następująco: „Następca prawny przedsiębiorstwa państwowego, które zostało uwłaszczone, jest uprawniony do żądania stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w części dotyczącej odpłatności

⁵⁹ Za A. Matan, *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, „Casus” 2005, nr 35, s. 10.

⁶⁰ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 204.

⁶¹ Wyrok NSA z dnia 24 września 1993 roku, sygn. SA/Kr 299/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 141.

⁶² Wyrok NSA z dnia 20 marca 2008 roku, sygn. I OSK 2016/06, Lex nr 505371.

⁶³ Tak też NSA w wyroku z dnia 30 października 2003 roku, sygn. I SA 3087/01, Legalis.

⁶⁴ E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 42.

⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2001 roku, sygn. I SA 2224/99, ONSA 2002, nr 4, poz. 149.

za nabyte budynki na mocy art. 40 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁶⁶, przewidującego wstąpienie kupującego lub przejmującego przedsiębiorstwo we wszelkie prawa i obowiązki poprzednika, bez względu na charakter stosunku prawnego, z którego wynikają”. Podobnie w wyroku NSA z dnia 26 stycznia 1995 roku⁶⁷ podkreśla się, iż w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o oddaniu w użytkowanie wieczyste gruntu, wszczętym po przeniesieniu przez użytkownika wieczystego swych praw na inną osobę, stroną postępowania prowadzonego w trybie art. 157 § 2 KPA jest ta osoba.

Zaznaczenia wymaga również, iż w postępowaniu nieważnościowym podobnie jak w postępowaniu głównym zdarzają się sytuacje, gdy wyznaczenie podmiotowych granic postępowania nie następuje według kryterium interesu prawnego, a opiera się na tzw. „stronie z mocy przepisu szczególnego”. Zatem ustawodawca wskazuje w konkretnym przepisie *expressis verbis*, jakim podmiotom przysługuje przymiot strony postępowania, bądź też wymienia niektóre tylko strony postępowania, pozostawiając organom stosującym prawo możliwość dokonania kwalifikacji również innych podmiotów jako stron w oparciu o kryteria wskazane w art. 28 KPA⁶⁸. Co istotne z punktu widzenia wskazania podmiotowych granic postępowania nieważnościowego, wyznaczenie przez ustawodawcę w przepisach szczególnych katalogu stron postępowania będzie również wiążące dla organu prowadzącego postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. WSA w wyroku z dnia 10 czerwca 2010 roku⁶⁹ przesądził: „Pomimo że postępowanie nieważnościowe jest postępowaniem odrębnym od postępowania prowadzonego w trybie zwykłym, to do ustalenia kręgu stron, co do zasady, zastosowanie znajduje art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane⁷⁰. Stosownie do treści tego przepisu stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest jedynie inwestor”.

PODSUMOWANIE

Reasumując, zauważyć należy, iż interes prawny strony postępowania nieważnościowego będzie niewątpliwie determinowany przez wady materialnoprawne decyzji określone w art. 156 § 1 KPA, które to wady dotyczą nie tylko interesu prawnego strony postępowania głównego zakończonego weryfikowaną decyzją, ale także mogą dotyczyć interesu prawnego innych podmiotów, które w postępowaniu głównym nie brały udziału. Tak szeroko zakreślony krąg podmiotów, które potencjalnie mogą uzyskać status strony postępowania nieważnościowego, będzie niewątpliwie związany z celem postępowania nieważnościowego, który polega na eliminacji ze skutkiem *ex tunc* decyzji administracyjnych dotkniętych najcięższymi kwalifikowanymi wadami prawnymi określonymi w art. 156 § 1 KPA, których pozostanie w obrocie prawnym nie może mieć miejsca w państwie

⁶⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. nr 118, poz. 561, ze zm.

⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1995 roku, sygn. I SA 1909/93, PiP 1995, nr 9, poz. 48.

⁶⁸ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu*, s. 223 i 228.

⁶⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2010 roku, sygn. VII SA/Wa 650/10, Lex nr 644035.

⁷⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, Dz.U. 2010 nr 243, poz. 1623, ze zm.

praworządnym. Interes ten nie będzie też dotyczył, jak to ma miejsce w postępowaniu głównym, rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach strony w drodze decyzji administracyjnej, bowiem jego istota będzie skupiona na weryfikacji wadliwej decyzji zapadłej w postępowaniu głównym poprzez stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa w takim zakresie, w jakim organ ustali występowanie wady określonej w art. 156 § 1 KPA. Źródłem tego interesu będzie przede wszystkim naruszenie norm administracyjnego prawa materialnego, przy czym może zdarzyć się i tak, że podmiot będzie opierał swoją legitymację do występowania w postępowaniu nieważnościowym na naruszeniu norm procesowego prawa administracyjnego, czy też na przepisach prawa cywilnego.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006.
- Adamiak B., Borkowski J., Skoczylas A., *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, tom 9, Warszawa 2010.
- Adamiak B., *Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego*, PiP 2012, z. 3.
- Adamiak B., *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984.
- Adamiak B., *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, z. 8.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- Adamiak B., *Zagadnienie decyzji nie istniejących*, AUWr Nr 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990.
- Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Jakimowicz W., *Wykładnia prawa administracyjnego*, Kraków 2006.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, Warszawa 2011.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Kmiecik Z.R., *Uruchomienie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego ze względów prawnych*, ST 2009, nr 7-8.
- Kmiecik Z.R., *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków – Warszawa 1964.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Łaszczycza G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Matan A., *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, „Casus” 2005, nr 35.
- Nitecki S., *Stosunek administracyjnoprawny a samorząd terytorialny*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
Sobol E., *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993.
Szczygłowska E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009.
Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 roku*, sygn. IV SA 646/95, OSP 1997, z. 4, poz. 83, t. I.

Orzecznictwo w porządku chronologicznym:

Wyrok NSA (niepubl.) z dnia 14 lutego 1986 roku, sygn. II SA 1307/85.
Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 1986 roku, sygn. II SA 2562/85, GAP 1986, nr 10.
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1988 roku, sygn. IV SA 878/ 87, GAP 1989, nr 9.
Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1998 roku, sygn. SA/LU 684/97, Lex nr 34726.
Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1992 roku, sygn. V SA 494/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 102.
Wyrok NSA z dnia 24 września 1993 roku, sygn. SA/Kr 299/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 141.
Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 1994 roku, sygn. II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32.
Wyrok SN z dnia 1 grudnia 1994 roku, sygn. III ARN 64/94, OSNAPIUS 1995, nr 10, poz. 118.
Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1995 roku, sygn. I SA 1909/93, PiP 1995, nr 9, poz. 48.
Wyrok NSA (niepubl.) z dnia 31 marca 1998 roku, sygn. IV SA 884/96.
Wyrok NSA (niepubl.) z dnia 27 września 1999 roku, sygn. IV SA 1285/98.
Wyrok NSA (niepubl.) z dnia 30 września 1999 roku, sygn. IV SA 1357/97.
Wyrok NSA (niepubl.) z dnia 26 października 1999 roku, sygn. IV SA 1693/97.
Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2000 roku, sygn. I SA 565/99, Lex nr 54198.
Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2001 roku, sygn. I SA 2224/99, ONSA 2002, nr 4, poz. 149.
Wyrok NSA z dnia 30 października 2003 roku, sygn. I SA 3087/01, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2007 roku, sygn. I OSK 350/06, Lex nr 291195.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2007 roku, sygn. VII SA/Wa 1876/06, Lex nr 342195.
Wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 roku, sygn. II GSK 400/06, Lex nr 351135.
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2008 roku, sygn. I OSK 2016/06, Lex nr 505371.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 maja 2010 roku, sygn. II SA/Op 198/10, Lex nr 674328.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2010 roku, sygn. VII SA/Wa 650/10, Lex nr 644035.
Wyrok NSA z dnia 23 września 2010 roku, sygn. II OSK 1399/09, Lex nr 746509.
Wyrok WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 kwietnia 2011 roku, sygn. IV SA/Wa 248/11, Lex nr 995602.

Streszczenie: Artykuł poświęcony został tematyce strony postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, które to postępowanie zalicza się do nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego i odgrywa znaczącą rolę z punktu widzenia gwarancji procesowych strony z uwagi na to, iż ma ono na celu eliminację ze skutkiem *ex tunc* decyzji administracyjnych dotkniętych najcięższymi kwalifikowanymi wadami prawnymi określonymi w art. 156 § 1 KPA, których pozostanie w obrocie prawnym nie może mieć miejsca w państwie praworządnym. Prawna definicja pojęcia strony zawarta jest w art. 28 KPA, który stanowi, iż stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stroną w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji będzie zaś każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy decyzja administracyjna, której żąda weryfikacji lub która jest przedmiotem weryfikacji w postępowaniu wszczętym z urzędu. Charakterystyczne pozostaje przy tym, iż nie zawsze musi zaistnieć tożsamość między podmiotami w postępowaniu zwykłym i w postępowaniu, którego przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji, niemniej jednak to przedmiot decyzji badanej w postępowaniu

nieważnościowym określa krąg podmiotów będących stroną postępowania zarówno zwykłego, jak i prowadzonego w tzw. trybie nieważnościowym. Dodać należy, iż w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej legitymacją do występowania w postępowaniu jako strona będzie miała też osoba, do której skierowana została decyzja administracyjna, mimo że nie była ona stroną w sprawie (przesłanka określona w art. 156 § 1 pkt 4 KPA).

Słowa kluczowe: strona postępowania administracyjnego, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, postępowanie administracyjne, nieważność decyzji administracyjnej, interes prawny, legitymacja procesowa strony

PARTY TO ADMINISTRATIVE DECISION ANNULMENT PROCEEDING

Summary: The article deals with the issue of a party in legal action for an administrative decision annulment that is classified as the extraordinary proceeding and plays a significant role in terms of the party's procedural guarantees; the aim of the proceeding is to eliminate decisions containing the most serious defects that make them null, according to Article 156 §1 of the Code of Administrative Procedure, and the presence of which is not justified in the legal system of a democratic state. The legal definition of 'a party' is included in Article 28 of the Code of Administrative Procedure where the term 'party' is defined as every person whose legal interest or duty is involved in the proceeding or a person who requests action for annulment due to their legal interest or duty. A party in action for a decision annulment will be a person whose legal interest or duty refers to the decision being verified or that is verified by the court on its own initiative. The characteristic thing is that the persons are not always the same in the ordinary proceeding and the proceeding in which the decision is to be declared null and void. However, it is the subject matter of the verified decision that defines the range of persons who are parties in the ordinary as well as in the annulment proceeding.

Furthermore, a person to whom the administrative decision has been sent will be eligible to act as a party in action for a decision annulment in spite of the fact that they have not been a party to a case (Article 156 §1 point 4 of the Code of Administrative Procedure).

Key words: party to administration proceedings, administrative decision annulment proceedings, administration proceedings, nullity/invalidity of the administrative decision, legal interest, legal standing (of a party)