



**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Ewolucja regulacji prawnej pojęcia strony postępowania administracyjnego

**Author:** Grzegorz Łaszczyca

**Citation style:** Łaszczyca Grzegorz. (2020). Ewolucja regulacji prawnej pojęcia strony postępowania administracyjnego. W: A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red. nauk.), „Verus amicus rara avis est : studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka”. (S. 448-455). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.

GRZEGORZ ŁASZCZYCA  
*Uniwersytet Śląski w Katowicach*

## **Ewolucja regulacji prawnej pojęcia strony postępowania administracyjnego**

1. Struktura podmiotowa postępowania administracyjnego (w szczególności postępowania ogólnego) oparta jest na dwóch podmiotach obligatoryjnych – organie administracji publicznej (we wcześniejszych normach mowa była o władzach i urzędach administracji państwowej i samorządu terytorialnego) i stronie postępowania. W określonych warunkach procesowych struktura ta podlega lub może podlegać uzupełnieniu o inne podmioty procesowe, nazywane także fakultatywnymi<sup>1</sup> (w takim tylko znaczeniu, że ich udział nie jest niezbędny w każdym postępowaniu)<sup>2</sup>. W grupie podmiotów koniecznych centralne miejsce (kluczową pozycję<sup>3</sup>) zajmuje strona postępowania, której normatywne ujęcie uznawane jest za jedną z fundamentalnych konstrukcji regulacji procesowej<sup>4</sup>. Jest podmiotem „konstrukcyjnym” procesu, koniecznym w każdym jego stadium<sup>5</sup>. Niedopuszczalne jest określanie strony postępowania w odniesieniu tylko do jednego z jego

---

<sup>1</sup> L. ŻUKOWSKI, w: L. ŻUKOWSKI, R. SAWUŁA: *Postępowanie administracyjne*. Przemysł–Rzeszów 2012, s. 124.

<sup>2</sup> Stosowany jest także podział podmiotów biorących udział w postępowaniu na dwie grupy: organ administracji publicznej i uczestników postępowania, a do tej ostatniej – przy uwzględnieniu spełnianej w postępowaniu funkcji – zalicza się: stronę, podmioty na prawach strony i innych uczestników postępowania. W. CHRÓŚCIELEWSKI, w: W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2009, s. 56.

<sup>3</sup> W. CHRÓŚCIELEWSKI, w: W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne...*, s. 83.

<sup>4</sup> L. ŻUKOWSKI, w: L. ŻUKOWSKI, R. SAWUŁA: *Postępowanie administracyjne...*, s. 109.

<sup>5</sup> W judykaturze można odnotować pogląd, że „sprawa administracyjna i jej strony istnieją niezależnie od tego, czy w tej sprawie wszczęto postępowanie”. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 października 2011 r., II SA/Wr 590/11. LEX nr 1695204.

etapów, np. tylko w zakresie rozpatrywania sprawy przez organ I instancji<sup>6</sup>. „Stalność” strony ma również i taki skutek, że ustanowienie zastępcy strony nie eliminuje samej strony<sup>7</sup>. Pozycja strony jako obowiązkowego podmiotu procesowego w sposób bezpośredni wpływa na prawne istnienie postępowania administracyjnego (warstwa pierwotna), a dalej na jego prawidłowość (warstwa wtórna).

Celem niniejszego szkicu jest przedstawienie rozwoju polskich rozwiązań prawnych dotyczących pojęcia strony postępowania administracyjnego.

2. W zakresie regulacji polskiego postępowania administracyjnego pojęcie strony użyte zostało już w ustawie z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych<sup>8</sup>. Obok określenia „strona” (art. 5), w przepisach tych mowa była także o „stronie interesowanej” (art. 7) oraz o „interesowanym” (art. 6). Ustawa nie definiowała wskazanych pojęć. Pewne elementy definicyjne (przykładowe) akcentowano w wypowiedziach nauki prawa administracyjnego, odnosząc je do rekurenta (odwołującego się). Wskazywano, że jest nim strona, czyli ten, w którego godzi bezpośrednio zaskarżana decyzja administracyjna, którego imiennie lub co najmniej fizycznie wskazuje lub dotyczy. Tytuł do odwołania opierano na naruszeniu „interesów konkretnych i to materialnych” rekurenta jako zainteresowanego, a za zewnętrzny wskaźnik co do kwalifikowania pewnych osób jako stron uważano zazwyczaj okoliczność doręczenia im zarządzenia lub orzeczenia, ograniczając prawo rekurowania tylko do osób, które otrzymały pismo informujące je o treści zapadłej decyzji. Statusu strony odmawiano pośrednio jedynie zainteresowanym – „choćby pewna decyzja administracyjna nie była dla nich obojętna, i pośrednio, w swych dalszych konsekwencjach, ich dotykała”<sup>9</sup>, z zastrzeżeniem przypadku, gdy interes takiej osoby został przez orzeczenie naruszony, o ile jest to przewidziane w poszczególnych ustawach<sup>10</sup>.

3. Działania zmierzające do prawnego zdefiniowania pojęcia strony podjęto wraz z przystąpieniem do pierwszej kodyfikacji postępowania administracyjnego. Analiza przebiegu prac w tym zakresie uzasadnia twierdzenie, że proponowana w kolejnych wariantach koncepcja strony nie była prostym wykorzystaniem rozwiązań austriackich, lecz zawierała elementy rodzimej myśli prawniczej. O ile

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 czerwca 2013 r., II SA/Łd 341/13. LEX nr 1333586.

<sup>7</sup> Problem ten ujawniają przypadki związane z oznaczaniem podmiotu, do którego kierowane jest rozstrzygnięcie, czy też kwestie doręczeń. Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 czerwca 2013 r., I SA/Ol 678/12. LEX nr 1332481.

<sup>8</sup> Dz.U. 1923, nr 91, poz. 712.

<sup>9</sup> G. TAUBENSCHLAG: *Rekurs administracyjny. Komentarz do ustawy o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych* (Dz.U.: 91/23, poz. 712). Łódź–Katowice 1925, s. 27–28. Zarówno ten, jak i pozostałe cytaty przytaczane są w oryginalnej pisowni.

<sup>10</sup> G. SZYMKIEWICZ: *Odwołanie od orzeczeń władz administracyjnych według ustawy z 1 sierpnia r. 1923*. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 44, s. 698.

bowiem rozwiązanie austriackie, powszechnie już wówczas znane<sup>11</sup>, rozróżniało uczestników i strony (proponowany § 9: „osoby, które domagają się czynności władzy, albo do których odnosi się czynność władzy, są uczestnikami, a o ile uczestniczą w sprawie wskutek (*vermöge*) roszczenia prawnego albo interesu prawnego, stronami”), o tyle Podkomisja dla opracowania projektu ustawy o postępowaniu administracyjnym, powołana w dniu 19 stycznia 1926 r. przez Komisję Wniosków Ustawodawczych dla Ziem Wschodnich przy Prezydium Rady Ministrów, zaproponowała – w przygotowanym projekcie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym<sup>12</sup> – formułę dotyczącą jedynie strony postępowania, a pomijającą uczestnika (art. 8: „stronami w postępowaniu administracyjnym są osoby bezpośrednio zainteresowane w wyniku postępowania oraz te osoby zainteresowane tylko pośrednio, którym prawa stron nadają poszczególne przepisy obowiązujące”). Propozycja ta spotkała się z różnymi ocenami, w tym nader krytycznymi. Podniesiono m.in., że „w istocie [...] nie ma osób pośrednio lub bezpośrednio zainteresowanych; – są tylko osoby zainteresowane i niezainteresowane. [...] W postępowaniu administracyjnym sama władza, przed którą stoją osoby zainteresowane, jest stroną – stroną władną, która mocna jest nadać prawo, udzielić zezwolenia, zabronić czegoś lub wydać zarządzenie godzące w interesy całej grupy osób. Wszystkie te osoby zainteresowane stanowią drugą stronę. W ten sposób w postępowaniu administracyjnym przed obliczem władzy nie ma »stron«, są tylko osoby zainteresowane, które (wszystkie razem) stanowią stronę, ponieważ jedną z dwu stron jest sama władza. Wynika to i z przepisów ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym [...], gdzie władza uznawana jest za stronę. Gdyby nie była stroną wcześniej, nie mogłaby być uznawana za stronę później (w Trybunale Administracyjnym)”<sup>13</sup>. W kolejnych redakcjach<sup>14</sup>, uwzględniających zgłaszane wnioski i zastrzeżenia (w tym podkreślające potrzebę wyraźnego wprowadzenia kategorii uczestników, czyli osób, dla których moment interesu osobistego nie jest powodem uczestnictwa w sprawie, a które powołane są do udziału w charakterze uczestników z mocy postanowień poszczególnych obowiązujących przepisów), przyjęto rozróżnienie stron i uczestników. W redakcji oznaczonej jako III B zaproponowano treść art. 9 w następującym brzmieniu: „stronami w postępowaniu administracyjnym są osoby, które posiadają bezpośredni interes przez prawo chro-

<sup>11</sup> Tłumaczenie projektu austriackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym ogłosił J.S. (J. SUSKI): *Skodyfikowanie postępowania administracyjnego*. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 9, s. 13–14.

<sup>12</sup> Projekt opublikowano w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 30, s. 6–8; nr 31, s. 7–8 [Zarówno ten, jak i pozostałe cytaty w niniejszym artykule zostały przytoczone w wersji oryginalnej].

<sup>13</sup> L. MARCOLLA: *Uwagi do projektu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym*. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 6, s. 15–16.

<sup>14</sup> Szczegółowy przebieg prac i prezentowane warianty – powyżej cytowane – przedstawił R. HAUSNER: *Osoby interesowane i ich pełnomocnicy. (Rozdział IV rozporządzenia Prezydenta R.P. o postępowaniu administracyjnym)*. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1933, nr 23, s. 1–9.

niony lub też roszczą sobie prawo mające być przedmiotem postępowania administracyjnego, wszystkie zaś inne osoby, które nie odpowiadają powyższym warunkom, winny być z mocy poszczególnych przepisów dopuszczone lub wezwane do udziału w sprawie, w której są uczestnikami”. W redakcji IV (lipiec 1927) wprowadzono pojęcie osoby interesowanej oraz zerwano z odesłaniem do przepisów szczególnych, przyjmując, że „w rozumieniu min. Rozporządzenia osobą interesowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy lub do kogo czynność władzy się odnosi. Osoby interesowane, które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego, lub prawnie chronionego interesu, są stronami” (art. 9). Ostateczną definicję strony ustalono w redakcji V B (późniejsze nie odnosiły się już do tego pojęcia). Uzyskała ona walor normatywny wyrażony przepisami rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Dz.U. RP, nr 78, poz. 443 [dalej: r.p.a.].

4. Pierwsza polska regulacja ogólnego postępowania administracyjnego zdefiniowała pojęcie strony postępowania w art. 9 ust. 2 w zw. z ust. 1 r.p.a. Status taki przyznawała osobie interesowanej, która uczestniczyła w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu. Za osobę interesowaną uznawała natomiast każdego, kto żądał czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosiła lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczyła. Stosunek tych dwóch pojęć oceniany był jednoznacznie. Pojęcie osoby interesowanej było szersze od pojęcia strony – „stroną jest, kto posiada cechy osoby interesowanej, nie każda jednak osoba interesowana jest stroną. [...] Osoby interesowane, [...] które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, są stronami, że przytem przez osoby uczestniczące w sprawie należy rozumieć osoby biorące faktycznie udział w sprawie, nie może ulegać wątpliwości. Jasne jest również, że faktycznie można brać udział tylko w sprawie, która zostaje wszczęta lub jest już w toku”<sup>15</sup>. Odmienne przedstawiał się natomiast zakres uprawnień przysługujący tym podmiotom. Pełnia praw procesowych przysługiwała stronie<sup>16</sup>, natomiast osobie zainteresowanej, jako że cechował ją tylko interes faktyczny, znajdujący się poza sferą prawa<sup>17</sup>, przyznano w sposób wyraźny nieliczne uprawnienia: prawo do wyznaczenia pełnomocnika (art. 11)<sup>18</sup>, prawo (przysługu-

<sup>15</sup> Wyrok NTA z dnia 1 kwietnia 1932 r., 1. rej. 5705/30. „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w Sprawach Podatkowych i Administracyjnych” 1932, nr 1, poz. (nr) 22. Zob. także R. HAUSNER: *Osoby interesowane i ich pełnomocnicy...*, s. 776; W. SUPIŃSKI: *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 1933, s. 94.

<sup>16</sup> Zob. M. ZIMMERMANN: *Postępowanie administracyjne ogólne*. W: M. JAROSZYŃSKI, M. ZIMMERMANN, W. BRZEZIŃSKI: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa 1956, s. 371.

<sup>17</sup> E. ISERZON: *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego „de lege ferenda”*. „Państwo i Prawo” 1958, z. 3, s. 389.

<sup>18</sup> Zob. także T. HILAROWICZ: „*Negotiorum gestio*” w prawie publicznym. „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1939, s. 99 i n.

jące również pełnomocnikowi) „dowiadania się o biegu sprawy” (art. 14)<sup>19</sup>, prawo wzięcia udziału w rozprawie, zapoznania się ze sprawą i złożenia na niej oświadczeń (art. 46 i 47), prawo złożenia wniosku o uchylenie decyzji jako nieważnej (art. 101 ust. 1). Jak podnoszono, „wszyscy ci, którym przepisy prawne nie nadają w danej dziedzinie prawa podmiotowego materialnego lub formalnego (prawa do uczestnictwa w postępowaniu), winni być tylko wysłuchani przez władzę publiczną, do której należy rozstrzygnięcie sprawy i wnioski ich winny być rozpoznane (»załatwione«). Nie mają zaś oni wszystkich dalszych praw stron, a przede wszystkim podstawowego prawa odwołania się do wyższej instancji”<sup>20</sup>.

Przepisy r.p.a. nie wyjaśniały pojęć „roszczenie prawne” oraz „prawnie chroniony interes”, pozostawiając ten obszar nauce prawa. W poglądach tej ostatniej, dostrzegając możliwości określenia pojęcia strony za pomocą różnych kryteriów, twierdzono, że art. 9 r.p.a. posługuje się kryteriami materialnymi: „dopuszcza się do udziału w postępowaniu administracyjnym tylko osoby posiadające te kwalifikacje materialne. Art. 9 wymaga od osoby interesowanej, biorącej udział w sprawie, aby uczestniczyła w niej na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu. Zarówno roszczenie prawne, jak i prawna ochrona interesu musi się opierać na postanowieniach prawa pozytywnego i musi istnieć obiektywnie, a nie tylko w mniemaniu zainteresowanego (subiektywnie)”<sup>21</sup>. Przyjmowano w ogólności, że „roszczenie prawne” to przysługujące osobie (stronie) podmiotowe prawo publiczne, a prawnie chroniony interes to interes jako taki wyraźnie w przepisach prawnych wymieniony, uznany, chociaż jednostce nie przysługuje publiczne prawo podmiotowe<sup>22</sup>. Rozgraniczenia roszczenia prawnego od interesu prawnego dokonywano także na podstawie formuły „pretensji”. Istotę roszczenia prawnego postrzegano jako pretensję do pewnej określonej czynności władzy (pretensja prawna materialna), natomiast interes prawny – jako pretensję do pewnego określonego postępowania administracyjnego (pretensja prawna formalna)<sup>23</sup>. W ścisłym ujęciu, twierdzono, że „roszczenie prawne, czyli prawo do uwzględnienia przez władze pewnych jego materialno-prawnych żądań, a prawnie chroniony interes, t.j. wyraźnie ustalone prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym czy do wszczęcia na jego żądanie takiego postępowania. Tylko tak rozumiana strona, mająca na podstawie prawa pisanego bądź materialne, bądź formalne uprawnienia w danej dziedzinie, jest w myśl prawa z 1928 r. pełnopraw-

<sup>19</sup> W. DAWIDOWICZ: *Zagadnienie „osoby zainteresowanej” we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym*. W: *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga ku czci Ludwika Bara*. Red. J. ŁĘTOWSKI, J.P. PRUSZYŃSKI. Wrocław-Warszawa-Kraków 1983, s. 70.

<sup>20</sup> M. BAUMGART: *Legitymacja do skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego; obecny stan rzeczy i potrzeba reformy*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 4, s. 393.

<sup>21</sup> W. KLONOWIECKI: *Strona w postępowaniu administracyjnym*. Lublin 1938, s. 39–40.

<sup>22</sup> T. HILAROWICZ: *Wprowadzenie w praktykę administracyjną*. Cz. 14. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 10, s. 56.

<sup>23</sup> Z. ROLNICKI: *Zarys postępowania administracyjnego*. Warszawa 1928, s. 12.

nym uczestnikiem postępowania administracyjnego<sup>24</sup>. Jeszcze inną propozycję przedstawił J. Hubert. Przyjmował, że postępowanie administracyjne – jako stosunek prawny – wyznacza niewątpliwie każdemu podmiotowi prawnemu swoiste roszczenie prawne, które zapewnia ochronę ogólnej sytuacji prawnej poddanego przed bezprawnym aktem administracyjnym władzy czy urzędu i stąd określone jest jako ochrona urzędowa, administracyjna – *Amtschutzenspruch*. Twierdził dalej, że „roszczenie to – tylko wyjątkowo – przeciwstawia się roszczeniu materialnemu; z reguły bowiem roszczenia materialne służą podmiotowi administracji do obywatela. W konsekwencji – roszczenie ochrony urzędowej jest w zasadzie nietyle samoistnym, co – jedynym roszczeniem prawnym obywatela wobec władzy. Obywatel nie żąda od władzy materialnie niczego; żądanie jego jest wyłącznie tylko formalnej natury – aby proces stanowienia aktu adm. odbył się legalnie, przy udziale adresata przyszłego aktu. Dlatego *materialiter* – roszczenie ochrony urzędowej polega na żądaniu prawnym obywatela, dopuszczenia go jako adresata przyszłego aktu adm. do udziału w procesie stawania się tego aktu [...]. Roszczeniu temu winien odpowiadać analogiczny obowiązek władzy adm. Władza winna w szczególności załatwiać roszczenia formalne obywatela odpowiednim aktem adm., przyczem w miarę upoważnień do określenia materialnej sytuacji roszczonego może również aktem tym zaktualizować stosunek materialno-prawny podmiotu adm. do adresata aktu. [...] formalnym wyrazem roszczenia ochrony urzędowej – musi być również samoistny obowiązek władzy adm., właściwej do stanowienia aktu adm., – zawiadomienia z urzędu adresata przyszłego aktu adm. o grożącej mu zmianie ogólnej jego sytuacji prawnej<sup>25</sup>. Zauważano także, że „interes”, o którym mowa w ust. 1 art. 9 r.p.a., może być publiczno- lub prywatnoprawny<sup>26</sup>.

5. Prace nad pojęciem strony w drugiej polskiej regulacji postępowania administracyjnego, czyli w Kodeksie postępowania administracyjnego, oparto w istotnej części na odmiennych założeniach. W ogłoszonym w kwietniu 1959 r. projekcie Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>27</sup> pojęcie strony zawarto w art. 19, przyjmując, że „stroną jest każdy, czyjego interesu opartego na prawie dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu, twierdząc, że dotyczy ona tego interesu”. W uzasadnieniu podkreślono, że projekt zrywa z istniejącym po-

<sup>24</sup> M. BAUMGART: *Legitymacja do skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego...*, s. 393. Na „roszczenie prawno-materialne” oraz prawny interes jako „prawo do pewnego postępowania” zwracał uwagę również I. WAJNES: *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*. Wilno 1939, s. 27.

<sup>25</sup> J. HUBERT: *Postępowanie administracyjne ogólne*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, z. 4, s. 1136–1138.

<sup>26</sup> E. ISERZON: *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – Okólniki*. Warszawa 1937, s. 27.

<sup>27</sup> Projekt Kodeksu postępowania administracyjnego przedstawiony przez Komisję do Opracowania Projektu Przepisów o Postępowaniu Administracyjnym. Warszawa, kwiecień 1959.

działem na „strony” oraz „osoby interesowane”. Wskazano, że podział ten traci rację bytu z uwagi na istotny element pojęcia strony w postaci interesu indywidualnego opartego na prawie. Za istotne rozszerzenie ochrony interesu społecznego uznano natomiast możliwość dopuszczenia na prawach strony organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w cudzej sprawie<sup>28</sup>.

Powyższa propozycja spotkała się ze zróżnicowaną oceną. Uznano ją m.in. za oryginalną i „dobraną szczęśliwie”, omijającą trudność powstającą przy wykładni art. 9 r.p.a. w związku z przyjęciem w tym przepisie dwóch równorzędnych sprawdzianów: roszczenia prawnego i interesu prawnie chronionego. Twierdzono jednocześnie, że w ten sposób pojęcie strony w projekcie k.p.a. pokrywa się zakresowo z pojęciem strony z art. 9 r.p.a., a projektowana koncepcja jest elastyczniejsza od dotychczasowej, co ułatwi praktyce – z uwagi na zawilość i rozpiętość poglądów w nauce o publicznych prawach podmiotowych – stosowanie przepisu, „bo o wiele łatwiej jest rozstrzygać, czy konkretną sytuację prawną zakwalifikować jako interes oparty na prawie, aniżeli zadecydować, że w konkretnej sytuacji mamy do czynienia z prawem podmiotowym (roszczeniem prawnym)”<sup>29</sup>. W kierunku rezygnacji z pojęcia interesu prawnego zmierzała natomiast druga wypowiedź, tj. stanowisko zespołu z Katedry Prawa Administracyjnego UAM w Poznaniu, przygotowane pod kierunkiem M. Zimmermanna. Zaproponował dwa warianty definicji strony. Pierwszy obejmujący formułę: „stroną jest każdy, czyjego obowiązku prawnego lub uprawnienia dotyczy lub ma dotyczyć postępowanie”, albo drugi: „stroną jest każdy, kto domaga się uregulowania swego uprawnienia lub obowiązku prawnego, albo czyjego uprawnienia lub obowiązku postępowania dotyczy”. W uzasadnieniu zespół podkreślił, że „do właściwego określenia pojęcia decyzji (art. 1) powinno się stosować procesowe określenie strony jako osoby biorącej udział w postępowaniu na tej podstawie, że decyzja dotyczy jej praw i obowiązków”. Wydaje się, że art. 19 projektu pojęcie to rozszerza, określając jako stronę każdego, „czyjego interesu opartego na prawie postępowanie dotyczy”. Skoro ma to znaczyć tyle, co „roszczenie lub prawnie chroniony interes” (jak w r.p.a. z 1928 r.), a więc po prostu uprawnienie, zmiana terminu jest niepotrzebna. Skoro co innego, to jest zupełnie niejasne, również dla prawników. Pozostawienie zaś tłumaczenia zwykłej praktyce administracyjnej może doprowadzić w terenie do najbardziej sprzecznych sposobów interpretacji. Ponadto, rozszerzenie postępowania administracyjnego na przypadki, w których nie chodzi o indywidualne prawa i obowiązki, jest wobec obliczonego na takie właśnie przypadki postępowania „skargowego” niecelowe i z ich charakterem sprzeczne. Do ewentualnego bowiem zaspokajania w ramach legalności słusznych interesów, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych, służy instytucja skarg; o tym zaś, któ-

<sup>28</sup> Uzasadnienie do projektu Kodeksu postępowania administracyjnego..., Druk nr 1183, s. 51.

<sup>29</sup> T. BIGO: *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1960, z. 3, s. 465–466.



rym interesom należy przyznać pełną ochronę prawną, decydują przepisy prawa materialnego. Z tej przyczyny przyjmujemy jasne i utarte w praktyce terminy „uprawnienie” i „obowiązek prawny”. Akcentują one poza tym wyraźnie związek sytuacji procesowej strony z prawem przedmiotowym<sup>30</sup>.

6. Kodeksowe pojęcie strony postępowania należy do nader stabilnych. Mimo doniosłych sporów, których było i jest źródłem, charakterystycznych tak w nauce prawa administracyjnego procesowego, jak i w wypowiedziach judykatury, ukształtowane w tekście pierwotnym Kodeksu (opublikowanym w Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168) pozostało dotąd niezmiennie. Jedyńm skorygowanym elementem jednostki redakcyjnej, jednak niemerytorycznym, był jej numer. W wyniku obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980, nr 9, poz. 26) pojęcie strony ujęte zostało w art. 28, w miejsce dotychczasowego art. 25.

---

<sup>30</sup> M. ZIMMERMANN: *Uwagi do projektu kodeksu postępowania administracyjnego*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1959, nr 4.