

Problemy nauk prawnych. Tom 16. Z aktualnych zagadnień prawa karnego, cywilnego i administracyjnoprawnych, Exante Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 2023, s. 42–58.

Adrian Pałacki

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

Ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym w kontekście instytucji przedstawiciela strony nieobecnej

Stan prawny na dzień 28 lutego 2023 roku

Streszczenie: Główną oś rozważań stanowi relacja pomiędzy instytucją przedstawiciela strony nieobecnej z art. 34 k.p.a. a zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu. Wskazano na możliwe ryzyka naruszenia zasady czynnego udziału strony związane z instytucją z art. 34 k.p.a. i dokonano próby ich klasyfikacji. Scharakteryzowano istotę zasady czynnego udziału strony oraz przedstawiono proces powołania przedstawiciela strony oraz jego pozycję procesową. Następnie omówiono ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału stron w postępowaniu poprzez brak powołania kuratora, w sytuacji gdy jest to konieczne. W dalszej części wskazano na fakt, że naruszenie zasady czynnego udziału strony może mieć miejsce również w wypadku, gdy organ doprowadził do powołania kuratora, pomimo iż nie było takiej konieczności. Wskazano także na ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału strony poprzez brak zapewnienia czynnego udziału w sprawie powołanemu kuratorowi. Następnie rozważono ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału strony poprzez zaniebdania powołanego przedstawiciela.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, przedstawiciel, strona nieobecna, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu.

1. Wstęp

Opracowanie podejmuje kwestię relacji pomiędzy instytucją przewidzianą w art. 34 kodeksu postępowania administracyjnego¹, uprawniającą organ administracji publicznej do wystąpienia z wnioskiem do sądu o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej oraz – w sytuacji szczególnej – tymczasowego powołania takiego przedstawiciela, a zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu. Zestawienie tych dwóch przepisów wydaje się interesującym przedmiotem analizy ze względu na pewien paradoks instytucji przedstawiciela strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym. Z jednej strony, jak wskazuje Jacek Chmiel: „taka konstrukcja procesowa umożliwia organom realizację prowadzenia procesu zgodnie z zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu”², z drugiej zaś, *de facto* dochodzi do zaprzeczenia literalnie rozumianego czynnego udziału stron, gdyż w praktyce nie działa strona, lecz przedstawiciel, na którego powołanie strona nie miała wpływu.

Wyjść należy z założenia, że instytucja przedstawiciela z art. 34 k.p.a., jeśli zostanie zastosowana w sposób prawidłowy, stanowi gwarancję zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Jednakże okoliczność, że strona nie działa wówczas w procesie osobiście zdaje się stwarzać liczne ryzyka naruszenia omawianej zasady. Jak się wydaje, nietrudno o sytuację, kiedy instytucja mająca z założenia zapewnić czynny udział strony w postępowaniu – doprowadzi do jej naruszenia.

Ryzyko to wzrasta, gdy – jak wskazuje Konrad Politowicz – oprócz gwarantowania czynnego udziału strony funkcją instytucji z art. 34 k.p.a. jest także umożliwienie organowi: „niezwłocznego doprowadzenia do rozstrzygnięcia w przedmiocie [...] postępowania”³. Wypada także zgodzić się z poglądem cytowanego autora, wyrażonym w odniesieniu do omawianej instytucji, że z tego względu w praktyce: „nie zawsze, a także nie w pełnym zakresie głównym beneficjentem jej funkcjonowania [...] będzie zastępowany – nieobecny”⁴.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000), dalej jako: k.p.a.

² J. Chmiel, *Kurator dla osoby nieznannej z miejsca pobytu przed organami administracji publicznej i sądami administracyjnymi*, „Casus” 2016, nr 81, s. 54.

³ K. Politowicz, *Podstawy wynagradzania kuratorów dla osób nieobecnych w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2013, nr 67, s. 44.

⁴ *Ibidem*, s. 45.

Celem niniejszej pracy jest wykazanie, że w toku korzystania z instytucji przedstawiciela strony nieobecnej z art. 34 k.p.a. może pojawić się szereg nieprawidłowości, które mogą skutkować naruszeniem zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, a ponadto dokonanie klasyfikacji możliwych nieprawidłowości oraz przeanalizowanie różnych układów sytuacyjnych, w których naruszenia takie mogą zaistnieć.

Analiza ograniczać się będzie jedynie do przedstawiciela strony nieobecnej – poza zakresem tematycznym niniejszego opracowania pozostaje przedstawiciel dla strony niemającej zdolności do czynności prawnych, która to instytucja również jest uregulowana w art. 34 k.p.a.

2. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym

Jako zasady prawa określa się: „normy obowiązującego prawa lub ich logiczne konsekwencje oceniane jako podstawowe, to znaczy jako szczególnie ważne dla danego systemu prawa bądź jego części”⁵. Jak wskazuje w kontekście prawa administracyjnego Artur Lis: „zasady ogólne ukazują podstawowe, nadrzędne wartości i idee wspólne dla całości procedury administracyjnej, dla organów i uczestników postępowania”⁶.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu sformułowana została w art. 10 k.p.a. Na jej szczególny charakter w postępowaniu administracyjnym, w porównaniu z procedurami cywilną i karną, wskazuje Andrzej Matan, argumentując ten fakt specyfiką postępowania administracyjnego polegającą na kumulacji ról procesowych organu, pełniącego zarówno funkcje rzeczniczka interesu publicznego, jak również instytucji powołanej do rozstrzygnięcia sprawy⁷. Paweł Daniel i Janusz Wilczyński podkreślają z kolei związek omawianej zasady z zasadą prawa do procesu, podnoszą także, iż zasada ta chroni strony przed nadmierną ingerencją organów w ich prawa oraz obowiązki⁸.

⁵ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004.

⁶ A. Lis, *Wybrane zasady postępowania administracyjnego w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 2, s. 66.

⁷ A. Matan, *Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka” 2005, nr 6, s. 105.

⁸ P. Daniel, J. Wilczyński, *Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu admini-*

Cytowani autorzy zwracają ponadto uwagę, że w efekcie realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu unika się sytuacji zaskakiwania strony władczymi działaniami organów⁹.

Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje co do zasady wszystkie etapy postępowania¹⁰. Dotyczy zarówno postępowania przed organami I instancji, jak i postępowania odwoławczego, a także postępowań nadzwyczajnych¹¹. Na zasadę czynnego udziału strony składają się poszczególne uprawnienia stron, różne w zależności od fazy postępowania: można tutaj wskazać prawo do złożenia żądania wszczęcia postępowania w odniesieniu do fazy wszczęcia postępowania, w odniesieniu do fazy postępowania wyjaśniającego – m.in. prawo do przeglądania akt sprawy, prawo zgłaszania dowodów oraz czynnego udziału w postępowaniu dowodowym. Natomiast w fazie między zakończeniem postępowania dowodowego a podjęciem rozstrzygnięcia – możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań¹². Ostatnie ze wskazanych uprawnień gwarantowane jest również poprzez dyspozycję art. 81 k.p.a., zgodnie z którym okoliczność może być uznana za udowodnioną jedynie wówczas, jeśli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów.

Istotą zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym wydaje się być prawo rzeczywistego wpływu na przebieg postępowania – wniosek taki zdaje się wypływać z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Poznaniu w sprawie o sygnaturze akt IV SA/Po 836/12, zgodnie z którym: „Nie chodzi tutaj jedynie o prawo bycia obecnym, ale prawo do czynnego kształtowania stanu faktycznego przez stronę poprzez prawo żądania przeprowadzenia dowodów (art. 78 k.p.a.), a przez to – wpływ na stosowanie normy praw materialnego lub procesowego”¹³. Trafne ujęcie określenia „czynnego udziału w sprawie” zawarte zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) o sygnaturze II OSK 3303/18: „Przez udział w postępowaniu należy rozumieć udział strony w całym ciągu czynności

stracyjnym, jako przestanka uchylecia aktu przez sąd administracyjny, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2014, nr 3 (36), s. 5.

⁹ *Ibidem*, s. 5.

¹⁰ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 10.

¹¹ A. Matan, *op. cit.*, s. 108.

¹² *Ibidem*, s. 108.

¹³ Wyrok WSA w Poznaniu z 8 maja 2013 r., IV SA/Po 836/12, LEX nr 1348137.

przygotowawczych postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ administracji publicznej. Chodzi tutaj o udział w czynnościach, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy¹⁴.

Za gwarancję o charakterze represyjnym¹⁵ zasady czynnego udziału strony w postępowaniu uznaje się wynikającą z art. 145 § 1 pkt 4 możliwość wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją, jeśli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu.

3. Przedstawiciel osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym

Przepisem wprowadzającym możliwość powołania przedstawiciela osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym jest art. 34 k.p.a. Jak wynika ze wskazanej jednostki redakcyjnej, organ zobowiązany jest do wystąpienia do sądu z wnioskiem o powołanie kuratora, jeśli spełniona zostanie jedna z dwóch przesłanek pozytywnych – nieobecność strony lub jej niezdolność do czynności prawnych oraz niespełniona zostanie przesłanka negatywna – w postaci uprzedniego ustanowienia przedstawiciela. Paragraf drugi wskazanego artykułu ustanawia szczególną możliwość tymczasowego powołania przedstawiciela samodzielnie przez organ.

Doprecyzowania wymagają użyte w tym przepisie pojęcia „nieobecny” oraz „konieczność podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki”, uprawniające organ do tymczasowego samodzielnego wyznaczenia przedstawiciela. „Nieobecny”, zdaniem Andrzeja Matana, to osoba: „znana organowi, posiadająca miejsce zamieszkania w kraju (w braku miejsca zamieszkania bierze się pod uwagę miejsce pobytu, ewentualnie ostatnie miejsce zamieszkania lub pobytu w rozumieniu art. 21 § 3 k.p.a.) znane organowi, nieprzebywająca w tym miejscu, wobec której organ zamierza wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne”¹⁶.

¹⁴ Wyrok NSA z 22 października 2021 r., II OSK 3303/18, LEX nr 3267549.

¹⁵ H. Knysiak-Sudyka [w:] A. Cebera, J.G. Firlus, A. Gołęba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, art. 10.

¹⁶ A. Matan, *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym (problem zapewnienia właściwej reprezentacji)*, „Casus” 2002, nr 24, s. 8.

W stosunku do przesłanki „konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki” Andrzej Matan stwierdza brak generalnych reguł mogących wskazać, które czynności należy zakwalifikować w ten sposób, natomiast niezbędność natychmiastowego jej podjęcia wynikać może z takich przesłanek, jak konieczność ochrony życia, zdrowia lub ryzyko negatywnych konsekwencji dla strony postępowania lub interesu publicznego w razie zwłoki organu¹⁷.

Regulacja dotycząca przedstawiciela strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym charakteryzuje się znacznym poziomem ogólności i nie precyzuje procedury powoływania oraz statusu prawnego przedstawiciela strony nieobecnej. Istotne znaczenie w tym względzie ma uchwała Sądu Najwyższego o sygnaturze III CZP 117/88, zgodnie z którą: „Wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego na wniosek organu administracyjnego zgłoszony na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. następuje na podstawie art. 184 k.r.o.”¹⁸. Wyznaczenia kuratora dokonuje sąd postanowieniem wydanym w postępowaniu nieprocesowym¹⁹.

Kurator wyznaczony w trybie art. 34 k.p.a. jest kuratorem prawa procesowego, nie materialnego. Konsekwencją powyższego jest brak możliwości składania przez kuratora oświadczeń wywołujących skutki materialnoprawne, takich jak zawarcie ugody lub cofnięcie wniosku o wszczęcie postępowania²⁰.

Jak wskazuje Jacek Chmiel – w kontekście omawianej instytucji przedstawiciela: „jego rola sprowadza się [...] do ochrony praw osoby nieobecnej”²¹. Od chwili ustanowienia kuratora to właśnie jemu doręcza się wszelkie pisma w sprawie²². Kurator nie jest podporządkowany ani służbowo, ani organizacyjnie organowi administracji publicznej²³. Stosunek prawny między

¹⁷ *Ibidem*, s. 9.

¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990, nr 1, poz. 11; Ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1359).

¹⁹ I. Jaworska, *Przedstawiciel dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2017, nr 24 (3), s. 134.

²⁰ A. Matan, *op. cit.*, s. 9.

²¹ J. Chmiel, *op. cit.*, s. 54.

²² E. Kubas, *Status prawny kuratora strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo” 2020, t. 28, nr 110, s. 91.

²³ Wyrok WSA w Kielcach z 20 lipca 2016 r., II SAB/Ke 40/16, LEX nr 2105461.

kuratorem a organem administracji publicznej opiera się zaś na orzeczeniu sądu powszechnego²⁴.

4. Ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału strony w kontekście instytucji przedstawiciela. Próba klasyfikacji

Jak się wydaje, naruszenie zasady czynnego udziału strony może nastąpić w różnorodnych układach sytuacyjnych. Można je sklasyfikować w poniższy sposób:

- 1) Brak powołania kuratora, w sytuacji gdy zaktualizowały się przesłanki z art. 34 k.p.a.
- 2) Powołanie kuratora, w sytuacji gdy nie zaktualizowały się przesłanki z art. 34 k.p.a., oraz dalsze prowadzenie postępowania z udziałem kuratora, mimo że przesłanki jego ustanowienia odpadły.
- 3) Powołanie kuratora w sytuacji aktualizacji przesłanek z art. 34 k.p.a. i następcze niezapewnienie powołanemu kuratorowi czynnego udziału w postępowaniu.
- 4) Powołanie kuratora w sytuacji aktualizacji przesłanek z art. 34 k.p.a. i następcze niewykonywanie obowiązków przez kuratora lub wykonywanie ich w sposób nienależyty.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że trzy pierwsze układy sytuacyjne dotyczą błędów organu (oraz ewentualnie skorelowanego z nim błędu sądu uwzględniającego wnioski organu), czwarty zaś ma miejsce w wypadku zaniedbań powołanego przedstawiciela.

4.1. Brak powołania kuratora, w sytuacji gdy zaktualizowały się przesłanki z art. 34 k.p.a.

Jako pierwsze analizie poddane zostaną sytuacje, w których organ nie powołał kuratora, pomimo iż okoliczności sprawy wskazywały na aktualizację takiego obowiązku. Należy wyjść z założenia, że – jak wskazano na wstępie – instytucja przedstawiciela z art. 34 k.p.a. jest gwarancją zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Wystąpienie z wnioskiem lub powołanie przedstawiciela na podstawie § 2 omawianego artykułu stanowi zaś obowiązek organu

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 15 kwietnia 2021 r., III SA/GI 96/21, LEX nr 3171666.

w sytuacji zaktualizowania się wskazanych w nim przesłanek. Zaniechanie dopełnienia tego obowiązku narusza zasadę czynnego udziału strony.

Błędy tego rodzaju zaistnieją co do zasady w przypadku, gdy – pomimo ziszczenia się przesłanki nieobecności strony – organ podejmuje czynności w postępowaniu, w szczególności doręcza pismo na adres, pod którym strona nie zamieszkuje, wykorzystując przy tym często – jak wskazują poniżej przytoczone przykłady z orzecznictwa – instytucję doręczenia zastępczego. W tego rodzaju stanach faktycznych organ doręczał pisma w sprawie na adres, pod którym strona *de facto* nie mieszkała. Ustalenie jej faktycznego adresu nie było zaś w danym momencie możliwe.

Przykład wyżej opisanej sytuacji uwzględnia wyrok WSA w Warszawie o sygnaturze IV SA/Wa 2355/05²⁵. Organ doręczył decyzję na adres, co do którego, zdaniem sądu, wiedział, lub zachowując należyta staranność, mógł się dowiedzieć, że strona pod nim nie mieszka. W sprawie tej w stosunku do strony wydany był list gończy, co w opinii WSA jednoznacznie powinno wskazać organowi, że miejsce pobytu strony nie jest znane, a to z kolei uzasadniało wniosek o powołanie przedstawiciela na podstawie art. 34 k.p.a.

Na podobny błąd organu wskazuje postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi o sygnaturze VIII U 2104/22²⁶. Organ doręczył pisma stronie (także skorzystano z instytucji doręczenia zastępczego) na adres znajdujący się w Polsce. Tymczasem, jak ustalił sąd, strona przed doręczeniem pierwszego pisma opuściła teren Polski i brak było informacji co do jej powrotu, a także aktualnego miejsca pobytu. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że organ powinien dołożyć starań, aby ustalić adres strony, a w przypadku niepowodzenia takich działań – ustanowić przedstawiciela zgodnie z art. 34 k.p.a. Orzeczenie to wskazuje także na istotną kwestię kolejności obowiązków organu – organ powinien podjąć starania dotyczące ustalenia miejsca pobytu strony, dopiero zaś w przypadku ich niepowodzenia zawnieioskować o ustanowienie przedstawiciela.

Wyrok o sygnaturze IV SA 629/96²⁷ dotyczył sprawy, w której organ pominął w decyzji spadkobiercę właściciela nieruchomości. Sąd w toku postępowania ustalił, że organowi znany był krąg spadkobierców, nie znał jedynie miejsca pobytu jednego z nich, a pomimo to wydał decyzję również w odniesieniu do tego podmiotu. WSA wskazał, że organ w takiej sytuacji powinien

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 20 marca 2006 r., IV SA/Wa 2355/05, LEX nr 223323.

²⁶ Postanowienie SO w Łodzi z 4 listopada 2022 r., VIII U 2104/22, LEX nr 3440690.

²⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 28 stycznia 1998 r., IV SA 629/96, LEX nr 687789.

zastosować art. 34 k.p.a., a zaniechanie tego obowiązku skutkowało zajęciem przesłanki wznowienia z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Wskazać należy również, że analogiczny błąd może zajść w przypadku, kiedy zaktualizuje się przesłanka „konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki”, a organ nie powoła przedstawiciela.

4.2. Powołanie kuratora, w sytuacji gdy nie zaktualizowały się przesłanki z art. 34 k.p.a. oraz prowadzenie postępowania z jego udziałem, gdy przesłanki te odpadły

Związane z instytucją przedstawiciela strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym wynikać może z działania organu znajdującego się niejako „na przeciwległym biegunie” w stosunku do sytuacji opisanych powyżej. Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest wyrażona już konstatacja, że zwrócenie się z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela przez organ (czy też w określonych sytuacjach samodzielne jego powołanie) powinno nastąpić jedynie, gdy nie przyniosły efektu uprzednie działania organu zmierzające do ustalenia miejsca pobytu strony. Sytuacja, w której powołany został przedstawiciel, a mimo to doszło do naruszenia zasady czynnego udziału strony, może wydawać się swoistym paradoksem, biorąc pod uwagę, że instytucja ta ma zapewnić właśnie czynny udział strony w postępowaniu. Wskazać jednak należy, że spełnia ona swoje funkcje jedynie w ściśle określonych sytuacjach aktualizacji przesłanek wskazanych w art. 34 k.p.a. – jeśli przesłanki te nie zajdą, powołanie przedstawiciela może naruszyć zasadę czynnego udziału strony, ponieważ zamiast strony działa powołany przedstawiciel.

Wyrazistą ilustracją wskazanej wyżej kategorii naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest wyrok NSA w sprawie o sygnaturze V SA 166/02²⁸. W uzasadnieniu decyzji dotyczącej wymeldowania organ wskazał, że adres strony nie jest znany, w związku z czym złożył wniosek do sądu o ustanowienie przedstawiciela, do czego sąd się przychylił. Sprawa trafiła ostatecznie przed NSA. Interesujące jest twierdzenie podnoszone przez stronę w skardze – strona wskazała bowiem, że: „przepis art. 34 § 1 kpa, mający w swoim założeniu ochronę interesu osób nieobecnych, w tej sprawie został

²⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 28 czerwca 2002 r., V SA 166/02, LEX nr 149487.

zastosowany przeciwko skarżącej, gdyż w ten sposób pozbawiono ją możliwości faktycznego udziału w postępowaniu”²⁹.

NSA uchylił zaskarżoną decyzję. W odniesieniu do możliwości wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie przedstawiciela NSA stwierdził, że: „wystąpienie z takim wnioskiem i w konsekwencji ustanowienie kuratora dla strony powinno mieć miejsce po wyczerpaniu wszelkich środków zmierzających do ustalenia miejsca pobytu strony postępowania”³⁰. W odniesieniu do przedmiotowej sprawy sąd stwierdził, że organ nie dochował należytej staranności, prowadząc bowiem szereg spraw meldunkowych strony, powinien w pierwszej kolejności kierować zawiadomienia na adresy znajdujące się w aktach tych spraw. W konsekwencji, jak uznał NSA, organ naruszył art. 34 § 1 k.p.a. oraz art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. – strona pozbawiona została bowiem możliwości czynnego udziału w postępowaniu.

Naruszenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu może zajść także w sytuacji, w której wprawdzie przedstawiciel został powołany w sposób prawidłowy, jednak podstawa jego powołania (aktualizacja przesłanek z art. 34 k.p.a.) odpadła w toku postępowania.

W sprawie o sygnaturze III SA/Lu 1081/16, rozpatrywanej przez WSA w Lublinie, organ – po ustaleniu, że miejsce pobytu strony nie jest znane – zwrócił się z wnioskiem o ustanowienie kuratora, do czego ostatecznie doszło³¹. W toku postępowania zeznania świadków dostarczyły informacji na temat miejsca pobytu strony. Organ doręczył jednak decyzję rozstrzygającą w sprawie kuratorowi. W uzasadnieniu sąd wskazał, że obowiązkiem organu jest dopilnowanie, by nie zostało naruszone prawo strony do udziału w postępowaniu. W związku z tym do obowiązków organu należy badanie, czy przesłanki ustanowienia kuratora pozostają aktualne. Zaniechanie tego obowiązku doprowadziło w niniejszej sprawie do naruszenia zasady czynnego udziału strony.

Wyrok NSA w sprawie o sygnaturze II GSK 20/18 dotyczył sytuacji, w której WSA prowadził sprawę ze skargi z udziałem powołanego w toku postępowania administracyjnego kuratora, pomimo iż w skardze adresowanej do WSA wskazano adres strony³². NSA uchylił zaskarżony wyrok, stwierdzając naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Skonstatował

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Wyrok WSA w Lublinie z 24 stycznia 2017 r., III SA/Lu 1081/16, LEX nr 2287280.

³² Wyrok NSA z 17 maja 2018 r., II GSK 20/18, LEX nr 2507670.

także, że obowiązkiem WSA jest weryfikacja, czy stroną, za którą działa kurator, w dalszym ciągu należy traktować jako „nieobecną”, czego sąd w przedmiotowej sprawie zaniechał.

Jak wynika z wyroku WSA w Lublinie o sygnaturze II SA/Lu 430/12, brak formalnego uchylenia kurateli w sytuacji, kiedy miejsce pobytu strony zostało już ustalone, nie wyłącza obowiązku organu do kierowania pism bezpośrednio do strony, nie zaś do kuratora³³. W przeciwnym razie organ narusza zasadę czynnego udziału strony. W realiach przedmiotowej sprawy sąd uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) doręczoną kuratorowi, pomimo iż komornik ustalił miejsce pracy dłużnika (doręczenie mu pisma osobiście stało się zatem możliwe). SKO argumentowało swoje działanie właśnie brakiem formalnego uchylenia kurateli. Sąd z tą argumentacją się jednak nie zgodził.

Naruszenie zasady czynnego udziału strony może nastąpić także poprzez nieprawidłowe zastosowanie zawartej w § 2 art. 34 k.p.a. przesłanki „konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki”, na co wskazuje wyrok WSA w Krakowie o sygnaturze II SA/Kr 1275/06³⁴. W przedmiotowej sprawie organ ustanowił przedstawiciela w trybie § 2 art. 34 k.p.a., argumentując to długotrwałością postępowania, naruszającego prawo stron do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. W ocenie WSA jednak „prawo stron do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie samo w sobie nie kwalifikuje zamierzonych czy możliwych do podjęcia w tym postępowaniu czynności jako «koniecznych i niecierpiących zwłoki»”³⁵. Sąd wskazał ponadto na tymczasowy z założenia charakter instytucji z art. 34 § 2 k.p.a. i możliwość działania ustanowionego w tym trybie przedstawiciela jedynie do czasu wyznaczenia przedstawiciela przez sąd. W omawianej zaś sprawie przedstawiciel, pomimo wniosku, nie został przez sąd wyznaczony.

4.3. Naruszenie czynnego udziału kuratora w sprawie

Należy rozważyć także sytuację, w której w prawidłowy sposób doszło do ustanowienia kuratora na podstawie art. 34 k.p.a., jednak organ prowadzący postępowanie narusza zasadę czynnego udziału strony, nie pozwalając

³³ Wyrok WSA w Lublinie z 29 czerwca 2012 r., II SA/Lu 430/12, LEX nr 1697878.

³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 29 października 2008 r., II SA/Kr 1275/06, LEX nr 519020.

³⁵ *Ibidem*.

na uczestniczenie kuratorowi w sposób czynny w postępowaniu. Po raz kolejny należy odwołać się do wyroku WSA w Lublinie w sprawie o sygnaturze II SA/Lu 430/12³⁶. W skardze w tej sprawie kurator podniósł, że organ nie poinformował go o fakcie, że miejsce zamieszkania dłużnika ponownie nie jest znane i korespondencja kierowana będzie na adres kuratora. Wskazał także, że nie został poinformowany przez organ I instancji o zamknięciu postępowania, co skutkowało brakiem możliwości wypowiedzenia się przez niego co do zebranych materiałów i dowodów przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

Wydaje się, że należy przyjąć możliwość naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu poprzez brak zapewnienia czynnego udziału kuratorowi. W tym kontekście należy przywołać wyrok NSA o sygnaturze III OSK 4038/21, w którym sąd wskazał, że: „Kurator ustanowiony na podstawie art. 34 k.p.a. znajduje się w roli jednostki w stosunku do aparatu państwa, działając w ramach swoich praw i wolności. Zasada życzliwej interpretacji praw i wolności obywatelskich uzasadnia zastosowanie do tego przypadku *analogii legis*”³⁷. Funkcją instytucji przewidzianej w art. 34 k.p.a. jest możliwość zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu. Powołany przedstawiciel ma wykonywać uprawnienia procesowe przysługujące stronie w celu obrony jej praw. Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że samo tylko prawidłowe ustanowienie kuratora w sprawie nie wyczerpuje obowiązku organu do zagwarantowania czynnego udziału strony w postępowaniu. Organ powinien także zapewnić kuratorowi możliwość czynnego udziału w postępowaniu na takich samych zasadach jak jest to od organu wymagane w stosunku do strony działającej osobiście.

4.4. Niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie obowiązków przez kuratora

W opisywanym powyżej wyroku o sygnaturze V SA 166/02 strona podniosła, że: „Udział przedstawiciela był czysto formalny, gdyż nie wykazał żadnej aktywności w obronie interesów strony”³⁸. Zarzut ten ostatecznie nie był rozważany przez sąd, jednak wydaje się, że w kontekście tematyki podejmowanej w niniejszym opracowaniu rozważania wymaga następująca kwestia: czy

³⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 29 czerwca 2012 r., II SA/Lu 430/12, LEX nr 1697878.

³⁷ Wyrok NSA z 13 kwietnia 2022 r., III OSK 4038/21, LEX nr 3349294.

³⁸ Wyrok NSA z 28 czerwca 2002 r., V SA 166/02, LEX nr 149487.

w sytuacji, gdy kurator został w sposób prawidłowy ustanowiony przez sąd (lub organ), natomiast zaniedbuje swoje obowiązki, może dojść do naruszenia czynnego udziału strony? A jeśli tak, jak znaczna musi być skala zaniedbań kuratora, by do naruszenia omawianej zasady doszło?

Powyższy problem rozważyć należy w kontekście obowiązków kuratora, a także treści zasady czynnego udziału strony w sprawie. Jak słusznie zauważa Iga Jaworska, za podstawowy obowiązek kuratora wyznaczonego na podstawie art. 34 k.p.a. uznać należy odnalezienie strony postępowania³⁹. Kurator powinien także poinformować stronę po jej odnalezieniu o aktualnym stanie sprawy⁴⁰.

W tym kontekście należy wskazać, że z pewnością naruszeniem zasady czynnego udziału strony będzie całkowita bierność przedstawiciela, wyrażająca się w braku podjęcia jakichkolwiek działań po jego ustanowieniu. Wydaje się również, że za naruszenie zasady czynnego udziału strony można będzie uznać okoliczności, w których odnalezienie strony było obiektywnie możliwe w sytuacji dołożenia przez kuratora należytej staranności do jej poszukiwań. Można w tym miejscu postawić także pytanie o miarę oceny działalności kuratora – wydaje się, że uzasadnionym byłoby w tym wypadku stosowanie przez analogię stopnia staranności ustalonego na gruncie art. 355 § 2 kodeksu cywilnego⁴¹ – funkcja kuratora może być bowiem uznana za działalność zawodową, kurator wszakże otrzymuje za swoją działalność wynagrodzenie⁴². Argumentem za przyjęciem takiego wzorca staranności może być także fakt, że kuratorami zostają w praktyce często adwokaci lub radcowie prawni⁴³, a więc podmioty, od których należy wymagać staranności uwzględniającej zawodowy charakter ich działalności.

Wydaje się, że naruszenie obowiązku kuratora do poinformowania strony o aktualnym stanie spraw rzadziej będzie mógł prowadzić do zakłócenia zasady czynnego udziału strony. Jednak nie można wykluczyć takiej ewentualności. Przykładem może być pominięcie przez przedstawiciela informacji, które mogłyby stanowić podstawę decyzji do podjęcia określonych czynności procesowych przez stronę. Można wskazać, że pomocne przy badaniu ryzyka

³⁹ I. Jaworska, *op. cit.*, s. 137.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360).

⁴² I. Jaworska, *op. cit.*, s. 138.

⁴³ *Ibidem*, s. 135.

naruszenia zasady czynnego udziału stron poprzez zaniechanie przedstawiciela w kwestii poinformowania strony o stanie spraw może być orzeczenie NSA o sygnaturze III OSK 6816/21, w którym sąd wskazał, że zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu narusza takie zaniechanie organu, które: „nieumożliwiło stronie przeprowadzenie konkretnych czynności procesowych, co skutkowało niemożnością realizacji przysługujących jej praw, naruszenie to nie mogło być konwalidowane na późniejszych etapach postępowania oraz miało ono istotny wpływ na wynik sprawy”⁴⁴. Wydaje się, że pogląd ten można odnieść analogicznie do zaniechań kuratora.

5. Podsumowanie

Instytucja z art. 34 k.p.a. ma za zadanie umożliwić realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, jednakże w toku korzystania z niej przez organy dojść może do różnego rodzaju nieprawidłowości, skutkujących naruszeniem omawianej zasady. Mogą one wynikać zarówno z błędów organu (i skorelowanego z nim błędu sądu), jak i z błędów kuratora. Nieprawidłowości mogące skutkować naruszeniem zasady czynnego udziału strony w postępowaniu polegać mogą na: braku powołania kuratora, gdy zaktualizowały się przesłanki z art. 34 k.p.a., jego powołaniu w sytuacji braku aktualizacji tych przesłanek lub ich odpadnięcia w toku postępowania, naruszeniu czynnego udziału powołanego kuratora w postępowaniu oraz na niewykonywaniu lub nienależytym wykonywaniu obowiązków przez kuratora. W tym kontekście należy wskazać na ciążącą na organach oraz powołanych przedstawicielach znaczną odpowiedzialność za prawidłowe stosowanie art. 34 k.p.a. Podkreślić należy wagę obowiązków wymienionych podmiotów w tej kwestii. Od prawidłowego działania organów oraz powołanych przedstawicieli w tym zakresie zależy bowiem zapewnienie realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, której to zasadzie zgodnie z poglądem Barbary Adamiak: „należy nadać rangę zasady konstytucyjnej, wypływającej z wartości demokratycznego państwa prawnego”⁴⁵.

⁴⁴ Wyrok NSA z 23 listopada 2022 r., III OSK 6816/21, LEX nr 3437676.

⁴⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 351, cyt. za: P. Daniel, J. Wilczyński, *op. cit.*, s. 5.

6. Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Chmiel J., *Kurator dla osoby nieznanej z miejsca pobytu przed organami administracji publicznej i sądami administracyjnymi*, „Casus” 2016, nr 81.
- Daniel P., Wilczyński J., *Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jako przesłanka uchylenia aktu przez sąd administracyjny*, „Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka” 2014, nr 3 (36).
- Jaworska I., *Przedstawiciel dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2017, nr 24 (3).
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Knysiak-Sudyka H. [w:] A. Cebera, J.G. Firlus, A. Gołęba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Lis A., *Wybrane zasady postępowania administracyjnego w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 2.
- Matan A., *Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka” 2005, nr 6.
- Matan A. [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Matan A., *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym (problem zapewnienia właściwej reprezentacji)*, „Casus” 2002, nr 24.
- Politowicz K., *Podstawy wynagradzania kuratorów dla osób nieobecnych w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2013, nr 67.
- Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360).

Ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1359).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 28 stycznia 1998 r., IV SA 629/96, LEX nr 687789.

Wyrok NSA z 28 czerwca 2002 r., V SA 166/02, LEX nr 149487.

Wyrok NSA z 17 maja 2018 r., II GSK 20/18, LEX nr 2507670.

Wyrok NSA z 22 października 2021 r., II OSK 3303/18, LEX nr 3267549.

Wyrok NSA z 13 kwietnia 2022 r., III OSK 4038/21, LEX nr 3349294.

Wyrok NSA z 23 listopada 2022 r., III OSK 6816/21, LEX nr 3437676.

Wyrok WSA w Warszawie z 20 marca 2006 r., IV SA/Wa 2355/05, LEX nr 223323.

Wyrok WSA w Krakowie z 29 października 2008 r., II SA/Kr 1275/06, LEX nr 519020.

Wyrok WSA w Lublinie z 29 czerwca 2012 r., II SA/Lu 430/12, LEX nr 1697878.

Wyrok WSA w Poznaniu z 8 maja 2013 r., IV SA/Po 836/12, LEX nr 1348137.

Wyrok WSA w Kielcach z 20 lipca 2016 r., II SAB/Ke 40/16, LEX nr 2105461.

Wyrok WSA w Lublinie z 24 stycznia 2017 r., III SA/Lu 1081/16, LEX nr 2287280.

Wyrok WSA w Gliwicach z 15 kwietnia 2021 r., III SA/Gl 96/21, LEX nr 3171666.

Uchwała SN z 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990, nr 1, poz. 11.

Postanowienie SO w Łodzi z 4 listopada 2022 r., VIII U 2104/22, LEX nr 3440690.

The risk of breaching of the principle of active participation of the party in administrative proceedings in the context of absent party's representative institution

Summary: The main axis of consideration is the relationship between the institution of the Representative of an Absent Party under Article 34 of the Code of Administrative Procedure and the principle of active participation of a Party in the proceedings. The possible risks of breaching the principle of active participation of a Party related to the institution of Article 34 of the Code of Administrative Procedure are indicated, and an attempt is made to classify them. The essence of the principle of active participation of a Party is characterised and the process of appointing a Party Representative and its procedural position is presented. The risk of a breach of the principle of active participation of the Parties in the proceedings by failing to appoint a Probation Officer when necessary is then discussed. It goes on to point out that a breach of the principle of active participation of the Party may also occur if the Authority has led to the appointment of a Probation Officer even though there was no need to do so. The risk of breaching the principle of active participation of the Party by not ensuring the active participation of the appointed Probation Officer in the case was also pointed out. The risk of a breaching the principle of active participation of the Party through the laches of the appointed Representative was then considered.

Keywords: administrative proceedings, representative, absent party, principle of active participation of a party in the proceedings.

Tytuł rozdziału i streszczenie w języku angielskim w tłumaczeniu własnym Autora.