



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

Do druku nr 1499

Warszawa, 23 maja 2017 roku

KR-51-362/17/GCI

W/13713 /17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

24. 05. 2017

Data wpływu

Pan

Adam Podgórski

Zastępcą Szefa

Kancelarii Sejmu

GMS-WP-173-99/17

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na wniosek z dnia 12 kwietnia 2017 r., znak: GMS-WP-173-99/17, stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt. 10) ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. poz 2261), w załączeniu przekazuję opinię w przedmiocie proponowanych zmian legislacyjnych zawartych w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy- Kodeks postępowania administracyjnego (przedstawiciel wnioskodawców: Ireneusz Raś).

Z poważaniem

PREZES
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

Leszek Bosek

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

**Opinia w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy
Kodeks postępowania administracyjnego**

1. Przedmiotem projektowanej nowelizacji są zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23) (dalej jako: „Kodeks postępowania administracyjnego” lub „k.p.a.”) obejmujące dodanie możliwości umorzenia postępowania zawieszonego obligatoryjnie z powodów, o których mowa w art. 97 § 1 pkt 1 – 3 k.p.a. po upływie trzech lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania. Projektodawcy postulują dodanie do art. 105 k.p.a. § 3 w brzmieniu: *„Organ administracji publicznej może umorzyć zawieszone postępowanie po upływie trzech lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania z powodu śmierci strony lub jednej ze stron, śmierci przedstawiciela ustawowego strony albo utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych, jeżeli nie zagraża to uzasadnionemu interesowi stron lub interesowi społecznemu.”*. Wnioskodawcy zwracają uwagę, że w przypadku zawieszenia postępowania z powodu śmierci strony lub jednej ze stron postępowania może dojść do niemożności wezwania spadkobierców z powodu braku możliwości ich ustalenia (s. 2 uzasadnienia projektu). W tym kontekście wnioskodawcy wskazują również, że w judykaturze przyjmuje się brak legitymacji procesowej organów administracji publicznej do inicjowania postępowań o nabycie spadku po zmarłych w toku postępowania stronach. W ocenie wnioskodawców w przeważającej większości przypadków brak jest przesłanek do powołania kuratora spadku nieobjętego, gdyż w orzecznictwie reprezentowane jest stanowisko, że spadek uważa się za nieobjęty, jeżeli spadkobierca lub spadkobiercy nie objęli spadku faktycznie w przechowanie, zarząd lub użytkowanie. Na poparcie projektu wnioskodawcy wskazują również na praktykę zawieszania postępowań na czas nieoznaczony oraz na analogiczne do projektowanej regulacje umorzenia postępowania w

Kodeksie postępowania cywilnego¹ (art. 177 § 1 pkt 5 i 6 k.p.c.) oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² (art. 130 § 1 p.p.s.a.).

2. Celowość proponowanej nowelizacji budzi wątpliwości. W obecnym stanie prawnym postępowanie zawieszone na podstawie art. 97 § 1 pkt 1 – 3 k.p.a. podlega umorzeniu w przypadku określonym w art. 105 § 1 k.p.a., zgodnie z którym gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Bezprzedmiotowość postępowania może wynikać z braku istnienia przesłanki podmiotowej bądź też przesłanki przedmiotowej w prowadzonym postępowaniu (wyr. WSA w Warszawie z 29.8.2007 r., VII SA/WA 774/07, Legalis; wyr. WSA w Opolu z 22.7.2014 r., II SA/OP 307/14, Legalis). **W szczególności brak przesłanki podmiotowej dotyczy sytuacji braku strony postępowania mającej interes prawny w uzyskaniu rozstrzygnięcia, jak np. śmierć osoby fizycznej, ustanie bytu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej (decyzja SKO z 13.2.2002 r., SKO 4112/3/02, OSS 2002, Nr 3, poz. 63).** Bezprzedmiotowość podmiotową należy rozpatrywać, mając na względzie charakter praw wynikających potencjalnie z decyzji administracyjnej, w kontekście możliwości objęcia ich sukcesją. W przypadku gdy postępowanie administracyjne dotyczy **uprawnień o charakterze osobistym**, bezprzedmiotowość ma charakter trwały i nieusuwalny w ujęciu prawnym, co stanowi podstawę do **umorzenia postępowania** (zob. sytuacje opisane w wyr. NSA w Katowicach z 28.11.1996 r., SA/Ka 2224/95). Natomiast w przypadku **uprawnień o charakterze majątkowym**, bezprzedmiotowość podmiotowa stanowi podstawę do **zawieszania obligatoryjnego postępowania administracyjnego** (zob. wyr. NSA z 15.7.1999 r., IV SA 580/98; wyr. NSA z 28.1.2002 r., II SA 477/01, Legalis). W taki sam sposób traktowane są sytuacje, w których braki podmiotowe z punktu widzenia strony postępowania, w zakresie możliwości działania jej w postępowaniu, mogą zostać, w ujęciu prawnym, usunięte (art. 97 § 1 pkt 2 i 3). Należy również podkreślić, iż zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądowym *W świetle postanowień art. 97 § 1 pkt 1 śmierć strony nie nakłada na organ administracji bezwzględnego obowiązku zawieszenia postępowania w każdym przypadku.*

¹ Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 296) tj. z dnia 31 października 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822), dalej jako „Kodeks postępowania cywilnego” lub „k.p.c.”).

² Ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270) tj. z dnia 10 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 718), dalej jako „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” lub „p.p.s.a.”).

Dopiero wtedy, gdy wezwanie spadkobierców zmarłej strony nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie stało się wobec śmierci strony bezprzedmiotowe, organ administracji zawiesza postępowanie. Zatem zawieszenie postępowania z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 1 jest obligatoryjne wówczas, gdy ustalenie spadkobierców zmarłej strony nastręcza trudności i osób tych nie można powiadomić o toczącym się postępowaniu (por. Romańska, Marta. Art. 30. W: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wolters Kluwer, 2015, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2006 r., VII SA/Wa 1151/05, LEX nr 203695; wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 grudnia 2010 r., II SA/Kr 1088/09, LEX nr 753406).

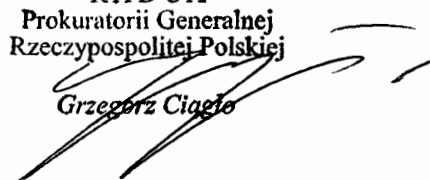
3. Zgodnie z art. 30 § 4 k.p.a. w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania **na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni**. Zgodnie natomiast z art. 30 § 5 k.p.a. w sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku - **kurator** wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej. Ponadto przepisy prawa cywilnego, do których odsyła Kodeks postępowania administracyjnego w art. 30 § 1 k.p.a. pozwalają na ocenę zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych. Natomiast zgodnie z art. 30 § 2 k.p.a. osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli.

4. Wobec powyższego obecna regulacja normuje wpływ na bieg postępowania śmierci strony lub jednej ze stron, śmierci przedstawiciela ustawowego albo utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych. Postępowanie administracyjne może zostać umorzone jako bezprzedmiotowe jeżeli dotyczy uprawnień i obowiązków o charakterze osobistym. W pozostałych przypadkach na miejsce strony wstępują jej spadkobiercy lub postępowanie toczy się z udziałem kuratora, uprawnionego do inicjowania postępowań o stwierdzenie nabycia spadku. Należy przyjąć, iż niemal zawsze umorzenie postępowania administracyjnego w przypadku gdy pomimo śmierci strony nie stało się ono bezprzedmiotowe, będzie kolidować z interesem prywatnym lub społecznym. Tym samym proponowana regulacja nie pozwoli osiągnąć zakładanego celu.

5. Należy zauważyć, że wskazane w uzasadnieniu projektu regulacje Kodeksu postępowania cywilnego oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie mogą stanowić dostatecznego uzasadnienia dla wprowadzenia unormowań analogicznych na gruncie postępowania administracyjnego. Postępowanie cywilne oraz postępowanie

sądowoadministracyjne są postępowaniami przed sądem, cechującymi się układem trójelementowym (dwie strony i sąd), dyspozycyjności stron oraz kontradyktoryjności. Tymczasem postępowanie administracyjne nie cechuje się pełną dyspozycyjnością i kontradyktoryjnością, lecz m.in. zasadą uwzględnienia z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony oraz zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu nieoznaczającą jednak dyspozycyjności. Konieczność uwzględniania z urzędu interesu prywatnego i społecznego będzie sprzeciwiać się decyzjom o umorzeniu postępowań które nie stały się bezprzedmiotowe.

Mając powyższe na uwadze, Prokuratoria Generalna nie dostrzega uzasadnienia dla wprowadzenia proponowanych zmian legislacyjnych.

RADCA
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

Grzegorz Ciałto