

Uniwersytet Gdański
Wydział Prawa i Administracji

mgr Paula Konopczyńska

**ZASADA CZYNNEGO UDZIAŁU STRONY
W POSTĘPOWANIU DOWODOWYM W OGÓLNYM
POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

Rozprawa doktorska
napisana pod kierownictwem
dr. hab. Mariusza Bogusza, prof. UG

Gdańsk 2024

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów.....	5
Wstęp.....	8

Rozdział I.

Zagadnienia wstępne	12
1. Pojęcie postępowania administracyjnego	12
1.1 Koncepcja szerokiego rozumienia pojęcia postępowania administracyjnego	12
1.2 Koncepcja wąskiego rozumienia pojęcia postępowania administracyjnego	15
1.2.1 Pojęcie postępowania administracyjnego jako procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego.....	22
1.2.2 Pojęcie i funkcja postępowania dowodowego w procesie stosowania norm materialnego prawa administracyjnego.....	28
2. Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego	36

Rozdział II.

Standardy w zakresie udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	46
1. Uwagi wstępne.....	46
2. Standardy wynikające z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej	53
3. Standardy wynikające z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej ...	58
4. Standardy wynikające z Kodeksu Dobrej Administracji	65
5. Standardy wynikające z ReNEUAL	67
6. Standardy wynikające z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności	69
7. Problem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka jako źródła standardów dla zasady czynnego udziału strony	76
8. Problem Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych jako źródła standardów dla zasady czynnego udziału strony	79
9. Standardy wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	80

Rozdział III.

Konstrukcja prawna zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym	93
1. Pojęcie zasady w prawie	93
2. Pojęcie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego	98
3. Przegląd poglądów występujących w literaturze przedmiotu na temat zasady czynnego udziału strony.....	105
4. Podmiotowe i przedmiotowe elementy konstrukcji prawnej zasady czynnego udziału strony	113
5. Uzasadnienie wyboru postępowania dowodowego jako obszaru analizy zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym	124

Rozdział IV.

Adresaci zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym	126
1. Uwagi wstępne.....	126
2. Organ administracji publicznej jako adresat bezpośredni zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym	126
3. Strona ogólnego postępowania administracyjnego jako adresat pośredni zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym	141
3.1 Pojęcie strony ogólnego postępowania administracyjnego	141
3.2 Zasady uzyskiwania statusu strony ogólnego postępowania administracyjnego ..	157

Rozdział V.

Uprawnienia procesowe strony w postępowaniu dowodowym wynikające z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym	178
1. Uwagi wstępne.....	178
2. Uprawnienie strony do zgłaszania wniosków dowodowych	187
3. Uprawnienie strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu	204
4. Uprawnienie strony do uzyskania dostępu do akt sprawy	229

5. Uprawnienie strony do uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewykazanych przesłanek zależnych od strony	251
6. Uprawnienie strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów.....	260
7. Przesłanki uzasadniające wyłączenie uprawnień procesowych strony w postępowaniu dowodowym wynikających z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	274
8. Problem uprawnienia strony do złożenia zeznań jako elementu treści zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	278
9. Problem realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym w sprawach załatwianych milcząco oraz w trybie uproszczonym	281

Rozdział VI.

Skutki prawne naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym

1. Uwagi wstępne.....	292
2. Naruszenie zasady czynnego udziału strony kwalifikowane jako naruszenie przepisów postępowania administracyjnego i skutki tego naruszenia	304
3. Naruszenie zasady czynnego udziału strony kwalifikowane jako podstawa wznowieniowa i skutki tego naruszenia	318
4. Naruszenie zasady czynnego udziału strony kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa i skutki tego naruszenia.....	340

Zakończenie..... 350

Bibliografia 355

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- EKPCz** – Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- EKDPA** – Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej – decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz. Urz. UE z 2011 r., C, nr 285, s. 3)
- KDA** – Kodeks dobrej administracji – załącznik do rekomendacji CM/Rec(2007)7 z 20 czerwca 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji
- KNZ** – Karta Narodów Zjednoczonych Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, podpisana przez Rzeczpospolitą Polską 16 października 1945 r. (Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90 z późn. zm.)
- KPP** – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2007 r., C, nr 303, s. 1 z późn. zm.), której nadano moc wiążącą przez Traktat Lizboński z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009, nr 203, poz. 1569)
- RODO** – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych, Dz. Urz. UE z 2016 r., L nr 119, s. 1)

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1550 z późn. zm.)
k.p.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 37 z późn. zm.)
MPPOP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2383 z późn. zm.)
p.b.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 725)
PDPC	– rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana 10 grudnia 1948 r.
ppsa	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 107)
u.s.w.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 566)
ustawa o Radzie Ministrów	– ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1188 z późn. zm.)
ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie	– ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 190)

INSTYTUCJE I URZĘDY

ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

PUBLIKATORY, CZASOPISMA, BAZY DANYCH

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNCAP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1963-1994)
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
ReNEUAL	– Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej

WSTĘP

I. Przedmiot i cele rozważań

Przedmiotem niniejszej pracy jest analiza zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako **k.p.a.**)¹ zawiera fundamentalną regułę postępowania administracyjnego, zgodnie z którą organy administracji publicznej obowiązane są umożliwić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, zaś przed wydaniem decyzji zapewnić im możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Wspomniana zasada jest szczególnie istotna z perspektywy procesu stosowania prawa. Jej doniosły charakter i kluczowa rola w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym legły u podstaw tej dysertacji, której celem – ogólnie rzecz ujmując – było kompleksowe zbadanie przedmiotowej zasady i jej zastosowania we wspomnianym wycinku stadium wyjaśniającego.

W literalnym brzmieniu art. 10 k.p.a. stanowi o obowiązkach organów administracji publicznej, a zatem zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest przede wszystkim źródłem obowiązków, których adresatami są organy administracji publicznej. Obowiązki te sprowadzają się do zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu w każdym jego stadium oraz możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji w sprawie. Wyjaśnić należy, że z obowiązku organu administracji publicznej wywodzone jest prawo strony i konkretyzujące je uprawnienia, umożliwiające stronom aktywną partycypację w postępowaniu. Innymi słowy, z obowiązkami organów administracji publicznej wynikającymi z art. 10 k.p.a. sprzężone są prawa i uprawnienia stron. Pomiędzy obowiązkiem organu administracji publicznej a prawem (i dalej – uprawnieniem) strony dochodzi do korelacji.

Czynny udział strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym w pierwszej kolejności zależy od zapewnienia stronie postępowania odpowiednich warunków do aktywnej partycypacji, w drugiej zaś od podjęcia działań przez

¹ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572.

samą stroną. Tym samym strona postępowania dopiero swoimi działaniami może rzeczywiście wpływać na przebieg procedury, ustalenie stanu faktycznego, a w efekcie na treść decyzji administracyjnej (przy założeniu, że ma do tego właściwe warunki proceduralne). Z perspektywy strony najistotniejsze jest zatem to, w jakie prawa i uprawnienia wyposaża ją tytułowa zasada (czyli innymi słowy – jaką aktywność w postępowaniu może podjąć strona dzięki gwarancjom wynikającym z tej zasady). Z tych też względów tytułowa zasada została poddana analizie właśnie z perspektywy uprawnień strony, wynikających z jej prawa do czynnego udziału w postępowaniu, określonego w art. 10 k.p.a.

Wskazania wymaga, iż największa pula przedmiotowych uprawnień przysługuje stronie na etapie postępowania dowodowego, albowiem to na tym etapie strona może uczestniczyć w ustalaniu stanu faktycznego sprawy, co ma kluczowe znaczenie z perspektywy stosowania prawa. Art. 10 § 1 k.p.a. co do zasady ma zastosowanie w każdym stadium postępowania – jest to zasada o doniosłym charakterze i szerokim zakresie stosowania. Niemniej jednak jej kluczowa rola dotyczy właśnie postępowania dowodowego. To na tym etapie postępowania strona poprzez swój aktywny udział może w realny sposób wpływać na ustalenia organu administracji publicznej i przyczyniać się do właściwego załatwienia sprawy. Powyższe przesądziło o konieczności zawężenia obszaru prowadzonej analizy, co zostało wyjaśnione w merytorycznej części pracy.

W tym miejscu nadmienić należy, że żadna z dostępnych prac naukowych nie obejmowała wyczerpująco problematyki związanej z zasadą z art. 10 k.p.a. w postępowaniu dowodowym, podczas gdy jest to jedna z najistotniejszych zasad procedury administracyjnej, która ma fundamentalne znaczenie właśnie w postępowaniu dowodowym. Mając na względzie rangę wspomnianej zasady, w niniejszej pracy dokonano jej kompleksowej analizy – odniesiono się do jej konstrukcji, adresatów, bezpośrednio związanych z nią uprawnień przysługujących stronom w postępowaniu dowodowym, a w konsekwencji także skutków prawnych jej naruszeń. Celem było nie tylko kompleksowe przeanalizowanie zasady z art. 10 k.p.a. oraz unaocznienie jej istotnej roli, ale także przyjrzenie się funkcji tego przepisu w postępowaniu dowodowym. Ponadto dokonano oceny konsekwencji związanych z brakiem realizacji omawianej zasady na konkretnym etapie postępowania przez organy administracji publicznej. Jako obszar badań wybrano ogólne postępowanie administracyjne (jurysdykcyjne), uwzględniając w jego zakresie także sprawy załatwiane milcząco oraz postępowanie uproszczone. Wszelkie zasadnicze dla niniejszej pracy definicje, a także dokonane wybory zostały szczegółowo wyjaśnione w treści pracy.

W konsekwencji powyższego zasadniczym celem niniejszej pracy było – jak już wskazano – dokonanie wszechstronnej analizy zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Analiza ta doprowadziła do postawienia tez i wywiedzenia wniosków prawnych odnoszących się do tytułowej zasady i jej roli w wybranym wycinku postępowania administracyjnego. Dokonanie tej analizy wymagało jednak opracowania właściwej struktury pracy.

II. Struktura pracy

Na ustaloną w niniejszej pracy strukturę składa się – poza wykazem skrótów, wstępem, zakończeniem oraz wykazem bibliografii – sześć następujących rozdziałów:

- 1) Zagadnienia wstępne,
- 2) Standardy w zakresie udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym,
- 3) Konstrukcja prawna zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym,
- 4) Adresaci zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym,
- 5) Uprawnienia procesowe strony w postępowaniu dowodowym wynikające z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym,
- 6) Skutki prawne naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

W rozdziale pierwszym przedstawione zostały zagadnienia wstępne związane z głównym tematem pracy. Przede wszystkim wyjaśniono w nim pojęcia postępowania administracyjnego, ogólnego postępowania administracyjnego oraz zasad postępowania administracyjnego. Drugi rozdział pracy zawiera analizę standardów międzynarodowych i krajowych, właściwych instytucji zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W trzecim rozdziale przedstawiona została konstrukcja zasady czynnego udziału strony, stworzona w oparciu o brzmienie regulacji, dotychczasowy dorobek piśmiennictwa, a przede wszystkim własne wnioski. W czwartym rozdziale omówiono adresatów zasady określonej w art. 10 k.p.a., natomiast rozdział piąty stanowi główny element pracy i zawiera szczegółową analizę uprawnień procesowych strony w postępowaniu dowodowym wynikających z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu

administracyjnym i powiązanych z obowiązkami organów administracji publicznej. Wreszcie w rozdziale szóstym poddano analizie skutki prawne naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

III. Metodologia

Dokonanie kompleksowego opracowania przedmiotowego zagadnienia nie byłoby możliwe bez skorzystania z konkretnych metod badawczych. Zastosowane w pracy metody badawcze służyły ustaleniu charakteru prawnego zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz przeanalizowaniu dotychczasowego stanowiska doktryny i judykatury (metoda dogmatyczna). Ponadto umożliwiły one dokonanie oceny problemów związanych z praktyczną realizacją przedmiotowej zasady (metoda empiryczna). Metoda dogmatyczna okazała się zasadniczą metodą dla niniejszej pracy. Przy zastosowaniu tej metody analizie zostały poddane liczne akty prawne, a także zbiory standardów o randze międzynarodowej. Postanowienia tych dokumentów – w zależności od pojawiających się w pracy potrzeb – poddawano wykładni prawa przy zastosowaniu kluczowych dyrektyw interpretacyjnych tak, aby możliwe było zrekonstruowanie istoty treści. Metoda ta posłużyła także stworzeniu konstrukcji prawnej tytułowej zasady. Jej zastosowanie ujawniło się także w toku analizy dotychczasowego dorobku doktryny i judykatury, który pozwolił na poparcie postawionych w pracy licznych tez oraz wniosków prawnych. Z kolei zastosowanie metody empirycznej, sprowadzającej się w zasadzie do obserwacji występujących w praktyce prawniczej trudności związanych z należyłą realizacją tytułowej zasady, unaocznilo istotną rolę tej zasady. Nawiązanie do historii regulacji miało charakter posłkowy, stąd też ewentualne zastosowanie metody historycznej nastąpiło jedynie w bardzo niewielkim zakresie. Tym samym określenie jej jako jednej z głównych metod badawczych użytych w niniejszej pracy byłoby zbyt daleko idące. Z kolei użycie metody komparatystycznej nie służyłoby celom niniejszej pracy, która co do zasady nie ma charakteru porównawczego. W każdym jednak przypadku uznać należy, że przyjęte metody badawcze pozwoliły na kompleksowe zbadanie zasady czynnego udziału strony jako instytucji procesowej, a kolejno przełożenie wyników tychże badań na postępowanie dowodowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 31 maja 2024 r.

ROZDZIAŁ I

Zagadnienia wstępne

1. Pojęcie postępowania administracyjnego

Omawiając zasadę czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, należy w pierwszej kolejności poddać analizie pojęcie postępowania administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego występuje ono w dwóch znaczeniach: szerokim oraz wąskim². Obie koncepcje zostaną przedstawione poniżej. W tym miejscu warto jednak podkreślić, że analiza literatury prawniczej pozwala na stwierdzenie, że zwolennikami wąskiego ujęcia byli między innymi W. Dawidowicz, K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, J. Starościak, Z. Janowicz, a w późniejszych latach E. Bojanowski, W. Chróścielewski, J. P. Tarno, J. Zimmermann oraz B. Adamiak. Za szerokim ujęciem postępowania opowiadał się natomiast T. Woś.

1.1. Koncepcja szerokiego rozumienia pojęcia postępowania administracyjnego

Postępowanie administracyjne w znaczeniu szerokim oznacza każde uregulowane prawnie oraz prowadzone przez organy administracji publicznej postępowanie³. W kręgu takich postępowań wyróżnić można między innymi postępowania w sprawach indywidualnych, w których rozstrzyga się o prawach i obowiązkach strony (przede wszystkim postępowanie jurysdykcyjne), jak również postępowania niejurysdykcyjne, w których o takich obowiązkach się nie rozstrzyga (np. postępowania w sprawie skarg i wniosków, w sprawie wydawania zaświadczeń)⁴. Tak pojmowane postępowanie wiąże się w istocie z wielością działań administracji. Każde bowiem postępowanie administracyjne prowadzone przez organ administracji publicznej, a uregulowane przepisami prawa jest postępowaniem

² Na szerokie oraz wąskie ujęcie postępowania administracyjnego wskazuje B. Adamiak [w:] B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Warszawa 2017, s. 1. Również M. Miłosz wskazał na niejednoznaczność pojęcia postępowania administracyjnego, a przez to możliwość rozumienia go w sposób dwojaki – zarówno wąski, jak i szeroki – zob. M. Miłosz [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 155.

³ Z. Kmiecik, *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 43.

⁴ *Ibidem*, s. 44.

administracyjnym *sensu largo*. Z kolei przyjęcie takiego rozumienia prowadzi do objęcia zakresem postępowania administracyjnego wielu różnorodnych postępowań – począwszy od postępowań w sprawach rozstrzygnięcia sporów o właściwość, poprzez postępowania kontrolne czy wyborcze, aż po postępowania zabezpieczające, jak i wiele innych⁵. Niekiedy także, a co wskazał M. Miłosz, do postępowania administracyjnego w ujęciu szerokim zalicza się również egzekucję administracyjną⁶, przy czym ma ona charakter niejurysdykcyjny⁷. Szerokie ujęcie postępowania administracyjnego obejmuje zatem swoim zakresem zarówno procedury wewnętrzne, jak i zewnętrzne (tj. procedury dotyczące wewnętrznej działalności organów administracji w oparciu o normy ustrojowe oraz procedury dotyczące zewnętrznej działalności tych organów w relacjach z obywatelami).

Warto zauważyć, że T. Woś z postępowaniem administracyjnym wiąże jedną szczególną funkcję: konkretyzację norm prawa materialnego⁸. Jego zdaniem normy prawa administracyjnego „co do zasady nie wywołują skutków prawnych w sposób automatyczny, przez sam fakt, iż zaczynając obowiązywać”, bowiem wywołanie tych skutków wymaga szczególnego procesu, składającego się z trzech etapów: stanowienia, konkretyzacji i realizacji tychże norm⁹. Niemniej jednak dla postępowania zmierzającego do konkretyzacji norm prawa materialnego wspomniany autor zarezerwował termin „postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego”¹⁰. W tym postępowaniu organ administracji publicznej działa w oparciu o normy kompetencyjne, normy prawa administracyjnego materialnego oraz ustalony stan faktyczny, a jego działanie zmierza do wydania decyzji administracyjnej, konkretyzującej „autorytatywny stosunek administracyjnoprawny materialny” podmiotu

⁵ Z. Kmiecik, *Pojęcie postępowania...*, Warszawa 2019, s. 45.

⁶ M. Miłosz [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 156.

⁷ K. Żukowski [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 180.

⁸ T. Woś, *Regulacja postępowań administracyjnych w Polsce* [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 96.

⁹ Ibidem, s. 42-43. T. Woś jednocześnie podkreślił, że chodzi o zdecydowaną większość norm prawa administracyjnego materialnego, a zatem autor ten nie wskazał, że chodzi o wszystkie normy. Teza, zgodnie z którą wszelkie normy prawa administracyjnego materialnego nie wywołują skutków prawnych poprzez samo ich obowiązywanie w każdym przypadku powinna zostać uznana za błędną. Powyższe wynika z faktu istnienia norm prawa administracyjnego bezpośrednio kształtujących sytuację prawną adresatów oraz norm prawa administracyjnego kształtujących te sytuację w sposób pośredni, a zatem takich, które dla swojego obowiązywania wymagają procesu stosowania prawa.

¹⁰ W tym miejscu należy jednak nadmienić, że istnieją także normy bezpośrednio kształtujące sytuację prawną adresatów, które dla swojego obowiązywania nie wymagają procesu stosowania prawa (przykładem jest chociażby art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dalej jako **p.b.**, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 725), zgodnie z którym to przepisem nie jest dopuszczalne łączenie funkcji kierownika oraz funkcji inspektora inwestorskiego, czy chociażby art. 14 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1047 z późn. zm.), określający zakazy w ruchu pieszych.

indywidualnego spoza systemu administracji publicznej¹¹. Jednakże zdaniem T. Wośa niemożliwym jest stworzenie jednej procedury regulującej „tryb konkretyzacji i realizacji wszystkich norm materialnych prawa administracyjnego”¹². W jego ocenie działanie norm materialnych prawa administracyjnego tworzy wiele form postępowań administracyjnych w szerokim rozumieniu, a czego przykładem są chociażby procedury planistyczne (uchwalenie i sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) oraz procedury uchwałodawcze właściwe organom jednostek samorządu terytorialnego, podczas których dochodzi do działania norm materialnoprawnych¹³. **W konsekwencji zakres całego postępowania administracyjnego obejmuje procedury dotyczące stosowania norm różnych kategorii, w tym norm konkretyzowanych autorytatywnie i jurysdykcyjnie, a także norm konkretyzowanych nieautorytatywnie**¹⁴.

Szeroki sposób pojmowania „postępowania administracyjnego” wskazuje na jego silny związek z pojęciem „procedury administracyjnej”. Procedura ta, zgodnie z definicją wskazaną przez K. Żukowskiego, utożsamiana jest z postępowaniem toczącym się przed organami administracji publicznej, a jej celem jest ustalenie, w oparciu o obowiązujące prawo, obowiązków lub uprawnień adresatów aktu prawnego. Sama złożoność procedur administracyjnych przemawia za ich podziałem na procedury dotyczące spraw powierzonych organom administracji publicznej przez normy prawa administracyjnego ustrojowego (sfera wewnętrzna) oraz normy prawa administracyjnego materialnego (sfera zewnętrzna)¹⁵. K. Żukowski wskazuje na trzy sposoby rozumienia pojęcia procedury administracyjnej: 1) jako określonego normami proceduralnymi trybu prowadzenia, rozpatrywania i załatwiania przez podmioty administracji publicznej spraw wewnętrznych lub zewnętrznych; 2) jako trybu realizacji przez organy administracyjne kompetencji; 2) jako określonego przez normy proceduralne ciągu czynności prawnych podejmowanych przez uczestników procedury w celu jej rozstrzygnięcia¹⁶. Co jednak istotne, działalność administracji publicznej w stosunku do podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie jej organom regulują procedury administracyjne zewnętrzne, ponieważ odnoszą się wprost do społeczeństwa oraz relacji administracji publicznej z jednostką. Wśród tych procedur,

¹¹ T. Woś, *Regulacja postępowań...*, Warszawa 2017, s. 52.

¹² T. Woś, *Prawo administracyjne procesowe w systemie norm prawa administracyjnego* [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 27.

¹³ *Ibidem*, s. 37.

¹⁴ *Ibidem*, s. 41-43.

¹⁵ K. Żukowski [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 176.

¹⁶ *Ibidem*, s. 176.

co wyraźnie podkreślił wspomniany autor, wyróżnia się właśnie postępowanie administracyjne¹⁷.

Z powyższego niewątpliwie wynika, iż postępowanie administracyjne w ujęciu szerokim jako postępowanie definiowane z poziomu działalności organów administracji publicznej, obejmuje szereg różnych postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej. Z tego też względu zaistniała potrzeba zawężenia pojęcia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby nie obejmowało ono swoim zakresem postępowań rodzajowo różniących się od siebie. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w poglądach przedstawicieli doktryny. A. Matan odnosząc się do obu koncepcji postępowania administracyjnego wskazał, że w doktrynie pojęcie postępowania administracyjnego w rozumieniu wąskim sprowadza się do wydawania decyzji administracyjnych (władztwo administracyjne), natomiast w rozumieniu szerokim – do wszelkich procedur administracyjnych wykonywanych w innych formach niż poprzez wydanie decyzji administracyjnej¹⁸. Warto jednak zauważyć, że jego zdaniem pojmowanie omawianego postępowania tylko w ujęciu wąskim lub tylko w ujęciu szerokim nie znajduje uzasadnienia przez wzgląd na bardzo różne sposoby „wprowadzania norm prawa materialnego w życie” przez organy administracji publicznej – także w formach innych niż kształtowanie nowych stosunków administracyjnoprawnych¹⁹. Jego zdaniem postępowanie administracyjne może być rozumiane zarówno w ujęciu wąskim, jak i szerokim, przy czym postępowaniem administracyjnym *sensu stricto* będzie postępowanie administracyjne ogólne, autonomiczne, szczególne, a także administracyjne przepisy procesowe, które są zawarte w ustawach szczegółowych²⁰. Pozostałe postępowania są zatem uznawane są za postępowania *sensu largo*²¹.

1.2 Koncepcja wąskiego rozumienia pojęcia postępowania administracyjnego

Zdaniem W. Dawidowicza postępowanie administracyjne powinno być wiązane z taką procedurą, która obowiązuje organy administracji państwowej, ma charakter

¹⁷ K. Żukowski [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 178-179.

¹⁸ A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zagadnienia ogólne, Tom I*, Warszawa 2017, s. 179.

¹⁹ *Ibidem*, s. 215-216.

²⁰ *Ibidem*, s. 228-229.

²¹ *Ibidem*, s. 230.

procesowy oraz zapewnia „instytucjonalne gwarancje wpływu uczestników postępowania na przebieg i wyniki postępowania oraz daje możliwość zakwestionowania podjętej decyzji zarówno w administracyjnym toku instancji, jak i przed sądem administracyjnym”²². Jako że przede wszystkim normuje ono tryb wydawania przez organy administracji publicznej decyzji administracyjnych kierowanych do podmiotów niebędących prawnie podporządkowanymi tym organom, musi „odpowiadać wartościom, które w kręgu naszej kultury prawnej wiążemy z typem postępowania procesowego, tzn. postępowania, które zawiera określone gwarancje udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu i przyznaje im prawnie chronioną możliwość wywierania wpływu na kształtowanie rozstrzygnięcia sprawy oraz środki prawne przeciwko zapadłym orzeczeniom”²³. Co istotne, wspomniany autor zwrócił uwagę na relację zachodzącą pomiędzy normami proceduralnymi a normami prawa materialnego, sprowadzając postępowanie administracyjne do procedury **normującej tryb stosowania norm prawa administracyjnego materialnego**²⁴. W tym kontekście normy proceduralne będą miały charakter instrumentalny, jako że samo postępowanie administracyjne nie może funkcjonować w oderwaniu od prawa materialnego²⁵. Warto jednak zauważyć, iż ów autor rozgraniczał pojęcie postępowania administracyjnego zarówno w szerokim, jak i w wąskim znaczeniu. W literaturze przedmiotu niejednokrotnie przytaczano jego pogląd, zgodnie z którym postępowanie administracyjne w ujęciu szerokim należy wiązać z całością przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, na podstawie których działają organy administracji publicznej, natomiast w ujęciu wąskim (ściśłym) powinno być ono łączone jedynie z przepisami „regulującymi działalność organów administracji państwowej w formie decyzji administracyjnej”²⁶. Podział ten jest podziałem klarownym.

J. Starościak pojmował postępowanie administracyjne w sposób wąski, co zauważyła B. Adamiak²⁷. Jego zdaniem „celem przepisów o postępowaniu administracyjnym jest takie

²² W. Dawidowicz, *Ustalenia podstawowych pojęć* [w:] *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 30.

²³ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 36-37.

²⁴ W. Dawidowicz, *Ustalenia podstawowych...*, Warszawa 1983, s. 31.

²⁵ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 36.

²⁶ Zob. szerzej B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 2, gdzie zacytowany został pogląd W. Dawidowicza dotyczący rozgraniczenia pojęciowego pomiędzy postępowaniem administracyjnym w ujęciu szerokim oraz ścisłym. To samo wskazali K. Jandy-Jendrośka oraz J. Jendrośka – zob. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego, Tom III*, Wrocław 1978, s. 130. O rozgraniczeniu tym W. Dawidowicz pisał [w:] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 9-10. Co więcej, w odniesieniu do postępowania administracyjnego w ujęciu wąskim wymieniał on jeszcze postępowanie orzekające oraz postępowanie egzekucyjne.

²⁷ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 2.

ukształtowanie prawne zarówno działalności organu administracyjnego zmierzające do wydania decyzji administracyjnej, jak i działalności oraz zachowania się obywatela występującego przed organem administracyjnym, aby mogły być zapewnione warunki najślusniejszego rozwiązania sprawy i to w sposób możliwie najmniej skomplikowany”²⁸. Zgodnie z powyższym postępowanie administracyjne oznacza procedurę o układzie dwupodmiotowym (organ administracji publicznej – obywatel), której efektem końcowym jest wydanie decyzji administracyjnej.

Z. Janowicz wskazał, iż celem postępowania administracyjnego jest „ustalenie lub stworzenie jakiejś indywidualnej sytuacji prawnej w drodze decyzji”²⁹. Autor ten pisał również o procesie judycjalizacji postępowania administracyjnego, wyrażającym się w konieczności zapewnienia stronie postępowania stosownych gwarancji procesowych, tj. zagwarantowania jej czynnego udziału w sprawie³⁰. W jego ocenie znamioną cechą postępowania administracyjnego jest jego „zbliżenie do postępowania sądowego, przede wszystkim do postępowania, do którego już w zaraniu swych dziejów postępowanie administracyjne nawiązało – mianowicie do postępowania cywilnego”³¹. Z poglądów przytoczonego autora wywnioskować można, że postępowanie administracyjne powinno służyć przede wszystkim obywatelom zainteresowanym wydaniem decyzji administracyjnych, a przez to ukształtowaniem ich sytuacji administracyjnoprawnej.

K. Jandy-Jendrońska oraz J. Jendrońska zwrócili uwagę na potrzebę odróżnienia postępowania administracyjnego od pozostałych typów procedur prawnych w administracji (przy czym za procedurę administracyjną przyjmowali zarówno tryb załatwiania spraw przed sądami, jak również przed organami administracji publicznej)³². Ich zdaniem w pojęciu procedury administracyjnej mieściło się zarówno pojęcie procesu administracyjnego (rozumianego jako postępowanie przed sądami administracyjnymi), jak również pojęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (oznaczające tryb załatwiania spraw przed organami administracji publicznej, kończący się wydaniem decyzji administracyjnej)³³. Powyżej wskazana potrzeba delimitacji zewnętrznej (oddzielenia postępowania administracyjnego od postępowania sądowego) oraz delimitacji wewnętrznej (wyodrębnienia postępowania administracyjnego od innych typów procedur administracyjnych) w rezultacie

²⁸ J. Starościak, *Postępowanie administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 261.

²⁹ Z. Janowicz, *Ogólna charakterystyka kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa-Poznań 1987, s. 56.

³⁰ Z. Janowicz, *Ogólna charakterystyka kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa-Poznań 1978, s. 40.

³¹ Z. Janowicz, *Ogólna charakterystyka...*, Warszawa-Poznań 1987, s. 56.

³² K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego...*, Wrocław 1978, s. 131.

³³ *Ibidem*, s. 131.

sprecyzowała przedmiot ich zainteresowań. Ostatecznie postępowaniem administracyjnym nazwali oni zespół przepisów prawa administracyjnego, które regulują „ciąg czynności organów (...), podejmowanych w celu załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej przez wydanie zewnętrznego aktu administracyjnego”³⁴. Wspomniany akt administracyjny był przez autorów rozumiany w sposób szeroki, a opisywane postępowanie określono funkcjonującym w socjalistycznej teorii prawa mianem „postępowania jurysdykcyjnego”³⁵. Dokonany podział pozostaje nie bez znaczenia dla nowszego piśmiennictwa.

Poglądy ukształtowane przed laty nie straciły w pełni na aktualności. E. Bojanowski podzielił rozumienie wąskie wyrażone przez W. Dawidowicza oraz wskazał, że postępowanie administracyjne jest procedurą powiązaną ze stosowaniem prawa administracyjnego, prowadzącą do wydania decyzji administracyjnej kształtującej uprawnienia i obowiązki jej adresatów³⁶.

Zdaniem W. Chróścielewskiego oraz J. P. Tarno postępowanie administracyjne jest zarówno: 1) regulowanym przez normy proceduralne ciągiem czynności procesowych podejmowanych przez organ administracji publicznej oraz uczestników postępowania, zmierzającym do rozpoznania sprawy administracyjnej i jej rozstrzygnięcia; jak również 2) ciągiem czynności procesowych wspomnianych podmiotów, zmierzających do weryfikacji wydanej decyzji³⁷. Autorzy rozróżnili przy tym dwa rodzaje postępowań administracyjnych, a mianowicie: 1) postępowanie ogólne regulowane przepisami k.p.a. oraz służące rozwiązywaniu indywidualnych spraw administracyjnych; jak również 2) postępowanie szczególne, przewidziane dla określonego rodzaju spraw (np. postępowanie podatkowe)³⁸.

Z kolei J. Zimmermann w istnieniu prawa administracyjnego upatrywał gwarancji odpowiednich standardów w stosunkach pomiędzy organami administracji a sferą zewnętrzną (tu: z obywatelem)³⁹. W jego ocenie za najbardziej doniosły cel postępowania administracyjnego uznać należy ochronę jednostki jako podmiotu, do którego skierowany jest akt administracyjny przyznający mu uprawnienie lub nakładający na niego obowiązek⁴⁰. Należy jednocześnie zauważyć, że co prawda jest to naczelnym celem postępowania administracyjnego, ale nie jest to cel jedyny. Ostatecznie, wedle przywołanego autora,

³⁴ K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, *System jurysdykcyjnego...*, Wrocław 1978, s. 132.

³⁵ Ibidem, s. 133.

³⁶ E. Bojanowski, *Geneza i rozwój postępowania administracyjnego* [w:] J. Lang (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 15.

³⁷ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Zagadnienia ogólne* [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 32.

³⁸ Ibidem, s. 32.

³⁹ J. Zimmermann, *O celu postępowania* [w:] *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 28.

⁴⁰ Ibidem, s. 28.

„postępowanie administracyjne jest tworzone po to, aby przy jego pomocy i na jego zasadach mogła zostać zastosowana, tj. skonkretyzowana i zindywidualizowana abstrakcyjna i generalna norma administracyjnego prawa materialnego”⁴¹.

B. Adamiak za „postępowanie administracyjne” uznała zarówno „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji”, jak również „ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”⁴². Oznacza to, że dla wskazanej autorki pojęcie postępowania administracyjnego jest zarówno procedurą prowadzoną w trybie głównym, jak i w trybach nadzwyczajnych przewidzianych w k.p.a. W każdym jednak przypadku dotyczy ono postępowania kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej, a przez to autorytatywną konkretyzacją normy prawa materialnego⁴³. Rozumienie pojęcia „postępowania administracyjnego” jako regulowanego przez prawo procesowe ciągu „czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej” jest odzwierciedleniem koncepcji tego postępowania w wąskim znaczeniu⁴⁴. Wspomniana autorka opowiedziała się za jednolitością koncepcji postępowań, stwierdzając jednocześnie, że pojęcie postępowania administracyjnego powinno wiązać się z postępowaniami o jednolitym charakterze, a zatem takimi, w których dochodzi do „autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego dotyczącej uprawnienia lub obowiązku administracyjnego”⁴⁵. Zwróciła także uwagę na wprowadzenie przez ustawodawcę instytucji milczącego załatwienia sprawy jednocześnie wskazując, że jest to instytucja o niejednolitej konstrukcji, albowiem obejmuje ona zarówno klasyczny układ postępowania administracyjnego, jak i taki, który dotyczy nabycia uprawnienia lub obowiązku na skutek czynności materialnoprawnej jednostki o skuteczności prawnej zawieszony w czasie na skutek wyznaczenia terminu do dokonania przez organ administracji publicznej kontroli zgodności czynności materialnoprawnej jednostki z przepisami prawa z jednoczesną możliwością podważenia skuteczności tej czynności w drodze sprzeciwu

⁴¹ J. Zimmermann, *O celu postępowania* [w:] *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 38.

⁴² B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 116.

⁴³ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 4

⁴⁴ B. Adamiak., *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] Hauser R., Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Warszawa 2020, s. 4.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 12.

(mającego formę decyzji)⁴⁶. Zdaniem B. Adamiak przyjęte obecnie rozwiązania są bliższe wypracowaniu „konceptji postępowania administracyjnego w szerokim słowa znaczeniu”, jednakże – w odróżnieniu od jej tradycyjnej formy – związanej nie z szerokim *spectrum* działania administracji publicznej, lecz z podejmowaniem przez jednostkę czynności materialnoprawnych i działaniem organów administracji publicznej polegającym na kontroli tych czynności⁴⁷. W konsekwencji tryb polegający na podejmowaniu czynności materialnej przez jednostkę, jak również ten polegający na kontroli zgodności z prawem czynności materialnoprawnej jednostki może być nazwany postępowaniem administracyjnym w szerokim słowa znaczeniu jedynie umownie⁴⁸.

Omawiając pojęcie postępowania administracyjnego nie można jednak pominąć faktu, że na skutek nowelizacji k.p.a. z 2017 r. doszło do zmiany przedmiotu regulacji k.p.a.⁴⁹ W przepisie art. 1 pkt 1) k.p.a. ustawodawca zakresem regulacji kodeksowej objął bowiem także postępowanie w sprawach załatwianych milcząco. Zmiana stanu prawnego nie może pozostać bez wpływu na definicję postępowania administracyjnego. Zakresem tego pojęcia należy w konsekwencji obejmować nie tylko procedurę stosowania norm prawa administracyjnego materialnego, ale również – w sprawach załatwianych milcząco – procedurę kontroli realizacji norm prawa administracyjnego materialnego. Powyższe wynika z istnienia drugiego, odmiennego niż klasyczny układu postępowania administracyjnego dotyczącego milczącego załatwienia sprawy, o którym pisała B. Adamiak, a co wskazano powyżej⁵⁰. Wprowadzona zmiana doprowadziła do rozszerzenia definicji pojęcia postępowania administracyjnego w ujęciu wąskim. P. Gołaszewski i K. Wąsowski drogę administracyjną *sensu stricto* utożsamiali w aspekcie przedmiotowym z możliwością rozpoznania oraz rozstrzygnięcia konkretnej sprawy w formie decyzji administracyjnej lub załatwienia jej milcząco, zaś w aspekcie podmiotowym z możliwością załatwienia tej sprawy przez właściwy organ⁵¹. P. M. Przybysz postępowanie jurysdykcyjne łączył z postępowaniem w sprawach indywidualnych, które są rozstrzygane w drodze decyzji lub załatwiane milcząco⁵². Z kolei A. Wróbel twierdził, że zasadne jest przyjęcie, iż sprawy indywidualne właściwe organom administracji publicznej, a rozstrzygane w drodze decyzji

⁴⁶ B. Adamiak., *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2020, s. 5.

⁴⁷ Ibidem, s. 9.

⁴⁸ Ibidem, s. 10-11.

⁴⁹ Zob. ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

⁵⁰ B. Adamiak., *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2020, s. 5.

⁵¹ P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 1, pkt II, lit. B, pkt 1.

⁵² P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2021, art. 1, pkt 19.

administracyjnej lub załatwiane milcząco są sprawami administracyjnymi załatwianymi w trybie ogólnego postępowania administracyjnego⁵³. Co więcej, zdaniem wspomnianego autora art. 1 pkt 1) k.p.a. „ustala przesłanki dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia (...) ogólnego postępowania administracyjnego”⁵⁴.

Analiza powyższych poglądów wskazuje na to, że postępowanie administracyjne w znaczeniu wąskim w standardowym ujęciu utożsamiane jest z jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, czyli postępowaniem, którego celem jest „wiązące określenie w konkretnej sprawie – na podstawie norm prawa administracyjnego materialnego – sytuacji prawnej (praw lub obowiązków) imiennie oznaczonego adresata”, a cel ten jest realizowany poprzez wydanie decyzji administracyjnej⁵⁵.

Przez wiele lat ujęcie wąskie najczęściej odnoszone było do takiego postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest indywidualna sprawa jednostki, rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej (inaczej nazywana sprawą administracyjną)⁵⁶. Wspomniana decyzja administracyjna jest wydawana przez organ administracji publicznej, który w oparciu o prawo oraz kompetencje szczegółowe z niego wynikające konkretyzuje normy prawa administracyjnego materialnego oraz proceduralnego. Postępowanie administracyjne pojmowane w wyżej wymieniony sposób nazywane było i nadal jest postępowaniem jurysdykcyjnym, a ściślej ogólnym postępowaniem administracyjnym, stanowiącym trzon k.p.a. (co zostanie rozwiniętej poniżej)⁵⁷. Jest ono jednocześnie jednym z postępowań mieszczących się w zakresie procedur administracyjnych zewnętrznych⁵⁸. Postępowanie administracyjne w takim rozumieniu oznacza autorytatywną konkretyzację normy prawa administracyjnego celem określenia uprawnień lub obowiązków jednostki⁵⁹. Jak już jednak wskazywano, na skutek wprowadzonych przez ustawodawcę zmian samo pojęcie postępowania administracyjnego uległo zmianie, przez co obecnie postępowanie to nie powinno być rozumiane jedynie jako proces stosowania prawa (sprowadzający się do rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej), lecz także w wąskim zakresie w sprawach załatwianych milcząco jako proces kontroli zgodności

⁵³ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 1, pkt III, *Ogólne postępowanie administracyjne*, ppkt 2.

⁵⁴ Ibidem, art. 1, pkt III, *Ogólne postępowanie administracyjne*, ppkt 2.

⁵⁵ Z. Kmiecik, *Pojęcie postępowania...*, Warszawa 2019, s. 43.

⁵⁶ M. Miłoś [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 156.

⁵⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 9-10.

⁵⁸ K. Żukowski [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 180.

⁵⁹ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 4.

materialnoprawnej czynności jednostki z przepisami prawa⁶⁰. Pomimo faktu, że milczące załatwienie sprawy co prawda nie odpowiada tradycyjnemu sposobowi rozumienia pojęcia postępowania administracyjnego, to zarówno z uwagi na zmianę stanu prawnego, jak również niejednolity charakter tej konstrukcji prawnej, za zasadne należałoby uznać zmodyfikowanie paradygmatu postępowania administracyjnego jako procesu stosowania prawa i rozszerzenie go w wąskim zakresie o czynności o charakterze kontrolnym. **W efekcie pojęcie postępowania administracyjnego w ujęciu wąskim powinno przede wszystkim odnosić się do autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego administracyjnego (a zatem procesu stosowania prawa, którego efektem jest wydanie decyzji administracyjnej), ale również obejmować – w wąskim zakresie – także milczące załatwienie sprawy (rozumiane jako pewnego rodzaju kontrola przestrzegania prawa).** Podkreślić należy, że powyższe jest konsekwencją decyzji ustawodawcy, natomiast samo uwzględnienie w art. 1 pkt 1) k.p.a. spraw załatwianych milcząco nie oznacza całkowitego odejścia od klasycznej koncepcji postępowania administracyjnego w znaczeniu wąskim. Wszak „klasyczna koncepcja materialnego prawa administracyjnego opiera się na założeniu dokonania autorytatywnej konkretyzacji w zakresie sytuacji prawnej jednostki normy prawa przez właściwy organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej z zastrzeżeniem dopuszczalności milczącego załatwienia sprawy”⁶¹.

1.2.1. Pojęcie postępowania administracyjnego jako procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego

Przechodząc do dalszych rozważań, w pierwszej kolejności należy odnieść się do pojęcia „stosowania prawa”, jako że proces stosowania prawa administracyjnego, jak słusznie wskazał A. Matan, oparty jest na wzorcu opracowanym przez J. Wróblewskiego, dotyczącym sądowego stosowania prawa⁶². J. Wróblewski w swoich rozważaniach wyodrębnił trzy typy określające czynnościowo stosowanie prawa, a mianowicie typ sądowy, kierowniczy oraz administracyjny⁶³. Typ administracyjny

⁶⁰ O rozumieniu milczącego załatwienia sprawy jako kontroli zgodności materialnoprawnej czynności jednostki z przepisami prawa pisała B. Adamiak. Zob. B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2020, s. 5.

⁶¹ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2020, s. 5.

⁶² A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] G. Łaszczycyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego, Zagadnienia ogólne. Tom I*, Warszawa 2017, s. 215.

⁶³ J. Wróblewski, *Stosowanie prawa* [w:] J. Wróblewski (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 453.

stosowania prawa sformułował on za pomocą następujących tez: 1) podmiot stosujący prawo pozostaje wobec adresata decyzji w stosunku „urzędnik-podmiot”, a decyzja zapada na podstawie reguł obowiązujących; 2) podmiot stosujący prawo pozostaje kompetentny w swym działaniu; 3) stosowanie prawa sprowadza się do ustalenia konsekwencji prawnych stanu faktycznego albo do stwierdzenia lub stworzenia pozycji prawnej adresata decyzji; 4) decyzję stosowania prawa podejmuje się między innymi w sytuacji sporu lub potrzeby stwierdzenia faktów lub sytuacji prawnej; 5) decyzja ta jest normą jednostkową oraz konkretną; 6) decyzje mają charakter funkcjonalny, bowiem służą spełnianiu funkcji administracji państwowej wobec obywateli oraz jednostek⁶⁴. Pomimo istnienia modelu charakterystycznego postępowaniu administracyjnemu, J. Wróblewski wskazał także na potrzebę charakterystyki czynnościowej stosowania prawa w sposób zbliżony do typu sądowego, także w przypadku administracji⁶⁵. I tak oto pod pojęciem „stosowania prawa” rozumiał on „proces ustalania przez organ państwa konsekwencji prawnych faktów w sposób wiążący (dla określonych podmiotów) na podstawie norm prawa obowiązującego. Rezultatem tego procesu jest decyzja stosowania prawa, polegając na sformułowaniu normy jednostkowej i konkretnej”⁶⁶. Za taką decyzję bez wątplenia należy uznać decyzję administracyjną. Omawiany przez J. Wróblewskiego model decyzyjny stosowania prawa obejmuje następujące etapy procesu stosowania prawa: 1) ustalenie obowiązującej normy w znaczeniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia; 2) ustalenie faktów, tj. uznanie ich za udowodnione na podstawie ustalonych materiałów i dowodów oraz ujęcie ich w języku stosowanej normy; 3) subsumpcja faktu udowodnionego pod właściwą normę prawną; 4) ustalenie wiążących konsekwencji prawnych dokonanej subsumpcji⁶⁷. Samo zaś stosowanie prawa administracyjnego odbywa się zarówno na etapie podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej, jak również poprzez wydawanie orzeczeń w postępowaniu sądowym (przede wszystkim sądownoadministracyjnym)⁶⁸. L. Leszczyński ze stosowaniem prawa administracyjnego łączył także wykonywanie prawa, rozumiane jako „każde wypełnienie dyspozycji normy prawnej”, niezależnie od tego, jaki ma ona charakter, jaki jest sposób działania i jaki podmiot działanie to podejmuje. Wykonywanie prawa swoim zakresem może obejmować nawet działalność legislacyjną (w przypadku jej zapowiedzenia)⁶⁹. Za efekt

⁶⁴ Ibidem, s. 455.

⁶⁵ Ibidem, s. 456.

⁶⁶ Ibidem, s. 456.

⁶⁷ Ibidem, s. 463-473.

⁶⁸ L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym. Tom 4*, Warszawa 2015, s. 4.

⁶⁹ L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia...*, Warszawa 2015, s. 5.

stosowania prawa administracyjnego uznaje się decyzję, ustalającą w sposób wiążący kwalifikację faktów oraz konsekwencje prawne z tym ustaleniem związane⁷⁰. Ustalanie faktów odbywa się przy udziale organu administracji publicznej, a wiedza o nich poszerza się w toku całej procedury do chwili, gdy organ administracji publicznej uzna, że stan faktyczny został w pełni ustalony⁷¹.

Samo postępowanie administracyjne obejmuje dwa tryby – tzw. tryb zwyczajny (główny) oraz tryby nadzwyczajne. Przedmiotem postępowania administracyjnego w trybie zwyczajnym jest „merytoryczne rozpoznanie i rozstrzygnięcie materialnej sprawy administracyjnej”, podczas gdy tryby nadzwyczajne co do zasady nie służą merytorycznemu rozstrzygnięciu spraw, a poddaniu weryfikacji już wydanej decyzji administracyjnej (stąd też nazywa się je sprawami weryfikacyjnymi)⁷². M. Miłosz słusznie zauważył, że i w trybach nadzwyczajnych niekiedy może dochodzić do stosowania norm prawa materialnego, a przez to ukształtowania sytuacji materialnoprawnej jednostki (co jednak nie jest zasadą)⁷³. Przykładem takiej sytuacji jest art. 151 § 1 pkt 2) k.p.a., w myśl którego decyzja kończąca postępowanie wznowieniowe, a wydana w oparciu o wyżej wymieniony artykuł powinna zawierać nie tylko rozstrzygnięcie usuwające z obrotu prawnego decyzję wadliwą, lecz również nowe rozstrzygnięcie załatwiające sprawę merytorycznie⁷⁴. Wśród trybów nadzwyczajnych wyróżnia się przy tym postępowanie prowadzone w sprawie wznowienia postępowania (art. 145-152 k.p.a.), postępowanie prowadzone w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156-159 k.p.a.) oraz postępowanie prowadzone w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji dotkniętej wadą niekwalifikowaną, a także decyzji prawidłowej (art. 154, 155, 161, 162 oraz art. 163 k.p.a.)⁷⁵. Zdaniem B. Adamiak tryb nadzwyczajny ma w pewnym stopniu charakter „służebny” względem trybu głównego, co uzasadnia się faktem, że istnienie postępowania nadzwyczajnego jest w pełni zależne od wcześniejszego przeprowadzenia postępowania głównego oraz wydania decyzji administracyjnej⁷⁶. W oparciu o przedstawione poglądy nasuwa się wniosek, że relacja wskazana pomiędzy tymi trybami jest także relacją zależności – wszak nie dojdzie do rozpoznania sprawy

⁷⁰ Ibidem, s. 21.

⁷¹ Ibidem, s. 41.

⁷² M. Miłosz [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 157.

⁷³ Ibidem, s. 158.

⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt I GSK 3357/18, CBOSA.

⁷⁵ M. Miłosz [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 158.

⁷⁶ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania...*, Warszawa 2017, s. 117-118.

administracyjnej w trybie nadzwyczajnym, jeżeli nie nastąpi jej wcześniejsze rozpoznanie w trybie głównym.

W doktrynie postulowano konieczność pojmowania postępowania administracyjnego jako pojęcia szerszego niż procedura zakończona wydaniem decyzji administracyjnej⁷⁷. **Niemniej jednak na potrzeby niniejszej pracy przyjąć należy rozumienie wąskie (ściśle) postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego), rozumianego jako procedura autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego administracyjnego z zastrzeżeniem dopuszczalności milczącego załatwienia sprawy.** Autorytatywną konkretyzację normy prawa materialnego należy powiązać z procesem stosowania prawa, natomiast milczące załatwienie sprawy z kontrolą zgodności materialnoprawnej czynności jednostki z przepisami prawa.

Przez wzgląd na omawiane powyżej pojęcia oraz fakt ich zamiennego stosowania w doktrynie, należy pokrótce wyjaśnić różnice pomiędzy pojęciem „procedury administracyjnej” a pojęciem „procesu administracyjnego”⁷⁸. W tym celu warto powrócić do przytoczonego już na wstępie niniejszej pracy stanowiska K. Jandy-Jendrośki oraz J. Jendrośki, zgodnie z którym pojęcie „procedury administracyjnej” obejmuje swoim zakresem zarówno tryb załatwiania spraw przed organami administracyjnymi, jak również postępowanie przed sądami administracyjnymi⁷⁹. Z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Procedura administracyjna powinna być bowiem utożsamiana z procedurą toczącą się przed organami administracji publicznej, której celem jest określenie, w oparciu o obowiązujące prawo, obowiązków lub uprawnień adresatów aktu prawnego⁸⁰, podczas gdy proces toczący się przed sądami administracyjnymi prowadzi do weryfikacji legalności wydanego przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia. Rozgraniczenie pojęciowe powinno być w tym przypadku klarowne. Wszak termin „procedura administracyjna” wiąże się z działalnością administracyjną prowadzoną przez podmioty administracji publicznej⁸¹. Definiowanie postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego) w tradycyjnym ujęciu wąskim pozwalało na utożsamienie go z procedurą administracyjną polegającą na stosowaniu

⁷⁷ J. Borkowski, *Aspekt przedmiotowy regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Warszawa 2017, s. 157.

⁷⁸ Z. Kmiecik, *Kształtowanie się prawa o postępowaniu administracyjnym i rozstrzyganiu przez sądy sporów jednostki z administracją* [w:] *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 17.

⁷⁹ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego...*, Wrocław 1978, s. 131.

⁸⁰ K. Żukowski [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 177.

⁸¹ *Ibidem*, s. 176.

norm materialnego prawa administracyjnego oraz zmierzającą do wydania decyzji administracyjnej, kształtującej sytuację administracyjnoprawą jednostki. Innymi słowy dochodziło do autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego przez organ, a zatem do ustalenia uprawnienia lub obowiązku adresata aktu prawnego, będącego wynikiem prowadzonej procedury administracyjnej⁸². B. Adamiak zauważyła jednak, że współczesne prawo administracyjne zaczyna odchodzić od klasycznej koncepcji autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego ze względu na przyjęte ostatnimi czasy rozwiązania, w których to jednostce przyznawana jest niejako zdolność do podejmowania materialnoprawnych czynności kształtujących jej sytuację prawną⁸³. Zdaniem autorki klasyczna koncepcja materialnego prawa administracyjnego opiera się na kształtowaniu „uprawnień, jak i obowiązków jednostki w wyniku procesu autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego przez organ administracji publicznej”, co w efekcie „wyznacza miejsce jednostki w procesie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego przez ograniczenie przyznania inicjatywy w podjęciu procesu konkretyzacji oraz w toku tego procesu”⁸⁴. Poprzez odejście od klasycznej koncepcji B. Adamiak rozumie przyznanie jednostce „zdolności prawnej do podejmowania materialnoprawnych czynności kształtujących uprawnienia lub obowiązki” przy jednoczesnym ograniczeniu władztwa organów administracji publicznej jedynie do weryfikowania (kontroli), czy czynności jednostki pozostają w zgodności z prawem⁸⁵. Sprowadza się to zatem do pewnego rodzaju kontroli przestrzegania prawa. Wskazywanymi przez autorkę przykładowymi instytucjami prawnymi wykazującymi odejście od klasycznej koncepcji materialnego prawa administracyjnego są między innymi wspomniane już milczące załatwienie sprawy (art. 122a-122h k.p.a.), składanie zeznań podatkowych przez podatników (art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁸⁶), zgłoszenie robót budowlanych (art. 30 ust. 5 p.b.), czy chociażby czynność zameldowania lub wymeldowania (art. 31 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁸⁷)⁸⁸. Powyżej wskazane instytucje umożliwiają jednostkom podejmowanie czynności materialnoprawnych, których skuteczność zależna jest od kontroli organu administracyjnego polegającego na

⁸² K. Żukowski [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 177.

⁸³ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 4-5.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 5.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 5.

⁸⁶ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 226 z późn. zm.

⁸⁷ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 736.

⁸⁸ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 4-7.

ocenie zgodności z prawem tych czynności, co odbiega od standardowego modelu postępowania administracyjnego związanego z procesem stosowania prawa.

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, iż rozróżnianie pojęcia „procesu” oraz „procedury”, o ile nie jest zabiegiem zbędnym, to nadal zdaje się być kwestią drugorzędną. W doktrynie obecne są poglądy, zgodnie z którymi przeciwstawianie obu powyższych pojęć w świetle utrwalonej od dawna regulacji prawnej jest całkowicie nieuzasadnione, ponieważ prowadzi do odżywiania dawnych tendencji, stawiających na jednej szali tzw. „drogę administracyjną”, na drugiej zaś „drogę prawa”, utożsamianą z drogą sądową⁸⁹. W doktrynie wskazuje się również, iż rozróżnianie pojęć „postępowania administracyjnego” i „procesu administracyjnego” jest już zabiegiem niecelowym, a wręcz sztucznym. Tym samym za dopuszczalne uznaje się zamienne używanie wymienionych zwrotów⁹⁰.

Tym niemniej za istotne uznać należy rozróżnienie postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego. Postępowanie sądownoadministracyjne jest ciągiem czynności procesowych sądu administracyjnego, powziętych w celu oceny zgodności z prawem działań lub zaniechań organu administracji publicznej, podczas gdy postępowanie administracyjne służy jedynie merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy oraz weryfikacji wydanej decyzji⁹¹. Postępowanie sądownoadministracyjne stanowi zatem przejaw kontroli działalności organów administracji publicznej oraz stosowania względem nich odpowiednich środków i nie powinno być nazywane procedurą administracyjną⁹². Co do zasady w jego toku dochodzi do oceny stosowania prawa administracyjnego materialnego (rozumianego wąsko jako proces wydawania decyzji administracyjnych, a szerzej jako proces urzeczywistniania norm prawa administracyjnego względem podmiotów spoza struktur administracji)⁹³. W konsekwencji rola sądów administracyjnych sprowadza się przede wszystkim do kontroli stosowania prawa administracyjnego materialnego, aczkolwiek, jak słusznie zauważył M. Bogusz, na skutek wyposażenia sądów administracyjnych w nowe kompetencje doszło do odejścia od tradycyjnej formy orzekania „czysto” kasacyjnego⁹⁴. Wspomnianymi kompetencjami są: 1) kompetencja do umorzenia postępowania „za” organ administracji publicznej (art. 145 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo

⁸⁹ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania...*, Warszawa 2017, s. 116.

⁹⁰ J. Borkowski, *Aspekt przedmiotowy...*, Warszawa 2017, s. 156.

⁹¹ B. Adamiak, *Pojęcie postępowania...*, Warszawa 2017, s. 116-117.

⁹² K. Żukowski [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 182.

⁹³ M. Bogusz [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 223.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 224-225.

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej jako **ppsa**⁹⁵), 2) kompetencje do nałożenia na organ administracji publicznej obowiązku rozstrzygnięcia sprawy w określony sposób (art. 145a § 1 ppsa), 3) kompetencja do bezpośredniego orzeczenia przez sąd administracyjny w przedmiocie istnienia lub nieistnienia uprawnień lub obowiązków w sytuacji, gdy organ administracji publicznie nie wykona obowiązku nałożonego przez sąd administracyjny (art. 145a § 3 ppsa)⁹⁶. Co równie istotne, przepisy regulujące postępowanie administracyjne stanowią podstawę do oceny działalności konkretnego organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym⁹⁷. Warto przy tym zauważyć, że W. Piątek oraz A. Skoczylas oceniając model sądowej kontroli decyzji administracyjnych podkreślili, że „uprawnienia do zastępowania wydanej w postępowaniu administracyjnym decyzji orzeczeniem sądu musiałyby łączyć się z możliwością prowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego”⁹⁸. Dokonana przez wspomnianych autorów ocena uprawnień orzeczniczych powierzonych sądom administracyjnym znajduje swoje uzasadnienie, ponieważ uprawnienia te w istocie nie mogą stanowić remedium na wszystkie problemy związane z sądową kontrolą administracji, a ich pełniejsza realizacja wymagałaby odpowiednich kompetencji merytorycznych w zakresie orzekania reformatoryjnego⁹⁹. Niezależnie od powyższego, pomiędzy regulacją prawa procesowego administracyjnego oraz prawa procesowego sądowoadministracyjnego istnieje pewien związek.

1.2.2. Pojęcie i funkcja postępowania dowodowego w procesie stosowania norm materialnego prawa administracyjnego

Postępowanie administracyjne jest procesem stosowania prawa. Z uwagi na ten fakt ustalenie stanu faktycznego sprawy – jako głównego element wspomnianego procesu – wymaga podjęcia adekwatnych działań przez organy administracji publicznej, w tym przede wszystkim zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego. Powyższemu służy właśnie postępowanie dowodowe, uregulowane przez ustawodawcę w przepisach k.p.a.

⁹⁵ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935.

⁹⁶ M. Bogusz [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 224.

⁹⁷ B. Adamiak, *Rozgraniczenie regulacji prawa procesowego administracyjnego od regulacji prawa procesowego sądowego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Warszawa 2017, s. 23.

⁹⁸ W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo”, 2019, nr 1, s. 34.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 35-36.

Tym samym już sam charakter postępowania administracyjnego generuje potrzebę istnienia odpowiednich regulacji w tym zakresie. Postępowanie dowodowe stanowi bowiem ważny element procesu stosowania prawa.

A. Wiktorowska pisząc o dowodach w postępowaniu administracyjnym odniosła się do zasady ogólnej prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.) oraz wskazała, że zgodnie z jej treścią organy administracji publicznej obowiązane są dokładnie wyjaśnić stan faktyczny sprawy. Pomiędzy wspomnianą zasadą a instytucjami postępowania dowodowego przewidzianymi w k.p.a. istnieje zatem wyraźny związek¹⁰⁰. Sama konieczność ustalenia faktów przez organy administracji publicznej (jak również *ratio legis* wspomnianej regulacji) wynika po prostu ze specyfiki postępowania administracyjnego oraz jego silnego związku z procesem stosowania prawa. O oparciu postępowania administracyjnego na zasadzie wynikającej z art. 7 k.p.a., a także obowiązkach organów administracji publicznej do ustalenia stanu faktycznego sprawy pisała również B. Adamiak¹⁰¹. Autorka podkreśliła, że w myśl art. 77 § 1 k.p.a. na organie administracji publicznej ciąży obowiązek podjęcia ciągu czynności procesowych prowadzących do zebrania materiału dowodowego (rozumianego jako ogół niezbędnych dowodów), a kolejno do jego rozpatrzenia¹⁰². Warto również zwrócić uwagę na treść uzasadnienia wyroku NSA z 11 marca 1981 r., sygn. akt SA 272/81¹⁰³, na który powołała się wspomniana autorka, a zgodnie z którym to wyrokiem dopiero właściwie przeprowadzone postępowanie dowodowe umożliwia dokonanie oceny, czy w sprawie zastosowane zostały właściwe przepisy prawa materialnego¹⁰⁴. Powyższe oznacza, że postępowanie dowodowe jest powiązane z procesem stosowania prawa materialnego, który następuje w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy. B. Adamiak nawiązała do postępowania dowodowego jako etapu stosowania prawa oraz wskazała, że stanowisko przyjęte w wyżej wymienionym wyroku znalazło odzwierciedlenie także w orzecznictwie późniejszego okresu¹⁰⁵. Ze stwierdzeniem tym nie sposób się nie zgodzić – tożsame stanowisko zostało przedstawione przez sądy administracyjne np. w wyroku WSA z dnia 8 grudnia 2004 r., sygn. akt IV SA 2536/03, w treści którego wskazano, że na organach administracji publicznej ciąży obowiązek zarówno zebrania, jak i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalone przez organ

¹⁰⁰ A. Wiktorowska, *Wszczęcie postępowania* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 112.

¹⁰¹ B. Adamiak, *Dowody i postępowanie wyjaśniające* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 258.

¹⁰² *Ibidem*, s. 259.

¹⁰³ Wyrok NSA z dnia 11 marca 1981 r., sygn. akt SA 272/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 19.

¹⁰⁴ B. Adamiak, *Dowody i postępowanie...*, Warszawa 2018, s. 257.

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 257.

administracji publicznej okoliczności faktyczne były zgodne z rzeczywistością oraz mogły stanowić podstawę dla właściwego zastosowania przepisów prawnomaterialnych¹⁰⁶, a także w wyroku WSA z dnia 31 grudnia 2007 r., III SA/Lu 527/07, w którym wskazano, że prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy polegające na właściwym zastosowaniu norm prawa materialnego zależy jest od dokonania ustaleń stanu faktycznego, zebrania materiału dowodowego, a kolejno przeprowadzenia jego oceny¹⁰⁷. W każdym z przypadków postępowanie dowodowe zostało powiązane z procesem stosowania prawa, a zatem dokonywania przez organy administracji publicznej subsumpcji w oparciu o stan faktyczny ustalony na podstawie zebranego materiału dowodowego. Pomimo, że sam proces ustalania stanu faktycznego jest procesem charakteryzującym stadium postępowania wyjaśniającego sprawy, to w praktyce często już na tym etapie postępowania dochodzi do wstępnej subsumpcji, stanowiącej asumpt do ostatecznego załatwienia sprawy w stadium orzekania.

Postępowanie wyjaśniające może zostać przeprowadzone w formie postępowania gabinetowego lub rozprawy (art. 89 k.p.a.). To w postępowaniu wyjaśniającym podejmowane są czynności procesowe, które mają zasadnicze znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego, a także prawnego konkretnej sprawy administracyjnej¹⁰⁸. Szczegółowy przebieg tego postępowania oraz zakres czynności uzależniony jest od działań organu administracji publicznej¹⁰⁹. H. Knysiak-Sudyka opisując postępowanie wyjaśniające (nazywane też postępowaniem rozpoznawczym) podkreśliła, że w szerokim znaczeniu oznacza ono „stadium postępowania jurysdykcyjnego obejmujące wszelkie czynności podejmowane w celu wyjaśnienia sprawy, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, a zatem czynności zmierzające zarówno do wyjaśnienia stanu faktycznego, jak i prawnego”¹¹⁰. Co więcej, wspomniana autorka również wskazała, że dokonywanie oceny stanu prawnego (a zatem określenia, która norma prawa materialnego odpowiada konkretnemu stanowi faktycznemu) powinno następować równoległe z ustalaniem stanu faktycznego danej sprawy¹¹¹. Powyższe jedynie potwierdza, że już w toku postępowania wyjaśniającego (rozumianego w sposób szeroki) dochodzi nie tylko do ustalania stanu faktycznego sprawy, ale także do wstępnego ustalania właściwych podstaw prawnych. H. Knysiak-Sudyka podkreśliła również,

¹⁰⁶ Wyrok WSA z dnia 8 grudnia 2004 r., sygn. akt IV SA 2536/03, CBOSA.

¹⁰⁷ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 grudnia 2007 r., sygn. akt III SA/Lu 527/07, CBOSA.

¹⁰⁸ J. Borkowski, A. Krawczyk, *Postępowanie zwykłe. Przedmiot postępowania zwykłego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Warszawa 2020, s. 187.

¹⁰⁹ Ibidem, s. 187.

¹¹⁰ H. Knysiak-Sudyka, *Faza rozpoznawcza postępowania* [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 302.

¹¹¹ Ibidem, s. 302.

że to w fazie rozpoznawczej postępowania pojawia się drugi etap stosowania prawa. Etap ten wymieniona autorka wiąże z: 1) uznawaniem faktu za udowodniony oraz 2) odniesieniem faktu do właściwej normy prawnej¹¹².

W tym miejscu należy przejść do definicji postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym. J. Borkowski oraz A. Krawczyk wskazali, że celem postępowania dowodowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest wyjaśnienie konkretnej sprawy w myśl art. 7 k.p.a., co w istocie zawiera w sobie wspomniany już obowiązek podejmowania przez organy administracji publicznej czynności umożliwiających dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienie sprawy¹¹³. Pisząc o postępowaniu dowodowym autorzy ci powołali się na przepisy k.p.a., tj. między innymi art. 75, 76, 77, 78, 80, 81 i 163e k.p.a. W istocie to właśnie przepisy działu II, rozdziału 4 k.p.a. odnoszą się do dowodów, a tym samym do postępowania dowodowego. Nie bez znaczenia dla wspomnianego postępowania pozostają również inne rozdziały działu II k.p.a., np. rozdział 3 dotyczący udostępniania akt czy chociażby rozdział 5 dotyczący rozprawy administracyjnej.

Z dalszych rozważań przedstawicieli doktryny można wywieść, że postępowanie dowodowe stanowi główny element postępowania wyjaśniającego i jest procesem polegającym na zebraniu oraz rozpatrzeniu przez organ administracji całego materiału dowodowego sprawy, umożliwiającego następnie prawidłowe ustalenie stanu faktycznego¹¹⁴. Innymi słowy jest to taki proces, w trakcie którego organ administracji publicznej jest zobligowany do zgromadzenia całego materiału dowodowego konkretnej sprawy, a kolejno do jego wszechstronnego rozpatrzenia, co ma na dalszym etapie doprowadzić do ustalenia właściwej podstawy faktycznej decyzji¹¹⁵. Z zebraniem całego materiału dowodowego w orzecznictwie łączone jest działanie polegające na skorzystaniu z systemu środków dowodowych przewidzianych w k.p.a., a zatem działanie polegające na podjęciu przez organy administracji publicznej wszelkich dopuszczalnych prawem czynności zmierzających do zebrania wspomnianego materiału¹¹⁶. Natomiast obowiązek wszechstronnego rozpatrzenia całokształtu materiału dowodowego wiąże się ze swobodną oceną dowodów dokonywaną przez wspomniane organy i która to ocena powinna: 1) być oparta na zebranych przez organ materiale dowodowym, 2) opierać się na wszechstronnej ocenie całego materiału

¹¹² H. Knysiak-Sudyka, *Faza rozpoznawcza...*, Warszawa 2017, s. 302.

¹¹³ J. Borkowski, A. Krawczyk, *Postępowanie zwykle...*, Warszawa 2020, s. 187.

¹¹⁴ M. Terlikowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Dowody. Komentarz*, Legalis 2017, art. 80, pkt I.

¹¹⁵ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017, art. 77, pkt I, ppkt 1.

¹¹⁶ Wyrok NSA z dnia 27 października 2016 r., sygn. akt I OSK 3000/14, CBOSA.

dowodowego, 3) polegać na dokonaniu przez organ administracji publicznej oceny znaczenia oraz wartości dowodów dla konkretnej sprawy oraz 4) przejawiać się w takim rozumowaniu organu administracji publicznej, w wyniku którego dojdzie do ustalenia przez ów organ istnienia okoliczności faktycznych w sposób zgodny z zasadami logiki¹¹⁷. Zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego jest natomiast czynnością poprzedzającą dokonywanie oceny, czy dana okoliczność została udowodniona¹¹⁸. H. Knysiak-Sudyka wskazała, że postępowanie dowodowe stanowi w istocie znacznie węższe pojęcie niż postępowanie wyjaśniające w szerokim rozumieniu i nierzadko rozumiane jest jako postępowanie wyjaśniające w znaczeniu węższym, co oznacza, że utożsamiane jest ze wszelkimi czynnościami, które są podejmowane zarówno przez organ administracji publicznej, jak i inne podmioty celem ustalenia faktów istotnych dla załatwienia sprawy¹¹⁹. Tym samym należy dojść do wniosku, że w zakresie postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym mieszczą się także czynności stron prowadzonego postępowania. Natomiast wynikiem procesu dowodzenia jest właśnie materiał dowodowy, umożliwiający ustalenie stanu faktycznego sprawy¹²⁰. Zdaniem R. Suwaja na organie administracji publicznej ciąży obowiązek ustalenia prawdy obiektywnej, do czego dochodzi na skutek: 1) dokonania wstępnej oceny stanu faktycznego sprawy przez organ administracji publicznej; 2) przeprowadzenia adekwatnych czynności dowodowych; 3) uzyskania całokształtu materiału dowodowego (zbioru środków dowodowych); 4) dokonania oceny całokształtu materiału dowodowego przez organ administracji publicznej pod kątem znaczenia poszczególnych faktów dla konkretnej sprawy; 5) dokonania oceny ustalonych faktów w celu ustalenia możliwości ich przyporządkowania do dyspozycji konkretnej normy prawnej¹²¹. Wspomniany autor wskazał, że zakończenie postępowania dowodowego rozumianego w znaczeniu ścisłym – czyli odnoszącego się do ustalenia stanu faktycznego – następuje z chwilą ustalenia wspomnianego stanu; dalsze czynności związane z subsumcją wykraczają już poza zakres postępowania dowodowego, choć mieszczą się w zakresie postępowania wyjaśniającego (faza wyjaśniająca)¹²². Natomiast dokonanie wstępnej subsumpcji (a zatem klasyfikowania stanu faktycznego do określonego rodzajowo przepisami

¹¹⁷ Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2876/17, CBOSA.

¹¹⁸ Wyrok NSA z dnia 26 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 2488/18, CBOSA. Tak też w powyżej przytoczonym wyroku w sprawie o sygn. akt II OSK 2876/17, gdzie jasno wskazano, że dopiero na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenia się udowodnienie okoliczności.

¹¹⁹ H. Knysiak-Sudyka, *Faza rozpoznawcza...*, Warszawa 2017, s. 302.

¹²⁰ Ibidem, s. 303.

¹²¹ R. Suwaj, *Wyniki postępowania dowodowego* [w:] *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005, s. 235-236.

¹²² Ibidem, s. 247.

postępowania) stanowi ostatni element postępowania wyjaśniającego¹²³. Powyższe pozostaje spójne z przedstawionym we wcześniejszej części pracy modelem stosowania prawa J. Wróblewskiego, w którym proces ustalania faktów jest innym etapem stosowania prawa niż etap subsumpcji (subsumpcja nie jest zatem etapem postępowania dowodowego). Również Z. Kmieciak pisząc o postępowaniu administracyjnym w ścisłym znaczeniu wskazał, że w toku tego postępowania w pierwszej kolejności dochodzi do podciągnięcia faktów uznanych za udowodnione pod hipotezę określonej normy, a dopiero kolejno następuje moment wiążącego ustalenia konsekwencji prawnych wspomnianych faktów¹²⁴. Z drugiej strony Z. Kmieciak wskazał, że strona powinna mieć możliwość wypowiedzenia się co do całokształtu zebranych dowodów, dodając jednocześnie, iż powinno to nastąpić po zakończeniu postępowania dowodowego, a przed wydaniem decyzji¹²⁵. Wątpliwość budzi zatem fakt, co tak naprawdę należałoby uznać za koniec postępowania dowodowego – ustalenie stanu faktycznego (w świetle założeń R. Suwaja) czy zakończenie procesu zbierania dowodów (w świetle założeń Z. Kmieciaka). Skoro bowiem strona ma możliwość wypowiedzenia się co do całokształtu materiału dowodowego zebranego w sprawie (*ergo* co do wszystkich przeprowadzonych w ramach postępowania dowodowego dowodów) i dopiero od zapewnienia jej tej możliwości, na mocy art. 81 k.p.a., przy jednoczesnym braku podstaw z art. 10 § 2 k.p.a., uzależnia się uznanie lub nie danej okoliczności za udowodnioną (czyli za okoliczność immanentnie powiązaną z ustalaniem stanem faktycznym), to samo ustalenie stanu faktycznego następuje dopiero w kolejnym etapie i jako takie nie kończy (w wąskim rozumieniu) postępowania dowodowego. W doktrynie wskazuje się wszak na obowiązek zagwarantowania stronie możliwości zapoznania się z całością materiału dowodowego zebranego w postępowaniu dowodowym po zakończeniu tego postępowania¹²⁶. W takim ujęciu koniec postępowania dowodowego oznacza raczej zakończenie gromadzenia dowodów, nie zaś dokonywania ocen, czy dana okoliczność została udowodniona (a co za tym idzie – ostatecznego ustalania stanu faktycznego w sprawie). Należy jednak podkreślić, że samo pojęcie postępowania dowodowego może być jednak rozumiane dwojako – w sposób wąski oraz w sposób szeroki, w zależności od kontekstu. W ujęciu wąskim postępowanie to może być rzeczywiście rozumiane jedynie jako szereg czynności polegających na

¹²³ R. Suwaj, *Wyniki postępowania...*, Ostrołęka 2005, s. 250.

¹²⁴ Z. Kmieciak, *Zagadnienia ogólne* [w:] *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 19.

¹²⁵ Z. Kmieciak, *Prawo strony do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów – art. 10 KPA* [w:] *Wypowiedzenie się strony po przeprowadzeniu dowodów w postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 6, dostępny w: Legalis (dostęp z dnia 24 listopada 2022 r.).

¹²⁶ M. Terlikowska, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 81, pkt I, ppkt 1.

przeprowadzeniu dowodów. Z kolei w ujęciu szerokim może być łączone zarówno z szeregiem czynności poprzedzających przeprowadzenie dowodów (np. składanie wniosków dowodowych), polegających na przeprowadzeniu dowodów (np. przesłuchanie świadka), jak również następujących po przeprowadzeniu dowodów (np. umożliwienie stronie zapoznania się z przeprowadzonymi dowodami). Ujęcie wąskie postępowania dowodowego należy zatem sprowadzić do czynności polegających na przeprowadzeniu dowodów, podczas gdy ujęcie szerokie postępowania dowodowego należy łączyć jeszcze z szeregiem czynności następujących przed i po przeprowadzaniu dowodów. Należy oczywiście podkreślić, że część czynności następujących po przeprowadzeniu dowodów to czynności, w których strona może brać udział (np. zapoznanie się z przeprowadzonymi dowodami), a część to czynności, które – choć następują po przeprowadzeniu dowodów i powinny zostać zaliczone do postępowania dowodowego – uniemożliwiają stronie wzięcie w nich udziału (np. dokonywanie oceny dowodów i ustalanie stanu faktycznego przez organ administracji publicznej). Niektóre z tych czynności stanowią bowiem jedynie proces myślowy, inne zaś (w których strona może i ma prawo uczestniczyć) odbywają się już w fazie empirycznej. Tylko w tej drugiej grupie czynności strona może korzystać ze swoich uprawnień procesowych. Należy zatem dojść do wniosku, że naprzemienne posługiwanie się pojęciem postępowania dowodowego w wąskim lub szerokim znaczeniu jest nieuniknione, a nawet konieczne i zawsze zależeć będzie od kontekstu. Tak oto postępowanie dowodowe w szerokim znaczeniu – w odróżnieniu od postępowania dowodowego w znaczeniu wąskim – jest zbiorem czynności o różnym charakterze, których celem i jednocześnie ostatnim etapem jest ustalenie stanu faktycznego. Przez wzgląd na przedmiot niniejszej dysertacji, za istotne uznać należy te czynności i te elementy postępowania dowodowego, w których strona ma prawo uczestniczyć. To na tych etapach postępowania dowodowego strona może skorzystać z uprawnień wynikających z zasady czynnego udziału strony (a zatem liczą się te czynności, w których uczestnictwo strony jest empirycznie możliwe).

Odchodząc na moment od samej definicji postępowania dowodowego uznać należy, że skoro zbieranie faktów służy połączeniu ich z normą prawa, a sama jurysdykcja administracyjna łączona jest z wzajemną weryfikacją sfery faktów i sfery prawa, to postępowanie dowodowe – służące wszak ustaleniu stanu faktycznego, a zatem zebraniu odpowiednich faktów – ma bezpośredni związek ze stosowaniem prawa przez organy administracji publicznej¹²⁷. Jak wskazał J. Zimmermann, organ administracji publicznej,

¹²⁷ J. Zimmermann, *O sprawie administracyjnej* [w:] *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 76.

prowadzący postępowanie i dążący do rozstrzygnięcia sprawy konfrontuje ze sobą zarówno sferę prawa, jak i sferę faktów¹²⁸. Dostosowuje on zatem normy prawa materialnego do faktów wyłaniających się z postępowania dowodowego¹²⁹. Wspomniany autor wskazał również, że po uzyskaniu oraz zebraniu informacji prawnych i faktycznych, następuje moment załatwienia sprawy¹³⁰. Natomiast w przeciwieństwie do sądowego typu stosowania prawa (w którym fakty są automatycznie przesłankami do wydania rozstrzygnięcia, a norma prawa materialnego wyznacza treść wyroku), w postępowaniu administracyjnym organy administracji publicznej w pierwszej kolejności posiłkują się faktami celem ustalenia normy prawa materialnego, a po jej wybraniu badają inne fakty, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie – to oznacza, że w pierwszej kolejności dochodzi do subsumpcji (fakty są zestawiane z normą prawa materialnego), a kolejno do konkluzji wynikającej z prawa materialnego i umożliwiającej załatwienie sprawy w ostatnim stadium postępowania administracyjnego (stadium orzekania)¹³¹. Najistotniejsze jest zatem to, że dopiero ustalony stan faktyczny umożliwia dokonanie przez te organy subsumpcji w stadium orzekania, a zatem przyporządkowania odpowiedniej normy prawnej do ustalonego uprzednio w toku postępowania wyjaśniającego (w tym właśnie postępowania dowodowego) stanu faktycznego.

Ostatecznie na potrzeby niniejszej pracy przyjąć należy, że **postępowanie dowodowe stanowi ciąg czynności podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz pozostałe podmioty postępowania (strony), służących zebraniu przez organy administracji publicznej całokształtu materiału dowodowego i w efekcie ustaleniu stanu faktycznego konkretnej sprawy**. Ustalenie stanu faktycznego jest niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy. Tym samym ścisły związek postępowania dowodowego z procesem stosowania prawa jest widoczny *prima facie*. Po pierwsze – dopiero prawidłowo ustalony stan faktyczny pozwala na zastosowanie odpowiedniej normy prawa materialnego (a do ustalenia stanu faktycznego dochodzi na skutek działań podejmowanych w postępowaniu dowodowym). Po drugie – już w postępowaniu wyjaśniającym następuje wstępna subsumpcja i jest to etap następujący po postępowaniu dowodowym, a przed stadium orzekania. Wreszcie po trzecie – skoro na potrzeby niniejszej pracy przyjęto rozumienie wąskie postępowania administracyjnego (sprowadzające się do autorytatywnej konkretyzacji normy prawa administracyjnego, a zatem do procesu stosowania prawa przez organy

¹²⁸ J. Zimmermann, *O sprawie...*, Warszawa 2017, s. 81.

¹²⁹ Ibidem, s. 82.

¹³⁰ Ibidem, s. 83.

¹³¹ J. Zimmermann, *O celu...*, Warszawa 2017, s. 37.

administracji publicznej względem jednostki), a dopiero prawidłowe ustalenie stanu faktycznego prowadzi do właściwej konkretyzacji, to również przyjąć należy, że postępowanie dowodowe jest nieodzownym, koniecznym elementem tego procesu. Wszak model stosowania prawa opracowany przez J. Wróblewskiego wprost odnosi się do ustalania konsekwencji prawnych stanu faktycznego sprawy (zob. rozważania z Rozdziału I, podrozdziału 1.2, paragrafu 1.2.1 powyżej).

2. Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego

Przechodząc do analizy pojęcia „ogólnego postępowania administracyjnego” już na początku rozważań zauważyć należy, że pojęcie to odnosi się do procedury, o której jest mowa w art. 1 pkt 1) i 2) k.p.a. Uwzględniając treść art. 1 wspomnianej ustawy domniemywać można, iż jest ono w zasadzie właściwe wszystkim sprawom indywidualnym, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej¹³². Natomiast jego ogólny charakter, co wskazał Cz. Martysz, wynika z faktu, iż jest ono wspólne dla większości działów prawa administracyjnego (co z kolei odróżnia je od postępowań szczególnych)¹³³. Ogólne postępowanie administracyjne swoim zakresem obejmuje procedury wskazane w art. 1 pkt 1) i 2) k.p.a., które *de facto* dotyczą postępowania prowadzonego przed organami administracji publicznej (takimi jak ministrowie czy wojewodowie) w rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej sprawach indywidualnych (chyba, że sprawa zostanie załatwiona milcząco)¹³⁴. Należy zgodzić się z M. Wierzbowskim oraz A. Wiktorowską, którzy uznali, że wskazanie zakresu stosowania przepisów postępowania ogólnego jest bardzo istotne przez wzgląd na wiązkę uprawnień proceduralnych stron tego postępowania (które to uprawnienia w sprawach nieobjętych zakresem postępowania ogólnego są zazwyczaj słabsze)¹³⁵. Pomimo wyjątkowo powszechnego charakteru ogólnego postępowania administracyjnego w doktrynie obecne jest stanowisko, zgodnie z którym samo pojęcie „ogólnego postępowania administracyjnego” spotyka się raczej z krytyką. Wynika to z potrzeby traktowania postępowania administracyjnego jako procedury jednolitej, nieodznaczającej się dwojakim

¹³² M. Miłosz [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 157.

¹³³ Cz. Martysz, *Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego* [w:] G. Łaszczycyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 12.

¹³⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 10.

¹³⁵ *Ibidem*, s. 10.

charakterem (tj. ogólnym lub szczególnym), przypisanym raczej przepisom niż procedurze¹³⁶. Zdaniem J. Borkowskiego „ogólne postępowanie administracyjne” stanowi szereg jednolitych dla wszelkich kategorii spraw czynności procesowych zarówno organów administracji, jak i uczestników postępowania¹³⁷. Uniwersalne (a czasem wręcz abstrakcyjne) pojmowanie procedury administracyjnej zmierza do uwypuklenia jej, w pewnym stopniu, przewidywalnego charakteru i biegu, który może obrać, a któremu wyraz dają przepisy k.p.a., podczas gdy przydomek „szczególności” powinien być łączony raczej z kategorią spraw jednorodnych¹³⁸. Zdaniem A. Matana pod pojęciem ogólnego postępowania administracyjnego rozumie się postępowanie najpełniejsze, które reguluje tryb postępowania w sposób kompleksowy, zapewniając jednocześnie pewne standardy procesowe¹³⁹. Postępowanie administracyjne ogólne (jurysdykcyjne) jest postępowaniem administracyjnym *sensu stricto*¹⁴⁰. Natomiast wąskie ujęcie postępowania administracyjnego odnosi się do „wykonywania władztwa publicznego w formie decyzji administracyjnej”¹⁴¹. Warto zauważyć, że w Austrii (z której ustawodawstwa wyrosły dotychczasowe polskie kodyfikacje) postępowanie administracyjne objęte zostało ustawą o ogólnym postępowaniu administracyjnym z 1925 r. (*Allgemeines Verwaltungsrecht*), regulującą postępowania bezpośrednio związane z wykonywaniem tzw. administracji władczej (postępowania urzędowe) i rozróżniające obie kategorie podmiotów: uczestników oraz strony postępowań¹⁴². Sama nazwa przywołanej ustawy tłumaczona wprost jako „ogólne prawo administracyjne” może wręcz sugerować pojmowanie procedury administracyjnej jako procedury ogólnej.

Nie zawsze jednak stosunki pomiędzy administracją publiczną a jednostką podlegały prawnej regulacji. Niegdyś dominował pogląd charakterystyczny absolutystycznemu państwu policyjnemu, zgodnie z którym związanie administracji publicznej ustawą nie było potrzebne¹⁴³. Jednostka była jednocześnie traktowana jako podmiot, któremu jedynie objawiano wolę państwa¹⁴⁴. Dopiero na skutek postulatów ruchu liberalnego XIX wieku zauważono, że administracja pełni funkcje prawne, a zatem pojawiła się potrzeba uregulowania stosunków jednostki z państwem. Oznaczało to jednocześnie potrzebę realizacji

¹³⁶ J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, Tom 9, Warszawa 2017, s. 95.

¹³⁷ J. Borkowski, *Aspekt przedmiotowy...*, Warszawa 2017, s. 152.

¹³⁸ *Ibidem*, s. 152.

¹³⁹ A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, Warszawa 2017, s. 217.

¹⁴⁰ *Ibidem*, s. 228.

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 179.

¹⁴² A. Gronkiewicz, *Pozycja organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym wybranych krajów Europy* [w:] *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2012, pkt 2.

¹⁴³ J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji...*, Warszawa 2017, s. 59.

¹⁴⁴ *Ibidem*, s. 59.

chronionych przez prawo interesów jednostki oraz stworzenie instrumentów prawnych w tym celu¹⁴⁵. Pomimo, że w Polsce po zaborach brak było jednolitego ustawodawstwa w zakresie administracji (jedynie w zaborze austriackim funkcjonowała niepełna regulacja procedury administracyjnej), uchwalenie ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucji marcowej)¹⁴⁶ dało kierunek działaniom ustawodawcy w zakresie postępowania administracyjnego, które silnie oparto na wzorcach austriackich¹⁴⁷. Przykładem tego jest pierwsza polska kodyfikacja postępowania administracyjnego – Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁴⁸, która w znacznej mierze wyrosła z *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Ta siedemnastorzędowa kodyfikacja stała się również fundamentem dla dalszej ewolucji ustawodawstwa administracyjnego i to w jej treści pierwszy raz poruszona została istota strony postępowania administracyjnego, rozumianej jako podmiot posiadający roszczenie prawne lub prawnie chroniony interes¹⁴⁹. Powyższe rozporządzenie ostatecznie ustąpiło miejsca kodeksowi postępowania administracyjnego, nad którym prace rozpoczęły się już w 1957 r., gdy przez Komisję Prawa Administracyjnego został opracowany wstępny projekt kodeksu¹⁵⁰. Następnie w 1958 r. powołana została Komisja, której celem było kompletne opracowanie regulacji procedury administracyjnej. Po wielu redakcjach projektu na przestrzeni lat 1959-1960, dnia 14 czerwca 1960 r. uchwalony został Kodeks postępowania administracyjnego, obowiązujący do dziś w jego wielokrotnie znowelizowanym brzmieniu, a przy tym stanowiący fundament nowoczesnych regulacji prawnych i trzon dla procedury administracyjnej¹⁵¹. W doktrynie twierdzi się jednak, że obecna kodyfikacja nadal jest obciążona brakami, co jedynie wzmaga potrzebę zerwania z przesadnym formalizmem procedur administracyjnych oraz ich znacznego uproszczenia¹⁵². Obecny k.p.a. charakteryzuje się niejednorodnością. L. Żukowski wskazał, że jest to w pewnym stopniu zasługa mnogich nowelizacji ustawy, w tym nowelizacji związanych z reformą ustroju administracji publicznej w latach 1998-1999, a także z sądownictwem administracyjnym w 2002 r. Zdaniem L. Żukowskiego, na szczególną uwagę zasługuje także szereg zmian dokonanych w latach 2009-2011 związanych z procedurą administracyjną¹⁵³. Nie mniej

¹⁴⁵ J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji...*, Warszawa 2017, s. 59.

¹⁴⁶ Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

¹⁴⁷ J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji...*, Warszawa 2017, s. 62-63.

¹⁴⁸ Dz. U. z 1928 r., nr 36, poz. 341.

¹⁴⁹ J. Borkowski, A. Krawczyk, *Ewolucja regulacji...*, Warszawa 2017, s. 63.

¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 68.

¹⁵¹ *Ibidem*, s. 69.

¹⁵² *Ibidem*, s. 86.

¹⁵³ L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 23-24.

doniosłe znaczenie ma przy tym jedna z ostatnich nowelizacji k.p.a., dokonana ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. – o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁴, na skutek której uprawnienia oraz gwarancje procesowe przewidziane dla strony postępowania administracyjnego zostały znacznie zwiększone. Wprowadzone zmiany zostaną rozwinięte w dalszej części pracy przy okazji omawiania poszczególnych instytucji procesowych.

Jak już wspomniano dla jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego istotnym pojęciem jest pojęcie „sprawy indywidualnej”. Sprawa ta dotyczy zawsze konkretnej osoby znajdującej się w indywidualnej dla niej sytuacji oraz jest rozpoznawana w sposób skonkretyzowany, kończąc się milcząco lub wydaniem decyzji administracyjnej, rozstrzygającej sprawę co do istoty i kończącej postępowanie w danej instancji¹⁵⁵. Postępowania, których celem jest rozstrzygnięcie sprawy w formie decyzji administracyjnej, jak już wspomniano, nazywane są postępowaniami jurysdykcyjnymi, które dzieli się na postępowania ogólne oraz szczególne¹⁵⁶. O ile ogólne postępowanie administracyjne ma charakter uniwersalny (zawiera przepisy mające zastosowanie do wielu spraw), o tyle przedmiotem postępowań szczególnych są sprawy z konkretnej dziedziny, niewpływające na zmianę charakteru postępowania ogólnego, lecz regulujące zgoła odrębną materię¹⁵⁷. Do takich postępowań należy zaliczyć postępowanie podatkowe oraz postępowanie w sprawie ubezpieczeń społecznych, aczkolwiek w niniejszej pracy pełna uwaga zostanie poświęcona ogólnemu postępowaniu administracyjnemu i to dla niego używane będzie synonimiczne pojęcia postępowania jurysdykcyjnego.

Przyjęte definicje sugerują, że ogólne postępowanie administracyjne jest procesem ściśle związanym z kompetencjami władczymi organów administracji publicznej, które to organy poprzez wydanie decyzji administracyjnej jednostronnie kształtują sytuację prawną jednostki¹⁵⁸. Dotychczas możliwe było wymienienie przesłanek kwalifikujących dane postępowanie do ogólnego postępowania administracyjnego i jest to zakres podmiotowy (właściwość danego organu administracji publicznej – podmiotu, któremu powierzono funkcję władczą konkretyzacji obowiązujących w obrocie prawnym norm prawa), zakres przedmiotowy (dotyczący sprawy indywidualnej, zastrzeżonej dla właściwości organów

¹⁵⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 935.

¹⁵⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 12-13.

¹⁵⁶ A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, Warszawa 2017, s. 217.

¹⁵⁷ J. Borkowski, *Aspekt przedmiotowy...*, Warszawa 2017, s. 159.

¹⁵⁸ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019, s. 12.

administracji publicznej) oraz etap końcowy (tj. decyzja administracyjna)¹⁵⁹. Co więcej, z wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 847/16 wynika, że ogólne postępowanie administracyjne ma na celu „wiążące ustalenie, w formie decyzji wydanej przez organ administracji publicznej, konsekwencji norm prawa materialnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej”, co oznacza, że za przedmiot postępowania administracyjnego uznać należy sprawę, względem której organ administracji publicznej jest zarówno władny, jak i zobowiązany, a zatem musi on orzec o uprawnieniach lub obowiązkach konkretnego podmiotu lub o ich braku¹⁶⁰. Decyzje wydane przez organ administracji publicznej mogą mieć charakter konstytutywny (gdy tworzone są normy jednostkowe) lub deklaratoryjny (gdy wydana decyzja jedynie stwierdza istnienie normy indywidualno-konkretnej, tj. praw i obowiązków adresata decyzji powstałych *ipso iure*)¹⁶¹. Katalog organów administracji publicznej jest przy tym szeroki, a samo pojęcie organu administracji publicznej powinno być postrzegane w sposób analogiczny. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3) k.p.a., za organy administracji publicznej uznaje się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, jak również działających w ich lub też we własnym imieniu terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, a także inne organy państwowe i pozostałe podmioty, które *ex lege* lub na mocy porozumień powołane zostały do załatwiania danej kategorii spraw¹⁶². Natomiast indywidualny charakter postępowania oznacza, że sprawa dotyczy osoby oznaczonej imiennie i znajdującej się w konkretnej sytuacji¹⁶³. W konsekwencji pod pojęciem ogólnego postępowania administracyjnego kryje się ciąg pewnych czynności o charakterze procesowym, podejmowanych przez stosowne organy, a mieszczących się w sferze ich zadań oraz kompetencji celem orzekania w sposób przewidziany przez procedurę¹⁶⁴. Zdaniem J. Borkowskiego przedmiotem ogólnego postępowania administracyjnego jest pewien katalog decyzji stosowania prawa i wszelkich czynności proceduralnym z tym związanych¹⁶⁵. Teoretycznie można byłoby zatem przyjąć, że celem opisywanego postępowania jest określenie przez organ administracji publicznej (za sprawą decyzji administracyjnej) pewnej konsekwencji norm prawnych, a to względem skonkretyzowanego adresata w sprawie

¹⁵⁹ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie...*, Warszawa 2019, s. 12-13.

¹⁶⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 847/16, CBOSA.

¹⁶¹ J. Borkowski, *Aspekt przedmiotowy...*, Warszawa 2017, s. 158.

¹⁶² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 10.

¹⁶³ *Ibidem*, s. 11.

¹⁶⁴ Cz. Martysz, *Pojęcie ogólnego...*, Warszawa 2003, s. 10.

¹⁶⁵ J. Borkowski, *Aspekt przedmiotowy...*, Warszawa 2017, s. 159-160.

o charakterze indywidualnym¹⁶⁶. Podkreślić jednak należy, że na skutek ostatnich nowelizacji k.p.a. (co zostało już wcześniej zasygnalizowane, a jest to zasadnicza kwestia) doszło do rozszerzenia zakresu postępowań jurysdykcyjnych o sprawy załatwiane milcząco. W konsekwencji podzielić należy pogląd, zgodnie z którym droga administracyjna *sensu stricto* jest wyznaczona przez elementy podmiotowe i przedmiotowe wynikające z art. 1 pkt 1) i 2) k.p.a. Tym samym, jak już wskazywano, w obecnym stanie prawnym w kwestii przedmiotowej sprowadza się ona do spraw rozstrzyganych decyzją administracyjną lub załatwianych milcząco, natomiast w kwestii podmiotowej do spraw prowadzonych przez właściwe organy uprawnione do załatwiania spraw indywidualnych również w drodze decyzji lub milcząco¹⁶⁷.

Zdaniem B. Majchrzaka w kręgu procedury administracyjnej *sensu stricto* mieszczą się postępowania jurysdykcyjne, w tym postępowanie jurysdykcyjne ogólne (innymi słowy ogólne postępowanie administracyjne), postępowania jurysdykcyjne szczególne oraz postępowanie jurysdykcyjne kończące się milczącym załatwieniem sprawy, a także wyżej wspomniane niejurysdykcyjne postępowanie egzekucyjne¹⁶⁸. Natomiast samo postępowanie jurysdykcyjne sprowadza się do postępowania, którego celem jest ustalenie danego prawa lub obowiązku jednostki w formie aktu administracyjnego o charakterze zewnętrznym¹⁶⁹. Powyższe oznacza, że wedle wspomnianego autora postępowanie jurysdykcyjne kończące się milczącym załatwieniem sprawy stanowi odrębne postępowanie niż ogólne postępowanie administracyjne. Problem ten wydaje się być znacznie bardziej złożony, ponieważ poglądy doktryny są różne. Przykładowo M. Wierzbowski omawiając ogólne postępowanie administracyjne nie wyłącza z jego zakresu spraw załatwianych milcząco¹⁷⁰. Nie można bowiem pomijać wspomnianego już faktu, że na skutek nowelizacji k.p.a. doszło do zmiany przedmiotu regulacji k.p.a. Milczące załatwienie sprawy w istocie poddano regulacji przepisów postępowania jurysdykcyjnego¹⁷¹, albowiem w art. 1 pkt 1) i 2) k.p.a. ustanowiono właśnie przesłanki ogólnego postępowania

¹⁶⁶ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 1, pkt 1, ppkt 2.

¹⁶⁷ P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 1, pkt II, lit. B, pkt 1.

¹⁶⁸ B. Majchrzak, *Pojęcie i rodzaje procedur administracyjnych* [w:] W. Frederczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 3.

¹⁶⁹ Ibidem, s. 3.

¹⁷⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 10.

¹⁷¹ B. Adamiak, J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 1, pkt III, ppkt 7 lub chociażby P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 163b, pkt II, ppkt 1.

administracyjnego¹⁷². Powyższe oznacza, że sprawy załatwiane milcząco pomimo swojego specyficznego charakteru (co wskazano już na łamach innej publikacji, nazywając je roboczo „szczególnymi postępowaniami uproszczonymi” z uwagi na ich charakterystyczny przebieg) w istocie są ogólnymi postępowaniami administracyjnymi¹⁷³. P. M. Przybysz słusznie zauważył, że przepisy k.p.a. są stosowane w postępowaniu, które dotyczy spraw indywidualnych rozstrzyganych decyzją administracyjną, a w tym świetle także konstrukcja z art. 122a k.p.a. „nie ma samoistnego znaczenia, gdyż przedmiotem milczącego załatwienia mogą być sprawy załatwiane w drodze decyzji”¹⁷⁴. Również A. Wróbel zwrócił uwagę na to, że milczące załatwienie sprawy zostało powiązane z decyzją administracyjną także z uwagi na to, że rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji uniemożliwia jej załatwienie w sposób milczący¹⁷⁵. Jego zdaniem milczące załatwienie sprawy stanowi równoważną formę decyzji administracyjnej, albowiem rozstrzyga sprawę co do istoty i kończy postępowanie w danej instancji¹⁷⁶. Jednocześnie jest oświadczeniem woli organu, zmierzającym do wywołania skutków prawnych¹⁷⁷. Jest „prawną formą” załatwienia sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego¹⁷⁸. Z kolei K. Klonowski uznał, że pomimo uregulowania postępowań jurysdykcyjnych w art. 1 pkt 1) i 2) k.p.a., samo milczące załatwienie sprawy – którego możliwość dopuszczalna jest przepisem szczególnym – nie może być zaliczane do ogólnego modelu postępowania administracyjnego¹⁷⁹. W. Sawczyn stwierdził natomiast, że instytucja milczącego załatwienia sprawy została ostatecznie wprowadzona do ogólnego postępowania administracyjnego¹⁸⁰. Należy zgodzić się z poglądami, z których wynika, że milczące załatwienie sprawy mieści się w pojęciu ogólnego postępowania administracyjnego (postępowania jurysdykcyjnego), albowiem skoro dotychczasowy sposób rozumienia postępowania ogólnego sprowadzał się do czterech przesłanek pozytywnych, a milczące załatwienie sprawy z założenia ustawodawcy ma miejsce w sprawach, w których

¹⁷² R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 1, pkt II, ppkt 2.

¹⁷³ P. Konopczyńska, *Problematyka uwzględniania praw człowieka w ogólnym postępowaniu administracyjnym z perspektywy strony postępowania administracyjnego* [w:] B. Kmiecik, K. Stępnik (red.), *Prawa człowieka i ich ochrona. Księga rocznicowa z okazji siedemdziesiątej rocznicy uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, tom II, Warszawa 2018, s. 124.

¹⁷⁴ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2021, art. 1, pkt 7.

¹⁷⁵ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2021, art. 1, pkt III, *Milczące załatwienie sprawy*, ppkt 4.

¹⁷⁶ Ibidem, art. 1, pkt III, ppkt 2.

¹⁷⁷ Ibidem, art. 1, pkt III, ppkt 2.

¹⁷⁸ Ibidem, art. 1, pkt III, ppkt 2.

¹⁷⁹ K. Klonowski [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 1, pkt 4.

¹⁸⁰ W. Sawczyn, *Milczące załatwienie sprawy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Warszawa 2020, s. 215.

standardowym sposobem rozstrzygnięcia jest decyzja administracyjna, to pomimo odrębnego pojmowania obu różnych form załatwienia sprawy, wprowadzenie tej kategorii spraw do art. 1 pkt 1) k.p.a. niejako doprowadziło do rozszerzenia zakresu ogólnego postępowania administracyjnego. B. Adamiak wyraźnie wskazała, że ta forma załatwienia sprawy ograniczona jest przesłankami z art. 1 pkt 1) k.p.a., albowiem sprawa załatwiana milcząco jest sprawą indywidualną i jest rozstrzygana w drodze decyzji, co wynika wprost z art. 122a § 2 k.p.a., a ponadto, jeżeli „przepisy prawa materialnego nie przewidują wydania decyzji w sprawie, milcząco załatwienie sprawy nie będzie miało zastosowania”¹⁸¹. Zdaniem Z. Kmiecika nie można przyjmować, że forma z art. 122a k.p.a. jest odmienna od ujętego w art. 1 pkt 1) k.p.a. milczenia organu administracji publicznej¹⁸². Oczywiście należy mieć na względzie fakt, że poddanie pewnej kategorii spraw regulacji przepisów dotyczących ogólnego postępowania administracyjnego nie musi każdorazowo oznaczać zrównania tej kategorii z ogólnym postępowaniem administracyjnym. Niemniej jednak, abstrahując już od rozważań co do samej konstrukcji instytucji milczącego załatwienia sprawy, założenie ustawodawcy oraz wymienienie tej kategorii spraw w art. 1 pkt 1) k.p.a. przemawia za zaliczeniem spraw załatwianych milcząco do ogólnego postępowania administracyjnego. Jednakże dokonane przez ustawodawcę wyłączenie zasady z art. 10 k.p.a. w tej kategorii spraw powoduje, iż w niniejszej pracy sprawy te zostaną przeanalizowane jedynie w niewielkim, niezbędnym dla wyjaśnienia pewnych zależności zakresie.

Należy także odnieść się do wprowadzonego przez ustawodawcę postępowania uproszczonego. Ten tryb został przewidziany dla spraw, które znajdują się w zakresie k.p.a., tj. są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej lub milcząco¹⁸³. W doktrynie postępowania te są kwalifikowane jako podtyp (szczególny rodzaj) ogólnego postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego)¹⁸⁴. Postępowanie uproszczone jest też nazywane ograniczonym wariantem ogólnego postępowania administracyjnego¹⁸⁵ albo odrębnym

¹⁸¹ B. Adamiak, J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 1, pkt III, ppkt 7.

¹⁸² Z. Kmiecik, *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach, które z mocy przepisów prawa materialnego załatwiane są w sposób milczący. Glosa do wyroku NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 941/18*, „Państwo i Prawo”, 2020, nr 9, s. 140-148, dostęp w: Lex, teza 2 (dostęp z dnia 31 maja 2022 r.).

¹⁸³ M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 163b, pkt 5.

¹⁸⁴ Zob. P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 163b, pkt I, ppkt 3 czy chociażby W. Sawczyn, *Postępowania uproszczone* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Warszawa 2020, s. 229.

¹⁸⁵ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 163b, pkt 4.

trybem postępowania jurysdykcyjnego¹⁸⁶ i jako takie jest wyróżniane w ramach ogólnego postępowania administracyjnego¹⁸⁷. To zaś oznacza, że art. 1 pkt 1) i 2) k.p.a. także dotyczy takiego postępowania¹⁸⁸. Innymi słowy, postępowania te są częścią ogólnego postępowania administracyjnego.

Na marginesie wyjaśnić należy, że przed nowelizacją postępowaniami uproszczonymi nazywane były postępowania pozajurysdykcyjne (zaświadczeniowe oraz skargowo-wnioskowe)¹⁸⁹. Należy jednak podzielić pogląd zaprezentowany między innymi przez Z. Kmiecika, że wprowadzenie postępowania uproszczonego określonego w rozdziale 14 k.p.a. zdecydowanie podważa zasadność oznaczania postępowań w sprawach wydawania zaświadczeń oraz skarg i wniosków właśnie postępowaniami uproszczonymi¹⁹⁰. Obecnie jednak postępowania uproszczone są szczególnym trybem postępowania jurysdykcyjnego, przez co doznają pewnych ograniczeń w aspekcie dowodowym w stosunku do standardowego modelu ogólnego postępowania administracyjnego. Warto jednak zauważyć, że do postępowań uproszczonych zastosowanie mają przepisy o milczącym załatwieniu sprawy (jeżeli przepis szczególny ich nie wyłącza, tak w art. 163b § 3 k.p.a.), co jednocześnie oznacza, że tak jak w przypadku milczącego załatwienia sprawy, tak też w przypadku postępowania uproszczonego art. 10 k.p.a. zostaje wyłączony. Fakt ten jednocześnie powoduje, że tak jak w przypadku spraw załatwianych milcząco, w niniejszej pracy postępowanie uproszczone zostanie przeanalizowane jedynie niezbędnym zakresie.

Reasumując, na potrzeby niniejszej pracy przyjąć należy, iż ogólne postępowanie administracyjne jest procedurą regulowaną przepisami k.p.a., prowadzoną przez organy administracji publicznej, dotyczącą sprawy indywidualnej oraz kończącą się wydaniem decyzji administracyjnej, konkretyzującej uprawnienia i obowiązki podmiotu będącego stroną postępowania (chyba, że sprawa zostanie załatwiona milcząco lub w trybie uproszczonym, w którym nie wyłączono stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy). Opisywana procedura odznacza się przy tym

¹⁸⁶ S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5A, 8A, 14 oraz działów IV i VIII KPA*, Legalis 2017, art. 163b, pkt II, ppkt 2 i pkt VIII, ppkt 8.

¹⁸⁷ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2024, art. 1, pkt 19.

¹⁸⁸ P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 7/4/2017 r.*, „Monitor Prawniczy”, 2017, nr 17, s. 911, dostępny w: Legalis (dostęp z dnia 16 lipca 2022 r.), tak też M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 163b, pkt 3 i pkt 5.

¹⁸⁹ P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 163b, pkt 1, ppkt 3.

¹⁹⁰ Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 1, pkt 1.

wysokim stopniem abstrakcyjności, przez co możliwe jest jej zastosowanie w sprawach z wielu różnych dziedzin (nie jest to zatem postępowanie szczególne)¹⁹¹. Ponadto zawiera ona normy określające standardy procesowe, w tym również ogólne zasady postępowania¹⁹². Warto zauważyć, że adresatem działania organu (konkretyzacji prawa) może być jedynie podmiot dysponujący przymiotem strony w rozumieniu k.p.a. Już na etapie analizy ogólnego postępowania administracyjnego można zatem dostrzec ścisłą relację istniejącą pomiędzy organem administracji publicznej a uprawnioną do udziału w postępowaniu stroną. Tak jak bez organu administracji publicznej, tak i bez strony postępowania ogólne postępowanie administracyjne nie miałyby racji bytu. Oba podmioty są nieodzownymi elementami opisywanej procedury.

¹⁹¹ J. Borkowski, *Aspekt przedmiotowy...*, Warszawa 2017, s. 159.

¹⁹² A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, Warszawa 2017, s. 217.

ROZDZIAŁ II

Standardy w zakresie udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

1. Uwagi wstępne

Aby dokonać analizy zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w pierwszej kolejności należy przeanalizować fundamentalne dla wspomnianej zasady standardy. Standardy te, poza wieloma czynnikami zewnętrznymi i pozaprawnymi, jako powszechnie obowiązujące powinny stanowić pewnego rodzaju fundament dla realizacji założeń ustawodawcy, a jednocześnie być tarczą ochronną przed potencjalnymi naruszeniami w sferze uprawnień strony. Co do zasady przyjąć należy, że mają one zarówno charakter wewnętrzny, tj. są obecne w porządku prawnym obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych krajach, jak i charakter zewnętrzny, a nawet globalny, przez co dotyczą wielu systemów prawa, w których konkretna instytucja często regulowana jest w sposób odmienny. Standardy o charakterze zewnętrznym są jednocześnie ogólnie obowiązującymi wytycznymi dla państw je aprobujących i mają zastosowanie do wszelkich systemów prawa nimi związanych. Wychodząc naprzeciw tym właśnie standardom, należałoby pochylić się nad ich obecnością w prawie międzynarodowym. Szeroko pojęta ochrona praw człowieka została bowiem wyjęta przed nawias wszystkich regulacji, przez co (jak wskazał K. Czubocha) stała się sprawą międzynarodową, właściwą wielu państwom¹⁹³. Niewątpliwie zaś za prawo człowieka uznać należy także możliwość aktywnego udziału w każdym postępowaniu jego dotyczącym.

Podjmując próbę analizy standardów międzynarodowych dla zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, warto wspomnieć o pojęciu suwerenności państw, wskazanym w Karcie Narodów Zjednoczonych – umowie międzynarodowej podpisanej w dniu 26 czerwca 1945 r. i obowiązującej Polskę od 24 października 1945 r. (dalej jako **KNZ**)¹⁹⁴. A. Wasilkowski zauważył, że pojęcie to nie może być traktowane literalnie, gdyż doprowadziłoby to do degradacji norm międzynarodowych jedynie do pozycji norm moralno-politycznych, nie zaś prawnych,

¹⁹³ K. Czubocha, *Charakter prawny regulacji międzynarodowych w zakresie praw człowieka* [w:] *Separatyzm etniczny w dobie praw człowieka – nowe wyzwanie dla państwa narodowego i społeczności międzynarodowej*, Toruń 2012, s. 64.

¹⁹⁴ Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90 z późn. zm.

którymi w gruncie rzeczy są (stanowią źródła prawa)¹⁹⁵. Powyższe z kolei przesądza o konieczności poddania analizie standardów międzynarodowych pod kątem ich ewentualnego zastosowania względem zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

W literaturze wskazuje się, że współczesne prawo międzynarodowe ma silne korzenie europejskie, jako że europocentryzm (na co zwrócił uwagę R. Kwiecień) miał wyjątkowo duży wpływ na rozwój prawa międzynarodowego, a nadto doprowadził do sytuowania wartości europejskich na poziomie wartości uniwersalnych¹⁹⁶. Z punktu widzenia obecnego położenia Rzeczypospolitej Polskiej, jak również silnego związania jej jako państwa członkowskiego z Unią Europejską, niewątpliwie kluczowe w kontekście procedury administracyjnej oraz międzynarodowych standardów będą właśnie standardy europejskie. Warto zauważyć, że organy administracji publicznej, tak jak i sądy powszechne, obowiązane są do stosowania prawa unijnego w pierwszej kolejności i to nawet wówczas, gdy wiązałoby się to z odmową zastosowania prawa krajowego, którego nie sposób pogodzić z prawem unijnym (zarówno pierwotnym, jak i wtórnym)¹⁹⁷. M. Taborowski jako jeden z przykładów podał wyrok w sprawie C-118/00 G. Larsy¹⁹⁸. W wyroku tym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako **TSUE**) orzekł, że obowiązek zapewnienia skuteczności prawa unijnego ciąży na wszystkich organach państw członkowskich, a „w zakresie, w jakim krajowe reguły proceduralne wyłączają skuteczną ochronę uprawnień wywodzonych z prawa EU, krajowy organ administracji nie powinien ich stosować”¹⁹⁹. Z kolei powołując się na wyrok C-224/97 w sprawie Ciola²⁰⁰ wspomniany autor wskazał na niestosowalność definitywnej decyzji administracyjnej, a przez to ograniczenie jej mocy wiążącej oraz skutków prawnych²⁰¹. Jednocześnie podkreślił wyjątkowość sytuacji, w których dochodzi do konieczności odmowy „niektórych skutków prawnych definitywnych rozstrzygnięć administracyjnych przez organy, które w świetle prawa krajowego powinny

¹⁹⁵ A. Wasilkowski, *Suwerenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim* [w:] J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław 2003, s. 19.

¹⁹⁶ R. Kwiecień, *Międzynarodowość prawa: historia i współczesność* [w:] *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 49-51.

¹⁹⁷ M. Taborowski, *Organy administracyjne wobec pierwszeństwa prawa UE*, „Miesięcznik Samorządu Radców Prawnych. Radca Prawny, Spacer po prawie”, nr 138, 2013, s. 42.

¹⁹⁸ Wyrok TSUE z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie G. Larsy v. Institut National D'assurances Sociales pour Travailleurs Independants (INASTI), C-188/00, dostępny na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0118> (dostęp z dnia 23 stycznia 2020 r.).

¹⁹⁹ M. Taborowski, *Organy administracyjne...*, Warszawa 2013, s. 42-43.

²⁰⁰ Wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 1999 r., sprawa E. Ciola v. L. Vorarlberg, C-244/97, dostępny na: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/c-224-97-erich-ciola-v-land-vorarlberg-wyrok-trybunalu-520204508> (dostęp z dnia 23 stycznia 2020 r.).

²⁰¹ M. Taborowski, *Organy administracyjne...*, Warszawa 2013, s. 43.

uznawać te rozstrzygnięcia dla siebie za bezwzględnie wiążące”²⁰². Co więcej, B. G. Matarella w jednej ze swoich publikacji odniósł się do wpływu prawa europejskiego na administracyjne prawo krajowe, uznając za najbardziej istotny art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako **KPP**)²⁰³, a także art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako EKPCz)²⁰⁴. Autor ten wyraźnie podkreślił, że „nawet jeśli w niektórych ustrojach na reguły te mogą powoływać się tylko państwa, to w innych, jak również w prawie europejskim z praw tych mogą korzystać jednostki oraz prywatne organizacje (...)”²⁰⁵. Zdaniem B. G. Matarelli zasady dotyczące uczestnictwa strony oraz należytego procesu mają wpływ na tworzenie prawa, natomiast prawo dostępu do akt sprawy administracyjnej służy raczej orzekaniu. Niemniej jednak wszystkie te zasady przenikają do prawa krajowego²⁰⁶. I z tych względów konieczne jest ich omówienie.

Przechodząc do głównych rozważań, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić pojęcie „standardu”. Literalna wykładnia sprowadza do odczytywania go jako wzorca pewnego zachowania. Słowniki ze „standardem” łączą między innymi wyrób odpowiadający pewnym wymogom, przeciętny typ, pewien model²⁰⁷. Prawnicze rozumienie „standardu”, co zauważył M. Kałduński, sprowadza się do modelu akceptowanego jako poprawny za sprawą zwyczaju, zgody lub władzy, a także do pewnego kryterium jakości i dokładności²⁰⁸. W konsekwencji standard prawny może być zarówno powszechnie akceptowanym wzorcem, jak i kryterium ustalenia, czy konkretne zachowanie odpowiada określonym cechom²⁰⁹. Nie sposób nie podzielić poglądu, zgodnie z którym szeroko rozumianym standardom należy przypisywać charakter niedookreślony i ściśle związany z moralną oceną postępowania, przez co ich treść może ulegać ciągłym zmianom i jest zależna od okoliczności konkretnej sprawy²¹⁰. Tymczasem w rozumieniu prawa międzynarodowego „standard” ma trojaki charakter – może

²⁰² M. Taborowski, *Organy administracyjne...*, Warszawa 2013, s. 43.

²⁰³ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2007 r., C, nr 303, s. 1 z późn. zm.), której nadano moc wiążącą przez Traktat Lizboński z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009, nr 203, poz. 1569). Plik w formacie HTML z tekstem Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej opublikowany na: http://oide.sejm.gov.pl/oide/?option=com_content&view=article&id=14428&Itemid=422 (dostęp z dnia 12 listopada 2018 r.).

²⁰⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

²⁰⁵ B. G. Matarella, *The influence of European and Global Administrative Law of National Administrative Acts* [w:] B. G. Matarella, E. Chiti (red.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlin Heidelberg 2011, s. 65-66.

²⁰⁶ Ibidem, s. 66.

²⁰⁷ Zob. przytoczone przez M. Kałduńskiego definicje standardu [w:] M. Kałduński, *Obiektywno-subiektywny standard dobrej wiary* [w:] *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2017, s. 294.

²⁰⁸ Ibidem, s. 294.

²⁰⁹ Ibidem, s. 295.

²¹⁰ Ibidem, s. 295.

być wzorem dla stosunków międzynarodowych pomiędzy stronami, może stanowić swoistą miarę dla etycznej i moralnej oceny, a także jako powszechnie akceptowany – przyczyniać się do obiektywizacji sytuacji lub też być demonstracją ogólnie przyjętej regulacji dla konkretnego rodzaju spraw²¹¹. W każdym przypadku rozumiany jest jako pewne kryterium, miernik oraz wzorzec, będące odzwierciedleniem potrzeb społecznych, a nabierające pełnej funkcji dopiero w określonym kontekście prawnym²¹². **Takie rozumienie standardu prawa międzynarodowego przyjął M. Kałduński i należy je podzielić.**

Warto przy tym podkreślić, że w prawie międzynarodowym publicznym dostrzec można również występowanie takich zasad postępowania, które choć nie mają mocy prawnie wiążącej (pozbawione są charakteru normatywnego), to nadal mogą wywierać pośrednie skutki prawne oraz praktyczne²¹³. Zyskały one przez to miano prawa miękkiego (tzw. *soft law*). Status takiego prawa przypisany jest między innymi uchwałom (rezolucjom) organizacji międzynarodowych. Przeciwnieństwem *soft law* jest tzw. twarde prawo (*hard law*), które ma charakter normatywny. Zdaniem R. Bierzanka, *soft law* jest prawem celowości, podczas gdy *hard law* stanowi raczej prawo relacji²¹⁴. *Soft law* wypełnia „w jakimś stopniu lukę między „próżnią prawną” a pełną akceptacją określonych zobowiązań prawnych”²¹⁵. To wzorce typu twardego (*hard law*) są takimi wzorcami, którym prawo polskie musi odpowiadać, podczas gdy z wzorcami typu miękkiego prawo polskie nie musi być zgodne. Są one niejako rekomendacją dla ustawodawcy, możliwą i pożądaną do zastosowania (np. w przypadku wystąpienia luzu decyzyjnego), ale w gruncie rzeczy ich uwzględnianie nie jest obligatoryjne. Natomiast w poczet wzorców typu *hard law* wchodzi między innymi umowy międzynarodowe oraz zwyczaje²¹⁶. Umowy międzynarodowe (tak samo jak zwyczaj) są jednocześnie źródłem prawa międzynarodowego, przy czym, aby stanowiły one powszechnie obowiązujące źródło prawa w polskim porządku prawnym, konieczna jest ich uprzednia ratyfikacja przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 133 ust. 1 pkt 1) Konstytucji RP)²¹⁷. S. Biernat i M. Niedźwiedź pisząc o umowach międzynarodowych wskazali, że dzielą się one na umowy ratyfikowane

²¹¹ M. Kałduński, *Obiektywno-subiektywny standard...*, Warszawa 2017, s. 298-299.

²¹² Ibidem, s. 298-300.

²¹³ E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzeńska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Warszawa 2011, s. 219.

²¹⁴ Zob. pogląd R. Bierzanka [w:] R. Bierzanek, *Źródła prawa międzynarodowego* [w:] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 114.

²¹⁵ Ibidem, s. 114.

²¹⁶ A. Kalisz, *Zastosowanie orzecznictwa, zasad ogólnych i kryteriów pozaprawnych* [w:] *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 141

²¹⁷ E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzeńska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Warszawa 2011, s. 222-223.

(art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) oraz nieratyfikowane (art. 146 ust. 4 Konstytucji RP). Pierwsze z umów zaliczane są w poczet źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a wspomniani autorzy podzielili je na trzy grupy: 1) ratyfikowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP – mała ratyfikacja); 2) ratyfikowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za zgodną wyrażoną w ustawie (art. 89 Konstytucji – duża ratyfikacja), a także 3) ratyfikowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za zgodą Sejmu i Senatu bądź w drodze referendum i dotyczące przekazania kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu (art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji RP)²¹⁸. Na tożsame tryby ratyfikacji umów międzynarodowych wskazał także M. Wiącek²¹⁹. Z powyższego wynika, że możliwości ratyfikacji umów międzynarodowych są różne, niemniej jednak najistotniejsze jest to, jakie miejsce w hierarchii źródeł prawa umowy te tak naprawdę zajmują. Jeżeli umowa międzynarodowa jest ratyfikowana za uprzednią zgodą Sejmu wyrażoną w ustawie, to ma ona pierwszeństwo przed ustawą (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). Takie pierwszeństwo – w przypadku kolizji z ustawami – ma także prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczypospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową (art. 91 ust. 3 Konstytucji RP). W żadnym jednak ze wskazanych przypadków nie ma mowy o tym, aby ratyfikowane umowy międzynarodowe miały pierwszeństwo przed Konstytucją RP, która – zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP – jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wskazuje się w doktrynie, użyte we wspomnianym artykule wyrażenie oznacza, że wszelkie akty prawne powinny pozostawać w zgodności z Konstytucją RP. Jest to również zakaz stanowienia takich norm prawnych, które byłyby z nią niezgodne²²⁰. Zdaniem P. Tulei stanowienie ustaw, jak również innych aktów normatywnych powinno być dokonywane w granicach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą, jako że przekroczenie tych granic łączone jest z niezgodnością konkretnego aktu normatywnego z Konstytucją RP, a zatem stanowi naruszenie zasady jej nadrzędności. W takim przypadku zastosowanie powinna mieć reguła *lex superior derogat legi inferiori*²²¹. W efekcie dokonując analizy międzynarodowych standardów dla zasady czynnego udziału

²¹⁸ S. Biernat, M. Niedźwiedz, *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Tom 2*, Legalis 2020, s. 96.

²¹⁹ M. Wiącek [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Legalis 2016, art. 89, pkt IV, ppkt 2.

²²⁰ P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Legalis 2020, art. 8, pkt III, pkt 3.

²²¹ Ibidem, art. 8, pkt III, pkt 3.

strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym należy uwzględnić fakt istnienia dwóch ich rodzajów – standardów typu *hard law* i standardów typu *soft law*. Ponadto, a co wyraźnie należy podkreślić przechodząc do zasadniczych rozważań zawartych w niniejszym rozdziale, standardy mogą mieć rangę międzynarodową, jak również krajową.

W kontekście nadrzędności Konstytucji RP nad innymi aktami normatywnymi na szczególną uwagę zasługują wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako **TK**) z dnia 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04). W opisywanej sprawie kontrolę konstytucyjności zainicjowały trzy wnioski grupy posłów, które – jak stwierdził TK – tak naprawdę sprowadzały się do dwóch twierdzeń: pierwsze z nich dotyczyło braku zezwolenia w Konstytucji RP na przystąpienie do systemu prawnego Unii Europejskiej przewidującego pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem polskim (co wiąże się z naruszeniem art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), natomiast drugie odnosiło się do braku możliwości pogodzenia postanowień Konstytucji RP (dotyczących między innymi rodziny czy własności) ze wspólnotowym prawem pierwotnym bądź wtórnym²²². W opisywanym wyroku TK wskazał, że Konstytucja RP z uwagi na jej szczególną moc pozostaje prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do wszystkich umów międzynarodowych wiążących Rzeczypospolitą Polską (co również dotyczy ratyfikowanych umów międzynarodowych związanych z przekazywaniem kompetencji). W efekcie Konstytucja RP posiada nadrzędną moc prawną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i korzysta z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Z kolei ewentualna sprzeczność pomiędzy normą prawa krajowego a normą wyrażoną w Konstytucji RP nie może być rozwiązywana za sprawą między innymi „uznania nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej”²²³. Normy Konstytucji RP określają minimalny, a zarazem nieprzekraczalny próg, którego nie można obniżyć ani zakwestionować poprzez wprowadzenie regulacji wspólnotowych. Konstytucja RP pełni przede wszystkim funkcję gwarancyjną w zakresie ochrony praw i wolności w niej określonych²²⁴. O granicach przyjaznej wykładni prawa europejskiego pisała także M. Florczak-Wątor. Jej zdaniem wykładnia ta nie może doprowadzić do sprzeczności z normami Konstytucji RP oraz do braku możliwości zapewnienia gwarancji wynikających z norm konstytucyjnych²²⁵. Z powyższego wywieść

²²² Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04 (Dz. U. z 2005 r., nr 86, poz. 744), OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49.

²²³ Ibidem.

²²⁴ Ibidem.

²²⁵ M. Florczak-Wątor [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2021, art. 8, pkt 3. W tym kontekście zob. także wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09 (Dz. U. z 2010 r., nr 229, poz. 1506), OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108.

zatem należy, że wszelkie akty normatywne (w tym umowy międzynarodowe) nie mogą pozostawać w sprzeczności z treścią Konstytucji RP pomimo faktu ich ratyfikacji.

Natomiast jeśli chodzi o zwyczaj międzynarodowy, zgodnie z definicją wynikającą z Encyklopedii zagadnień międzynarodowych stanowi on dowód ogólnie przyjętej przez prawo praktyki, a o jego istnieniu przesądzają dwa elementy: praktyka (*usus*) oraz przeświadczenie o jego wiążącym charakterze (*opinio iuris vel necessitatis*)²²⁶. Zaznaczyć przy tym należy, że nie każda praktyka może być utożsamiana z normą zwyczajową, bowiem aby stanowiła ona zwyczaj musi być jednolita, dostatecznie długotrwała, a także powszechna²²⁷. Zwyczaj nie powinien być jednak łączony z pojęciem standardu prawnego, choć standard dla swojego istnienia również wymaga praktyki. Za trafne uznać należy uwagi E. Łętowskiej, która na jednej z konferencji w Sądzie Najwyższym stwierdziła, iż „pojęcie standardu nie jest powszechnie obecne w świadomości tych, którzy zajmują się prawem (...)” oraz że „nie ma mowy o standardzie, jeśli nie zna się praktyki”²²⁸. Nie sposób nie zgodzić się z tym poglądem, albowiem standard prawny jest ściśle powiązany z praktyką prawa, która ów standard wykształca i w której ma on szanse realnego bytu. Co więcej, ukształtowanie standardu prawa wymaga zdobycia zaufania obywateli do tego prawa²²⁹. Przyjąć zatem należy, że również zaufanie obywateli do organów administracji publicznej jest koniecznym elementem trwałej i dobrej praktyki administracyjnej, a w konsekwencji wykształcenia standardów dla ogólnego postępowania administracyjnego. Warto przy tym zauważyć, że brak stworzenia obywatelom przez organy administracji publicznej warunków do realizacji ich fundamentalnych praw i uprawnień nie przyczyni się w żadnej mierze do budowania zaufania obywateli do tychże organów, a wręcz to uniemożliwi. Słusznie zauważył T. Koncewicz, że jednostka biorąc aktywny udział w dialogu społecznym zachowuje jednocześnie status podmiotu, a nie przedmiotu prawa i oczekuje poszanowania jej praw podstawowych²³⁰. Tym samym prawa te zasługują na ochronę, a szeroko rozumiane standardy powinny przyczyniać się do ich ochrony i stanowić wzorzec zachowania w konkretnych okolicznościach faktycznych względem konkretnych podmiotów i w obliczu konkretnych realiów prawnych.

²²⁶ E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzńska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Warszawa 2011, s. 223.

²²⁷ Ibidem, s. 224.

²²⁸ Zob. artykuł K. Żaczekiewicz, *Prof. Ewa Łętowska: z rozstrzygnięć sędziów powinna powstawać jedna wizja* [w:] <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prof-ewa-letowska-z-rozstrzygniec-sedziow-powinna-powstawac-jedna-wizja.174387.html>, gdzie zacytowano E. Łętowską (dostęp z dnia 20 stycznia 2019 r.).

²²⁹ Zob. E. Łętowska, *Konstytucja i poezja* [w:] <http://www.zeszytyliterackie.pl/ewa-letowska-konstytucja-i-poezja/> (dostęp z dnia 20 stycznia 2019 r.).

²³⁰ T. Koncewicz, *Godność proceduralna* [w:] *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa 2010, s. 31-32.

Mając powyższe na względzie na potrzeby niniejszej pracy jako standardy typu twardego dla zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym rozpatrywane będą standardy wynikające z Konstytucji RP, ratyfikowanych umów międzynarodowych (w tym EKPCz) oraz KPP (której moc obowiązującą nadano Traktatem Lizbońskim z 13 grudnia 2007 r.), jak również wzorce typu miękkiego, które stały się prawem zwyczajowym (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu (dalej jako **PDPC**)²³¹). Za wzorce typu miękkiego, które jednakże nie uzyskały statusu prawa zwyczajowego należałoby natomiast uznać zbiory standardów (takie jak Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (dalej jako **EKDPA**) z dnia 6 września 2001 r.²³², Kodeks Dobrej Administracji, stanowiący załącznik do Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji (dalej jako **KDA**)²³³ oraz model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej ReNEUAL (dalej jako **ReNEUAL**)). **W konsekwencji w pierwszej kolejności weryfikacji zostaną poddane dokumenty prawa międzynarodowego (KPP, EKDPA, KDA, ReNEUAL, EKPCz, PDPC, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (dalej jako MPPOP)²³⁴, a następnie dokumenty krajowe (Konstytucja RP). Wymienione akty prawne zostaną poddane analizie w celu ustalenia, czy zawierają one standardy dla zasady czynnego udziału strony. W każdym przypadku zastosowana zostanie kolejność, zgodnie z którą na początku omówione zostaną standardy typu *hard law*, a następnie standardy typu *soft law*.**

2. Standardy wynikające z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Zasada dobrej administracji („prawo do dobrej administracji”) została zawarta w art. 41 KPP. To właśnie z „prawa do dobrej administracji” wywodzi się idea prawidłowo

²³¹ Plik w formacie HTML z tekstem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp z dnia 13 listopada 2018 r.).

²³² Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz. Urz. UE z 2011 r., C, nr 285, s. 3). Plik w formacie HTML z tekstem Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej dostępny na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0929%2801%29> (dostęp z dnia 12 listopada 2018 r.).

²³³ Załącznik do Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji z dnia 20 czerwca 2007 r. Plik w formacie HTML z tekstem załącznika dostępny na: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c> (dostęp z dnia 25 sierpnia 2021 r.).

²³⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

funkcjonującej administracji publicznej. Na „prawo do dobrej administracji” przewidziane w art. 41 KPP składa się kilka komponentów. W ust. 1 powołanego przepisu wskazano, że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy oraz jednostki organizacyjne Unii Europejskiej. Zgodnie z ust. 2 na prawo to w szczególności składa się: 1) prawo każdego do bycia wysłuchanym przed podjęciem indywidualnych środków mogących negatywnie wpłynąć na jego sytuację, 2) prawo każdego do dostępu do akt sprawy (z uwzględnieniem interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej) oraz 2) obowiązek organów administracyjnych Unii Europejskiej uzasadniania wydawanych przez nie decyzji. W art. 41 ust. 2 KPP częściowo doprecyzowano „prawo do dobrej administracji”, choć wskazany zbiór stanowi katalog otwarty i nie wyczerpuje w pełni wymienionego pojęcia²³⁵. W ust. 3 zawarto również prawo każdego do domagania się od Unii Europejskiej naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje Unii Europejskiej lub ich pracowników w trakcie wykonania ich funkcji, zaś w ust. 4 powołanego przepisu – prawo każdego do pisemnego zwrócenia się do instytucji Unii Europejskiej w jednym z języków Traktatów oraz do otrzymania odpowiedzi w tym samym języku. Tym samym – ogólnie rzecz ujmując – „prawo do dobrej administracji” narzuca pewien standard realizacji zadań przez organy administracyjne.

W literaturze przedmiotu prawo do dobrej administracji określane jest też jako „rodzaj syntezy powszechnie akceptowanych zasad i wartości obowiązujących w postępowaniu przed organami administracji w demokratycznym państwie prawnym”²³⁶. W ślad za R. Suwajem podkreślić należy, że wspomniany przepis stanowi przede wszystkim standard europejski, a pomiędzy rozumieniem „dobrej administracji” jako administracji dobrej dla obywatela a administracji dobrej w samej swej istocie istnieje pewna zależność²³⁷. Zdaniem wyżej wymienionego autora o działaniach mieszczących się w pojęciu „dobrej administracji” można mówić wówczas, gdy zawierają one w sobie takie przymioty jak: obowiązek informacyjny względem strony, bezstronność i obiektywizm w ustalaniu stanu faktycznego, stworzenie stronie postępowania możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i pouczenie o możliwości zaskarżenia, a także prawidłowość doręczenia decyzji²³⁸. W doktrynie przyjmuje się, że „prawo do dobrej administracji” posiada

²³⁵ Zob. Z. Kmiecik, *Standardy proceduralne wynikające z „prawa do dobrej administracji” i ich realizacja w polskim ustawodawstwie oraz w praktyce* [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 59.

²³⁶ Ibidem, s. 58-59.

²³⁷ R. Suwaj, *Prawo do dobrej administracji a dobra administracja na przykładzie wybranej regulacji prawnej* [w:] J. Zimmermann, P. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 271.

²³⁸ Ibidem, s. 275.

wymiar proceduralny, w którym ścierają się dwa aspekty – z jednej strony zabezpieczenie obywatela, z drugiej strony stworzenie ram dla działań państwa. Jest ono także rozumiane jako prawo człowieka, umożliwiające stronie wpływ na przebieg postępowania toczącego się przed organami państwowymi²³⁹.

Zgodnie z literaturą zagraniczną „prawo do dobrej administracji” może stanowić zarówno ogólny przepis prawa, jak i fundamentalne prawo. Jest to poniekąd „koncepcja ramowa, mieszcząca w sobie zakres praw, zasad i przepisów regulujących postępowania administracyjne w celu zapewnienia sprawiedliwości proceduralnej, przestrzegania prawa oraz prawidłowego przebiegu procesów administracyjnych”²⁴⁰. „Dobra administracja” jest przy tym normatywnym standardem, mającym niewątpliwie wpływ na zasady prawa krajowego²⁴¹.

Prawo wymienione w art. 41 KPP posiada obecnie rangę podstawowego prawa każdego człowieka, natomiast KPP jest tak samo wiążąca jak prawo pierwotne Unii Europejskiej, a zatem jest wzorcem typu *hard law*²⁴². Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że wymienione w KPP „prawo do dobrej administracji” w pierwszej kolejności dotyczy w sposób bezpośredni człowieka na linii obywatel państwa członkowskiego – Unia Europejska. Co prawda Rzeczpospolita Polska poprzez podpisanie protokołu polsko-brytyjskiego w dniu 18-19 października 2007 r. w Lizbonie²⁴³ ograniczyła zakres stosowania KPP wskazując, iż nie może ona tworzyć nowych praw, to jednak pomimo to samo „prawo do dobrej administracji” uznawane jest za prawo fundamentalne. KPP nie tworzy bowiem nowych praw, a jedynie potwierdza prawa, wolności oraz zasady uznawane w Unii Europejskiej²⁴⁴. Wnioski doktryny jednoznacznie wskazują na to, że koncepcja „dobrej administracji” wiąże się w sposób ścisły z praworządnością, zgodnie z którą organy administracji mają obowiązek działania na podstawie prawa i w jego granicach, natomiast dopiero taki stan rzeczy umożliwia realizację zasady dobrej administracji w toku

²³⁹ A. Jackiewicz, *Pozycja jednostki w państwie* [w:] *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 34-35.

²⁴⁰ H. C. H. Hofmann, G. C. Rowe, A. H. Türk, *General Principles Framing European Union Administrative Law* [w:] *Administrative Law and Policy of the European Union*, New York 2013, s. 190.

²⁴¹ R. Widdershoven, M. Remac, *General Principles of Law in Administrative Law under European Influence*, „European Review of Private Law”, Volume 20, 2012, s. 381.

²⁴² J. Chlebny, *Źródła administracyjnego prawa procesowego* [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zagadnienie ogólne, Tom I*, Warszawa 2017, s. 403.

²⁴³ Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz. Urz. UE z 2012 r., C, nr 326, s. 313).

²⁴⁴ J. Chlebny, *Źródła administracyjnego...*, Warszawa 2017, s. 403.

postępowania administracyjnego²⁴⁵. I choć wniosek ten został przez K. Kańską skonstruowany na tle prawa wspólnotowego, to nie można go zakwestionować w układzie regulacji wewnętrznych. Z kolei sama ochrona praw jednostki stanowi swoistą przeciwwagę dla władztwa organów administracji publicznej, co słusznie zauważyła I. Kawka²⁴⁶. W tym kontekście przytoczyć należy również stanowisko J. Bocia, zgodnie z którym od momentu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej prawo administracyjne nie jest już jednorodne, a stanowi połączenie dwóch systemów prawa – prawa Unii Europejskiej oraz prawa polskiego²⁴⁷. Nie sposób zatem stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym prawo unijne nie wywiera lub nie może wywierać wpływu na krajowe procedury administracyjne. W tym kontekście za istotne należy uznać orzeczenia ETPCz, które powinny wywoływać w prawie oraz praktyce krajowej pożądaný skutek ze względu na konieczność ochrony praw człowieka²⁴⁸. Skoro zaś z art. 41 ust. 1 KPP wynika prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, a z art. 41 ust. 2 KPP jasno wynika, że prawo do dobrej administracji obejmuje prawo do bycia wysłuchanym zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na sytuację strony, a także prawo dostępu do akt sprawy, jak i obowiązek uzasadniania decyzji, to nie sposób nie połączyć tych zaleceń – nawet jeśli pośrednio – z gwarancją czynnego udziału strony w postępowaniu. Przy takim założeniu „prawo do dobrej administracji” może być uznane za standard dla tytułowej zasady, przy czym wymaga to oczywiście przełożenia tego standardu na relację organ krajowy – obywatel. W literaturze wskazuje się nawet, że „prawo do dobrej administracji” ma charakter prawny, a jego zasięg jest obecnie znacznie szerszy, wykracza poza relację administracji unijnej z obywatelami Unii Europejskiej i dotyczy administracji narodowych, co jest zgodne z zaleceniami KPP²⁴⁹. Sama zaś możliwość bycia wysłuchanym, o której jest mowa w art. 41 KPP, odpowiada właśnie zasadzie z art. 10 k.p.a., której zasięg w polskiej procedurze jest nawet szerszy niż zasięg standardu z art. 41 KPP²⁵⁰. Wskazuje się także, że rozwiązania przyjęte w k.p.a.

²⁴⁵ K. Kańska, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej* [w:] A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. Urodzin Profesora Eugeniusza Pionka*, Kraków 2005, s. 150.

²⁴⁶ I. Kawka, *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym* [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 189.

²⁴⁷ J. Boć, *Uwagi o prawie administracyjnym w warunkach Unii Europejskiej* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 53.

²⁴⁸ B. Gronowska, *Istota tzw. skutku krajowego orzeczeń organów międzynarodowej ochrony praw człowieka* [w:] *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011, s. 265.

²⁴⁹ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji* [w:] R. Hauser, L. Nawacki (red.), *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005, s. 112-113.

²⁵⁰ Ibidem, s. 127. Tak też M. Szewczyk [w:] M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa

są podporządkowane „prawu do dobrej administracji”²⁵¹. Należy również zauważyć, że w odniesieniu do EKDPA już od początku wskazywano, że „nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie do wyznaczania obowiązków polskiej administracji (...)” celem dostosowania regulacji do wymogów Unii Europejskiej²⁵². Skoro zaś EKDPA – konkretyzujący „prawo do dobrej administracji” – może stanowić zbiór standardów dla polskiej administracji, to tym bardziej pierwotne źródło „prawa do dobrej administracji” (art. 41 KPP) powinno mieć co najmniej takie samo zastosowanie. **Tym samym „prawo do dobrej administracji” należy uznać za standard dla tytułowej zasady, przy oczywistym przeniesieniu go na płaszczyznę krajową (relacja obywatel – administracja krajowa).**

Na marginesie warto zwrócić uwagę na istnienie zasad ogólnych prawa, regulujących to, co nie zostało wprost ujęte w normach spisanych prawa międzynarodowego²⁵³. Często są to zasady, które zostały „uznane przez narody cywilizowane”, a obecnie są akceptowane przez wszystkie państwa oraz przestrzegane we wszystkich porządkach prawnych (w tym także w prawie międzynarodowym)²⁵⁴. Za szczególnie istotne w kontekście niniejszej pracy uznać należy zasady wymienione przez J. Sozańskiego, to jest zasadę zakazu nadużycia prawa, zasadę równości stron w procesie czy chociażby zasadę wspomnianego już prawa do obrony. J. Sozański podkreślił, że aby dana reguła mogła odznaczać się rangą prawnomiędzynarodową, musi wynikać z umowy, zwyczaju lub właśnie z ogólnych zasad prawa²⁵⁵. Niekiedy jednak dochodzi do starcia norm traktatowych z normami zwyczajowymi. Pojawia się zatem pytanie, w której z grup należałoby umiejscowić zasadę czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym? Należy dojść do wniosku, że słuszne byłoby jej umiejscowienie w kategorii ogólnych zasad prawa. Jako że mają one nieograniczone i generalny zakres oddziaływania, rozważenia wymaga również, czy zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest zasadą o charakterze ogólnym, a jeśli tak, to czy jej zastosowanie jest wszechstronne? Aby to ustalić,

2003, s. 60, gdzie wspomniany autor wskazał, że obowiązek wysłuchania stron, o którym jest mowa w art. 41 KPP nie jest taki sam jak roszczenie strony z art. 10 k.p.a., ponieważ polskie ustawodawstwo w tym zakresie tworzy wyższy standard.

²⁵¹ Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 15.

²⁵² A. Zoll, *Prawo do dobrej administracji* [w:] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002, s. 3.

²⁵³ J. Sozański, *Ogólne zasady prawa w międzynarodowym prawie publicznym* [w:] *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012, s. 61.

²⁵⁴ *Ibidem*, s. 59.

²⁵⁵ *Ibidem*, s. 59-62.

ponownie należałoby odwołać się do pojęcia „dobrej administracji”. Zasada ta, jak już wspomniano, stanowi normę ogólnie obowiązującą oraz wiążącą z uwagi na jej powszechną akceptację. Powinna być jednocześnie gwarantem ochrony praw jednostki, a nadto zapobiegać naruszaniu jej interesów przez władzę wykonawczą²⁵⁶. Oznacza to, że jej oddziaływanie wykracza poza zakres dotyczący jedynie spraw *stricte* unijnych, a rzutuje bezpośrednio na relację państwa członkowskiego z jego obywatelami. Tym samym stanowi ona pewnego rodzaju standard, pośrednio oddziałujący na wewnętrzny porządek krajowy państw członkowskich, a w konsekwencji także na regulacje prawne Rzeczypospolitej Polskiej. W tym zaś kontekście zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym mogłaby być traktowana jako refleks, pochodna zasady dobrej administracji, mieszcząca się w jej granicach i stanowiąca trwały element dobrego porządku administracyjnego w państwie²⁵⁷. Z kolei konieczność realizacji „prawa do dobrej administracji” zmusza do refleksji nad potrzebą wzmocnienia ochrony praw jednostki tak, aby jednostka ta uzyskiwała ochronę nie tylko w oparciu o wewnętrzne regulacje prawne, ale także aby mogła czynić realny użytek z zaleceń o charakterze międzynarodowym.

3. Standardy wynikające z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej

Omówione we wcześniejszym podrozdziale „prawo do dobrej administracji” jest zasadniczym standardem dla procedur administracyjnych. Jak już zasygnalizowano, prawo to zostało skonkretyzowane w EKDPA i choć KPP (będący jego źródłem) stanowi zbiór standardów typu *hard law*, to EKDPA jest już zbiorem zaleceń. EKDPA w odróżnieniu od KPP nie ma charakteru wiążącego i jest standardem typu *soft law*²⁵⁸. Wspomniany akt jest rezolucją przyjętą przez Parlament Europejski 6 września 2001 r., stanowiącą instrukcję

²⁵⁶ J. Sozański, *Inne wybrane zasady ogólne prawa Unii [w:] Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012, s. 335.

²⁵⁷ Wśród standardów typu *soft law*, związanych z koncepcją dobrej administracji wymienić można jeszcze rezolucję (77)31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi (Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, przyjęta w dniu 28 września 1997 r. Plik dostępny na: <https://rm.coe.int/16804dec56> (dostęp z dnia 4 marca 2021 r.)), w której wskazano pięć fundamentalnych praw jednostki w sprawiedliwej procedurze administracyjnej, tj. prawo do wysłuchania, prawo do informacji, prawo do pomocy i ustanowienia pełnomocnika, prawo do zapoznania się z uzasadnieniem aktu administracyjnego oraz prawo pouczenia o środkach odwoławczych. Przedstawione prawa mają charakter stosunkowo ogólny, jednak korespondują ze standardem dobrej administracji. Warto zauważyć, że choć rezolucje zaliczane są do standardów typu *soft law*, to również pełnią rolę wzorca dla sprawiedliwego postępowania administracyjnego.

²⁵⁸ J. Chlebny, *Źródła administracyjnego...*, Warszawa 2017, s. 405.

kierowaną do organów, instytucji i urzędników unijnych²⁵⁹. Nie należy jednak lekceważyć jego treści, bo choć nie tworzy on „prawa do dobrej administracji”, to uszczegóławia je, nadaje mu określony i oczekiwany kształt. Pomimo, że EKDPA jest adresowany do organów unijnych, nieuzasadnione byłoby nieuwzględnianie jego założeń w odniesieniu do wewnętrznych regulacji prawnych państw członkowskich. W literaturze prawa podkreśla się przecież, że „prawo do dobrej administracji” ma status podstawowego prawa unijnego i choć gwarancja ta dotyczy tylko postępowania toczącego się przed organami Unii Europejskiej, to może stanowić podstawę do rekonstruowania szerszego wzorca, wykraczającego poza wspomniany zakres. Prawo to może także inspirować, pełnić funkcję wzoru. Odzwierciedla bowiem współczesny standard sprawiedliwej procedury administracyjnej²⁶⁰. To z kolei w pełni uzasadnia dokonanie jego uszczegółowienia w EKDPA.

Na EKDPA składa się 27 artykułów. W art. 4-13 zawarto zasady, wedle których powinni działać urzędnicy instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej (zasada praworządności, zasada niedyskryminowania, zasada proporcjonalności, zakaz nadużywania uprawnień, zasada bezstronności i niezależności, zasada obiektywności, oczekiwania uzasadnione prawnie i konsekwentne działanie, zasada uczciwości, zasada uprzejmości oraz zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela). Natomiast w art. 15-23 zawarto dalsze proceduralne standardy. Ponadto w art. 26 EKDPA przewidziano możliwość złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadku zaniedbań w stosowaniu EKDPA. Pozostałe przepisy EKDPA odnoszą się do kwestii organizacyjnych oraz do zakresu zastosowania EKDPA.

Sam EKDPA uznawany jest za dokument, którego celem było dookreślenie pojęcia „dobrej administracji”²⁶¹. Dawny Rzecznik Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej, A. Zoll wskazał, że z uwagi na przydatność standardów zawartych w EKDPA nie istnieją żadne przeciwwskazania do uznawania ich treści dla wyznaczania obowiązków administracji w Rzeczypospolitej Polskiej, jak również na potrzeby samej interpretacji prawa materialnego i procesowego (a zatem także, a może przede wszystkim prawa regulującego ogólne postępowanie administracyjne). A. Zoll widział w tym cel w postaci ukształtowania kontaktów obywateli z urzędami w kraju²⁶². Także zdaniem M. Koszowskiego charakter

²⁵⁹ Z. Kmieciak, *Standardy proceduralne...*, Warszawa 2010, s. 64.

²⁶⁰ J. Chlebny, *Źródła administracyjnego...*, Warszawa 2017, s. 404-405.

²⁶¹ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 106.

²⁶² A. Zoll, *Prawo do dobrej administracji* [w:] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 5.

oraz względy społeczne, rozumiane jako konieczność ochrony podmiotu słabszego w stosunkach administracyjnoprawnych, zdecydowanie przemawiają za tym, aby „prawo do dobrej administracji” uznane było za prawo podmiotowe rozumiane jako zespół uprawnień przysługujących prywatnemu podmiotowi, funkcjonalnie ze sobą powiązanych. Ich celem jest przy tym ochrona prawnie uzasadnionych interesów jednostki, co czyni je niejako standardami zarówno dla ich głównego adresata, jak i – choć w ograniczonym zakresie – dla administracji państw członkowskich²⁶³. W doktrynie również pojawia się głos, zgodnie z którym realizacja „prawa do dobrej administracji” w prawie polskim następuje za pośrednictwem zasad ogólnych wymienionych w k.p.a. Jednocześnie przenikają one całość postępowania administracyjnego i umożliwiają realizację standardu europejskiego²⁶⁴. Pogląd ten należy podzielić, ponieważ zasady ogólne k.p.a. służą przede wszystkim właściwemu uregulowaniu procedury administracyjnej przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich standardów postępowania oraz wyznaczeniu jego oczekiwanego, właściwego przebiegu. Postępowanie zgodne z takimi zasadami, odpowiadające w pełni założeniom ustawodawcy musi w pewnym sensie być przejawem „dobrej administracji”. Wszak zasady te w dużej, a nawet przeważającej mierze służą jednostce – określają obowiązki organów administracji, dając podstawy uzasadnionym oczekiwaniom jednostki.

Mając na względzie przedmiot niniejszej pracy, należy zwrócić uwagę na to, czy któreś z postanowień EKDDPA może pełnić rolę standardu dla zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W tym kontekście za najistotniejszy należy uznać art. 16 EKDDPA, określany jako „prawo wysłuchania i do złożenia oświadczeń”. Powołany przepis składa się z dwóch ustępów – zgodnie z ust. 1 „w przypadkach dotyczących praw lub interesów jednostek, urzędnik zapewnia przestrzeganie prawa do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do podjęcia decyzji”, zgodnie zaś z ust. 2 powołanego przepisu „w przypadkach, w których ma zostać wydana decyzja dotycząca praw lub interesów jednostki, osoba ta ma prawo przed podjęciem decyzji przedstawić swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia”. W doktrynie wskazuje się,

²⁶³ M. Koszowski, *Prawo do dobrej administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2010, nr 1, s. 48-50, dostępny w: Lex (dostęp z 18 listopada 2018 r.).

²⁶⁴ M. Żurawski, *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji* [w:] M. Kępa, M. Marszał (red.), *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2016, s. 57.

że art. 16 EKDPA „gwarantuje stronom możliwość czynnego uczestniczenia w toku postępowania wyjaśniająco-dowodowego”, które poprzedza wydanie rozstrzygnięcia²⁶⁵.

Już *prima facie* dostrzec można, że brzmienie art. 16 ust. 2 EKDPA jest zbliżone do zasady czynnego udziału strony. Z treści całego art. 16 EKDPA jasno wynika, że prawo jednostki do obrony musi być poszanowane w całym postępowaniu, a prawo do wysłuchania zapewnione przed wydaniem decyzji. W doktrynie wskazuje się jednak, że prawo do wysłuchania w rozumieniu art. 41 KPP i art. 16 ust. 1 EKDPA jest bliższe prawu do obrony, a nie prawu określonemu w art. 10 k.p.a., dla którego odpowiednikiem jest art. 16 ust. 2 EKDPA²⁶⁶. Z poglądem tym należy się zgodzić w zakresie, w którym odnosi się on do tego, że pełniejszym odpowiednikiem zasady czynnego udziału strony jest ust. 2 powołanego artykułu. Niemniej jednak art. 16 ust. 1 EKDPA także może korespondować z art. 10 k.p.a. Można wywieść to z faktu, że również (a może szczególnie) w sprawach, w których mogą zapadać negatywne dla stron decyzje, strony te muszą mieć zagwarantowaną możliwość czynnego udziału w postępowaniu. K.p.a. z kolei nie przewiduje literalnego odpowiednika „prawa do obrony”. Co więcej, prawo strony do obrony interesów należy raczej odnosić do czynności procesowych²⁶⁷. W pewnym sensie jest ono przenoszone także na płaszczyznę procedury administracyjnej, co przykładowo potwierdza wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 1099/21²⁶⁸, a także co wynika ze stanowiska niektórych przedstawicieli doktryny²⁶⁹. Należy zwrócić uwagę na wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 19 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 652/97, zgodnie z którym art. 10 k.p.a. obliguje organy administracji publicznej do umożliwiania stronie podejmowania czynności w obronie swoich interesów²⁷⁰. Jak widać „obrona interesów” odnosi się także do procedury administracyjnej. Prawo do obrony na płaszczyźnie postępowania administracyjnego stanowi jeden z najistotniejszych komponentów „prawa do dobrej administracji” (i można z niego korzystać nawet, gdy w danym postępowaniu nie

²⁶⁵ A. Dauter-Kozłowska, *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej i w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji* [w:] C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 359.

²⁶⁶ J. Wegner-Kowalska, *Zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego procesowego* [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 283.

²⁶⁷ Tak zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 2 października 2015 r., sygn. akt II OSK 148/14, CBOSA czy chociażby wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 580/21, CBOSA. Orzeczenie to łączy prawo do obrony z możliwością przedstawienia przez stronę jej stanowiska w procesie.

²⁶⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 1099/21, CBOSA.

²⁶⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 10, pkt 1, gdzie powołana autorka wskazała, że prawo do procesu stanowi prawo do obrony i że to „przyznanie prawa do procesu otwiera przed jednostką obronę interesu prawnego w toku czynności organu administracji publicznej”.

²⁷⁰ Wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 19 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 652/97, CBOSA.

przewidują go szczegółowe regulacje)²⁷¹. Przy takim ujęciu nie można uznać, że w świetle procedury administracyjnej art. 16 ust. 1 EKDPA jest bliższy prawu do obrony, a nie zasadzie z art. 10 k.p.a., choć rzeczywiście to brzmienie art. 16 ust. 2 EKDPA jest bliższe art. 10 k.p.a., albowiem nie zawęża kręgu spraw jedynie do takich, w których mogą wystąpić negatywne skutki dla strony. Nie zmienia to jednak faktu, że również art. 16 ust. 1 EKDPA koresponduje z art. 10 k.p.a., jeżeli rozpatrujemy go na płaszczyźnie procedury administracyjnej. Skoro zaś akty miękkiego prawa nie tworzą nowych zasad, a jedynie systematyzują te już istniejące²⁷², a „prawo do dobrej administracji” jest wartością wspólną zarówno dla administracji Unii Europejskiej, jak i dla państw członkowskich²⁷³, to przyjąć należy, że EKDPA doprecyzowało pojęcie „dobrej administracji” w sposób umożliwiający jego zastosowanie w procedurach wewnętrznych, bez różnicowania postępowań, których miałyby dotyczyć (może dotyczyć każdego postępowania, w którym może dojść do wydania niekorzystnej decyzji)²⁷⁴. Przede wszystkim jednak prawo do bycia wysłuchanym jest oceniane jako składowa zasada z art. 41 KPP, a nadto gwarantuje możliwość prezentacji stanowiska stron w trakcie procedury administracyjnej przed wydaniem decyzji mogącej negatywnie wpłynąć na interesy stron²⁷⁵. Sama istota prawa do wysłuchania i złożenia oświadczeń zdaje się z kolei odzwierciedlać ideę przyświecającą zasadzie z art. 10 k.p.a. W literaturze wskazuje się, że zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym została podniesiona do rangi standardu procedury administracyjnej w prawie europejskim, znajdując odbicie między innymi w EKDPA. Jeżeli bowiem organ administracji publicznej ma być uznany jako przyjazny dla obywatela, konieczne jest zapewnienie temu obywatelowi czynnego udziału w postępowaniu²⁷⁶. Innymi słowy zasada wysłuchania jednostki jest gwarantem prawa do obrony wyrażającym się w udziale jednostki w postępowaniu (w każdym jego stadium), a nadto w możliwości wniesienia pisemnie lub ustnie zastrzeżeń przed zakończeniem

²⁷¹ Z. Kmieciak, *Standardy proceduralne...*, Warszawa 2010, s. 74.

²⁷² Tak J. Wegner-Kowalska, *Zasady ogólne...*, Warszawa 2016, s. 276.

²⁷³ Ibidem, s. 277.

²⁷⁴ Wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2012 r., sprawa M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-277/11, pkt 82 i 87, online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130241&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4314622>.

²⁷⁵ Wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2012 r., sprawa M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-277/11, pkt 82 i 87, online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130241&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4314622>.

²⁷⁶ T. Frey, *Relacja urzqd-obywatel w polskim systemie procedury administracyjnej – ocena w swietle przyjetych standardow europejskich* [w:] *Relacja urzqd-obywatel a standardy dobrej administracji*, Warszawa 2007, s. 101-102.

postępowania²⁷⁷. Przyjmuje się także (co już zasygnalizowano), iż ogólne zasady k.p.a. pozostają w zgodności ze standardem dobrej administracji²⁷⁸. Z kolei normy zawarte w EKDPA są w pewnym sensie wyznacznikiem dla prawidłowego działania organów administracji publicznej oraz urzędników i jako takie mogą stanowić podstawę dla oceny zachowania tych podmiotów²⁷⁹. Natomiast biorąc pod uwagę fakt, że w polskich regulacjach uwzględniono ochronę podobnych wartości, jak i realizację podobnych celów, korespondowanie wybranych standardów z treścią k.p.a. nie powinno budzić wątpliwości²⁸⁰.

Generalnie uznać należy, że pomiędzy art. 16 EKDPA (w szczególności art. 16 ust. 2 EKDPA) a zasadą z art. 10 k.p.a. istnieje widoczny związek, choć zasada z art. 10 k.p.a. w sposób bardziej szczegółowy określa zakres prawa strony do czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Należy zwrócić uwagę na relację istniejącą pomiędzy art. 10 § 1 k.p.a. a art. 16 ust. 1 EKDPA i art. 16 ust. 2 EKDPA. Na potrzeby zbadania związku istniejącego pomiędzy tymi regulacjami, z art. 10 § 1 k.p.a. można wywieść dwa zasadnicze, ogólne komponenty tytułowej zasady: 1) możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz 2) możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (oczywiście bez analizowania co dokładnie składa się na te komponenty). Natomiast z art. 16 ust. 1 EKDPA można wywieść następujący komponent: 1) możliwość obrony na każdym etapie postępowania, zaś z art. 16 ust. 2 EKDPA komponenty takie jak: 1) możliwość przedstawienia uwag na piśmie przed podjęciem decyzji oraz 2) możliwość przedstawienia ustnie swoich spostrzeżeń przed podjęciem decyzji. Pomimo, że literalne brzmienie przywołanych przepisów (a zatem także ich komponentów) nie jest tożsame, to nie można odgórnie przyjąć, że przedstawione zbiory komponentów nie posiadają wspólnych elementów (cech). Nie są to bowiem zbiory rozłączne. Nie są to również zbiory równe, albowiem ich komponenty nie są tożsame. To zaś oznacza, że pomiędzy zbiorami komponentów może dochodzić albo do inkluzji, albo do przecinania (krzyżowania się). Krzyżowanie się zbiorów wymagałoby, aby zbiory komponentów miały pewną część wspólną, jednocześnie w pewnym zakresie pozostając w stosunku rozłączności. Komponentem wynikającym z art. 16 ust. 1 EKDPA jest możliwość obrony na każdym etapie

²⁷⁷ H. Babiuch, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy”, 2007, tom 1, s. 9.

²⁷⁸ Ibidem, s. 13.

²⁷⁹ Z. Szonert, *Administracja. Jej etyka i pragmatyka służbowa*, Toruń 2017, s. 62.

²⁸⁰ O uwzględnieniu tożsamy wartości i celów pisała I. Bogucka [w:] I. Bogucka, *Infrastruktura etyczna administracji publicznej* [w:] I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 132.

postępowania. Niewątpliwie komponent ten – po przeniesieniu go na płaszczyznę postępowania administracyjnego – koresponduje zarówno z pierwszym komponentem tytułowej zasady (możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania), jak również z jej drugim komponentem (możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań). Obrona interesów strony na każdym etapie postępowania może przecież przejawiać się poprzez aktywny udział w postępowaniu, jak również poprzez zajmowanie stanowiska co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Realizacja zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym w zasadzie służy przede wszystkim obronie interesów strony poprzez realizację jej uprawnień. Przy takim ujęciu pomiędzy zbiorem komponentów wynikających z art. 10 § 1 k.p.a. a zbiorem komponentów wynikających z art. 16 ust. 1 EKDPA dojdzie do inkluzji, albowiem komponenty wynikające z art. 10 k.p.a. będą zawierały się w szeroko rozumianym prawie do obrony interesów w postępowaniu administracyjnym. Pomędzy zbiorem komponentów z art. 16 ust. 2 EKDPA a zbiorem zawierającym komponenty z art. 10 § 1 k.p.a. również dojdzie do inkluzji, przy czym w tym przypadku relacja będzie odwrotna. Możliwość przedstawienia uwag na piśmie lub ustnych spostrzeżeń przed pojęciem decyzji (komponenty wynikające z art. 16 ust. 2 EKDPA) będzie zawierała się w zbiorze komponentów wynikających z art. 10 § 1 k.p.a., albowiem możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań są komponentami pojemniejszymi treściowo niż te wynikające z art. 16 ust. 2 EKDPA. Przy połączeniu wszystkich zbiorów komponentów doszłoby zatem do sytuacji, w której w zbiorze komponentów z art. 16 ust. 1 EKDPA zawierałby się zbiór komponentów z art. 10 § 1 k.p.a., a w tym zbiorze z kolei zawierałby się zbiór komponentów z art. 16 ust. 2 EKDPA. To zaś doskonale obrazuje synkretyzm standardów, ich wzajemną relację i podobieństwo treściowe. Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, że z treści EKDPA można wywieść standard dla zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Co więcej, można nawet uznać, że standard ten został już inkorporowany do treści k.p.a. (co oczywiście nie świadczy o tym, że jego istnienie oraz praktyka stosowania mają analogiczny wymiar). **Mając na względzie powyższe, należy przede wszystkim podkreślić, że art. 16 EKDPA jest elementem aksjologii europejskiej. Pomimo, że EKDPA nie jest wiążącą częścią porządku prawnego, na zasadzie poszanowania europejskich wartości należy przenosić jego postanowienia na płaszczyznę krajową. Tym samym art. 16 EKDPA (w szczególności**

art. 16 ust. 2 EKDPA) uznać należy za standard dla zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

4. Standardy wynikające z Kodeksu Dobrej Administracji

Kolejnym zasadniczym dokumentem europejskim zawierającym uniwersalne standardy postępowania administracyjnego jest KDA, stanowiący załącznik do Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji z dnia 20 czerwca 2007 r. Dokument ten również zaliczany jest do standardów typu *soft law*²⁸¹. W literaturze wskazuje się, że postanowienia KDA zawierają definicje zasad ogólnych dobrej administracji, wśród których wymienia się zasadę partycypacji jednostki w procesie przygotowywania i wykonywania decyzji. Ponadto w pewnym sensie pokrywają się one z zasadami wskazanymi w EKDPA, choć nie są do końca takie same. Co więcej, niektóre ze wskazanych w rekomendacji zasad znajdują odzwierciedlenie w k.p.a.²⁸² KDA stanowi „podsumowanie dotychczasowego dorobku Rady Europy w odniesieniu do zasad postępowania administracyjnego”, które wiąże się nie tylko z samymi rekomendacjami, ale również treścią KPP oraz EKDPA²⁸³. Jest on uważany za najważniejszą rekomendację Rady Europy dla postępowania administracyjnego²⁸⁴. Zdaniem P. Gerbera KDA obejmuje trzy zasadnicze kwestie, a mianowicie „wzorcowy kodeks dobrej administracji, prawo do dobrej administracji oraz zasady dobrego rządzenia”²⁸⁵. W kontekście niniejszej dysertacji przede wszystkim należy zwrócić uwagę na art. 8 i 14 KDA. W art. 8 KDA została określona zasada partycypacji, zgodnie z którą „o ile podjęcie działania nie jest natychmiast wymagane, władze publiczne powinny zapewniać osobom prywatnym sposobność uczestnictwa właściwymi środkami w przygotowywaniu i urzeczywistnianiu decyzji administracyjnych, które dotyczą ich praw lub interesów”. Z kolei w art. 14 KDA określono prawo osób prywatnych do wysłuchania w związku z decyzjami indywidualnymi

²⁸¹ P. Ostojski, *Prawo o postępowaniu administracyjnym* [w:] *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 98.

²⁸² Z. Kmiecik, *Standardy proceduralne...*, Warszawa 2010, s. 67.

²⁸³ J. Chlebny, *Standardy Rady...*, Warszawa 2010, s. 42. O tym, iż KDA stanowi podsumowanie uprzednich uregulowań pisał także M. Princ – zob. M. Princ, *Dyskrecjonalność w działaniu administracji publicznej w świetle standardów dobrej administracji* [w:] K. Ziemiński, M. Jędrzejczak (red.), *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, Poznań 2015, s. 69.

²⁸⁴ J. Chlebny, *Standardy Rady...*, Warszawa 2010, s. 45.

²⁸⁵ P. Gerber, *Zalecenie w sprawie dobrej administracji. Prezentacja ogólna* [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa 2007, s. 23.

i zgodnie z treścią powołanego artykułu „jeśli władza publiczna zamierza podjąć decyzję indywidualną, która w bezpośredni i szkodliwy sposób dotyka praw osób prywatnych, o ile nie została już im zapewniona sposobność wyrażenia ich poglądów, osoby takie powinny – jeśli nie jest to oczywiście zbędne – dysponować sposobnością wyrażenia ich poglądów w rozsądnym czasie oraz w sposób przewidziany przez prawo krajowe, w razie konieczności z pomocą wybranej przez nie osoby”. Określona w KDA zasada partycypacji stanowi o konieczności umożliwienia zainteresowanym podmiotom udziału w postępowaniu oraz w wykonaniu decyzji, które wpływają na ich prawa lub interesy (o ile nie są podejmowane czynności niecierpiące zwłoki)²⁸⁶. Tym samym KDA nie tylko określa „prawo do dobrej administracji”, ale także samą zasadę partycypacji (tak w powołanym art. 8 KDA), co łączy się ze standardami sprawiedliwości proceduralnej²⁸⁷. KDA stanowi zbiór zaleceń, określających „standardy minimalne, których nie powinny naruszać państwa członkowskie Rady Europy”²⁸⁸. W konkluzji podzielić należy pogląd, zgodnie z którym zalecenia wynikające z KDA dotyczą promowania dobrej administracji, a to poprzez przyjęcie standardów w nim ustalonych²⁸⁹. Art. 14 KDA może wydawać się podrzędny względem art. 8 KDA – wszak pojęcie „dotykania praw i obowiązków” nie odnosi się jedynie do praw i obowiązków o charakterze pozytywnym. Co więcej, wydawać by się mogło, że zasada z art. 8 KDA współbrzmi z art. 16 ust. 2 EKDDPA, a zasada z art. 14 KDA – z art. 16 ust. 1 EKDDPA. Niemniej jednak postanowienia KDA w sposób odmienny korespondują z art. 10 k.p.a. Pomimo to, że zakres pojęciowy przywołanych zasad (zasady partycypacji i prawa do wysłuchania) może pozornie wydaje się być obszerniejszy niż treść art. 10 k.p.a., to jednak w analizowanym przypadku zbiór komponentów z art. 10 § 1 k.p.a. będzie zawierał w sobie komponent z art. 14 KDA (za który należałoby uznać możliwość wyrażenia poglądów w sprawach, w których władza publiczna zamierza podjąć decyzję indywidualną, która w sposób bezpośredni i szkodliwy dotyka praw strony, a wyrażenie przez nią poglądów nie jest zbędne). To zaś oznacza, że standard wynikający z art. 10 § 1 k.p.a. jest bardziej pojemny treściowo, ponieważ nie uzależnia możliwości udziału strony w postępowaniu (zabrania przez nią głosu) od spełnienia konkretnych warunków formalnych. Z kolei w relacji wymienionych już we wcześniejszej części rozdziału komponentów z art. 10 § 1 k.p.a. z komponentem z art. 8 KDA (za który należałoby uznać możliwość

²⁸⁶ J. Chlebny, *Standardy Rady...*, Warszawa 2010, s. 43.

²⁸⁷ T. Buczyński, *Przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 6, s. 36-37, dostępny w: Lex (dostęp z dnia 30 listopada 2021 r.).

²⁸⁸ Z. Kmieciak, *Standardy proceduralne...*, Warszawa 2010, s. 64.

²⁸⁹ A. Monarcha-Matlak, *Wzorce i zasady obecnej i przyszłej administracji publicznej* [w:] B. Jaworska-Debska, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Lex 2020, pkt 2.

uczestnictwa w przygotowaniu i urzeczywistnianiu decyzji dotyczących praw lub interesów stron w sprawach, w których podjęcie działania nie jest natychmiast wymagane) teoretycznie mogłoby dochodzić do inkluzji (zbiór komponentów z art. 10 § 1 k.p.a. pochłaniałby komponent z art. 8 KDA), jednakże przy uwzględnieniu treści art. 10 § 2 k.p.a. relacja ta będzie kształtowała się odmiennie. W tej sytuacji bardziej trafne byłoby uznanie, że dochodzi do tożsamości zbiorów, albowiem odstępianie od zastosowania tytułowej zasady również następuje w sytuacjach, w których podjęcie decyzji – z bardziej uszczegółowionych względów – jest natychmiast wymagane. **W każdym jednak przypadku przyjąć należy, iż art. 8 KDA i art. 14 KDA wzajemnie się uzupełniają i silnie korespondują z art. 10 k.p.a. Tym samym, tak jak w przypadku EKDPA, tak też w przypadku KDA z uwagi na zawarte w akcie tym wartości, ich przeniesienie na płaszczyznę krajową jest zasadne, a art. 8 KDA i art. 14 KDA uznać należy za standard dla tytułowej zasady.**

5. Standardy wynikające z ReNEUAL

W dalszej części należy odnieść się do ReNEUAL. Na wstępie wyjaśnić należy, że ReNEUAL to model kodeksu postępowania administracyjnego nie tylko dla samej administracji Unii Europejskiej, ale także pośrednio dla państw członkowskich (w przypadku unifikacji przyjętych w tych państwach rozwiązań prawnych)²⁹⁰. ReNEUAL jest owocem pracy kilkudziesięcioosobowej grupy prawników i choć tak jak niektóre z przytoczonych powyżej aktów stanowi jedynie zbiór standardów (a w zasadzie propozycji) typu *soft law*, to niewątpliwie zasługuje na omówienie. Standardy postępowania – zgodnie z przepisami ogólnymi ReNEUAL – łączone są z zasadami oraz regułami właściwymi postępowaniu administracyjnemu (w tym właśnie ze standardami związanymi z ochroną praw jednostek)²⁹¹. Z kolei określone w ReNEUAL przepisy regulujące fazę postępowania wyjaśniającego (w tym dowodowego) realizują zasadę sprawiedliwości poprzez wyposażenie stron w uprawnienia tworzące łącznie wspomniane już „prawo do obrony”²⁹². Co więcej, to standardy, które gwarantują stronom dostęp do akt sprawy oraz prawo do wysłuchania pełnią kluczową rolę jako urzeczywistniające sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy²⁹³.

²⁹⁰ M. Wierzbowski, *Przedmowa do wydania polskiego* [w:] M. Wierzbowski, A. Kraczkowski (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. XXI.

²⁹¹ P. Ostojski, *Standardy postępowania administracyjnego według ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2019, nr 5, s. 164.

²⁹² Ibidem, s. 165.

²⁹³ Ibidem, s. 166.

Z perspektywy modelu postępowania administracyjnego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, za najistotniejszą uznać należy Księgę III ReNEUAL, dotyczącą wydawania decyzji w sprawach indywidualnych. W treści projektu wskazano, że z uwagi na konieczność zachowania spójności zasad procedury administracyjnej oraz istnienie trudności o charakterze technicznym i politycznym, dotyczących stosowania przywołanej księgi, znajduje ona swoje zastosowanie w odniesieniu do instytucji, a także organów, urzędów oraz agencji Unii Europejskiej. Jej treść nie odnosi się w sposób bezpośredni do obowiązujących w państwach członkowskich przepisów regulujących postępowania administracyjne, jednakże może stanowić wzorzec „dla reformy istniejących przepisów postępowania lub przyjęcia nowych”²⁹⁴. Powyższe wynika z faktu, że autorzy ReNEUAL powzięli wątpliwości czy Unia Europejska ma kompetencje, które pozwalałyby na przyjęcie regulacji odnoszących się do postępowania administracyjnego obowiązującego w państwach członkowskich oraz czy działanie takie nie byłoby nadmierną ingerencją wymierzoną w obowiązujące w państwach członkowskich tradycje prawne²⁹⁵. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że we wspomnianej Księdze brak jest przepisu wprost odpowiadającego zasadzie z art. 10 k.p.a. Jednakże za korespondujący z tą zasadą przepis należy uznać art. III-13 pkt 1) Rozdziału III, cz. B Księgi III ReNEUAL. Zgodnie z jego treścią strony mają obowiązek pomagania w ustaleniu okoliczności faktycznych, co przede wszystkim wiąże się z przedstawieniem przez te strony znanych im faktów i dowodów, a także – gdy prawo o tym stanowi – osobistego stawianictwa lub złożenia oświadczeń²⁹⁶. Co prawda sposób prowadzenia postępowania dowodowego określono w art. III-10, art. III-11, art. III-12 i art. III-13 Rozdziału III, cz. B Księgi III ReNEUAL, jednak treści powołanych artykułów nie odzwierciedlają w pełni *ratio legis* zasady czynnego udziału strony²⁹⁷. Warto podkreślić, że w art. III-8 wskazane zostały prawa proceduralne stron, które także współbrzmia z zasadą czynnego udziału (szczególnie co do pkt 1), lit. d), w którym wskazano na obowiązek powiadamiania stron o wszelkich czynnościach proceduralnych i decyzjach, które mogą ich dotyczyć), niemniej jednak za szczególnie istotny z perspektywy art. 10 k.p.a. uznać należy rozdział czwarty Księgi III ReNEUAL, który stanowi o prawie do wysłuchania i konsultacjach pomiędzy organami administracji. W art. III-22 Rozdziału IV, cz. B

²⁹⁴ P. Craig, D. Curtin, G. della Cananea, H. C. H. Hofmann, O. Mir, J-P. Schneider, M. Wierzbowski, J. Ziller, *Przepisy ogólne* [w:] M. Wierzbowski, A. Kraczkowski (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 22.

²⁹⁵ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J-P. Schneider, V. M. Tümsmeyer, M. Wierzbowski, *Księga III. Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych* [w:] M. Wierzbowski, A. Kraczkowski (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 72.

²⁹⁶ Ibidem, s. 84.

²⁹⁷ Ibidem, s. 83-84.

Księgi III ReNEUAL doprecyzowano prawo strony do dostępu do akt, natomiast w art. III-23 pkt 1) Rozdziału IV, cz. B Księgi III ReNEUAL określono prawo strony do bycia wysłuchaną przez organ administracji publicznej przed wydaniem decyzji, która może negatywnie wpłynąć na sytuację strony²⁹⁸. W art. III-23 pkt 3) Rozdziału IV, cz. B Księgi III ReNEUAL wskazano nadto, iż strona ma prawo otrzymania zawiadomienia dotyczącego zasadniczych kwestii w sprawie, a umożliwiającego stronie efektywne wyrażenie jej stanowiska i skorzystanie z prawa do obrony²⁹⁹. Co więcej, zgodnie z art. III-23 pkt 4) Rozdziału IV, cz. B Księgi III ReNEUAL, każda ze stron musi mieć odpowiedni zapas czasowy na udzielenie odpowiedzi po uzyskaniu przedmiotowego zawiadomienia³⁰⁰. Warto zauważyć, że w art. III-23 ust. 2 Rozdziału IV, cz. B Księgi III ReNEUAL przewidziany został wyjątek od zasady przeprowadzania wysłuchania, co w pewnym stopniu przypomina konstrukcję art. 10 § 2 k.p.a.³⁰¹ Jednakże pomimo zbliżonych treści, postanowienia zawarte w ReNEUAL nie odzwierciedlają literalnego brzmienia art. 10 k.p.a. Nie oznacza to oczywiście, że nie pełnią one roli standardów dla zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracji. **Przywołane powyżej postanowienia w sposób szczegółowy odnoszą się do tego, jak powinien wyglądać czynny udział strony w postępowaniu prowadzonym przez organy administracji publicznej, w szczególności w fazie postępowania wyjaśniającego, a tym samym – pomimo braku mocy wiążącej, ale z uwagi na urzeczywistnianie „prawa do dobrej administracji” – mogą uchodzić za standardy dla tytułowej zasady.**

6. Standardy wynikające z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

W dalszej części należy odnieść się do wspomnianej już EKPCz – umowy międzynarodowej wiążącej państwa członkowskie Rady Europy (w tym między innymi Rzeczpospolitą Polską, która związała się EKPCz poprzez jej ratyfikację z dniem 19 stycznia 1993 r.). EKPCz zawiera doprecyzowanie praw zapowiedzianych i przewidzianych PDPC oraz jest podstawą dla orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako **ETPCz**), a także, na co zwrócił uwagę A. Redelbach, prowadzi

²⁹⁸ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J-P. Schneider, V. M. Tümsmeyer, M. Wierzbowski, *Księga III...*, Warszawa 2015, s. 89-90.

²⁹⁹ Ibidem, s. 89.

³⁰⁰ Ibidem, s. 89.

³⁰¹ Ibidem, s. 90.

do wyraźnego upodmiotowienia jednostki, dając jej prawo do zaskarżenia państwa na arenie międzynarodowej³⁰². EKPCz jest zatem standardem typu *hard law*.

W doktrynie podkreśla się, że choć w EKPCz nie wskazano zapisów bezpośrednio odnoszących się do administracji, to nie oznacza, że jej treść jest dla administracji całkowicie obojętna³⁰³. Powyższe wiąże się z art. 6 ust. 1 EKPCz który, choć wprost odnosi się do praw i obowiązków cywilnych, nie ma ograniczonego zastosowania tylko przez wzgląd na przyjętą w poszczególnych porządkach prawnych systematykę. Jak wskazał A. Jackiewicz prawa nazywane w EKPCz prawami cywilnymi pojmowane są jako prawa niezależne od wewnętrznej systematyki porządków prawnych państw członkowskich, a zatem odnoszą się także do praw występujących w toku wewnętrznych postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej³⁰⁴. Niektóre sprawy administracyjne (wedle prawa wewnętrznego) w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz stanowią po prostu sprawy cywilne lub karne³⁰⁵. ETPCz ekstrapoluje pojęcie sprawy cywilnej lub karnej, przez co sprawy uznawane za administracyjne z punktu widzenia prawa krajowego konwencyjnie stają się sprawami cywilnymi lub karnymi tak, aby ETPCz mógł o nich orzekać. Kontrola sądowa wyraża się natomiast w ocenie zgodności z prawem konkretnego aktu administracyjnego i zastosowaniu adekwatnych środków, a samo prawo do sądu składa się z: 1) prawa dostępu do sądu, 2) prawa do właściwej procedury sądowej i 3) prawa do wyroku sądowego³⁰⁶. Jak widać omawiane prawo w rozumieniu administracyjnoprawnym w sposób bezpośredni dotyczy jedynie kontroli sądownoadministracyjnej, nie zaś praw proceduralnych w postępowaniu administracyjnym. Niemniej jednak, aby każdorazowo ocenić spełnienie lub nie wymogów z art. 6 EKPCz, w pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie czy postępowanie w ogóle odnosi się do praw oraz obowiązków cywilnych lub też oskarżenia dotyczącego sprawy karnej. Postępowanie krajowe oceniane jest w takim przypadku „jako całość, bez względu na to, jaki status w prawie krajowym mają organy rozstrzygające daną sprawę cywilną albo karną”, przez co wyrok ETPCz może dotyczyć naruszeń mających miejsce w postępowaniu administracyjnym i co nie pozwala

³⁰² A. Redelbach, *Wpływ praw człowieka na wymiar sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXI, zeszyt 2, 1991, s. 35. Plik w formacie HTML dostępny na: https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/6964/1/03_Andrzej_Redelbach_Wp_yw%20praw%20cz_owi_eka%20na%20wymiar%20sprawiedliwo_ci_23-46.pdf (dostęp z dnia 18 listopada 2018 r.).

³⁰³ A. Jackiewicz, *Standardy administracyjne w porządku prawnym Rady Europy* [w:] *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 74.

³⁰⁴ Ibidem, s. 74.

³⁰⁵ J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej* [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 35.

³⁰⁶ Ibidem, s. 36.

na ograniczanie zakresu wspomnianego artykułu jedynie do postępowań sądowych³⁰⁷. Nie zmienia to jednak faktu, że aby uznać, że sprawa ma charakter cywilny w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz, musi dojść do spełnienia konkretnych przesłanek. W doktrynie – w oparciu o dotychczasowy dorobek orzecznictwa ETPCz – przede wszystkim wskazuje się na konieczność: 1) oparcia prawa lub obowiązku na prawie materialnym konkretnego państwa, 2) istnienia rzeczywistego i poważnego sporu z rezultatem rozstrzygającym prawo lub obowiązek oraz 3) wystąpienia prawa lub obowiązku o charakterze cywilnoprawnym (mającego treść majątkową)³⁰⁸. Przesłanki te należy odnosić do każdego rodzaju spraw analizowanych w świetle omawianej regulacji.

Zgodnie z literalną treścią art. 6 ust. 1 EKPCz, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...)”. Prawo to generalnie nazywane jest prawem do rzetelnego procesu. Zgodnie z wyrokiem ETPCz z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt 32303/13 gwarancja rzetelnego procesu stanowi podstawową zasadę każdego demokratycznego państwa w rozumieniu EKPCz³⁰⁹. Jest to jednak – jak już wskazano – zasada odnosząca się przede wszystkim do procesu sądowego, a jako że EKPCz nie zawiera postanowień odnoszących się wprost (literalnie) do procedury administracyjnej, z perspektywy niniejszej pracy najważniejsze będzie to, czy art. 6 ust. 1 EKPCz określający prawo do rzetelnego procesu może zostać przełożony na płaszczyznę ogólnego postępowania administracyjnego. Stwierdzić bowiem należy, że tylko ten artykuł mógłby stanowić ewentualny standard dla zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym (przykładowo, art. 13 EKPCz odnosi się do możliwości wnoszenia środków odwoławczych i choć możliwość odwołania się od decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym pozwala reagować na naruszenia art. 10 k.p.a., to jest to kwestia następcza, sama w sobie nie implikująca standardu w zakresie czynnego udziału strony). Tym samym w pierwszej kolejności należałoby określić, czy przeniesienie art. 6 ust. 1 EKPCz na płaszczyznę ogólnego postępowania administracyjnego jest w ogóle możliwe i jeśli tak, to w jakim zakresie.

³⁰⁷ M. Bernatt, *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku (na tle art. 6 EKPC)*, „Państwo i Prawo”, 2012, nr 1, s. 51-52.

³⁰⁸ Ibidem, s. 54.

³⁰⁹ Wyrok ETPCz z dnia 13 marca 2018 r., sprawa MIROVNI INŠTITUT przeciwko Słowenii, skarga nr 32303/13, plik w formacie HTML z tekstem orzeczenia na: https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/orzeczenia-etpc/2018/MIROVNI_INSTITUT_przeciwko_Slowenii_skarga_nr_323031_wyrok_z_13.03.2018_r.pdf (dostęp z dnia 4 marca 2021 r.).

Przenoszenie praw wynikających z art. 6 ust. 1 EKPCz na procedury administracyjne mogłoby okazać się możliwe przy założeniu, że zastosowanie znajdują odpowiednie komponenty „prawa do rzetelnego procesu sądowego”. Zabieg polegający na przeniesieniu „jeden do jednego” standardów właściwych procesowi sądowemu na płaszczyznę procedury administracyjnej może okazać się chybiony. Faktem jest, że w wytycznych ETPCz w zakresie stosowania art. 6 EKPCz wskazano, iż art. 6 ust. 1 EKPCz obejmuje postępowania wchodzące w zakres prawa publicznego w prawie krajowym, a rozstrzygające o prawach i obowiązkach o charakterze prywatnym³¹⁰. W doktrynie także zwrócono uwagę na możliwość szerszego stosowania powołanego artykułu³¹¹. Stwierdzono także, że wynikające z art. 6 EKPCz zasady powinny być odpowiednio stosowane do procedury administracyjnej i są to: 1) prawo do procesu, 2) prawo do szybkiego rozstrzygnięcia sprawy, 3) prawo do niezwłocznej i szczegółowej informacji prawnej, 4) prawo do dysponowania odpowiednim czasem i możliwościami dla przygotowania obrony oraz 5) prawo do aktywnego udziału w postępowaniu dowodowym osobiście lub przez ustanowionego pełnomocnika³¹². Należy jednak dojść do wniosku, że powyższe nie tworzy możliwości dokonywania przeniesienia standardów wprost, ponieważ nie ma do tego wyraźnej dyspozycji. Zdaniem Z. Kmiecika postanowienia wynikające z art. 6 ust. 1 EKPCz „rozciągają się na tę część postępowania administracyjnego, którą kwalifikujemy jako obowiązkową procedurę poprzedzającą zaskarżenie aktu do sądu albo/i procedurę wykonania wyroku sądowego”. Zastosowanie art. 6 ust. 1 EKPCz w odniesieniu do postępowania administracyjnego jest zatem związane z potrzebą

³¹⁰ Dział Badań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Wytyczne w zakresie stosowania artykułu 6. Prawo do rzetelnego procesu sądowego (aspekt cywilny), Strasburg 2013, s. 8, tekst dostępny na: https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_pol.pdf (dostęp z dnia 9 listopada 2021 r.).

³¹¹ Zob. chociażby A. Jackiewicz, *Standardy administracyjne...*, Toruń 2008, s. 81-83, gdzie odnoszono się do możliwości zastosowania art. 6 ust. 1 EKPCz nie tylko na etapie procedur toczących się przed organem sądowym, ale również na etapach wcześniejszych i późniejszych, a zatem także w zakresie postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej.

³¹² B. Adamiak, *Zasady ogólne* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 68-69. Bliżej o wskazywaniu na możliwość wyprowadzenia zasad dla procedury administracyjnej [w:] P. Konopczyńska, *Problematyka uwzględniania...*, Warszawa 2018, s. 112. Jednakże głębsza analiza przedmiotowego zagadnienia prowadzi do wniosku, że możliwość przenoszenia tych zasad jest utrudniona. Jeżeli jednak przy zastosowaniu zabiegu wykładni uzna się, że pewne komponenty prawa otrzymanego w art. 6 ust. 1 EKPCz znajdują zastosowanie w konkretnym postępowaniu administracyjnym i to nie tylko przez wzgląd na wysoce istotny aspekt aksjologiczny powołanego artykułu, ale także – a może przede wszystkim – z uwagi na formalne zakwalifikowanie sprawy jako dotyczącej praw i obowiązków cywilnych, to takie przeniesienie byłoby zasadne i w takiej sytuacji można byłoby rekonstruować prawo do procedury. Jeżeli jednak u podstaw dokonywanych odniesień znajdowałaby się tylko istotna wartość zawarta w art. 6 ust. 1 EKPCz, to zerojedynkowe odniesienie zasad nim ustanowionych budzi wątpliwości. Oczywiście nie zmienia to faktu, że art. 6 ust. 1 EKPCz może być posiłkowo oceniany jako pewnego rodzaju postulat, zawierający w sobie wartości ponadczasowe dla każdej procedury. Powyższe jednak nie pozwala na określanie go jako wiążącego standardu dla ogólnego postępowania administracyjnego.

„szerokiej interpretacji pojęcia procesu sądowego (...) ze względu na konieczność zapewnienia skutecznej ochrony skarżącym”³¹³. Wiążący w tym przypadku okazuje się mechanizm toku instancji w postępowaniu administracyjnym, który należy wyczerpać przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. To zaś wyjaśnia objęcie zakresem art. 6 ust. 1 EKPCz etapu, który poprzedza wniesienie skargi, a także etapu, który służy wykonaniu zapadłego wyroku³¹⁴.

Nie powinno natomiast ulegać wątpliwości, że w granicach ochrony art. 6 ust. 1 EKPCz mieszczą się sprawy znajdujące się w kognicji sądów administracyjnych³¹⁵, a sama ocena legalności aktu, czynności, bezczynności, czy chociażby przewlekłego prowadzenia postępowania dokonywana przez sądy administracyjne już na etapie kontroli organów administracyjnych wymaga odniesienia się do praw konwencyjnych, a w szczególności zapewnienia, że prowadzone przez sądy postępowanie nie naruszało art. 6 ust. 1 EKPCz, który we wszystkich tych sprawach wprowadza zakaz odmowy dostępu ochrony sądowej³¹⁶. W swojej analizie M. Jaworska słusznie zauważyła, że orzecznictwo ETPCz w kontekście procedur administracyjnych odnosi się np. do przewlekłości postępowania. Przykładem tego typu orzeczenia jest wyrok ETPCz z 24 maja 2005 r. (sprawa J.S. i A.S. przeciwko Polsce), w którego uzasadnieniu ETPCz stwierdził, iż nazbyt długie prowadzenie postępowania administracyjnego doprowadziło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPCz (skarżący pomimo złożenia skargi do NSA nie przyśpieszyli prowadzonej procedury)³¹⁷. Sama zaś ocena tzw. „rozsądnej długości postępowania” powinna następować przy uwzględnieniu kryteriów takich jak stopień skomplikowania sprawy, zachowanie organów ją rozpatrujących, zachowanie skarżącego oraz znaczenie sprawy³¹⁸. Należy jednak zauważyć, że przywołane orzeczenie w znacznej mierze odnosi się do braku wykonania przez organ administracji publicznej wyroku NSA, a więc do stadium mającego miejsce już po wydaniu wyroku.

³¹³ Z. Kmiecik, *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 11, s. 3-18, dostępny w: Lex (dostęp z dnia 9 listopada 2021 r.).

³¹⁴ Z. Kmiecik, *Koncepcja zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 1, s. 25-38, dostępny w: Lex (dostęp z dnia 9 listopada 2021 r.).

³¹⁵ K. Machowicz, *Ochrona praw człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej na tle standardów europejskich*, Lublin 2008, s. 48.

³¹⁶ M. Jaworska, *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] A. Bator, M. Jabłoński, M. Wojciechowski, K. Wójtowicz, *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013, s. 103-104.

³¹⁷ Wyrok ETPCz z dnia 24 maja 2005 r., Sprawa J.S. i A.S. przeciwko Polsce, skarga nr 40732/98, plik w formacie HTML z tekstem orzeczenia na: http://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa_J.S_i_A.S._przeciwko_Polsce_skarga_nr_40732_98_z_dnia_24_maja_2005_r._.pdf (dostęp z dnia 15 listopada 2018 r.).

³¹⁸ M. Nowicki, *Wokół konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 586.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak to, że nie można naruszyć art. 6 ust. 1 EKPCz, gdy postępowanie prowadzone przed organami podlega kolejno kontroli przez właściwy organ sądowy o pełnej jurysdykcji, a tym samym zapewnia gwarancje wymienionego artykułu (tak w § 29-32 wyroku ETPCz z dnia 21 września 1993 r. Zumtobel przeciwko Austrii, skarga nr 12235/86 w związku z § 40 wyroku ETPCz z dnia 22 listopada 1995 r. Bryan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 19178/91). Tym samym rozszerzanie zakresu prawa do sądu (prawa do rzetelnego procesu sądowego) w polskim systemie prawnym, gdzie jednak akty administracyjne podlegają kontroli sądownoadministracyjnej jest zabiegiem wątpliwym. Po pierwsze – jeżeli na etapie kontroli sądownoadministracyjnej spełnienie gwarancji wynikających z art. 6 ust. 1 EKPCz jest możliwe, to rozciąganie zastosowania tegoż artykułu na samą procedurę administracyjną mija się z celem. Po drugie – przeniesienie prawa do rzetelnego procesu sądowego na płaszczyznę ogólnego postępowania administracyjnego wymagałoby konkretnego zabiegu wykładni (to jest np. oceny, które elementy prawa do sądu mogłyby mieć zastosowanie w konkretnej sprawie). Takie przeniesienie nie mogłoby też mieć charakteru generalnego, albowiem jeżeli uznamy, że taki charakter posiada, to powołany artykuł musiałby mieć zastosowanie w zasadzie do wszystkiego. Jednakże – przykładowo – jeżeli spróbujemy przenieść element „załatwienia sprawy w rozsądnym terminie” (właściwy prawu do rzetelnego procesu wynikającemu z art. 6 ust. 1 EKPCz) na płaszczyznę postępowania administracyjnego, to znajdzie on zastosowanie (po pierwsze – jako związany z prawem do dobrej administracji, po drugie – jako znajdujący oparcie w zasadach k.p.a.)³¹⁹. W ten sposób można spróbować zrekonstruować prawo do rzetelnej procedury administracyjnej w oparciu o art. 6 ust. 1 EKPCz, aczkolwiek wartości z niego wywodzone mogą znaleźć źródło w regulacjach albo wprost odnoszących się do procedury administracyjnej, albo umożliwiających ich wywiedzenie w sposób znacznie prostszy. I choć w żadnym przypadku art. 6 ust. 1 EKPCz nie powinien być interpretowany w sposób zawężający, to jednak należy mieć na względzie wytyczne ETPCz, które w pewnym sensie pokazują granice dla zastosowania tego artykułu. W doktrynie istnieją głosy, wedle których wartości wywodzone z art. 6 ust. 1 EKPCz powinny znaleźć zastosowanie we wszelkiego rodzaju postępowaniach, a co za tym idzie – dokonywanie jego wykładni rozszerzającej powinno być akceptowalne³²⁰. Wywodząc z niego standardy dla procedury administracyjnej należy jednak być wyjątkowo ostrożnym, szczególnie przez wzgląd na ograniczenia

³¹⁹ O zbieżności tego elementu z procesem i procedurą administracyjną pisał także K. Rożek [w:] K. Rożek, *Prawo do dobrej administracji w orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2018, nr XVIII(1), s. 38-42.

³²⁰ K. Rożek, *Prawo do...*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2018, nr XVIII(1), s. 43.

przewidziane w treści EKPCz, a wiążące ETPCz³²¹. Dokonywanie swobodnej interpretacji tego artykułu, w oderwaniu od ograniczeń w nim zawartych mogłoby sprzeciwiać się nawet jego istocie. Oczywiście wciąż należy mieć na względzie wartość uniwersalną, jaką ten artykuł ze sobą niesie (a tym samym nie należy aprobować tendencji zmierzających do usilnego ograniczania europejskich standardów w administracji). To zaś oznacza konieczność jego uwzględniania zawsze tam, gdzie – w świetle postanowień ETPCz – jest to możliwe, niezależnie od charakteru procedury, której miałby dotyczyć. Zbieżność wartości z niego wywodzonych np. z regulacjami wynikającymi z k.p.a. (zarówno przez wzgląd na ich genezę, jak i *ratio legis*) nie jest trudna do uchwycenia.

Na uniwersalny i zbieżny charakter zasad wykształconych w europejskiej przestrzeni prawnej i w krajowych porządkach prawnych zwrócił uwagę C. Franchini, jednocześnie wskazując, że ich uwzględnienie najczęściej dotyczy: 1) ochrony przyznanych praw przed arbitralną władzą administracyjną; 3) wyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym; 3) promowania współpracy pomiędzy administracją krajową a ponadnarodową³²². Zdaniem wspomnianego autora rola sądownictwa europejskiego nie powinna być pomijana, jako że jest istotna dla postępowań administracyjnych, których regulacje pozostają niekompletne. Tymczasem za konkretne zasady uznać należy prawo do obrony (udziału) w postępowaniu, jak również prawo dostępu do akt sprawy oraz prawo do dobrej administracji³²³.

W konkluzji wskazać należy, że w treści EKPCz brak jest przepisu, który w sposób oczywisty (literalny) przewidywałby standardy dla czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Ewentualnie można byłoby poszukiwać tego typu standardu w art. 6 ust. 1 EKPCz, niemniej jednak wymagałoby to każdorazowo stosownych zabiegów wykładni. Tym samym nie sposób przyjąć, że jest to standard o jednolitym charakterze, odnoszący się do zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Czym innym bowiem jest kontrola sądowa nad działalnością administracji, a czym innym udział strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

³²¹ Tak np. w § 30 wyroku ETPCz z dnia 12 lipca 2001 r., sprawa Ferrazzini przeciwko Włochom, skarga nr 44759/98, plik w formacie HTML z tekstem orzeczenia na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59589> (dostęp z dnia 11 listopada 2021 r.).

³²² C. Franchini, *European principles governing national administration proceedings*, „Law and contemporary problems”, volume 68, nr 1, 2004, s. 192.

³²³ Ibidem, s. 190-193.

7. Problem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka jako źródła standardów dla zasady czynnego udziału strony

PDPC jest fundamentalnym zbiorem standardów w zakresie ochrony praw człowieka, a przez wzgląd na swój szczególny charakter zasługuje na odrębne omówienie. Jak wskazał R. Wieruszewski, uchwalenie PDPC położyło kres państwowocentrycznemu porządkowi międzynarodowemu, skupiając się przy tym (w oparciu o suwerenność państw) na istocie człowieka. Wspomniany autor podkreślił, że choć PDPC sama nie tworzy praw, to jest dla nich w pewnym sensie ostoją. W chwili przegłosowania opisywanej deklaracji mocą 48 głosów stała się ona podwaliną dla dalszych rozważań oraz konkretyzacji przyrodzonych praw. W PDPC fundamentalną wartością jest przyrodzona godność człowieka, na co niewątpliwy wpływ miały poprzedzające uchwalenie PDPC barbarzyńskie wydarzenia drugiej wojny światowej³²⁴. Należy przy tym zauważyć, że PDPC nie jest umową międzynarodową, a rezolucją nr 217A (III), która uprzednio zaliczana była do standardów typu *soft law* i której założenia zostały w dużej mierze skonkretyzowane w paktach międzynarodowych. Pomimo braku normatywnej mocy wiążącej, PDPC jest już powszechnie uznawana za międzynarodowe prawo zwyczajowe, poparte praktyką prawną (jej konkretyzacji dokonano między innymi w MPPOP oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, na co zwrócił uwagę W. Brzozowski)³²⁵. Początkowo PDPC nie miała jednak charakteru wiążącego i jako rezolucja nie była uznawana przez państwa członkowskie za dokument obowiązujący³²⁶. Obecnie w literaturze prawniczej wskazuje się, że kwestia mocy obowiązującej PDPC jest już ostatecznie rozstrzygnięta, ponieważ uznano ją za autentyczną interpretację postanowień KNZ. Aktualnie PDPC postrzegana jest jako zbiór norm zwyczajowych, gdyż jest szeroko praktykowana (przywoływana) w regulacjach krajowych oraz powszechnie uznawana przez państwa członkowskie jako obowiązująca. Nie ulega wątpliwości zatem fakt, iż ma ona charakter prawa zwyczajowego³²⁷. Stąd też obecnie – na podstawie wieloletniej praktyki – PDPC traktowana jest jako standard typu *hard law*. Idee i rekomendacje zawarte w opisywanej deklaracji są wartościami ponadczasowymi i uniwersalnymi. Deklaracja postrzegana jest jako

³²⁴ R. Wieruszewski, *Wolność czy bezpieczeństwo – dylematy na tle 60 rocznicy uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ* [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2008, s. 16.

³²⁵ W. Brzozowski, *Uniwersalny system ochrony praw człowieka* [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, s. 103-104.

³²⁶ J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12, s. 10.

³²⁷ Ibidem, s. 11.

pewnego rodzaju kamień milowy do dalszych prac nad katalogiem praw człowieka i sposobami ich ochrony³²⁸.

W PDPC za źródło wszelkich praw uznawana jest wspomniana już godność człowieka. W doktrynie wskazuje się, że skoro godność jest trzonem dla wszelkich praw człowieka i jako taka jest niepodzielna, to i pozostałe prawa, które z niej się wywodzą pozostają niepodzielne³²⁹. Zdaniem K. Orzeszyny godność ta odznacza się obronnym charakterem – jej istotą jest ochrona człowieka przed naruszeniem sfery jego człowieczeństwa, a przy tym identyfikacja każdego jako istoty ludzkiej³³⁰. Z kolei D. Lama nawiązując do PDPC w jednej ze swoich publikacji stwierdził, iż poszanowanie podstawowych praw człowieka ma zasadnicze znaczenie w dzisiejszym kurczącym się świecie i nie powinno pozostawać „ideałem do osiągnięcia”, lecz stanowić konieczny fundament dla każdego społeczeństwa ludzkiego³³¹. Można zatem wywnioskować, że wspomniana godność jest immanentnie powiązana z każdym prawem właściwym człowiekowi. W tym świetle aktualne staje się pytanie, czy także prawa strony do czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym należałoby upatrywać w godności i szukać jego źródła nie tylko w samej literze prawa, ale także w człowieku? Aby to ocenić, warto odnieść się do stanowiska T. Chauvin. Wspomniana autorka wskazała, że w relacji władzy publicznej i podmiotów jej podporządkowanych naturalna godność każdego człowieka oraz wynikające z niej prawa ulegają podporządkowaniu relacji wertykalnej. Powyższe oznacza, że między innymi organy państwa mają obowiązek przestrzegania oraz ochrony praw człowieka, natomiast naruszeniem godności będzie każda sytuacja, w której człowiek stanie się wyłącznie przedmiotem działań innych podmiotów (w tym władzy państwowej)³³². Zasadniczą kwestią jest przy tym to, czy z samej godności wywodzić można prawa i uprawnienia procesowe strony ogólnego postępowania administracyjnego? Zdaje się, że rozumienie godności jako aksjologicznej podstawy i immanentnej części wszelkich praw (w tym praw i uprawnień procesowych) co do zasady powinno być uznane za słuszne. Niemniej jednak sam zapis odnoszący się jedynie do godności mógłby być niewystarczający do uznania jej za podstawę dla konkretnego, ściśle sprecyzowanego prawa bądź uprawnienia procesowego strony. Niezależnie jednak od powyższego, dla niniejszej

³²⁸ T. Astramowicz-Leyk, *Międzynarodowe systemy ochrony praw i wolności człowieka*, Olsztyn 2009, s. 19-20.

³²⁹ K. Orzeszyna, *Godność ludzka podstawą praw człowieka* [w:] R. Tabaszewski (red.), *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, Lublin 2013, s. 23.

³³⁰ Ibidem, s. 20.

³³¹ D. Lama, *The value of human rights* [w:] *A human rights message*, Borås 1998, s. 47.

³³² T. Chauvin, *Godność człowieka jako źródło podmiotowości prawnej i granica władzy* [w:] „Kwartalnik Edukacja Prawnicza”, dostępne na: <https://www.edukacjaprawnicza.pl/godnosc-czlowieka-jako-zrodlo-podmiotowosci-prawnej-i-granica-wladzy/> (dostęp z dnia 10 kwietnia 2020 r.).

pracy kluczowe będą standardy wskazane w wymienianych już na łamach innej publikacji art. 2, art. 7, art. 8, art. 10 oraz art. 28 PDPC, czyli prawa określone mianem praw obywatelskich, a także wynikające z art. 28 PDPC prawo do porządku społecznego i międzynarodowego³³³.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do art. 2 PDPC, zgodnie z którym każdy człowiek posiada wszelkie prawa i wolności wskazane w PDPC, bez względu na czynniki zewnętrzne takie jak wyznanie, płeć czy język. Wymieniony artykuł stanowi nadto, że nie wolno czynić żadnej różnicy co do tych praw z uwagi na sytuację danego podmiotu, w tym także jego sytuację prawną. W dalszej części PDPC w art. 7 PDPC wskazano, iż wszyscy ludzie bez jakiegokolwiek różnicy mają prawo do jednakowej ochrony prawnej, zaś zgodnie z art. 8 PDPC każdy człowiek ma prawo do skutecznego odwoływania się do sądów krajowych w zamiarze obrony swoich praw przed czynami będącymi ich pogwałceniem. Wreszcie, w myśl art. 28 PDPC każdy człowiek dysponuje prawem do funkcjonowania w takim porządku prawnym i międzynarodowym, w którym prawa i wolności mu przynależne będą w pełni realizowane. Przenosząc powyższe na grunt niniejszych rozważań należy zwrócić uwagę na to, co zostało już raz wskazane, a mianowicie fakt, że zasady wyrażone w k.p.a. zdają się harmonizować ze standardami wymienionymi w PDPC. I tak oto art. 6 k.p.a. oraz art. 7a i 7b k.p.a. korespondują z art. 7 PDPC, art. 8 k.p.a. współbrzmi z art. 7 i 10 PDPC, zaś art. 9 k.p.a. i najistotniejszy w kontekście niniejszej pracy art. 10 k.p.a. znajduje swoje poparcie w art. 7 PDPC, art. 8 PDPC oraz art. 10 PDPC³³⁴. Po głębszej analizie stwierdzić jednak należy, że zgodność ta jest częściowo pozorna,

³³³ P. Konopczyńska, *Problematyka uwzględniania...*, Warszawa 2018, s. 107.

³³⁴ Ibidem, s. 108-111. Należy jednak nadmienić, że skoro z art. 7 PDP wynika równość każdego wobec prawa i jednakowej ochrony prawnej, to tego typu standard można byłoby uznać również za prawo każdego podmiotu do zapewnienia mu czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, bez różnicowania. Z kolei art. 8 PDPC dopiero przy przeniesieniu na płaszczyznę administracyjną prawdopodobnie mógłby znaleźć zastosowanie jako standard dla tytułowej zasady (możliwość aktywnego udziału w postępowaniu, także poprzez kwestionowanie wydanych decyzji), ale jako że przenoszenie go na płaszczyznę administracyjną jest problematyczne, bardziej koresponduje z uprawnieniami związanymi z możliwością zaskarżenia decyzji administracyjnych do sądów administracyjnych niżli z aktywnym udziałem strony w obu instancjach postępowania administracyjnego. Także kwestia przenoszenia art. 10 PDPC na płaszczyznę postępowania administracyjnego stwarza problem, choć rozstrzygnięcie o prawach i zobowiązaniach również następuje w procedurze administracyjnej, a realizacja zasady z art. 10 k.p.a. pozwala na sprawiedliwe procedowanie i wysłuchanie strony postępowania. Transpozycja tych standardów na płaszczyznę procedury administracyjnej jest jednak zabiegiem problematycznym w tym sensie, iż niekontrolowana mogłaby prowadzić do pewnego rodzaju prawotwórstwa. W omawianych w podrozdziale przypadkach ekstrapolacja standardów nie dotykałaby bowiem jednego pojęcia (jak w przypadku art. 6 EKPCz i sprawy administracyjnej), lecz całej treści wspomnianych artykułów, co mogłoby wymykać się spod ram wykładni i w efekcie prowadzić do tworzenia nowych treści normatywnych. Skoro bowiem EKPCz była inspirowana PDPC, to należy odnosić się co najmniej do tych samych rygorów wykładni jakie obowiązują w przypadku postanowień EKPCz. Nie zmienia to oczywiście faktu, że wartości, idee i prawa zawarte w postanowieniach PDPC korespondują z zasadami ogólnymi k.p.a.

ponieważ możliwość rozciągnięcia standardów odnoszących się do sądów krajowych na organy administracji publicznej jest kwestią problematyczną. O ile zawarte w tych postanowieniach idee są spójne z zasadami k.p.a., to wciąż jednak postawienie znaku równości pomiędzy tymi postanowieniami okazuje się niemożliwe.

Oczywiście, wskazane powyżej relacje polegają w pewnym stopniu na synkretyzmie, wzajemnym przenikaniu się opisywanych standardów i zasad, co pozwala na próbę wywodzenia z nich fundamentalnych praw. Każdy z czynników jest równie istotny i z każdego z czynników co do zasady można próbować wywieść w drodze wykładni czynnik z nim nierozzerwalnie powiązany. I choć PDPC proklamuje równe traktowanie wszystkich ludzi, to jednak w przypadku procedury administracyjnej zbyt wysokie generalizowanie sytuacji prawnych byłoby raczej niemożliwe³³⁵. Utworzenie jednakowego modelu mogłoby się sprawdzić się tylko wówczas, gdy wpłynąłby on pozytywnie na procedurę administracyjną. **Reasumując, w PDPC brak jest takich postanowień, które wprost wskazywałyby na prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Prawo to nie zostało wyrażone literalnie w treści PDPC.**

8. Problem Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych jako źródła standardów dla zasady czynnego udziału strony

Na koniec należy odnieść się do MPPOP, traktatu ratyfikowanego przez Polskę, a zatem stanowiącego wzorzec typu *hard law*. MPPOP został stworzony w duchu wymienionych już dokumentów międzynarodowych. Tak jak w powyżej wymienionych dokumentach, tak i w MPPOP zwrócono uwagę na to, że „uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”. Przypomnieć jednak należy, że samo pojęcie „godności człowieka”, choć obszerne, nie może być źródłem skonkretyzowanych standardów w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Warto oczywiście zauważyć, że z art. 2 ust. 1 MPPOP wynika obowiązek zapewnienia praw uznanych w MPPOP osobom znajdującym się na terytorium państw Stron oraz podlegającym ich jurysdykcji, a z art. 2 ust. 2 i 3 MPPOP wynika obowiązek podjęcia odpowiednich kroków umożliwiających zrealizowanie praw w nim wymienionych, w szczególności do zapewnienia każdej osobie skutecznego środka ochrony prawnej, określonego między innymi przez władze

³³⁵ P. Konopczyńska, *Problematyka uwzględniania...*, Warszawa 2018, s. 111.

sądowe i administracyjne, a także zapewnienia realizacji środków ochrony prawnej już przyznanych. Z kolei w art. 26 MPPOP odwołano się do istoty równości wobec prawa oraz do jednakowej ochrony prawnej. Nie ulega również wątpliwości, że powołane powyżej przepisy są wiążące na tle międzynarodowym i jako takie stanowią podwaliny oraz poparcie dla wewnętrznych regulacji i standardów Rzeczypospolitej Polskiej. **MPPOP nie wskazuje jednak wprost żadnych standardów dla zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a wszelkie postanowienia mają zbyt ogólny charakter, aby dokonywać prób rekonstrukcji.**

9. Standardy wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

W treści Konstytucji RP można dostrzec refleksy trzech generacji praw człowieka, bliskich prawu międzynarodowemu. Pomimo silnego oparcia rozwiązań konstytucyjnych na tym prawie, polska regulacja odznacza się jednak nieco inną terminologią. A. Szmyt wskazał, że zawarte w rozdziale II. Konstytucji RP prawa i wolności należą do różnych generacji praw człowieka, co w istocie świadczy o złożonej strukturze ustawy zasadniczej³³⁶. W prawie międzynarodowym za pierwszą generację praw człowieka uznaje się prawa i wolności osobiste utożsamiane z idą wolności, za drugą generację praw człowieka – prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne łączone z ideą równości, zaś za trzecią generację – prawa solidarnościowe płynące z idei solidarności³³⁷. Tymczasem, co słusznie zauważył wspomniany autor, w Konstytucji RP zamiast pojęcia „praw człowieka” obecne są tzw. „wolności i prawa człowieka i obywatela”, zamiast „praw politycznych” przewidziano tzw. „wolności i prawa polityczne”, zaś „prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne” nazywane są tamże „wolnościami i prawami ekonomicznymi, społecznymi i kulturalnymi”³³⁸. Do Konstytucji RP również inkorporowano treści zawarte EKPCz. Najogólniej rzecz ujmując przewidziane w Konstytucji RP prawa człowieka oznaczają powszechne prawa przypisane człowiekowi jako istocie ludzkiej (i jako takie zasługują na ochronę nie tylko na arenie wewnętrznej kraju), natomiast prawa obywatela co do zasady przysługują jedynie obywatelom konkretnego państwa³³⁹. W poszukiwaniu standardów konstytucyjnych dla

³³⁶ A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 673.

³³⁷ Ibidem, s. 437.

³³⁸ Ibidem, s. 440.

³³⁹ B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 20.

prawa strony do czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym to właśnie te dwie kategorie oraz środki ich ochrony są kluczowe.

Analizując prawa i wolności gwarantowane przez Konstytucję RP można byłoby poszukiwać w jej treści idei publicznych praw podmiotowych, czyli praw, które wyznaczają pozycję prawną jednostki względem państwa³⁴⁰. Zawarte w Konstytucji RP gwarancje dają przecież obywatelowi określoną pozycję w relacjach z państwem. Dla procedury administracyjnej kluczowy będzie jednak art. 2 Konstytucji RP, stanowiący o tym, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zawarta w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego może być uważana za prąródło uczciwej procedury w administracji. Klauzula demokratycznego państwa prawnego daje możliwość wyprowadzania z niej katalogu zasad konstytucyjnych, niewyrażonych bezpośrednio w przepisach³⁴¹. Tym samym prawo do uczciwej procedury administracyjnej powinno być z niej wywodzone. Niemniej jednak, aby ocenić powyższe w pierwszej kolejności należy przyjrzeć się tej zasadzie.

Na zasadę demokratycznego państwa prawnego składają się w istocie trzy zasady: zasada państwa prawnego, zasada demokratycznego państwa oraz zasada sprawiedliwości społecznej. Zdaniem P. Tulei zasady te są połączone, a ich połączenie wyraża się w tym, że nie są w pełni rozłączne³⁴². Autor ten podkreślił, że „w ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej”³⁴³. M. Zubik i W. Sokolewicz wskazali, że powiązanie państwa prawnego, państwa demokratycznego i państwa sprawiedliwego nie stanowi zabiegu mechanicznego, bo powstała zasada „zawiera nową oryginalną treść normatywną” i choć powinna być pojmowana całościowo, to jednak pozwala na odwoływanie się jedynie do jej zasad elementarnych (ocenianych w świetle całości)³⁴⁴.

Zasada państwa prawnego (nazywana w zasadzie klauzulą państwa prawnego) nie może zostać zamknięta w lapidarnej definicji, bo jest to klauzula o zmiennej treści, odnosząca

³⁴⁰ Ł. Radwanowicz, *Prawo do informacji o środowisku i jego ochronie* [w:] J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niczyporuk, K. Kuźmich (red.), *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, Białystok 2008, s. 242-243.

³⁴¹ P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz art. 1-86*, Legalis 2016, art. 2, pkt II, lit. E (g), pkt 1.

³⁴² P. Tuleja, *Rzeczpospolita* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 217.

³⁴³ Ibidem, s. 217.

³⁴⁴ M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, art. 2, pkt 7, Lex 2016.

się do szeregu wartości³⁴⁵. Normatywny kształt tej klauzuli jest jednak powiązany z ideą „ograniczenia arbitralnej władzy nad osobą oraz określenia relacji osoba – państwo”³⁴⁶. Państwo prawne wiąże się bowiem z wyłącznością ustawy, a jego obligatoryjne elementy to zasada praworządności oraz zasada legalności³⁴⁷.

Jeśli chodzi o koncepcję demokratycznego państwa prawnego, w literaturze wskazuje się, że jest nim takie państwo, w którym: 1) są konkretne instytucje polityczne i prawne, 2) istnieją konkretne zasady określające relacje pomiędzy instytucjami, a także zasady ich funkcjonowania, 3) prawo jest zbiorem konkretnych norm spełniającym wymagania co do treści oraz wymagania formalne, 4) wszelkie instytucje publiczne (w tym także prawodawca) muszą postępować w konkretny sposób, przy uwzględnieniu standardów poprawności rozstrzygnięć³⁴⁸. Tym samym instytucje i zasady „są podporządkowane podstawowym wartościom państwa prawnego, do których zalicza się godną pozycję jednostki w społeczności państwowej oraz niearbitralne działanie instytucji władzy publicznej”³⁴⁹.

Z kolei zasada sprawiedliwości społecznej przedstawiana jest jako zasada o charakterze uniwersalnym, mająca zastosowanie do wszelkich etapów i rodzajów postępowań³⁵⁰. Zasada sprawiedliwości społecznej jest jednocześnie łączona z możliwością bycia wysłuchanym. W doktrynie podkreśla się, że w przypadku pozasądowego stosowania prawa odwołanie się do art. 45 Konstytucji RP jest niemożliwe, a standardy postępowania o charakterze konstytucyjnym, obowiązujące organy władzy publicznej mają swoje źródło właśnie w art. 2 Konstytucji RP, co ściśle wiąże się ze sprawiedliwością proceduralną³⁵¹. W istocie wymóg przedstawiania przez organy motywów rozstrzygnięcia, umożliwienie jego weryfikacji, a – w szczególności w świetle niniejszej pracy – prowadzenie postępowania

³⁴⁵ P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz art. 1-86*, Legalis 2016, art. 2, pkt II, lit. E (a), pkt 1.

³⁴⁶ Ibidem, art. 2, pkt II, lit. E (a), pkt 2.

³⁴⁷ Ibidem, art. 2, pkt II, lit. E (g), pkt 1.

³⁴⁸ S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 110.

³⁴⁹ Ibidem, s. 110.

³⁵⁰ P. Tuleja, *Rzeczpospolita...*, Warszawa 2016, s. 247, gdzie wspomniany autor przywołał między innymi wyrok TK z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07 (Dz. U. z 2008 r., nr 96, poz. 619), OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 61, w którym co prawda wskazano (powołując się na jeszcze dalsze orzeczenia), że zasada rzetelności proceduralnej dotyczy wszystkich etapów postępowania sądowego, jednakże wywodzi się nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, lecz również z art. 2 Konstytucji RP i jako taka stanowi wartość zasadniczą. Zasada ta składa się przy tym z trzech elementów w postaci: 1) prawa do bycia wysłuchanym, 2) wskazywania w sposób jasny motywów rozstrzygnięcia, a także 3) zagwarantowania uczestnikom postępowania procedury o przewidywalnym przebiegu. Jak się jednak okazuje, art. 2 Konstytucji RP nie jest łączony jedynie z rzetelnym postępowaniem sądowym, ale także z uczciwą procedurą administracyjną.

³⁵¹ P. Tuleja, *Rzeczpospolita...*, Warszawa 2016, s. 247-248.

jawnie i z udziałem stron sprowadza się do tzw. zasady sprawiedliwości proceduralnej³⁵². Zasada sprawiedliwości społecznej w swojej genezie miała służyć wzmocnieniu materialnoprawnego aspektu państwa prawnego w tym sensie, że miała oddziaływać na prawa człowieka oraz skorelowane z nimi obowiązki państwa³⁵³. W tym zaś aspekcie to właśnie ten element zasady demokratycznego państwa prawnego (tj. zasada sprawiedliwości społecznej) uznać należy za element ideowo powiązany z zasadą z art. 10 k.p.a.

Z. Kmiecik skrytykował próbę wywodzenia z art. 2 Konstytucji RP „prawa do procesu na drodze administracyjnej”, twierdząc, iż formułowanie takich wniosków w ramach ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, w szczególności rozpatrywanej w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie jest możliwe³⁵⁴. Wspomniany autor twierdzi, że zaaprobowanie powyższego powodowałoby zacieranie granicy istniejącej „między prawem a wyobrażeniami o nim”, co jednocześnie przyzwalałoby na „dowolną interpretację prawa”³⁵⁵.

O ile należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do procesu na drodze administracyjnej nie powinno być wywodzone³⁵⁶, jako że organy administracji publicznej nie są sądami, to jednak kwestia wywodzenia prawa do procesu na drodze administracyjnej (a właściwie bardziej prawa do uczciwej procedury) powinna być już dopuszczalna przy założeniu, że w tym kontekście „prawo do procesu” jest właśnie „prawem do procedury” o niekontradyktoryjnym charakterze. Nie sposób bowiem przyjąć, że prawo do uczciwej procedury administracyjnej (szczególnie istotne w kontekście niniejszej pracy) nie ma żadnego związku z Konstytucją RP i nie może być wywodzone z wartości uniwersalnych, istotnych i hierarchicznie jednak najważniejszych. Oczywistym jest, że k.p.a. jest aktem wcześniejszym niż aktualna treść obowiązującej Konstytucji RP. Jednak wartości, które są w niej zawarte mają charakter uniwersalny i znacznie dłuższą historię. Jeżeli zatem uwzględni się te właśnie wartości, które jednak są mocno powiązane z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, to dojść można do przekonania, że to właśnie ta klauzula jest prąródłem dla wykształconego przez uniwersalne wartości prawa do uczciwej procedury. Przede wszystkim nie może ująć uwadze, że prawo do uczciwej procedury jest w zasadzie elementem prawa do dobrej administracji, a inkorporacji tego prawa

³⁵² P. Tuleja, *Rzeczpospolita...*, Warszawa 2016, s. 248.

³⁵³ P. Tuleja [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz art. 1-86*, Legalis 2016, art. 2, pkt II, lit. D, pkt 1.

³⁵⁴ Z. Kmiecik, *W poszukiwaniu...*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 11, s. 3-18, dostępny w: Lex (dostęp z dnia 14 października 2021 r.).

³⁵⁵ Ibidem.

³⁵⁶ Ibidem.

do Konstytucji RP kwestionować nie można.

O wynikaniu prawa do dobrej administracji z zasady państwa prawnego pisał między innymi A. Jackiewicz. Akceptował on założenie, zgodnie z którym idea państwa prawnego stanowi istotę systemu prawa, natomiast państwo prawne łączy się z przeniesieniem na szczebel konstytucyjny szeregu zasad oraz wartości realizowanych przez konkretne mechanizmy (w tym procedury)³⁵⁷. Samo prawo do dobrej administracji pozostaje w związku ze sprawiedliwością proceduralną, a zatem należy poszukiwać go nie tylko w normach materialnych, ale przede wszystkim w normach prawa procesowego³⁵⁸. A. Jackiewicz stwierdził, że omawiane prawo jest „ukształtowane jako prawo człowieka” i jako takie „wyznacza jednostce możliwość oddziaływania na postępowanie prowadzone przez organy państwa, a jednocześnie nakłada na te instytucje określony katalog obowiązków”³⁵⁹. Powyższe stwierdzenie bez wątpienia koresponduje z konstrukcją prawną zasady czynnego udziału strony, która łączy prawo strony z obowiązkiem organu (o czym w dalszej części pracy). O wynikaniu prawa do dobrej administracji z zasady demokratycznego państwa prawnego pisała także K. Warzecha. Autorka uznała, że zasada z art. 2 Konstytucji RP daje podstawy do wywodzenia z niej prawa do dobrej administracji, które gwarantuje pewność i stabilność sytuacji prawnej jednostki³⁶⁰. Również Ł. Buczkowski wskazał, że art. 2 Konstytucji RP jest punktem wyjścia dla wielu reguł, które łączą się z postulatem dobrej administracji (a co za tym idzie – z oparciem działalności administracji publicznej na takich kluczowych dla tej idei wartościach jak rzetelność, uczciwość, praworządność i sprawność)³⁶¹. Spośród konstytucyjnych zasad naczelnych, stanowiących źródło administracyjnego prawa procesowego J. Chlebny odniósł się między innymi do art. 2 Konstytucji RP wskazując, że wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada sprawiedliwości proceduralnej może „wprost służyć do rekonstrukcji konstytucyjnego standardu postępowania administracyjnego”³⁶². Jednakże również Z. Kmiecik uznał, że z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wynikają pewne wartości, „aksjologiczne założenia prawa i postępowania administracyjnego”, których odkrywanie i konkretyzacja

³⁵⁷ A. Jackiewicz, *Pozycja jednostki...*, Toruń 2008, s. 32.

³⁵⁸ Ibidem, 33-34.

³⁵⁹ Ibidem, s. 32.

³⁶⁰ K. Warzecha, *O prawie do dobrej administracji* [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2006, s. 231.

³⁶¹ Ł. Buczkowski, *O pojęciu dobrej administracji w świetle postanowień Konstytucji RP* [w:] M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki*, Rzeszów 2017, s. 193.

³⁶² J. Chlebny, *Źródła administracyjnego...*, Warszawa 2017, s. 365.

proceedzi do „konstytucjonalizacji prawa i postępowania administracyjnego”³⁶³. Powyższe z kolei rodzi wniosek o płynnej i trudnej do nakreślenia granicy pomiędzy prawem administracyjnym a konstytucyjnym³⁶⁴. P. Osowy także zwrócił uwagę na to, że to w treści zasady państwa prawnego zawarte zostało prawo „do rzetelnej i sprawiedliwej procedury (w tym procedury administracyjnej)”³⁶⁵. W konsekwencji należy dojść do wniosku, że tylko taka procedura, która umożliwia jednostce oddziaływanie na przebieg postępowania w tym sensie, że jednostka ma prawo w nim udziału i reagowania na niewłaściwe działania administracji jest procedurą uczciwą, sprawiedliwą oraz rzetelną. Sprawiedliwość ta jest uwarunkowana oparciem działań organów administracji publicznej na normach prawnych, nakazujących tym organom takie działanie, które nie naruszy prawa i uprawnień jednostki przy jednoczesnym zachowaniu właściwego przebiegu postępowania (a zatem zachowania ram procedury administracyjnej o jednak niekontrydiktoryjnym charakterze).

Z kolei zasada sprawiedliwości proceduralnej zdaniem B. Banaszaka jest jedną z zasad konstytuujących demokratyczne państwo prawne³⁶⁶. Autor ten powołał się na wyrok NSA z dnia 19 października 1994 r. (sygn. akt V SA 250/93), w którym NSA stwierdził, że w zasadzie państwa prawnego zawiera się także prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury³⁶⁷. Co więcej, w państwie prawnym konieczne jest takie unormowanie procedury (administracyjnej – dop. PK), które będzie zrozumiałe, a jednocześnie precyzyjne oraz pozostające w zgodności z pozostałymi regułami państwa prawnego, przy czym równie istotne jest jej prawidłowe oraz ściśle stosowanie, w szczególności w zakresie przepisów odnoszących się do uprawnień stron o charakterze procesowym³⁶⁸. Natomiast zasady równego oraz sprawiedliwego postępowania nie odnoszą się jedynie do postępowania sądowego, ale „w państwie prawnym obowiązują one również i przed organami administracji publicznej”³⁶⁹. W konsekwencji zasada z art. 2 Konstytucji RP stwarza wymóg dostosowania postępowań prowadzonych przed organami władzy publicznej (w sprawach indywidualnych) do standardów sprawiedliwości proceduralnej, co oznacza między innymi: 1) gwarancje wszechstronnego i starannego zbadania okoliczności, które są istotne dla rozstrzygnięcia

³⁶³ Z. Kmiecik, *Wymagania stawiane administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym* [w:] *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 20.

³⁶⁴ *Ibidem*, s. 20.

³⁶⁵ P. Osowy, *Normy procesowego prawa administracyjnego jako gwarancje ochrony praw obywatela – na przykładzie prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu* [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001, s. 351.

³⁶⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012, art. 2, pkt 9, ppkt 11.

³⁶⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 października 1993 r., sygn. akt V SA 250/93, ONSA 1994, nr 2, poz. 84.

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, Legalis 2012, art. 2, pkt 9, ppkt 12.

sprawy, 2) zagwarantowanie stronom oraz pozostałym uczestnikom postępowania prawa do wysłuchania przy jednoczesnym rozpatrywaniu sprawy w rozsądnym terminie, 3) zagwarantowanie uzasadnienia rozstrzygnięć oraz możliwości ich zaskarżenia³⁷⁰. Z. Kmiecik stwierdził, że sprawiedliwość proceduralna łączy się z ideą niewyartykułowaną w żadnym z przepisów Konstytucji RP. Równocześnie wskazał on, że uwzględnienie omawianej idei jest konieczne między innymi dla określenia pewnego rodzaju wzorca właściwego działania (zachowania) organów stosujących prawo procesowe³⁷¹. Wskazać jednak należy, iż zagwarantowanie stronom prawa do wysłuchania koresponduje z prawem z art. 10 k.p.a. I choć oczywistym jest, że sprawiedliwość proceduralna nie odnosi się tylko i wyłącznie do postępowań administracyjnych, to jest ona dla tych postępowań istotna w tym sensie, że można łączyć z nią konkretne gwarancje, również prawo do uczciwej procedury administracyjnej, a idąc dalej – prawo do czynnego udziału strony w postępowaniu.

Skoro zaś prawo do dobrej administracji wymaga załatwiania indywidualnych spraw w sposób bezstronny, sprawiedliwy oraz we właściwym terminie, przy jednoczesnym zapewnieniu między innymi prawa do wysłuchania³⁷², zaś w orzecznictwie TK wyraźnie wskazuje się na standardy sprawiedliwości proceduralnej³⁷³, to *prima facie* dostrzegalna jest zbieżność standardów sprawiedliwości proceduralnej z prawem do dobrej administracji, chociażby w zakresie prawa stron o wysłuchania oraz załatwienia sprawy w rozsądnym terminie.

Jak już powyżej wskazano, prezentowany przez Z. Kmiecika pogląd o niemożności interpretowania art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jako źródła dla administracyjnej sprawiedliwości proceduralnej – szczególnie przy uwzględnieniu możliwości jej wywodzenia z art. 2 Konstytucji RP – co do zasady zasługuje na uwzględnienie. Oczywiście, jeżeli dokonałoby się takiego zabiegu wykładni, który polegałby na przeniesieniu pewnych wartości wyrażonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP na obszar procedur administracyjnych, to można byłoby dojść do wniosku, że jednak wartości te są zbieżne z wartościami właściwymi

³⁷⁰ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05 (Dz. U. z 2006 r., nr 118, poz. 812), OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 66.

³⁷¹ Z. Kmiecik, *Aksjologia postępowania administracyjnego* [w:] *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 101.

³⁷² J. Chlebny, *Standardy Rady...*, Warszawa 2010, s. 20.

³⁷³ Tak chociażby w powołanym już wyroku TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05 (Dz. U. z 2006 r., nr 118, poz. 812), OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 66, a także w wyroku TK z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07 (Dz. U. z 2008 r., nr 229, poz. 1539), OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 178. W wyrokach tych wyraźnie wskazano na standardy sprawiedliwości proceduralnej, mające zastosowanie również do procedur administracyjnych. Co więcej, w powołanym powyżej wyroku TK z dnia 15 grudnia 2008 r. wskazano nadto, że „sprawiedliwie ukształtowana procedura rozstrzygania sprawy indywidualnej to procedura zapewniająca, będącą wartością konstytucyjną, rzetelność działania instytucji publicznych, obejmującą obiektywizm i zgodność z prawem działania organów administracji”.

postępowaniu administracyjnemu i jako takie oddają istotę prawa do uczciwego postępowania administracyjnego. Przykładowo, skoro z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, a składową samego prawa do sądu jest prawo do wysłuchania, to przecież w postępowaniu administracyjnym to „prawo do wysłuchania” też istnieje i wyraża się właśnie w brzmieniu art. 10 k.p.a.³⁷⁴ Jest to w pewnym sensie zabieg hipotetyczny, bo sądy nie są jednak organami administracji publicznej i bezpośrednio przenoszenie uregulowań uznać należałoby raczej za niedopuszczalne. Niemniej jednak pewien duch, sens i cel sprawiedliwej procedury w obu tych wymiarach jest zachowany i z samej tej idei można byłoby czerpać. Wszak prawo do sądu odnosi się też do spraw administracyjnych w tym sensie, że umożliwia stronom postępowania zaskarżanie do sądów administracyjnych aktów prawnych naruszających ich prawa. Takie rozumienie jest zgodne zarówno ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, jak i z rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych Rady Europy (2004) 20 z dnia 15 grudnia 2004 r.³⁷⁵. Powyższe zostało wskazane w doktrynie³⁷⁶. Mimo wszystko uznać jednak należy, że prawo wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie może być wprost odnoszone do procedury administracyjnej, a jego ewentualne „przeniesienie” powinno być poparte konkretnym zabiegiem wykładni. Tym samym standardów konstytucyjnych dedykowanych sądowej kontroli administracji publicznej nie powinno się w sposób automatyczny ujednocilać ze standardami konstytucyjnymi właściwymi procedurze administracyjnej. Przez wzgląd na powyższe należy uznać, że źródłem o randze konstytucyjnej dla prawa do uczciwego postępowania administracyjnego należy poszukiwać przede wszystkim w art. 2 Konstytucji RP.

Omawiając standardy dla tytułowej zasady wynikające z Konstytucji RP należy także zwrócić uwagę na art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, w którym ustalone zostało prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że prawo dostępu do akt sprawy przewidziane w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP i interpretowane w świetle art. 2 Konstytucji RP stanowi jeden

³⁷⁴ Przykładowo, w wyroku TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01 (Dz. U. z 2002 r., nr 26, poz. 265), OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 14 wskazano, że choć prawo do wysłuchania nie zostało wyrażone *expressis verbis* w treści Konstytucji RP, to stanowi jednak nieodzowny element prawa do sądu.

³⁷⁵ Plik w formacie HTML z tekstem Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805db3f4> (dostęp z dnia 22 września 2021 r.).

³⁷⁶ B. Dauter, *Zagadnienia ogólne* [w:] *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, pkt 1, ppkt 1.1, Lex 2018.

ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego (a przy uwzględnieniu treści art. 51 ust. 4 Konstytucji RP zawiera także w sobie element prawa do wysłuchania)³⁷⁷. W literaturze przedmiotu z kolei zwraca się uwagę na to, iż omawiany przepis jest pewnego rodzaju wzmocnieniem przewidzianego w art. 61 Konstytucji RP prawa do informacji publicznej, ponieważ w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP nie chodzi tylko o dokumenty postępowania, w którym interesant jest stroną, ale o „wszelkie możliwe źródła informacji”, co powoduje, iż prawo dostępu w nim przewidziane dotyka nawet „pojedynczych zapisów niebędących częścią większego zbioru”³⁷⁸. Niemniej jednak należy mieć na względzie to, że art. 51 ust. 3 Konstytucji RP stanowi inny obowiązek informacyjny niż art. 61 Konstytucji RP³⁷⁹. Nie zmienia to jednak faktu, że skoro powołany przepis może stanowić podstawę dostępu do akt sprawy w większym zakresie (wykraczającym poza postępowania prowadzone z udziałem interesantów), to tym bardziej należy uznać, że odnosi się do postępowań administracyjnych dotyczących interesantów w sposób bezpośredni (a więc takich, których są oni stroną). Dostęp do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym jest również łączony z tym przepisem w orzecznictwie sądów administracyjnych³⁸⁰. To zaś oznacza, że art. 51 ust. 3 Konstytucji RP może stanowić standard dla tytułowej zasady, choć w wąskim zakresie odnoszącym się jedynie do uprawnienia strony do uzyskania dostępu do akt sprawy.

W doktrynie wskazuje się również na potrzebę ochrony w postępowaniu administracyjnym nie tylko interesów pojedynczej jednostki, ale także większej liczby podmiotów w kategorii spraw złożonych³⁸¹. Warto przy tym podkreślić, że w art. 80 Konstytucji RP przewidziana została instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich, do którego każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej może zwrócić się z wnioskiem o pomoc w zakresie dotyczącym ochrony praw oraz wolności naruszonych przez władze publiczną. Powyższe jednocześnie oznacza możliwość ingerencji Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadku naruszenia praw przez organy administracji publicznej³⁸². Niemniej jednak przepis ten nie stanowi standardu, a jedynie narzędzie umożliwiające stosowne reakcje stron.

Pod uwagę należy wziąć także art. 63 Konstytucji RP, zgodnie z którym „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby

³⁷⁷ Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07 (Dz. U. z 2008 r., nr 122, poz. 797), OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 87.

³⁷⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, Legalis 2012, art. 51, pkt 7.

³⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 849/16, CBOSA.

³⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 28 września 2022 r., sygn. akt II OSK 2721/19, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2021 r., sygn. akt I OSK 3898/18, CBOSA.

³⁸¹ A. Zieliński, *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 714-716.

³⁸² Ibidem, s. 719.

za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (...)". Literalne brzmienie powołanego przepisu może sugerować, że znalazłby on zastosowanie w zakresie odnoszącym się do uczestnictwa stron w postępowaniu. Wszak udział stron leży w ich własnym interesie. Niemniej jednak samo pojęcie „wniosków” w prawie administracyjnym rozumiane jest jako pojęcie inne niż to, które wyłącza się z art. 63 Konstytucji RP³⁸³. W doktrynie wskazuje się, że art. 63 Konstytucji RP jest gwarantem publicznego prawa podmiotowego, a prawo do wnoszenia petycji wiąże się z obowiązkami ciążącymi na organach władzy publicznej w tym sensie, że: 1) nie można ponosić negatywnych konsekwencji przez sam fakt wniesienia, 2) ich wnoszenie nie powinno być utrudnione, a 3) adresat ma obowiązek rozpatrzyć petycję i poinformować o wynikach rozpatrzenia³⁸⁴. Natomiast ze skargami, o których jest mowa w art. 63 Konstytucji RP należy łączyć negatywną ocenę działania organów władzy publicznej, a z petycjami i wnioskami – postulaty i propozycje³⁸⁵. O ile możliwość wnoszenia petycji, skarg lub wniosków do organów władzy publicznej ma istotne znaczenie, bo umożliwia zaprezentowanie tym organom przez obywateli ich zastrzeżeń, uwag, czy też propozycji, to jednak łączenie z tym przepisem standardów dla zasady czynnego udziału strony wynikającej z art. 10 k.p.a. byłoby zbyt daleko idące. Przepis ten co do zasady może stanowić narzędzie umożliwiające prezentacje postulatów w zakresie aktywnego udziału stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym, ewentualnie narzędzie umożliwiające reakcję *post factum*. Najczęściej jednak odnosić się on będzie albo do stanów hipotetycznych, albo do stanów minionych. Nie jest to jednak przepis stanowiący o pewnym standardzie dla ogólnego postępowania administracyjnego.

Kontynuując powyższą analizę, nie sposób pominąć faktu związania organów władzy publicznej prawem (art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie z poglądem L. Zacharko wspomniany przepis łączy w sobie zasadę praworządności oraz legalności, przez co organy administracji publicznej obowiązane są do działania w granicach prawa i w oparciu o adekwatne normy prawne³⁸⁶. Z. Cieślak podkreślił natomiast, że powyższe normy prawne są wyznacznikiem działań urzędników i powinny służyć wdrażaniu w życie wartości wskazanych przez ustawodawcę i przez niego pożądanym, a zatem prawidłowemu

³⁸³ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Lex 2016, art. 63, pkt 4.

³⁸⁴ Ibidem, art. 63, pkt 8.

³⁸⁵ P. Tuleja [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2021, art. 63.

³⁸⁶ L. Zacharko, *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013, s. 27.

odczytywaniu treści przepisów oraz wykazaniu przewidywanych wzorców postępowania³⁸⁷. W każdym jednak przypadku obowiązek zagwarantowania jednostce przestrzegania jej praw w postępowaniu administracyjnym jest refleksem ogólnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego, którego przymiotami są demokratyzm, ochrona pryncypialnych praw i wolności jednostki przez władzę publiczną, jak również legalizm wszelkich jej działań³⁸⁸. Zgodnie z poglądami L. Zacharko standardy (zasady) charakterystyczne prawu konstytucyjnemu, a zatem demokratycznemu państwu prawnemu znajdują swoje odzwierciedlenie także w prawie i procedurze administracyjnej i na jej kanwie winny być realizowane³⁸⁹. Natomiast bazując na poglądzie J. Zimmermanna uznać należy, że to właśnie zasada demokratycznego państwa prawnego jest nadrzędna względem pozostałych zasad³⁹⁰.

W tym miejscu należy przywołać wspomniany przez Z. Cieślaka model aksjologiczny administracji, który obejmuje zarówno wartości wyrastające z Konstytucji RP, jak i z pozostałych źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a przez to dotyka także relacji istniejących pomiędzy tzw. wartościami merytorycznymi (tłumaczonymi przez Z. Cieślaka jako wartości pożądane przez ustawodawcę i regulowane przez normy prawa materialnego) oraz wartościami homeostatycznymi (regulowanymi przez normy proceduralne)³⁹¹. Zdaniem wspomnianego autora wartości konstytucyjne stanowią aksjologiczny fundament dla układu administracyjnego, o czym świadczy choćby art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, odnoszący się do konieczności stosowania przepisów konstytucyjnych, chyba że sama Konstytucja RP zakłada ich wyłączenie. Z tej zaś perspektywy nie powinny ująć uwagę takie wartości konstytucyjne jak praworządność, czy chociażby wolności oraz prawa człowieka i obywatela³⁹². Aksjologia ujawniona w Konstytucji RP wiąże bowiem prawo obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej i tym samym wyłącza jakąkolwiek sprzeczność ustaw szczególnych oraz ratyfikowanych z jej treścią (co zostało szerzej przedstawione na początku niniejszego rozdziału). Jak słusznie wskazał J. Zimmermann postępowanie administracyjne jako nakierowane na zagwarantowanie adekwatnego standardu stosunków pomiędzy administracją a obywatelami za najwyższy i wiodący cel stawia ochronę jednostki³⁹³. Tym samym to Konstytucja RP jako akt naczelnny musi wręcz wskazywać wartości chronione

³⁸⁷ Z. Cieślak (red.), *Modele układów administracyjnych i ich usprawnianie* [w:] *Nauka administracji*, Warszawa 2017, s. 169-170.

³⁸⁸ L. Zacharko, *Organizacja prawna...*, Katowice 2013, s. 26.

³⁸⁹ *Ibidem*, s. 40-41,

³⁹⁰ J. Zimmermann, *Tworzenie prawa administracyjnego – źródła prawa* [w:] *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 123.

³⁹¹ Z. Cieślak (red.), *Modele układów...*, Warszawa 2017, s. 182-183.

³⁹² *Ibidem*, s. 184-185.

³⁹³ J. Zimmermann, *O celu...*, Warszawa 2017, s. 28.

przez prawo, a przez to rzutować na kluczową dla niniejszej pracy zasadę czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Jednostka będąca podmiotem władztwa administracyjnego nie może zostać pozbawiona pryncypalnych praw, szczególnie w sytuacji, gdy władztwo to ma charakter zbyt swobodny, samowolny³⁹⁴. W takich sytuacjach jednostka powinna dysponować prawem do aktywnej postawy procesowej i możliwością obrony własnego stanowiska. J. Zimmermann wskazał również, że realizacja celu zasadniczego postępowania administracyjnego jakim jest ochrona jednostki będzie możliwa tylko wówczas, gdy pod uwagę zostaną wzięte także uwarunkowania konstytucyjne, wyposażające ją w prawa oraz wolności obywatelskie³⁹⁵. Pogląd ten zasługuje na pełną aprobatę, a dokonywana analiza niejako się zająbia – standardy konstytucyjne ponownie sprowadzają się do szeroko pojętej koncepcji demokratycznego państwa prawnego, w którym związane prawem organy administracji publicznej stanowią o nim z pełnym poszanowaniem i uwzględnieniem praw i wolności jednostki, będącej stroną postępowania toczącego się przed tymi organami. Za trafny w tym kontekście należy uznać także pogląd L. Garlickiego, który stwierdził, że wszelkie prawa i wolności rodzą tzw. „pozytywny obowiązek” państwa do zapewnienia im ochrony³⁹⁶. Z kolei J. Chlebny wskazał, że w przypadku podejmowania przez organy władzy publicznej działań wykraczających poza jurysdykcyjne postępowanie (tj. działań, co do których nie znajdują zastosowania przepisy k.p.a.), odpowiednie zastosowanie powinny mieć standardy wynikające z Konstytucji RP³⁹⁷. Oznacza to, że standardy wynikające z Konstytucji RP muszą być na tyle silne, aby jednostka, której prawa zostały w jakiejś formie naruszone znalazła dla nich transparentne oparcie normatywne. Nie jest przy tym powiedziane, że samo odczucie (przeświadczenie) jednostki o tym, że została ona pozbawiona możliwości skorzystania ze swoich uprawnień procesowych faktycznie jest tożsame z sytuacją, w której tych uprawnień jej pozbawiono. Niemniej jednak już sam gwarant możliwości weryfikacji takiego stanu przez stronę daje jej poczucie o tym, że dysponuje ona środkami umożliwiającymi rzeczywistą aktywność procesową.

W konkluzji powyższych rozważań wskazać należy, że treść Konstytucji RP nie przewiduje wprost standardu odpowiadającego w pełnym zakresie zasadzie czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Jedynym standardem, który częściowo pokrywa się z tytułową zasadą jest ten wynikający z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, niemniej jednak odnosi się on do wspomnianej zasady

³⁹⁴ J. Zimmermann, *O celu...*, Warszawa 2017, s. 29.

³⁹⁵ Ibidem, s. 29.

³⁹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 105.

³⁹⁷ J. Chlebny, *Źródła administracyjnego...*, Warszawa 2017, s. 365.

jednie w niewielkim zakresie (ograniczającym się do uprawnienia do uzyskania dostępu do akt sprawy). Pomimo to, że w Konstytucji RP brak jest przepisu bezpośrednio i w pełni regulującego tytułową zasadę, możliwe jest wywodzenie adekwatnych standardów w drodze wykładni. W treści Konstytucji RP można bowiem dostrzec postanowienia odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do sprawowania władzy przez organy administracji publicznej (art. 1, art. 2, art. 7, art. 8 ust. 2, art. 30, art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 oraz art. 80 Konstytucji RP). Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym (w tym w postępowaniu dowodowym) może być zatem pośrednio wywodzony ze wskazanych przepisów Konstytucji RP, a przepisy te teoretycznie mogłyby być oceniane w kategorii pewnego rodzaju standardów. Niemniej jednak to art. 2 Konstytucji RP uznać należy za prażródło prawa do uczciwej procedury, które to prawo należy silnie wiązać z zasadą czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Tym samym to właśnie art. 2 Konstytucji RP – obok art. 51 ust. 3 Konstytucji RP – należy uznać za standard w zakresie udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

ROZDZIAŁ III

Konstrukcja prawna zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

1. Pojęcie zasady w prawie

Istotnym dla nauki prawa pojęciem są normy prawne. Stanowią one reguły postępowania wynikające z przepisów prawa lub skonstruowane na podstawie elementów znaczeniowych zawartych w tych przepisach³⁹⁸. Ich istnienie umożliwia wyznaczenie ustawodawcy właściwych wzorców zachowań, a następnie rozpowszechnianie tych wzorców pomiędzy adresatami. Wśród obowiązujących norm, zgodnie z kryterium sposobu regulacji życia codziennego, wyodrębnia się normy-reguły oraz normy-zasady³⁹⁹.

H. Izdebski normami-regułami nazywa takie normy, których zakres zastosowania jest wyraźnie określony i które wskazują na właściwe zachowanie ich adresatów. Taka budowa norm-reguł pozwala na stwierdzenie, czy zostały one naruszone⁴⁰⁰. Normami-regułami są tzw. normy zwykłe, których kolizja nakazuje stwierdzenie nieobowiązania jednej z nich⁴⁰¹. W konsekwencji adresat normy-reguły „może spełnić wyznaczony mu wzór postępowania lub może go naruszyć”⁴⁰². Charakter normy-zasady jest przy tym nieco bardziej złożony, jednakże ze względu na temat przewodni pracy to właśnie jej definicja ma istotne znaczenie.

Normą-zasadą nazywana jest prawnie wiążąca norma, zajmująca wobec pozostałych norm pozycję nadrzędną ze względu na swój „zasadniczy” charakter⁴⁰³. Określa ona szczególną wartość o doniosłym znaczeniu prawnym i nakazuje jej realizację. Zgodnie z poglądem S. Tkacza, od zasad prawa należy odróżniać postulaty systemu prawa – pierwsze z nich powinny być pojmowane jako normy prawnie obowiązujące, drugie jako postulaty pozbawione cech obowiązywania⁴⁰⁴. J. Wróblewski zwrócił także uwagę na to, że termin

³⁹⁸ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Rodzaje norm i przepisów. Akt normatywny* [w:] *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2018, s. 121.

³⁹⁹ Ibidem, s. 122.

⁴⁰⁰ H. Izdebski, *Wymiar formalny, aksjologiczny i realny zjawiska prawa* [w:] *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 212.

⁴⁰¹ Ibidem, s. 212.

⁴⁰² T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Rodzaje norm...*, Warszawa 2018, s. 122.

⁴⁰³ S. Tkacz, *Pojęcie i znaczenie zasad ogólnych* [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego, Tom II, cz. 2*, Warszawa 2018, s. 26.

⁴⁰⁴ Ibidem, s. 28.

zasad prawa używany jest w dwóch znaczeniach, a mianowicie w odniesieniu do norm prawa pozytywnego, jak również w odniesieniu do postulatów niebędących w istocie normami⁴⁰⁵. Najwłaściwszym przykładem norm prawnie obowiązujących są zasady konstytucyjne. Natomiast szczególny charakter zasad prawnych wskazuje na to, że celem prawodawcy jest stworzenie katalogu takich zasad nadrzędnych, które stanowiłyby spoiwo dla norm podrzędnych (norm-reguł) oraz miałyby bezpośredni wpływ na ich treść. Innymi słowy, realizacja norm-reguł nie tylko wypełniałaby założenia norm-zasad, ale także chroniłaby przed ich naruszeniem. W tym kontekście normy-zasady można byłoby porównać do pewnego rodzaju płaszcza normatywnego, przykrywającego wszystkie pozostałe normy właściwe co najmniej jednej gałęzi prawa.

Z uwagi na swój wyjątkowy charakter zasady prawa często znajdują zastosowanie w wielu stanach faktycznych. Powoduje to ryzyko wystąpienia kolizji pomiędzy zasadami mogącymi mieć zastosowanie w konkretnym przypadku. Warto podkreślić, że konflikt dwóch lub więcej zasad prawa nie daje podstaw do przyjęcia, aby którąkolwiek z zasad uznać za nieobowiązującą⁴⁰⁶. Sytuacja ta jest zatem zgoła inna niż w przypadku kolizji norm-reguł. Jak wskazał M. Zirk-Sadowski, w systemie prawnym nie mogą jednocześnie obowiązywać dwie reguły, między którymi dochodziłoby do kolizji – w myśl koncepcji R. Dworkina w tego typu sytuacjach powinno następować tzw. ważenie zasad, dokonywane na tle niewystarczających dla danego przypadku reguł prawnych⁴⁰⁷. Zdaniem R. Dworkina „w przypadkach, gdy zasady krzyżują się ze sobą (...), konflikty takie muszą być rozwiązywane przy uwzględnieniu względnej doniosłości każdej z nich”⁴⁰⁸. Rozstrzygnięcie kolizji byłoby możliwe dopiero po przypisaniu zasadom odpowiedniej wagi w danym stanie faktycznym. Samo ważenie zasad nie sprowadza się do derogacji jednej z nich na rzecz drugiej (możliwe jest bowiem ich równoczesne uwzględnienie)⁴⁰⁹. W sytuacji kolizji chodzi przede wszystkim o udzielenie prymatu jednej z zasad, co z kolei pozostaje w gestii organu rozstrzygającego⁴¹⁰. W istocie najważniejsze jest to, której z zasad w danym stanie faktycznym będzie przypisane pierwszeństwo.

Omawiając pojęcie zasad należy również zauważyć, że w polskiej teorii prawa wyróżnia się różne kryteria wyodrębniania zasad prawa, a mianowicie teorię

⁴⁰⁵ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia strukturalne systemu prawa* [w:] *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92.

⁴⁰⁶ H. Izdebski, *Wymiar formalny...*, Warszawa 2011, s. 212.

⁴⁰⁷ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 167-168.

⁴⁰⁸ R. Dworkin, *Prawo jako system reguł I* [w:] *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 64.

⁴⁰⁹ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do...*, Warszawa 2011, s. 167.

⁴¹⁰ S. Tkacz, *Pojęcie i znaczenie...*, Warszawa 2018, s. 39.

J. Wróblewskiego oraz teorię autorów poznańskich⁴¹¹. Zgodnie z teorią J. Wróblewskiego, zasady prawa dzielą się na postulaty systemu prawa (czyli pewnego rodzaju idee, utożsamiane z ogólnymi zasadami prawa, a w istocie nimi niebędące, niestanowiące norm prawa pozytywnego ani też ich konsekwencji) oraz zasady systemu prawa (czyli normy prawne lub ich konsekwencje o charakterze zasadniczym, tj. o charakterze podstawowym dla systemu prawa, zawarte w tekstach prawnych lub z nich wywnioskowane)⁴¹². Samo uznanie normy za zasadniczą wiąże się ze spełnieniem przez nią czterech przesłanek: 1) musi zajmować miejsce w hierarchicznej strukturze systemu prawa; 2) musi pozostawiać w związku z innymi normami; 3) musi spełniać określoną, istotną dla doktryny rolę; 4) w świetle ocen społeczno-politycznych jawi się jako właściwa⁴¹³. Natomiast zgodnie z koncepcją szkoły poznańskiej, w nauce prawa wyróżnia się zasady prawa w ujęciu dyrektywalnym oraz zasady prawa w ujęciu opisowym⁴¹⁴. S. Tkacz wskazuje, iż zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym (inaczej normatywnym) są obowiązującymi normami prawnymi o nadrzędnej pozycji względem pozostałych norm, natomiast zasady w znaczeniu opisowym są jedynie wypowiedziami o zasadach dyrektywalnych⁴¹⁵. Innymi słowy – zasady w ujęciu dyrektywalnym to normy prawne określające pewne dyrektywy postępowania⁴¹⁶. Z kolei zasady w znaczeniu opisowym wskazują zespół powiązanych ze sobą norm podrzędnych, okazują pewne prawidłowości uwidocznione w procesach prawodawczych, a przede wszystkim stanowią wzorce oczekiwanych zachowań, przez co uwypuklają normy-zasady wysokiej nominacji⁴¹⁷. Są one służebne względem zasad o charakterze dyrektywalnym (będących, jak już wspomniano, dyrektywami postępowania).

Warto zauważyć, że także zasady stanowiące pozaprawny ideał moralny mogą zostać włączone do systemu prawa, jednak może to nastąpić jedynie wówczas, gdy prawodawca uwzględni je w postanowieniach prawa obowiązującego⁴¹⁸. Niezależnie od powyższego, istotą szeroko rozumianych zasad prawa jest ochrona wartości, które powinny być brane w pierwszej kolejności pod uwagę przez prawodawcę w toku stanowienia prawa, a także przez społeczeństwo, będące ich pośrednim adresatem. Skoro poza normami prawnymi istnieją również normy moralne, których charakter w większej mierze jest pozytywny (moralny nakaz

⁴¹¹ S. Tkacz, *Po co prawnikom zasady prawa?*, „radca.pl. Kwartalnik Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach”, nr 1(17), 2018, s. 27-28.

⁴¹² K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia strukturalne...*, Warszawa 1969, s. 92-95.

⁴¹³ *Ibidem*, s. 92-94.

⁴¹⁴ S. Tkacz, *Pojęcie i znaczenie...*, Warszawa 2018, s. 28.

⁴¹⁵ *Ibidem*, s. 30.

⁴¹⁶ K. J. Kaleta, A. Kotowski, *Norma prawna [w:] Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 130.

⁴¹⁷ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 109.

⁴¹⁸ *Ibidem*, s. 108.

aprobowanego postępowania), tak i zasadom prawa przypisać należałoby raczej pozytywne znaczenie, jako że stoją one na straży powszechnych wartości⁴¹⁹. Tym samym pod pojęciem wyżej wspomnianych zasad w znaczeniu dyrektywalnym należy rozumieć zasady o szczególnie ważnej roli w systemie prawa, ponieważ określają one istotne wartości i wskazują kierunek działań prawodawcy⁴²⁰. Zasady te są znacznie bardziej „pojemne treściowo” niż standardowe normy ustawowe⁴²¹. Zdaniem M. Koryckiej-Zirk stanowią one element języka prawnego, podczas gdy zasady o charakterze opisowym nie mają charakteru pierwotnego, przez co są jedynie pojęciami języka prawniczego⁴²².

W świetle powyższych rozważań za trafny należy uznać wniosek M. Kordeli, zgodnie z którym to właśnie doniosłość normy dla systemu prawa przekształca ją w zasadę⁴²³. W takim przypadku jej rola staje się większa niż rola norm-reguł. Zasady o randze normatywnej są wprowadzane przez prawodawcę do systemu prawa albo poprzez uwzględnienie ich treści w przepisach (np. jak w przypadku zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym), albo poprzez wywiedzenie zasady z ogółu przepisów prawa (co stanowi już przedmiot wnioskowań prawniczych)⁴²⁴. To właśnie zasady wyodrębnione z poszczególnych gałęzi prawa są źródłem jasnych i skonkretyzowanych nakazów oraz zakazów prawa, a ich obowiązywanie jest oczywiste. Warto przy tym zauważyć, że derogacja normy-zasady jako normy nadrzędnej przez normy usytuowane na niższej pozycji w hierarchii systemu prawnego nie jest możliwa. Norma niższego rzędu nie może także pozostawać w sprzeczności z normą wyższego rzędu⁴²⁵. Jeżeli taki stan wystąpi, kwestia ta jest rozstrzygana przez sądownictwo konstytucyjne.

W literaturze prawa wskazuje się na istnienie mocnej oraz słabej tezy o rozgraniczeniu zasad prawa i reguł prawnych⁴²⁶. Zgodnie z założeniami mocnej tezy R. Dworkina, należy rozróżniać zasady prawne od reguł prawa, bowiem każde z nich należy do odrębnej kategorii norm⁴²⁷. Natomiast założenia słabej tezy wskazują na to, że rozróżnianie zasad i reguł w rzeczywistości stanowi kwestię drugorzędną⁴²⁸. Przytaczany w literaturze

⁴¹⁹ A. Kojder, *Godność i siła prawa*, Warszawa 2001, s. 241.

⁴²⁰ J. Niesiołowski [w:] J. Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2017, s. 372.

⁴²¹ Ibidem, s. 372.

⁴²² M. Korycka-Zirk, *Zasady z perspektywy tradycyjnej dogmatyki* [w:] *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 17.

⁴²³ M. Kordela, *Wybrane koncepcje zasad prawa* [w:] *Zasady prawa - studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014, s. 14.

⁴²⁴ Ibidem, s. 15.

⁴²⁵ Ibidem, s. 33.

⁴²⁶ S. Tkacz, *Pojęcie i znaczenie....*, Warszawa 2018, s. 34-38.

⁴²⁷ Ibidem, s. 35.

⁴²⁸ Ibidem, s. 37.

przedmiotu pogląd R. Dworkina wskazuje, że zasady (normy-zasady) pełnią zgoła inną funkcję niż reguły (normy-reguły), a to w ten sposób, że dotyczą one wartości, które są fundamentem i wyznacznikiem dla danego systemu prawnego⁴²⁹. Zasady te są swoistymi standardami dla prawodawstwa. Ich przymiotem są między innymi takie wartości jak sprawiedliwość i moralność. Pełnią kluczową rolę i posiadają wymiar, którego nie sposób przypisać regułom⁴³⁰. Z kolei zdaniem R. Alexy'ego, reguły oraz zasady mieszczą się w jednym pojęciu normy – zarówno reguły, jak i zasady określają pewne powinności, przy czym zasady mają stosunkowo wysoki stopień generalności⁴³¹. Wszystkie powyższe poglądy obrazują istotę zasad prawa, wciąż pozostających pojęciem zawieszonym pomiędzy pozytywistycznym pojmowaniem prawa, a jego prawnonaturalnym wymiarem. Choć są one odzwierciedleniem prawa pozytywistycznego, to ich cel bliższy jest prawnonaturalnym koncepcjom. Nie jest jednak wykluczone, aby treść prawa pokrywała się z wewnętrznymi zasadami moralnymi człowieka⁴³². W ogólnym odczuciu społeczeństwa prawo ma obowiązek stać na straży konkretnych wartości i to przez pryzmat skuteczności ich ochrony prawo to podlega ocenie⁴³³. W tym kontekście zasady zdają się być bardziej postulatami sprzężonymi z wartościami, lecz przy jednoczesnym ich obowiązywaniu stoją one na straży związanych z nimi wartości.

Różnice w interpretowaniu zasad oraz w ich klasyfikacji przysparzają wielu zbędnych problemów i niejasności, rzucając cień na to, w jaki sposób rzeczywiście powinny być one interpretowane. Wątpliwości rodzą się na etapie rozważań w przedmiocie tego, w którym miejscu dana zasada jest faktycznie wiążącą normą prawną, w którym stanowi jedynie regułę ugruntowaną w praktyce, a w którym zbliża się co najwyżej do postulatu, wzorca oczekiwanego zachowania. Wszystkie wspomniane niuanse znaczeniowe powodują, że zasady prawa interpretowane są pod wieloma kątami i z różnych perspektyw. Nie można jednak pomijać stanowiska, zgodnie z którym zasady umożliwiają emanację uniwersalnych wartości, a ich szczególna doniosłość przejawia się w ich wpływie na przebieg stosowania

⁴²⁹ M. Korycka-Zirk, *Zasady w ujęciu Ronalda Dworkina* [w:] *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 61-62.

⁴³⁰ Zob. R. Dworkin, *Prawo jako...*, Warszawa 1998, s. 64-65, gdzie R. Dworkin wymiar przypisany normom-zasodom nazwał wymiarem wagi lub doniosłości. Zdaniem autora wspomnianego wymiaru nie można zastosoować do reguł, ponieważ nie można stwierdzić, że jedna z reguł pełni ważniejszą rolę niż druga – w przypadku konfliktu norm-reguł, jedna z nich staje się nieważna. Natomiast konflikt norm-zasad nie powoduje nieważności normy-zasady, lecz daje prymat jednej z nich.

⁴³¹ R. Alexy, *Struktura norm praw podstawowych* [w:] *Teoria praw podstawowych*, przeł. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010, s. 75.

⁴³² M. Błachut, *Autonomia podmiotu a neutralność moralna prawa* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, Wrocław 2003, s. 49-50.

⁴³³ Zob. A. Reimers, *Znaczenie prawa naturalnego we współczesnym świecie* [w:] P. Dardziński, ks. F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki (red.), *Prawo naturalne - natura prawa*, Warszawa 2011, s. 132.

i stanowienia prawa⁴³⁴. W konsekwencji opisywane wartości stają się wartościami normatywnymi, inkorporowanymi do katalogu dóbr prawnych⁴³⁵. Stanowią nieodzowny element systemu prawa, a dzięki ich obowiązywaniu i przestrzeganiu występowanie sytuacji niepożądanych w procesie stosowania prawa jest możliwie minimalizowane.

2. Pojęcie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego

K. Jandy-Jendrośka oraz J. Jendrośka trafnie zauważyli, że wszelka działalność organów administracji publicznej jest oparta na regułach (zasadach) postępowania. Zasady te stanowią „pewną linię przewodnią dla szczegółowych regulacji prawnych działania tych organów, a zarazem są wiążącą dyrektywną stosowania tych uregulowań”⁴³⁶. Reguły te wiążą zarówno organy prowadzące postępowanie, jak i uczestników (strony) postępowania. Zdaniem przywołanych autorów zasięg obowiązywania zasad nie jest tożsamy, ponieważ wyróżnia się zasady ustrojowe (wspólne całemu systemowi prawa) oraz zasady dedykowane konkretnym procedurom⁴³⁷. Co jednak najistotniejsze, a na co zwrócili uwagę wyżej wymienieni autorzy, w zakresie postępowania administracyjnego jedynie k.p.a. wyodrębnia tzw. „zasady ogólne” postępowania (*vide*: rozdział pierwszy k.p.a.)⁴³⁸.

Zdaniem Z. Janowicza reguły, wedle których toczą się postępowania (ogólne oraz pozostałe postępowania, tj. postępowanie administracyjne, postępowania sądowe i wiele innych) są zasadami tych postępowań⁴³⁹. Z. Janowicz nazwał je zamiennie zasadami podstawowymi, naczelnymi lub też ogólnymi⁴⁴⁰. Jego zdaniem większość systemów postępowania administracyjnego odznacza się wspólnymi zasadami podstawowymi (tytułem przykładu: zasada udziału stron), co jednak nie ujmuje doniosłości wyodrębnieniu zasad podstawowych w k.p.a.⁴⁴¹. Autor ten przyrównał zasady ogólne

⁴³⁴ G. Maroń, *Pojmowanie i status ontologiczny zasad prawa* [w:] *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011, s. 62-63.

⁴³⁵ *Ibidem*, s. 62-63.

⁴³⁶ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego...*, Wrocław 1978, s. 171.

⁴³⁷ *Ibidem*, s. 171.

⁴³⁸ *Ibidem*, s. 171.

⁴³⁹ Z. Janowicz, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa-Poznań 1978, s. 57.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, s. 57.

⁴⁴¹ *Ibidem*, s. 58-59.

postępowania administracyjnego do „podstawowych (przewodnich) reguły postępowania uznanych za takie przez ustawodawcę i wyodrębnionych w rozdziale 1 działu I kodeksu”⁴⁴².

Z kolei J. Lang pod pojęciem zasad rozumiał „założenia konstrukcyjne postępowania administracyjnego”, które przesądzają o jego strukturze⁴⁴³. Natomiast zasady ogólne utożsamiał z zasadami wyrażonymi w przepisach prawnych, wyodrębnionymi przez ustawodawcę, stwierdzając jednocześnie, iż zasady ogólne: 1) mają charakter normatywny; 2) są wskazówkami dla wykładni dalszych przepisów k.p.a.; 3) określają obowiązki organów administracji publicznej; 4) promują nadrzędne wartości; 5) są uogólnieniem regulacji ogólnego postępowania administracyjnego⁴⁴⁴. Wreszcie – ogólny charakter zasad umożliwia ich zastosowanie do innych postępowań uregulowanych w k.p.a.⁴⁴⁵.

Z. Kmieciak prowadząc rozważania na temat zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego zwrócił szczególną uwagę na ich względy aksjologiczne. W jego ocenie zasady są nośnikiem naczelnych wartości konkretnego porządku prawnego, kolejno odnoszonych do powinności i wzorców zachowań obecnych w prawie administracyjnym⁴⁴⁶. Co więcej, wspomniany autor podzielił pogląd zgodnie z którym dystynkcja pomiędzy zasadami prawa materialnego a zasadami prawa procesowego bywa trudna do uchwycenia⁴⁴⁷.

W ocenie M. Kotulskiej zasady ogólne postępowania administracyjnego utożsamia się w głównej mierze z zasadami ogólnymi k.p.a.⁴⁴⁸. Jej zdaniem zasady ogólne to „uogólnienia norm prawnych lub logiczne wnioski wyprowadzone z treści tych norm”, jednakże wyodrębnienie zasad w treści ustawy sprawia, iż stają się one „wyróżną normą prawną o szczególnym charakterze”⁴⁴⁹. Wreszcie, zgodnie z poglądami tej autorki zasady ogólnego postępowania administracyjnego nie są zasadami całego prawa administracyjnego, natomiast ich zasadniczy charakter jest przejawem woli ustawodawcy, który ze względu na ich wartość umieścił je w odrębnym rozdziale k.p.a. Stanowią one wzorce zachowań,

⁴⁴² Z. Janowicz, *Zasady ogólne...*, Warszawa-Poznań 1978, s. 59 – przed nowelizacją z 1980 r. zasady ogólne były uwzględnione w rozdziale pierwszym działu I k.p.a., obecnie zasady ogólne znajdują się w rozdziale drugim k.p.a.

⁴⁴³ J. Lang, *Ogólne postępowanie administracyjne* [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 23-24.

⁴⁴⁴ Ibidem, s. 24.

⁴⁴⁵ Ibidem, s. 24.

⁴⁴⁶ Z. Kmieciak, *Europejska wizja ogólnych zasad (kanonów) prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 38.

⁴⁴⁷ Ibidem, s. 44.

⁴⁴⁸ M. Kotulska, *Pojęcie i znaczenie zasad ogólnych* [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego, Tom II, cz. 2*, Warszawa 2018, s. 40.

⁴⁴⁹ Ibidem, s. 41.

a ograniczanie ich działania przez przepisy szczegółowe powinno należeć do sytuacji nielicznych, ponieważ to właśnie zasady ogólne określają zakres instytucji procesowych⁴⁵⁰.

Natomiast zdaniem J. P. Tarno zasady ogólne postępowania wynikające z k.p.a. zarówno „legły u podstaw ustalenia wielu instytucji procesowych”, jak również pełnią rolę „dyrektyw interpretacyjnych, a jednocześnie zapewnienia niezbędnej elastyczności procesu stosowania prawa”⁴⁵¹.

Należy dojść do wniosku, że zasady ogólne wynikające z k.p.a. powinny być pojmowane jako zasady postępowania administracyjnego w ogóle (także postępowania administracyjnego w ujęciu szerokim, ponieważ uniwersalny charakter zasad ogólnych k.p.a. przemawia za ich szerszym zastosowaniem). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że za zasady prawa obecne w postępowaniu administracyjnym przyjmuje się szeroko rozumiane dyrektywy postępowania, zawarte zarówno w aktach prawnych, jak i z nich wyinterpretowane w drodze wykładni⁴⁵². Zasady ogólne k.p.a. są natomiast normami prawa, które przede wszystkim odnoszą się do ogólnego postępowania administracyjnego w całym *spectrum* tego procesu (począwszy od pierwszej instancji postępowania, poprzez instancję drugą aż do trybów nadzwyczajnych). W takim ujęciu stanowią one wyraźne normy prawne o szczególnym charakterze⁴⁵³. Od strony formalnej brak jest jakichkolwiek różnic pomiędzy nimi oraz pozostałymi normami prawa, zaś ich szczegółowy charakter wiąże się z wolą ustawodawcy⁴⁵⁴. Ich zastosowanie poza ogólnym postępowaniem administracyjnym jest możliwe w przypadkach przewidzianych przez ustawodawcę (*vide*: art. 1 pkt 2 i 4 k.p.a., art. 2 k.p.a., art. 3 § 1 i 3 k.p.a. oraz art. 180 k.p.a.), jednak nawet w braku wyraźnego odesłania do przepisów regulujących ogólne postępowanie administracyjne, nadal możliwe jest ich odpowiednie stosowanie (jako rekomendacji działania)⁴⁵⁵. W każdym jednak przypadku instytucje przewidziane w k.p.a. stanowią konkretyzację zasad ogólnych postępowania administracyjnego⁴⁵⁶.

⁴⁵⁰ M. Kotulska, *Pojęcie i znaczenie...*, Warszawa 2018, s. 45-47.

⁴⁵¹ J. P. Tarno, *Pojęcie i znaczenie zasad ogólnych* [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego, Tom II, cz. 2*, Warszawa 2018, s. 64-65.

⁴⁵² M. Kotulska, *Zasady prawa i postępowania administracyjnego – pojęcie i funkcje na tle ogólnej teorii prawa i dyscyplin szczegółowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius”, 2009/2010, tom 56/57, s. 144.

⁴⁵³ M. Kotulska, *Pojęcie i znaczenie...*, Warszawa 2018, s. 41.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, s. 45.

⁴⁵⁵ M. Kotulska, *Zasady prawa...*, Lublin 2011, s. 146.

⁴⁵⁶ K. Samulska, *Zasady postępowania administracyjnego na tle zasad ogólnych prawa* [w:] *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017, s. 8.

W konsekwencji zasady ogólne k.p.a. mają zastosowanie do wszelkich postępowań administracyjnych (zarówno w ujęciu wąskim, jak i w ujęciu szerokim). W piśmiennictwie wskazuje się, że opisywane zasady przy okazji wprowadzania obowiązków dla organów administracji publicznej działają również na zasadzie odbicia i kreują w ten sposób refleksowe prawa obywateli⁴⁵⁷. Słusznie zauważyli M. Wierzbowski oraz A. Wiktorowska, że nawet samo pojęcie „zasad ogólnych” może być używane w różnych znaczeniach. Można używać go jako określenia najważniejszych reguł (niekoniecznie wskazanych wprost w ustawie, ale przynajmniej z niej wywiedzionych) lub też reguł przesądzających o modelu postępowania i będących wytycznymi dla organów administracji⁴⁵⁸. Niewątpliwie za taką kategorię zasad należy uznać zasady wynikające z treści k.p.a. Ich celem (co wyraźnie podkreślił M. Klimaszewski) jest wyznaczenie organowi granic swobody jego działania, uporządkowanie reguł wykładni, a co najistotniejsze – wzmocnienie możliwości strony i jej pozycji procesowej⁴⁵⁹. **W konsekwencji w niniejszej pracy pojęcie „zasad ogólnych” będzie utożsamiane z zasadami ogólnymi wynikającymi z k.p.a.**

Zważając na treść przytoczonych poglądów należy stwierdzić, że brak jest jednej definicji zasad ogólnych funkcjonujących w prawie i postępowaniu administracyjnym. O ile w postępowaniu administracyjnym zasady ogólne utożsamiane są z zasadami wyrażonymi przez ustawodawcę w k.p.a., o tyle w prawie administracyjnym brakuje kodyfikacji zasad ogólnych. Powszechnie przyjmuje się, że zasady prawa materialnego stanowią pewną regulację działań administracji⁴⁶⁰. Są one pojmowane jako reguły wynikające wprost z postanowień konstytucyjnych lub jako normy rekonstruowane z uwzględnieniem treści tych postanowień⁴⁶¹. Zasady ogólne prawa administracyjnego odnoszą się do całości administracji lub przynajmniej jej pewnego zakresu. Wyodrębnienia zasad ogólnych prawa administracyjnego oznaczałoby ujednoczenie prawa administracyjnego materialnego oraz procesowego, jego wykładni, stosowania, jak również wypełnienie luk istniejących w tym prawie⁴⁶². Niemniej jednak stwierdzenie jakoby tylko zasady ogólne prawa administracyjnego regulowały całą administrację jest zbyt daleko idące.

W konsekwencji pomimo podejmowanych prób, do kodyfikacji zasad ogólnych prawa administracyjnego nie doszło⁴⁶³. Niemniej jednak analiza poglądów doktryny pozwala

⁴⁵⁷ K. Samulska, *Zasady postępowania...*, Warszawa 2017, s. 11.

⁴⁵⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 17-19.

⁴⁵⁹ M. Klimaszewski, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* [w:] W. Frederczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 21.

⁴⁶⁰ M. Kotulska, *Zasady prawa...*, Lublin 2011, s. 137-138.

⁴⁶¹ Z. Kmiecik, *Europejska wizja...*, Warszawa 2000, s. 35.

⁴⁶² M. Kotulska, *Zasady prawa...*, Lublin 2011, s. 138.

⁴⁶³ Ibidem, s. 142.

na przyjęcie, że także zasady ujęte w k.p.a. znajdują swoje odzwierciedlenie w szeroko pojętym prawie administracyjnym materialnym. To właśnie ogólne zasady k.p.a. są do niego wdrażane za pośrednictwem przepisów szczególnych, przez co kształtują model konkretnej procedury. Wpływ opisywanych zasad zarówno na prawo procesowe, jak i materialne jest niewątpliwie zauważalny. W literaturze w tym kontekście przytacza się tezę wyroku NSA z dnia 4 czerwca 1982 r. (sygn. akt I SA 258/82)⁴⁶⁴, zgodnie z którym „zasady ogólne postępowania administracyjnego, zwłaszcza wyrażone w art. 7-11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracyjnych wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym art. 7 k.p.a. jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organ „do załatwienia sprawy” zgodnie z tą zasadą”⁴⁶⁵. Spostrzeżenie Z. Kmiecika o trudnej do uchwycenia dystynkcji pomiędzy zasadami prawa materialnego a zasadami ogólnymi k.p.a. jest w tym kontekście wyjątkowo trafne⁴⁶⁶. Pomiedzy wspomnianymi już ogólnymi zasadami prawa administracyjnego a zasadami ogólnymi k.p.a. widoczny jest pewien związek. Zasady ogólne prawa administracyjnego nie są jednak zamknięte w konkretnych przepisach prawnych, a ich wyodrębnienie oparte jest na wnioskowaniu indukcyjnym z przepisów o charakterze ogólnym, podczas gdy zasady wynikające z k.p.a. zostały wyciągnięte przez ustawodawcę przed nawias regulacji prawnej, a przede wszystkim mają jasno sprecyzowaną i określoną treść⁴⁶⁷.

Niezależnie od powyższego, omawiając zasady ogólnego postępowania administracyjnego należy zwrócić uwagę na fakt, iż wszystkie z nich zostały w dużej mierze wywiedzione zarówno z Konstytucji RP, jak i EKPCz. Wśród naczelných zasad wywodzonych z przepisów Konstytucji RP J. Borkowski wymienił zasadę demokratycznego państwa prawnego (w poczet której wchodzi zasada prawa do procesu oraz prawa do sądu), zasadę praworządności, zasadę proporcjonalności, zasadę równości wobec prawa, a także prawo do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego postępowania, prawo do ochrony dóbr osobistych, prawo wnoszenia petycji, skarg i wniosków do organów władzy publicznej

⁴⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 54.

⁴⁶⁵ J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 40.

⁴⁶⁶ Zob. przytoczony już pogląd [w:] Z. Kmiecik, *Europejska wizja...*, Warszawa 2000, s. 38.

⁴⁶⁷ M. Kotulska, *Zasady prawa...*, Lublin 2011, s. 137.

oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania⁴⁶⁸. W świetle EKPCz za najistotniejsze zasady uznaje się prawo do procesu (po jego uprzedniej transpozycji na płaszczyznę postępowania administracyjnego – *vide*: rozważania zawarte w rozdziale II niniejszej pracy), a w konsekwencji sporu przez sądem, prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do uzyskania szybkiej i wyczerpującej informacji prawnej, prawo realnych możliwości obrony praw i interesów oraz najistotniejsze w kontekście niniejszej pracy – prawo do czynnego (osobistego lub za pośrednictwem pełnomocnika) udziału w postępowaniu⁴⁶⁹.

Przede wszystkim należy podkreślić, że dla ogólnego postępowania administracyjnego ustawodawca na samym początku ustawy przewidział konkretny, zamknięty katalog zasad ogólnych, wśród których wymienia się zasadę praworządności (art. 6 k.p.a.), zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zasadę rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony (art. 7a k.p.a.), zasadę współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b k.p.a.), zasadę pogłębiania zaufania obywateli (art. 8 k.p.a.), zasadę informowania stron (art. 9 k.p.a.), zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), zasadę przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasadę szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.), zasadę polubownego załatwienia sprawy (art. 13 k.p.a.), zasadę pisemności (art. 14 k.p.a.), zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) oraz zasadę sądowej kontroli legalności działań administracji – zasadę trwałości decyzji (art. 16 k.p.a.)⁴⁷⁰. Zasady wymienione w art. 7a, 7b, 8, 13 oraz 15 k.p.a. zostały wprowadzone lub zmodyfikowane w drodze wspomnianej już ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.⁴⁷¹. Ponadto jak już wspomniano zasady ogólne k.p.a. obejmują swoim zakresem każde stadium postępowania administracyjnego, są realizowane za sprawą instytucji procesowych przewidzianych w ustawie, a ich treść rzutuje na pozostałe instytucje procedury administracyjnej. Tym samym można przypisać im miano wyznaczników dla procedury administracyjnej⁴⁷². Warto zwrócić w tym kontekście uwagę na istotny dla opisywanej kwestii i przywołany przez R. Kędziorę wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 1983 r. (sygn. akt I SA 355/83), zgodnie z treścią którego rażąco naruszenie przepisów procedury administracyjnej to niezastosowanie lub też niewłaściwe zastosowanie zasad ogólnych k.p.a., co ma wpływ na uprawnienia stron postępowania⁴⁷³. Wspomniany

⁴⁶⁸ J. Borkowski, *Zasady podstawowe...*, Warszawa 2017, s. 42.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, s. 43-44.

⁴⁷⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2017, s. 18-19.

⁴⁷¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 935.

⁴⁷² R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 97.

⁴⁷³ Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 1983 r., sygn. akt I SA 355/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 40.

autor odniósł się także do funkcji zasad ogólnych k.p.a., wśród których wymienił między innymi ujednolicenie interpretacji konkretnych przepisów, wpływ na działania organów administracji publicznej w kwestii uznania administracyjnego, czy chociażby wypełnienie pewnych luk prawa administracyjnego oraz zagwarantowanie elastyczności działań proceduralnych⁴⁷⁴.

Niewątpliwie przedmiotem niniejszej pracy jest aspekt proceduralny, a nie materialny opisywanej gałęzi prawa. Głównym elementem rozważań będzie bowiem zasada wynikająca z treści k.p.a. Zasady tego typu są normami ogólnie obowiązującymi⁴⁷⁵. Ich istotą jest bowiem wyznaczenie pożądanego wzorca zachowania dla organu administracji publicznej, który prowadzi postępowanie z jednoczesnym pozostawaniem w harmonii z pozostałymi przepisami prawa danej gałęzi. Stanowią one fundament procedury administracyjnej, jej ramy oraz wytyczne⁴⁷⁶. Ich szczególny charakter sprawia, że nie mogą być pojmowane tylko jako rekomendacje, ponieważ ustawodawca nie bez powodu usytuował je na równi z innymi przepisami k.p.a. Tym samym przyjąć należy, że posiadają one wzmocnioną pozycję – z jednej strony mają charakter normatywny i jako normy prawne mogą stanowić samoistną podstawę choćby do stwierdzenia nieważności decyzji, z drugiej strony nie przestają być ogólną rekomendacją dla wszelkich działań organów administracji publicznej. Co prawda zdaniem M. Klimaszewskiego normatywny charakter zasad ogólnych k.p.a. uniemożliwia pojmowanie ich jako zasad dyrektywalnych, jednakże nie można zanegować faktu, że ich treść przenika do całej regulacji k.p.a., przez co nie są one jedynie odrębną, niezależną instytucją procesową⁴⁷⁷. Warto przy tym zauważyć, że brak jest różnic formalnoprawnych pomiędzy tymi zasadami a pozostałymi przepisami zawartymi w k.p.a.⁴⁷⁸. Ich doniosłość prawna znajduje odzwierciedlenie w przebiegu postępowań administracyjnych, w tym postępowania jurysdykcyjnego, natomiast ich zasadniczy charakter wpływa na treść pozostałych przepisów k.p.a. Taką zasadą jest właśnie zasada z art. 10 k.p.a.

⁴⁷⁴ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie...*, Warszawa 2012, s. 97.

⁴⁷⁵ W. Chróścielewski, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 19.

⁴⁷⁶ Zob. S. Tkacz, *Znaczenie orzecznictwa sądów administracyjnych dla współczesnego kształtu oraz pojmowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego* [w:] J. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego, Tom II, cz. 2*, Warszawa 2018, s. 75.

⁴⁷⁷ M. Klimaszewski, *Zasady ogólne...*, Warszawa 2018, s. 21.

⁴⁷⁸ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, Warszawa 2002, s. 19.

3. Przegląd poglądów występujących w literaturze przedmiotu na temat zasady czynnego udziału strony

O ile samo brzmienie art. 10 k.p.a. jest klarowne, to jednak kompleksowa analiza zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym wymaga zapoznania się z poglądami doktryny na jej temat. Jest to konieczne celem określenia zarówno *ratio legis* tego przepisu, jak również zakresu jego zastosowania.

Zdaniem A. Jaskułowskiej, J. Malanowskiego, M. Rypiny oraz M. Wierzbowskiego art. 10 k.p.a. jest zasadą ogólną wyrażającą nakaz „zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym”, który swoim zakresem obejmuje każde stadium postępowania oraz wszystkie jego instancje. Ponadto ma zastosowanie także po zakończeniu postępowania, a nawet w postępowaniach pomocniczych⁴⁷⁹. Zasada ta jest konkretyzowana w obowiązkach organów administracji publicznej, umożliwiających stronie postępowania aktywną partycypację⁴⁸⁰. Natomiast sam udział strony w postępowaniu, zagwarantowany w oparciu o art. 10 k.p.a. stanowi jej prawo, a nie obowiązek, a zatem nie istnieją środki przymuszające stronę do przyjęcia aktywnej postawy w postępowaniu⁴⁸¹. Oczywiście istnieje możliwość odstąpienia od stosowania przedmiotowej zasady przez organy administracji publicznej (art. 10 § 2 k.p.a.), jednakże wiąże się to z obowiązkiem utrwalenia w aktach sprawy adnotacji dotyczącej odstąpienia.

W. Dawidowicz tytułową zasadę (dawniej pod redakcją art. 8 § 1 k.p.a.) nazywał zasadą ogólną udziału strony w postępowaniu wyjaśniającym. W jej ramach autor ten wyróżniał dwa powiązane ze sobą obowiązki organów administracji publicznej względem strony ogólnego postępowania administracyjnego – obowiązek umożliwienia jej zapoznania się z dowodami, materiałami i żądaniami z akt sprawy oraz obowiązek umożliwienia jej wypowiedzenia się co do tych dowodów, materiałów i żądań⁴⁸². Zdaniem W. Dawidowicza opisywana zasada odnosi się zarówno do postępowania przed organami pierwszej, jak i drugiej instancji, a także postępowania wznowieniowego oraz dotyczącego uchylecia i zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej⁴⁸³.

B. Adamiak pisząc o zasadzie czynnego udziału strony stwierdziła, iż jest ona realizacją „konstytucyjnej zasady prawa do procesu”, a zatem ma „rangę zasady

⁴⁷⁹ A. Jaskułowska, J. Malanowski, M. Rypina, M. Wierzbowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 10, pkt II, ppkt 1 oraz pkt V, ppkt 3.

⁴⁸⁰ Ibidem, art. 10, pkt II, ppkt 1 oraz pkt V, ppkt 3.

⁴⁸¹ Ibidem, art. 10, pkt II, ppkt 1 oraz pkt V, ppkt 3.

⁴⁸² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, Warszawa 1962, s. 112-113.

⁴⁸³ Ibidem, s. 114.

konstytucyjnej”⁴⁸⁴. Jako że dotyczy całego toku postępowania, ma zastosowanie od momentu wszczęcia postępowania do jego zakończenia decyzją. Ponadto wiąże się z prawem inicjowania postępowania, wyrażenia zgody na jego prowadzenia oraz wypowiedzania się co do treści żądania. Natomiast czynny udział strony jest szczególnie istotny w postępowaniu wyjaśniającym, które pełni ważną rolę w procesie ustalania stanu faktycznego⁴⁸⁵. Co istotne, prawo strony z art. 10 k.p.a. ma „kapitalne znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego”, a uniemożliwienie stronie udziału „w ustalaniu stanu faktycznego podważa prawidłowość jego ustalenia”⁴⁸⁶. Zdaniem autorki art. 10 k.p.a. nie oznacza jedynie umożliwienia stronie obecności w postępowaniu, ale zapewnienia jej możliwości czynnego w nim udziału⁴⁸⁷. B. Adamiak wskazała także na normatywne ograniczenia stosowania tej zasady, a mianowicie art. 10 § 2 k.p.a. oraz art. 122d § 1 k.p.a., na mocy którego zasada z art. 10 k.p.a. nie jest stosowana w sprawach załatwianych milcząco⁴⁸⁸. Kwestia odstąpienia od stosowania zasady czynnego udziału w sprawach załatwianych milcząco jest jednak przedmiotem odrębnego podrozdziału niniejszej pracy.

R. Kędziora wskazał, że na mocy art. 10 k.p.a. strony mają możliwość czynnego udziału w każdym ze stadiów postępowania, zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak również w toku postępowania odwoławczego⁴⁸⁹. Co więcej, zakres ten obejmuje postępowania z trybu zwykłego, jak również postępowania nadzwyczajne, a także postępowanie prowadzone w trybie art. 106 k.p.a.⁴⁹⁰, przy czym możliwe jest odstąpienie od realizacji zasady czynnego udziału strony w trybie art. 10 § 2 k.p.a.⁴⁹¹ Natomiast sam udział strony w postępowaniu wyjaśniającym umożliwia jej „wpływ na ustalenie stanu faktycznego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sprawy”⁴⁹². Zasada z art. 10 k.p.a. stanowi procesowe uprawnienie strony, a nie jej obowiązek, gdyż obowiązek wynikający z zasady czynnego udziału strony w istocie spoczywa na organie⁴⁹³.

J. Borkowski oraz A. Krawczyk wymienili zasadę czynnego udziału strony jako jedną z zasad, które mają mocniejszy wpływ na przebieg postępowania administracyjnego⁴⁹⁴.

⁴⁸⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 10, pkt 1.

⁴⁸⁵ Ibidem, art. 10, pkt 3.

⁴⁸⁶ Ibidem, art. 10, pkt 3.

⁴⁸⁷ Ibidem, art. 10, pkt 3.

⁴⁸⁸ Ibidem, art. 10, pkt 7, 8.

⁴⁸⁹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 10, pkt I, ppkt 2.

⁴⁹⁰ Ibidem, art. 10, pkt I, ppkt 2.

⁴⁹¹ Ibidem, art. 10, pkt II, ppkt 1.

⁴⁹² Ibidem, art. 10, pkt I, ppkt 2.

⁴⁹³ Ibidem, art. 10, pkt I, ppkt 1.

⁴⁹⁴ J. Borkowski, A. Krawczyk, *Postępowanie zwykłe...*, Warszawa 2020, s. 182.

Autorzy wskazali, że ma ona istotne znaczenie w każdej z faz postępowania, w szczególności „w toku prowadzenia czynności dowodowych i po ich zakończeniu”, a w jej ramach zawierają się konkretne uprawnienia umożliwiające udział w postępowaniu wyjaśniającym (między innymi możliwość wypowiedzenia się co do dowodów czy chociażby możliwość inicjatywy dowodowej)⁴⁹⁵. Same kwestie dotyczące odstąpienia od omawianej zasady autorzy określają za „zakreślone zbyt wąsko”, co w ich ocenie powoduje szkodę w obszarze efektywności prowadzonej procedury⁴⁹⁶. Z poglądem tym jednak nie sposób się zgodzić – większa elastyczność w zakresie odstępowania od tytułowej zasady przez organy administracji publicznej być może przyczyniłaby się do efektywności prowadzonej procedury, ale jednocześnie stworzyłaby wysokie ryzyko nadużywania tej dyspozycji i w efekcie nadmiernego ograniczania udziału stron postępowania w zasadzie z bliżej nieokreślonych względów.

A. Wróbel stwierdził, że prawo do czynnego udziału w postępowaniu jest korelatem obowiązku organu i „obejmuje prawo do podejmowania czynności procesowych mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej”⁴⁹⁷. Obowiązki organu wywodzone z art. 10 k.p.a. dotyczą wszystkich faz postępowania (przy czym obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego dotyczy tylko etapu mającego miejsce po zakończeniu postępowania wyjaśniającego)⁴⁹⁸. Ściślej rzecz ujmując – obowiązek zagwarantowania czynnego udziału w postępowaniu dotyczy fazy wszczęcia tego postępowania, fazy postępowania wyjaśniającego, fazy mającej miejsce między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji, a także fazy wydawania decyzji⁴⁹⁹. A. Wróbel podkreślił również, że obowiązki organów administracji wynikające z zasady z art. 10 k.p.a. mają wyjątkowo szeroki zakres w toku postępowania wyjaśniającego⁵⁰⁰. Natomiast sama zasada z art. 10 k.p.a. dotyczy nie tylko postępowania prowadzonego przez organ pierwszej instancji, ale także postępowań odwoławczych i nadzwyczajnych⁵⁰¹.

O konieczności realizowania zasady z art. 10 k.p.a. w każdym stadium postępowania, zarówno w postępowaniu zwykłym, jak i w trybach nadzwyczajnych pisała także H. Knysiak-Sudyka. Również jej zdaniem zakres przedmiotowej zasady obejmuje wszelkie stadia

⁴⁹⁵ J. Borkowski, A. Krawczyk, *Postępowanie zwykłe...*, Warszawa 2020, s. 184-185.

⁴⁹⁶ Ibidem, s. 185.

⁴⁹⁷ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2021, art. 10, pkt 1.

⁴⁹⁸ Ibidem, art. 10, pkt 2.

⁴⁹⁹ Ibidem, art. 10, pkt 3.

⁵⁰⁰ Ibidem, art. 10, pkt 3.

⁵⁰¹ Ibidem, art. 10, pkt 4.

prowadzonego postępowania⁵⁰², przy czym to w postępowaniu wyjaśniającym zasada czynnego udziału strony powinna być najlepiej realizowana⁵⁰³. Niemniej jednak – w obliczu treści wspomnianego już art. 10 § 2 k.p.a. – nie ma ona charakteru bezwzględnego⁵⁰⁴. Jako że czynny udział w postępowaniu nie stanowi obowiązku strony, to sytuacja, w której strona odmawia wzięcia czynnego udziału w postępowaniu nie może wiązać się z negatywnymi skutkami prawnymi co do treści rozstrzygnięcia, jak również co do przysługujących środków weryfikacji wydanej decyzji⁵⁰⁵. Stwierdzić jednak należy, że o ile sam fakt odmowy wzięcia czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym przez stronę nie powinien rzutować na treść wydanego rozstrzygnięcia, to jednak strona powinna liczyć się z konsekwencjami braku swojego zaangażowania w prowadzone postępowanie. W tym zaś świetle brak aktywności proceduralnej strony może powodować wydanie rozstrzygnięcia niezgodnego z jej oczekiwaniem, np. w sytuacji, gdy strona będąca w posiadaniu zasadniczego dowodu po prostu go nie przedstawi, podczas gdy organ administracji publicznej nie będzie miał do niego dostępu. Taki stan rzeczy doprowadzi zatem do sytuacji, w której odmowa wzięcia aktywnego udziału w postępowaniu administracyjnym przez stronę w pewnym sensie będzie rzutowała na treść wydanego rozstrzygnięcia, a to pomimo braku wadliwości samej decyzji.

P. Krzykowski słusznie zauważył, że k.p.a. nie przewiduje „instytucji zamkniętego postępowania przygotowawczego”, co obliguje organy administracji publicznej do realizowania postanowień art. 10 k.p.a. w każdym stadium postępowania administracyjnego, a to bez względu na to, czy toczy się ono przed organem pierwszej, czy też drugiej instancji. Z tych też względów omawiana zasada ma charakter szczególny⁵⁰⁶. W oparciu o przedmiotową zasadę organy administracji publicznej są zobowiązane zapewnić każdemu podmiotowi legitymującemu się statusem strony czynny udział w postępowaniu administracyjnym⁵⁰⁷.

W ocenie J. Wegner prawo do czynnego udziału strony może być realizowane za pomocą „różnych gwarancji procesowych”, które zapewniają stronie aktywność w postępowaniu oraz udział w czynnościach procesowych, a nadto obejmuje różne kategorie spraw. Zasada z art. 10 k.p.a. wyraża nie obowiązek, a prawo strony, z którego strona w istocie

⁵⁰² H. Knysiak-Sudyka [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 10, pkt I, ppkt 2.

⁵⁰³ Ibidem, art. 10, pkt I, ppkt 4.

⁵⁰⁴ Ibidem, art. 10, pkt II, ppkt 8.

⁵⁰⁵ Ibidem, art. 10, pkt 1.

⁵⁰⁶ P. Krzykowski [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60. Tom I*, Lex 2020, art. 10, pkt I, ppkt 3.

⁵⁰⁷ Ibidem, art. 10, pkt II, ppkt 1.

może nie skorzystać⁵⁰⁸. Sama realizacja opisywanej zasady przejawia się zarówno w inicjowaniu postępowania, wypowiedaniu się odnośnie do jego przedmiotu, jak również w możliwości dostępu do akt sprawy oraz uczestniczenia w czynnościach organów administracji publicznej⁵⁰⁹. Natomiast konsekwencje naruszenia omawianej zasady uzależnione są od zakresu oraz wpływu uchybienia na treść wydanego rozstrzygnięcia⁵¹⁰.

A. Matan wskazał na szczególnie charakter zasady czynnego udziału strony, który wynika ze specyfiki postępowania administracyjnego. W postępowaniu tym organ administracji publicznej jest niejako rzecznikiem interesu publicznego jednocześnie powołanym do rozstrzygnięcia sprawy, co wiąże się z koniecznością dopuszczenia przez ten organ strony do wszelkich możliwych czynności mających miejsce w postępowaniu⁵¹¹. Z obowiązkami organu administracji publicznej wynikającymi z art. 10 k.p.a. skorelowane są uprawnienia strony, to jest prawo do czynnego udziału oraz prawo do wypowiedzenia się co do materiału dowodowego⁵¹². Wspomniany autor dokonał podziału poszczególnych obowiązków składających się na opisywaną zasadę i tak – przykładowo – fazę wszczęcia postępowania połączył on z prawem do inicjatywy procesowej, fazę postępowania wyjaśniającego z prawem do zgłaszania dowodów, fazę pomiędzy zakończeniem postępowania wyjaśniającego a podjęciem rozstrzygnięcia z umożliwieniem stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, natomiast w fazie podejmowania rozstrzygnięcia wskazał na ograniczone stosowanie przedmiotowej zasady⁵¹³. Zdaniem tego autora zasada z art. 10 k.p.a. dotyczy także postępowania odwoławczego, postępowań nadzwyczajnych oraz trybu z art. 106 k.p.a.⁵¹⁴ Natomiast samo naruszenie omawianej zasady stanowi kwalifikowaną wadę procesową⁵¹⁵.

L. Żukowski istotę zasady czynnego udziału wiązał z tym, że dzięki niej postępowanie administracyjne jest uzupełniane elementami kontradyktoryjności. Z uwagi na to, że postępowanie administracyjne odpowiada modelowi inkwizycyjnemu (organ administracji publicznej w pewnym sensie działa jako „sędzia we własnej sprawie”),

⁵⁰⁸ J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 10, pkt 2.

⁵⁰⁹ Ibidem, art. 10, pkt 2.

⁵¹⁰ Ibidem, art. 10, pkt 4.

⁵¹¹ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 10, pkt 1.

⁵¹² Ibidem, art. 10, pkt 3.

⁵¹³ Ibidem, art. 10, pkt 4.

⁵¹⁴ Ibidem, art. 10, pkt 5.

⁵¹⁵ Ibidem, art. 10, pkt 7.

dopuszczenie w tym postępowaniu elementów kontradiktoryjności jest szczególnie istotne. Z poglądem tym należy się zgodzić, bo właśnie dzięki zasadzie z art. 10 k.p.a. strona ma szansę obrony swoich interesów. Samo zapewnienie stronom czynnego udziału jest natomiast możliwe między innymi dzięki uprawnieniom takim jak możliwość wglądu do akt sprawy czy też zgłaszania wniosków dowodowych, natomiast podstawową sankcją za naruszenie tej zasady jest wznowienie postępowania⁵¹⁶.

Z. Janowicz z zasadą czynnego udziału strony połączył „prawo do kształtowania wspólnie z organem przebiegu postępowania i jego wyniku (...)”⁵¹⁷. Prawo to jest zagwarantowane za pomocą przedmiotowej zasady oraz przepisów szczegółowych k.p.a. Wspomniany autor pisząc o prawach (*ergo* uprawnieniach) wymienił między innymi prawo zgłaszania dowodów oraz prawo do bycia zawiadomioną o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu. Jednocześnie podkreślił, że odstępianie od przedmiotowej zasady stanowi wyjątek, a jej naruszenie skutkuje wznowieniem postępowania⁵¹⁸.

Zdaniem Z. Niewiadomskiego oraz K. Jaroszyńskiego zasada czynnego udziału strony jest obowiązkiem organu, któremu odpowiada prawo strony. Zasada ta jako element kontradiktoryjności obecny w k.p.a. łączy model inkwizycyjny postępowania administracyjnego⁵¹⁹. Co więcej, obowiązek wynikający z art. 10 k.p.a. spoczywa na organie administracji publicznej na każdym etapie postępowania, tj. od momentu wszczęcia postępowania aż do zakończenia. Natomiast zasada czynnego udziału strony jest realizowana za pomocą pozostałych przepisów k.p.a.⁵²⁰

M. Sieniuc wskazała, że zasada z art. 10 k.p.a. stanowi jedną z najistotniejszych zasad ogólnych, które regulują postępowanie administracyjne⁵²¹. Ponadto ma ona zasadnicze znaczenie dla procedury administracyjnej, począwszy od jej wszczęcia aż do zakończenia, albowiem strona poprzez swój udział wpływa nie tylko na przebieg postępowania, ale także na treść rozstrzygnięcia. Uniemożliwienie stronie udziału stanowi podstawę

⁵¹⁶ L. Żukowski, *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Lex 1999, art. 10, pkt 1-2.

⁵¹⁷ Z. Janowicz, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Lex 1996, art. 10, pkt 2.

⁵¹⁸ *Ibidem*, art. 10, pkt 2, 4.

⁵¹⁹ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, *Zasady ogólne* [w:] E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018, s. 51.

⁵²⁰ *Ibidem*, s. 51.

⁵²¹ M. Sieniuc, *Klasyfikacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego* [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego, Tom II, cz. 2*, Warszawa 2018, s. 380.

wznowieniową⁵²². Sama istota zasady sprowadza się do umożliwienia stronie czynnego udziału na każdym etapie postępowania oraz zapewnienia jej możliwości „wypowiedzenia tzw. ostatniego słowa” zanim w sprawie zostanie wydane rozstrzygnięcie, co sprawia, że zasada ta pełni ważną rolę w obronie interesów strony⁵²³.

Zdaniem S. Rozmaryna tytułowa zasada uznawana jest za jedną z najważniejszych zasad ogólnych k.p.a., której celem jest każdorazowe zapewnienie stronie możliwości przedstawienia stanowiska oraz jego obrony zanim dojdzie do wydania decyzji administracyjnej, niezależnie od charakteru prowadzonej sprawy⁵²⁴. Dotyczy ona nie tylko postępowania przed organem pierwszej instancji, lecz również postępowania prowadzonego w drugiej instancji, a także trybów nadzwyczajnych⁵²⁵.

M. J. Nowak opisując zasadę czynnego udziału strony nawiązał do wyroku NSA z 14 czerwca 2016 r. (sygn. akt II OSK 2473/14), w którym NSA stwierdził, że „obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji”⁵²⁶. Wspomniany autor wskazał jednak, że zasada z art. 10 k.p.a. nie może być pojmowana jako nieograniczona (nie może kolidować np. z zasadą szybkości postępowania z art. 12 k.p.a.)⁵²⁷.

Powyższy przegląd literatury obrazuje kluczową rolę zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zasada ta jest fundamentalną regułą, dzięki której podmioty legitymujące się statusem strony mają szansę wpływać na przebieg procedury oraz treść wydawanych rozstrzygnięć w przyjętym modelu postępowania administracyjnego. Pomimo, że zastosowanie art. 10 k.p.a. doznaje pewnych ograniczeń, ograniczenia te należy traktować jako wyjątek od obowiązującej reguły. Zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym powinna być stosowana na każdym etapie postępowania w każdym z trybów, a nawet w zakresie niektórych uprawnień po zakończeniu postępowania. Należy przychylić się do poglądów, zgodnie z którymi prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu pełni zasadniczą rolę w procedurze administracyjnej. Zasada ta nie ma prymatu nad wszelkimi pozostałymi zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, jednakże w przypadku ich kolizji to rolę organu

⁵²² M. Sieniuc, *Klasyfikacja zasad...*, Warszawa 2018, s. 391.

⁵²³ Ibidem, s. 399.

⁵²⁴ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1961, nr 12, s. 895.

⁵²⁵ Ibidem, s. 897.

⁵²⁶ Wyrok NSA z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2473/14, CBOSA.

⁵²⁷ M. J. Nowak, *Zasady ogólne* [w:] M. J. Nowak, Z. Olech, Z. Tokarzewska-Żarna, A. Zimnicka, *KPA. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 56-57.

jest stosowne ich wyważenie. Fakt, że doznaje ona stosunkowo niewielkich ograniczeń nie powinien być jednak pochytywany jako zjawisko negatywne. Wręcz przeciwnie – jest to stan pożądany. Zasady czynnego udziału strony nie należy zbyt silnie ograniczać, ponieważ jest ona gwarantem aktywnej partycypacji jednostki w konkretnym postępowaniu. Nie sposób również stwierdzić, że przewlekłość postępowań administracyjnych jest skutkiem nadmiernego uwzględniania tej właśnie zasady, szczególnie, że jej zastosowanie jest w zasadzie uzależnione od przebiegu procedury. Pomimo szerokiego zakresu stosowania art. 10 k.p.a. nie można uznać, że ma on charakter bezwzględny. Niezależnie od powyższego, postanowienia art. 10 k.p.a. są pewnego rodzaju narzędziem procesowym, w które to narzędzie ustawodawca pośrednio wyposaża stronę. Pośrednio, albowiem jak wskazuje sama treść powołanego przepisu stanowi on o obowiązku organu, nie zaś o prawie strony. Prawo strony jest w tym przypadku treścią wtórną, co jednak nie może w żaden sposób marginalizować jego istoty.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że z art. 10 k.p.a. jasno wynika, iż ustawodawca nakłada obowiązek na organy administracji publicznej. Zgodnie z treścią zasady czynnego udziału strony to organ administracji publicznej musi podejmować takie działanie, które zapewni stronie czynny udział w sprawie⁵²⁸. O obowiązkach organów administracji publicznej wynikających z zasady czynnego udziału strony (a sprowadzających się do zapewnienia stronie zarówno czynnego udziału w postępowaniu, jak również możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań) pisała B. Adamiak⁵²⁹. Na tożsame obowiązki wynikające z zasady czynnego udziału strony, a spoczywające na organie administracji publicznej wskazał także R. Kędziora, jednocześnie łącząc je z uprawnieniami procesowymi stron postępowania⁵³⁰. Również P. Krzykowski pisał, że omawiana zasada nakłada na organ obowiązek zagwarantowania czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym każdemu podmiotowi legitymującemu się statusem strony⁵³¹, a odstąpienie od niej możliwe jest tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną⁵³². W konsekwencji przyjąć

⁵²⁸ A. Jaskułowska, J. Malanowski, M. Rypina, M. Wierzbowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 10, pkt II.

⁵²⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 10, pkt 2.

⁵³⁰ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 10, pkt I, ppkt 1.

⁵³¹ P. Krzykowski [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-6. Tom I*, Lex 2021, art. 10, pkt II, ppkt 1.

⁵³² P. Krzykowski [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-6. Tom I*, Lex 2021, art. 10, pkt II, ppkt 2.

należy, że art. 10 k.p.a. stanowi o obowiązku organu, a nie o prawie strony. Niemniej jednak prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu jest korelatem obowiązku organu administracji publicznej i choć nie zostało ono wskazane *expressis verbis* w treści omawianego przepisu, to jednak z niego wynika. Właśnie z uwagi na fakt, że prawo to jest niejako wtórne względem obowiązku organu, a art. 10 k.p.a. pozostaje w ścisłym związku z treścią tego prawa, na omawianą zasadę należy spojrzeć z zupełnie innej perspektywy. Oczywiście jest, że na organie administracji publicznej ciąży obowiązek określony w treści art. 10 k.p.a., ale kluczowe jest to, że na mocy powołanego przepisu strona posiada prawo, z którego może czynić użytek w toku postępowania. Prawo to wiąże się z wiązką uprawnień je konkretyzujących, a dających stronie pełną paletę możliwości procesowych. Organ administracji publicznej zobowiązany jest natomiast zapewnić stronie takie warunki, w których z uprawnień tych będzie mogła skorzystać. Jednak to właśnie prawo strony, a w konsekwencji jej uprawnienia nadają zasadzie czynnego udziału strony rzeczywisty wymiar i z tych właśnie względów zasługują na szczegółowe omówienie.

4. Podmiotowe i przedmiotowe elementy konstrukcji prawnej zasady czynnego udziału strony

Na wstępie niniejszych rozważań podkreślić należy, że zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, będąca pierwotną zasadą stosowania prawa, jako norma-zasada odznacza się szczególną budową⁵³³. W literaturze nadal występują spory dotyczące koncepcji budowy norm prawnych, przez co reprezentowane są dwie koncepcje – 1) koncepcja trójelementowej budowy normy prawnej oraz 2) koncepcja norm sprzężonych. Zgodnie z pierwszą koncepcją norma prawna składa się z hipotezy, dyspozycji oraz sankcji. W myśl drugiej koncepcji norma prawna ma dwuczłonową budowę. Pomimo, że składa się tylko z hipotezy oraz dyspozycji, to nadal możliwe jest wyróżnienie norm sankcjonowanych oraz sankcjonujących⁵³⁴. Sankcja jest już zatem normą odrębną. Aby przybliżyć konstrukcję prawną tytułowej normy-zasady (aspekt przedmiotowy), w pierwszej kolejności należy odnieść się do jej aspektu podmiotowego.

⁵³³ J. Borkowski, *Zasady podstawowe...*, Warszawa 2017, s. 44.

⁵³⁴ J. Niesiołowski [w:] J. Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2017, s. 188.

Hipoteza zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym określa wprost jej adresata bezpośredniego. W przypadku opisywanej zasady jest to **organ administracyjny** (będący jednocześnie jej proceduralnym realizatorem), niemniej jednak w hipotezie wskazano także adresata pośredniego, którym jest **strona ogólnego postępowania administracyjnego**. Ponieważ organ konkretyzuje normy prawne względem jednostki (strony postępowania), to podmiotem uprawnionym na mocy niniejszej zasady staje się także jednostka legitymująca się interesem prawnym w sprawie, a korzystająca z wiązki uprawnień wynikających z normy prawnej. Prawo to, co zostanie rozwinięte poniżej, jest korelatem obowiązków organu administracji publicznej⁵³⁵, a każde działanie tego organu jest jednocześnie wieloaspektowym procesem o złożonym charakterze. Proces ten przebiega przy udziale ludzi, przez co jest subiektywny i głęboko aksjologiczny⁵³⁶. Decyzja administracyjna natomiast w pełni kształtuje sytuację administracyjnoprawną jednostki, której przysługują prawnie chronione wartości.

Skoro organ administracji publicznej jest bezpośrednim adresatem opisywanej zasady, musi być zarówno zobowiązany, jak i uprawniony przez ustawodawcę do jej faktycznej realizacji. Zgodnie z doktryną kompetencje organów administracji publicznej dzielą się na kompetencję ogólną oraz szczególną. Przez kompetencję ogólną rozumiana jest zdolność prawna organu do załatwiania spraw administracyjnych w ogóle, natomiast kompetencja szczególna oznacza zdolność prawną niezbędną do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej przez organ właściwy do jej załatwienia⁵³⁷. W ogólnym postępowaniu administracyjnym, zgodnie z brzmieniem art. 1 pkt 1) i 2) k.p.a., kompetencja ogólna została przyznana organom administracji publicznej, jak również innym organom państwowym i innym podmiotom powołanym z mocy prawa lub na podstawie porozumień do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy⁵³⁸.

Interes prawny, którym dysponuje strona jest silnie związany z założeniami ustawodawcy – jego zamierzeniem powinno być kształtowanie sytuacji prawnej jednostki przy jednoczesnej ochronie wartości zabezpieczanych normami prawa administracyjnego materialnego. Tymczasem do momentu wydania decyzji administracyjnej (konkretyzującej normę i kształtującej sytuację prawną jednostki), interes prawny ma charakter czysto

⁵³⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1155/13, CBOSA.

⁵³⁶ M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 69-71.

⁵³⁷ B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Tom 9*, Warszawa 2017, s. 112.

⁵³⁸ Ibidem, s. 113.

potencjalny⁵³⁹. Opisywana zasada nie dotyczy jedynie tylko tych podmiotów ujawnionych w dacie wszczęcia postępowania administracyjnego, ale także podmioty, które pojawiają się na późniejszym jego etapie. Przykładem tego typu sytuacji może być chociażby występowanie w sprawie pełnomocnika działającego w imieniu strony postępowania administracyjnego. Wówczas niewątpliwie i względem tego podmiotu wyżej wymieniona zasada będzie odgrywać kluczową rolę, o czym wspomnieli już W. Chróścielewski oraz J. P. Tarno⁵⁴⁰. Autorzy publikacji przytoczyli w tym kontekście wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 2401/97), w myśl którego zbyt późne powiadomienie pełnomocnika strony o terminie do zapoznania się z aktami sprawy uniemożliwia, a wręcz utrudnia powzięcie stosownej czynności, a tym samym oznacza pominięcie strony w toku postępowania⁵⁴¹. Nie ma przy tym znaczenia, czy uprzednio powiadomiona została o tym fakcie strona, gdyż to pełnomocnik staje się adresatem pewnych obowiązków i uprawnień procesowych, których skutki dotyczą bezpośrednio strony postępowania. To zaś czyni pełnomocnika adresatem działań podejmowanych przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie, natomiast działania samego pełnomocnika powodują już skutki procesowe dla strony postępowania. Sama kwestia uznania podmiotu za stronę postępowania jest jedną z najistotniejszych kwestii procedury administracyjnej. Każde stadium postępowania administracyjnego charakteryzuje się ścisłym związkiem z prawidłową realizacją zasady informowania strony⁵⁴². Dlatego właśnie ustalenie kręgu stron postępowania jest tak istotne. Już samo niedopuszczenie strony do udziału w czynnościach postępowania powoduje naruszenie jej prawa oraz powstanie wady procesowej, a tym samym obliguje do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a.⁵⁴³. Jest to gwarancja realizacji opisywanej zasady. Pominięcie zasady czynnego udziału strony jest możliwe tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie, wśród których jako przykład wymienić można art. 122d k.p.a. (milczące załatwienie sprawy).

Z art. 10 k.p.a. wywieść można dwa zasadnicze elementy treściowe, które zostały już wcześniej wspomniane – obowiązki ciążące na organach prowadzących postępowanie, jak i prawa przewidziane dla stron postępowania administracyjnego, a ściśle skorelowane

⁵³⁹ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego – studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 36-45.

⁵⁴⁰ W. Chróścielewski, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, Warszawa 2002, s. 25.

⁵⁴¹ Wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 2401/97, Lex nr 40694.

⁵⁴² H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

⁵⁴³ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 1142/11, CBOSA.

z tymi obowiązkami. Zgodnie z treścią wskazanego artykułu, „organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”⁵⁴⁴. Oznacza to, że obowiązkiem organu jest każdorazowe zapewnienie stronie ogólnego postępowania administracyjnego udziału w kolejnych stadiach postępowania poprzez jej należyte zawiadamianie o przebiegu postępowania i czynnościach podejmowanych w jego toku. W literaturze przedmiotu wskazano, że zasada wyrażona w art. 10 k.p.a. stanowi o obowiązku organu administracji publicznej, zapewniając jednocześnie stronie możliwość udziału we wszystkich czynnościach postępowania. Na jej podstawie strona równolegle zyskuje takie uprawnienie, z którego może korzystać wedle własnej woli⁵⁴⁵. W konsekwencji to właśnie ona wybiera środki obrony w procesie, a organ administracji publicznej pozostaje zobowiązany do wyjaśnienia sprawy oraz zawiadamiania o czynnościach, w których strona może lub musi wziąć udział⁵⁴⁶.

Analizując zasadę czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym warto na chwilę powrócić do pojęcia „zasady prawa”. Przyjmuje się, że „zasada prawa” jest obowiązującą normą prawną wówczas, gdy spełnia następujące przesłanki – przejawia się wprost lub słownie w przepisach zawartych w obowiązujących aktach normatywnych, wynika z innych zasad prawa, jest rezultatem indukcji reguł prawnych lub stanowi odzwierciedlenie stanowiska reprezentantów doktryny prawniczej i judykatury⁵⁴⁷. Skoro zatem zasada czynnego udziału strony jest zasadą prawa, powinna być przede wszystkim rozumiana jako norma prawna o charakterze dyrektywalnym. W treści danej zasady to hipoteza określa krąg adresatów, co do których organ się odnosi (w danym przypadku, jak już wskazano, adresatem bezpośrednim normy jest organ administracji publicznej, a pośrednim – strona postępowania). Natomiast dyspozycja wskazuje na sposób jej realizacji (obowiązek zapewnienia stronom przez organ administracji publicznej czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, materiałów i żądań przed wydaniem decyzji w sprawie w przypadku braku wystąpienia okoliczności wyłączających istnienie obowiązku). Zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest zatem zasadą o dwóch biegunach – na jednym z nich znajduje się organ administracji publicznej wraz ze wszelkimi

⁵⁴⁴ Art. 10 § 1 k.p.a.

⁵⁴⁵ J. Borkowski, *Zasady podstawowe...*, Warszawa 2017, s. 49.

⁵⁴⁶ Ibidem, s. 49.

⁵⁴⁷ G. Maroń, *Legitymizacja zasad prawa* [w:] A. Samonek (red.), *Teoria prawa między nowoczesnością a ponowoczesnością*, Warszawa 2013, s. 247.

obowiązkami na nim ciążącymi, na drugim strona postępowania, będąca adresatem pośrednim normy i beneficjentem praw z niej wywodzonych. Uznać przy tym należy, że zasada czynnego udziału strony jest zasadą-dyrektywą (wyraźnie określoną w tekście prawnym), ale jej specyficzny charakter sprawia, że elementu sankcjonującego normy wynikającej z przepisu należy poszukiwać w pozostałych uregulowaniach k.p.a. Ustawodawca bowiem rozczłonkował normę prawną wynikającą z tytułowej zasady w ten sposób, iż element sankcjonujący istnieje, choć nie wynika wprost z art. 10 § 1 k.p.a. Sankcjonowanie norm procesowych sprowadza się do uznania za wadliwe rozstrzygnięć wydanych z naruszeniem przepisów procedury. Doszło zatem do fragmentaryzacji opisywanej normy, której zakres wykracza poza literalne brzmienie art. 10 § 1 k.p.a. i której sankcja przewidziana jest przez inne przepisy k.p.a. W tym kontekście omawianej zasadzie bliżej jest do koncepcji norm sprzężonych. Aby jednak odkodować pełną treść norm wynikających z zasady czynnego udziału strony, konieczne jest ich holistyczne ujęcie (a zatem musi dojść do ich odkodowania, co z kolei można łączyć ze szczególną koncepcją derywacyjną wykładni).

Podkreślenia wymaga fakt, iż w teorii prawa norma prawna, która nie jest związana z normą sankcjonującą nazywana jest *lex imperfecta*⁵⁴⁸. Nie można jednak stwierdzić, że zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym w ogóle nie jest sankcjonowana. Przypisanie jej sankcji jest możliwe przy zastosowaniu pozostałych przepisów k.p.a., które wpływają na jej skuteczne egzekwowanie. Nie należy jednak poszukiwać jakichkolwiek sankcji wyrażonych literalnie w omawianym przepisie. Zasady prawa są normami o szczególnym znaczeniu dla całego systemu prawa lub jego poszczególnych gałęzi i jako takie są nadrzędne wobec pozostałych zapisów aktów prawnych, co rzutuje na potencjalną możliwość ich realizacji za pomocą obowiązujących w danej gałęzi prawa treści normatywnych.

Należy zauważyć, iż strona dysponująca uprawnieniami wywiedzionymi z art. 10 k.p.a. może, lecz nie musi z nich skorzystać. Ich realizacja jest w pełni zależna od woli jednostki i jej wyboru (co oznacza jej aktywny lub bierny udział w postępowaniu)⁵⁴⁹. Skoro zaś zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest równoznaczna z istnieniem pewnych obowiązków (obowiązki organu) oraz praw (prawa przypisane stronie), oznacza to, że z samego prawa gwarantowanego stronie przez ustawodawcę można wyodrębnić szereg uprawnień, które to prawo kreują. Różnica pomiędzy

⁵⁴⁸ Z. Ziemiński, *Normy postępowania* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 44.

⁵⁴⁹ J. Borkowski, *Zasady podstawowe...*, Warszawa 2017, s. 49.

„prawem” a „uprawnieniem” jest przy tym znacząca, choć drogą najprostszej interpretacji wywnioskować można, że dane prawo jako pojęcie nadrzędne względem uprawnień z niego wywiedzionych jest nie tylko bezpośrednim źródłem tychże uprawnień, ale i ich głównym spoiwem. W literalnym ujęciu przez „prawo” rozumie się uprawnienie przysługujące komuś zgodnie z obowiązującymi przepisami⁵⁵⁰, podczas gdy „uprawnienie” to prawo do czegoś przysługujące komuś lub jemu nadane⁵⁵¹. Oznacza to, że oba pojęcia są od siebie zależne, a nawet częściowo tożsame, choć zgodnie z zasadami logicznego rozumowania przyjąć należałoby teorię, jakoby uprawnienia – jako pojęcia podrzędne – wywodziły się z praw dla nich nadrzędnych. Innymi słowy, jedno prawo może być źródłem wielu uprawnień. W świetle powyższych rozważań zasada czynnego udziału strony rozumiana jako prawo jednostki kreuje szereg uprawnień dla tej jednostki (a częściowo także dla organu administracji publicznej). Jak wskazał M. Bogusz w rozumieniu prawa administracyjnego „uprawnienie administracyjnoprawne” jest uprawnieniem wynikającym w sposób pośredni lub bezpośredni z normy prawa administracyjnego i stanowiącym rodzajową postać uprawnienia, oznaczającego (w teorii prawna) możliwość zachowania się w określony przez prawo sposób⁵⁵². Autor zwrócił uwagę na istotne elementy opisywanego pojęcia, analizowanego w ujęciu teoretycznoprawnym. Wskazał między innymi na fakt, iż wynika ono z normy prawnej, wyraża swobodę zachowania się w przepisany sposób (a nie powinność), nawiązuje do sfery behawioralnej, odnosi się do konkretnego adresata lub adresatów, zapewnia im swobodę wyboru zachowań oraz nie wiąże się z żadną sankcją prawną⁵⁵³. Konieczne jest przy tym rozróżnienie uprawnień administracyjnych o charakterze materialnoprawnym od uprawnień administracyjnych o charakterze proceduralnym. Uprawnienia administracyjne o charakterze proceduralnym są realizowane w toku postępowań administracyjnych. Stanowią narzędzie umożliwiające jednostce stworzenie korzystnej dla niej sytuacji prawnej⁵⁵⁴.

Tymczasem „obowiązek administracyjny” jest definiowany jako taki obowiązek prawny, który wynika w sposób bezpośredni lub pośredni z normy prawa administracyjnego materialnego oraz jest nakładany w drodze decyzji administracyjnej przy pozostawieniu jego

⁵⁵⁰ Definicja pojęcia „prawo” [w:] Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/prawo.html> (dostęp z dnia 2 marca 2021 r.).

⁵⁵¹ Definicja pojęcia „uprawnienie” [w:] Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/uprawnienie.html> (dostęp z dnia 2 marca 2021 r.).

⁵⁵² M. Bogusz [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 281.

⁵⁵³ Ibidem, s. 282.

⁵⁵⁴ D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Tom 7*, Warszawa 2017, s. 250-252.

kontroli organowi administracji publicznej⁵⁵⁵. Są to jedne z kilku cech obowiązku administracyjnego wskazanych przez M. Bogusza. Niemniej jednak już na obecnym etapie można zauważyć, że obowiązek organu administracji publicznej wynikający z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie może być utożsamiany z obowiązkiem administracyjnym *in genere*. Obowiązek ciążyący na organie administracji publicznej w tym przypadku nie jest obowiązkiem ustalonym w drodze decyzji, a wynika wprost z przepisów k.p.a. Ma zatem wiążący charakter normatywny i zupełnie inne źródło. W gruncie rzeczy ma to silny związek z kompetencją szczególną danego organu administracji publicznej do prowadzenia postępowania – relacja materialnoprawna istniejąca pomiędzy organem administracji publicznej a jednostką ma nie tylko konsekwencje prawne w sferze prawa jednostki, ale także w sferze obowiązku organu, czyniąc go podmiotem zobowiązanym do podejmowania pewnych czynności względem strony postępowania⁵⁵⁶. Samo pojęcie „obowiązku” występuje pod dwoma postaciami: nakazu (postać pozytywna) oraz zakazu (postać negatywna)⁵⁵⁷. Ich źródłem może być tylko przepis o randze ustawowej, a tak jest w przypadku art. 10 k.p.a. Przepis ten wprost wskazuje na nakazane organowi administracji publicznej działania zmierzające do zapewnienia stronie czynnego udziału, niebędące jedynie ogólnym obowiązkiem wynikającym z właściwości tego organu⁵⁵⁸. W teorii prawa, na co zwrócił już uwagę T. Gałkowski, „obowiązkiem” określa się sposób, w jaki norma prawna wyznacza zachowanie adresata tej normy, przy czym niezachowanie się zgodnie z treścią wyrażonego w normie prawnej obowiązku stanowi jej niespełnienie⁵⁵⁹. Gdy zachowanie adresata normy jest należne innej osobie przez wzgląd na posiadane przez nią prawo, jest to tzw. obowiązek koniecznego zachowania się adresata⁵⁶⁰. Tego typu obowiązek prawny stanowi zobowiązanie i jest ściśle powiązany z uprawnieniem drugiej strony danego stosunku prawnego⁵⁶¹. Pomiędzy obowiązkiem jednego podmiotu a uprawnieniem drugiego podmiotu dochodzi zatem do korelacji.

Przenosząc powyższe rozważania na płaszczyznę niniejszej pracy stwierdzić należy, że z opisywanym obowiązkiem organu administracji publicznej, wywiedzionym

⁵⁵⁵ M. Bogusz [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa materialnego administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 125.

⁵⁵⁶ B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 117-118.

⁵⁵⁷ M. Górski, *Nakaz i zakaz* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Tom 7*, Warszawa 2017, s. 232-233.

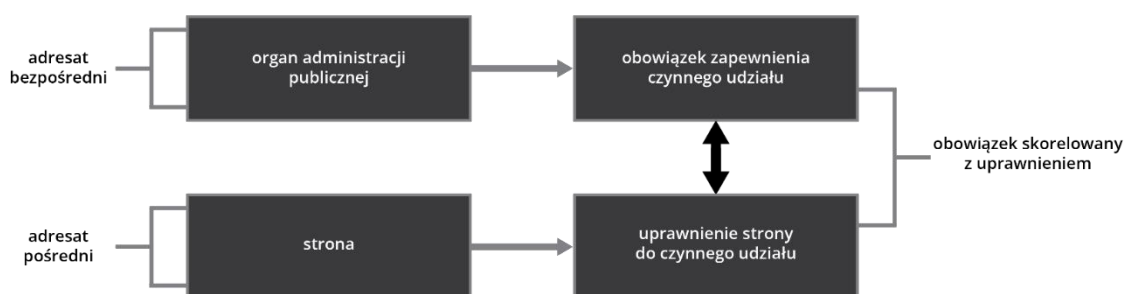
⁵⁵⁸ *Ibidem*, s. 234.

⁵⁵⁹ T. Gałkowski, *Obowiązek – „imię wzniosłe i wielkie”* [w:] *Prawo-obowiązek*, Warszawa 2007, s. 91.

⁵⁶⁰ *Ibidem*, s. 92.

⁵⁶¹ *Ibidem*, s. 92.

z treści zasady z art. 10 k.p.a. sprzężone są prawa i uprawnienia strony. Istotą zależności prawa od obowiązku obrazuje chociażby art. 89 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „organ administracji publicznej przeprowadzi, z urzędu lub na wniosek strony, w toku postępowania rozprawę, w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa”. Oznacza to, że organ administracji publicznej ma obowiązek wyznaczenia i przeprowadzenia rozprawy z urzędu, gdy ziszczą się przesłanki umożliwiające tego realizację, jak również na wniosek strony postępowania administracyjnego, gdy strona taki wniosek złoży oraz gdy stan faktyczny sprawy będzie za tym przemawiał. Zauważyć należy, że to właśnie strona ogólnego postępowania jest podmiotem, który może zawnieioskować o przeprowadzenie rozprawy. Pomimo, że wniosek ten będzie podlegał ocenie organu, sama możliwość jego złożenia przez stronę nie budzi wątpliwości. Oznacza to, że strona ma realne prawo skorelowane z obowiązkiem organu i jest to prawo (o czym już wspomniano) o charakterze dwustronnym. Tym samym skoro zasada czynnego udziału strony powinna być pojmowana jako dyrektywa adresowana w pierwszej kolejności do organu administracji publicznej (adresat bezpośredni), a w drugiej kolejności do strony postępowania (adresat pośredni), to przyjęć należy, iż jej konstrukcja prawna wygląda następująco:



W konkluzji dostrzec można cztery podstawowe elementy, stanowiące trzon opisywanej zasady, a mianowicie fakt, iż jest ona dyrektywą (normatywnym nakazem – **pierwszy element**), w myśl której organ administracji publicznej (czyli adresat bezpośredni – **drugi element**) obowiązany jest zapewnić stronie (czyli adresatowi pośredniemu – **trzeci element**) czynny udział postępowaniu (tj. dać uprawnienie i stworzyć warunki do jego realizacji – **czwarty element**).

Powyższe prowadzi do wniosku, iż **z zasadą czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym łączyć należy taki nakaz ustawodawcy, aby organ**

administracji publicznej jako adresat bezpośredni tej dyrektywy realizując swoje ustawowe obowiązki umożliwił stronom postępowania (adresatom pośrednim) czynny udział w postępowaniu poprzez zapewnienie odpowiednich warunków pozwalających na realizację przysługujących im uprawnień. Takie działanie organów administracji publicznej zagwarantowałoby stronom możliwość dokonywania świadomego wyboru co do ich aktywnego lub biernego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a także skutecznego egzekwowania ich praw. Żądania stron pozostają sprzężone z obowiązkami organów administracji publicznej, a obowiązki organów łączą się z prawami stron. Prawa te odnoszą się do każdego ze stadiów ogólnego postępowania administracyjnego i na każdym z jego etapów powiązane są z różnymi wiązkami uprawnień. Bezpodstawne pominięcie tych praw często powoduje silne skutki dla całej procedury. Natomiast to dalsze postanowienia k.p.a. nadają opisywanej zasadzie sens i pozwalają na jej pełniejszą realizację. Zasada ta nie dotyczy bowiem jedynie postępowania prowadzonego przed organem pierwszej instancji, ale również postępowania odwoławczego oraz trybów nadzwyczajnych⁵⁶². Jest to równoznaczne z jej obecnością na każdym ze stadiów postępowania, w każdej z instancji i w każdym z trybów. Tym samym powinna być ona przestrzegana od momentu wszczęcia postępowania, poprzez postępowanie wyjaśniające (dowodowe), aż do samego rozstrzygnięcia. Zgodnie z treścią zasady czynnego udziału strony organ administracji publicznej ma obowiązek zawiadomić stronę o wszczęciu postępowania, a kolejno zapewnić jej czynny udział poprzez wysłuchanie jej oświadczeń, bieżące informowanie oraz uwzględnianie wnoszonych wniosków (w tym wniosków dowodowych)⁵⁶³. Rolą organu administracji publicznej jest stworzenie u strony takiej świadomości prawnej i faktycznej, która umożliwi jej korygowanie stanu, z którym się nie zgadza, a także uchroni ją przed ewentualną szkodą mogącą powstać z uwagi na niezajomość prawa⁵⁶⁴. Każdy z etapów procedury wiąże się dla strony ogólnego postępowania z innymi uprawnieniami – przykładowo etap wszczęcia postępowania pociąga za sobą uprawnienie strony do jego zainicjowania bądź wyrażenia zgody na jego prowadzenie (art. 61 § 2 k.p.a.) lub chociażby do bycia zawiadomioną o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.), stadium wyjaśniające gwarantuje stronie inicjatywę dowodową (między innymi art. 75 k.p.a.) lub chociażby uprawnienie do bycia zawiadomioną o czynnościach podejmowanych w tej części postępowania (np. art. 79 § 1 k.p.a.), zaś wydanie decyzji daje stronie możliwość jej

⁵⁶² M. Romaniuk, *Zasady postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 22.

⁵⁶³ M. Sieniuc, *Klasyfikacja zasad...*, Warszawa 2018, s. 381.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, s. 381.

kwestionowania⁵⁶⁵. Jak widać wpływ opisywanej zasady na całość ogólnego postępowania administracyjnego jest wyjątkowo silny. Aktywność procesowa strony kształtuje bowiem nie tylko sam przebieg procedury, ale i treść rozstrzygnięcia⁵⁶⁶. Ocena jej obecności na każdym ze stadium postępowania wymagałaby przy tym dogłębnej analizy wspomnianych etapów, obowiązków organów administracji publicznej z nimi związanych, a w konsekwencji uprawnień strony z nich wynikających. Z tego też względu pojawia się konieczność ograniczenia opisywanej analizy do konkretnego, wybranego etapu, o czym poniżej.

Mając na względzie kontekst podmiotowy oraz przedmiotowy opisywanej zasady zauważyć należy, że celem niniejszej dysertacji jest przede wszystkim poddanie analizie oddziaływania zasady z art. 10 § 1 k.p.a. na sytuację prawną jej adresata pośredniego, czyli strony ogólnego postępowania administracyjnego. Fundamentalne jest przy tym przyjęcie, iż strona ta korzysta z prawa skorelowanego z obowiązkiem (obowiązkami) organu administracji publicznej, a prawo to ma charakter dwustronny, tj. organ ma ustawowy obowiązek, przez co strona zyskuje prawo, zaś strona dysponuje prawem w związku z wyznaczeniem przez ustawodawcę obowiązku organu. Prawo strony do czynnego udziału składa się natomiast z wiązki uprawnień je konkretyzujących i szczegółowo określających treść obowiązku organu administracji publicznej. Tym samym, również w nawiązaniu do aspektu przedmiotowego zasady można stwierdzić, że zarówno adresat bezpośredni, jak i adresat pośredni zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym mają realny wpływ na jej faktyczną realizację, ponieważ pozostają w stosunku zależności. Pierwszy podmiot, tj. organ administracji publicznej (adresat bezpośredni) z zasady wyrażonej w art. 10 k.p.a. wywodzi obowiązki. Drugi podmiot (strona postępowania – adresat pośredni) wywodzi z niej prawa (uprawnienia). **Pomiędzy obowiązkiem organu a prawem (uprawnieniem) strony zachodzi korelacja.** Powyższe oznacza, że obowiązek nie będzie istniał bez prawa (uprawnienia), a prawo (uprawnienie) nie będzie istniało bez obowiązku. Nie ulega wątpliwości, że zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym nakazuje organowi zapewnienie stronie takich warunków, w których będzie mogła ona skorzystać ze swoich uprawnień. Zapewnienie warunków przez organ administracyjny będzie możliwe dopiero wtedy, gdy będzie istniał podmiot, któremu warunki należy zapewnić. Podmiot ten musi jednocześnie legitymować się statusem strony w danym postępowaniu, aby wiązka przysługujących mu uprawnień była pełna.

⁵⁶⁵ M. Sieniuc, *Klasyfikacja zasad...*, Warszawa 2018, s. 384.

⁵⁶⁶ Ibidem, s. 391.

Pomimo aktualnych założeń ustawodawcy sama procedura ustalania i dopuszczania stron do postępowania jurysdykcyjnego oraz czynności prowadzonych w jego toku nie zawsze skutkuje powodzeniem, a w efekcie powoduje naruszenie zasady czynnego udziału strony i pominięcie podmiotów uprawnionych na różnych etapach postępowania. Fakt, iż obowiązek zapewniania czynnego udziału stronom spoczywa na organach administracji publicznej w każdym stadium postępowania administracyjnego (począwszy od stadium wszczęcia [wstępnego], przez stadium wyjaśniające [rozpoznawcze], aż po stadium orzekania [rozstrzygnięcia]) sprawia, że zasada czynnego udziału strony obejmuje wiele faz postępowania i czynności podejmowanych w jego toku. Często zasada ta współistnieje jednocześnie z innymi zasadami postępowania administracyjnego, co stwarza możliwości jej wywodzenia. Zasada ta może i musi być stosowana na różnych etapach procedury. Powyżej zaprezentowane rozważania prowadzą do wniosku, że zasada czynnego udziału strony ma dwa komponenty – **komponent podmiotowy** (na który składa się adresat bezpośredni, pośredni i relacja pomiędzy nimi zachodząca) oraz **komponent przedmiotowy** (na który składa się treść obowiązków i uprawnień wynikających z tytułowej zasady). Komponent podmiotowy zawsze pozostaje *constans*. Z podmiotowego punktu widzenia konstrukcja zasady czynnego udziału jest taka sama niezależnie od tego, czy zasada ta ma zastosowanie w postępowaniu dowodowym, czy na innym etapie ogólnego postępowania administracyjnego. Komponent przedmiotowy natomiast ulega zmianie w zależności od tego, jakiego obszaru postępowania zasada dotyczy. Tym samym obowiązki organu administracji publicznej wynikające z zasady czynnego udziału strony, jak również uprawnienia z nimi skorelowane dotyczące postępowania dowodowego będą w znacznej mierze różnić się od pozostałych obowiązków i uprawnień występujących na innych etapach procedury z uwagi na różne kwantyfikatory. Jest to spowodowane specyficzną konstrukcją zasady czynnego udziału strony. Jej uniwersalna budowa sprawia, że część zasady jest stała, a część ulega zmianie w zależności od płaszczyzny zastosowania. **Tym samym – co wyraźnie należy podkreślić – komponent przedmiotowy zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym analizowany w ramach niniejszej pracy nie jest komponentem uniwersalnym dla innych niż postępowanie dowodowe etapów postępowania. W przeciwieństwie od komponentu podmiotowego, komponent przedmiotowy ulega zmianie. Zaprezentowana powyżej konstrukcja zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym pozostanie oczywiście aktualna także dla tej zasady w postępowaniu dowodowym, ponieważ budowa zasady nie ulega zmianie, w przeciwieństwie do jej elementu przedmiotowy (składającego się ze skorelowanych**

z obowiązkami organów administracji publicznej konkretnych uprawnień procesowych stron, przysługujących stronom w postępowaniu dowodowym).

W tym miejscu podkreślić należy, że zgodnie z art. 10 § 2 k.p.a. „organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną”. Natomiast zgodnie z art. 10 § 3 k.p.a. „organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1”. Powyższe oznacza, że ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym w ściśle określonych przypadkach. Tym samym pomimo, że zasada czynnego udziału strony ma szeroki zakres, to mogą pojawić się sytuacje, w których dojdzie do odstąpienia od jej zastosowania i odstąpienie to nie zostanie zakwalifikowane jako naruszenie prawa (wszak jest to stan dopuszczalny przez prawo, ale tylko pod pewnymi warunkami). Kwestia ta zostanie jednak omówiona w podrozdziale 7 rozdziału V niniejszej pracy.

5. Uzasadnienie wyboru postępowania dowodowego jako obszaru analizy zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Z przedstawionych w rozdziale III, podrozdziale 3 poglądów doktryny jednoznacznie wynika, że zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym obejmuje postępowanie administracyjne w pierwszej i drugiej instancji, w trybie zwykłym i nadzwyczajnym, postępowania pomocnicze, a nawet etap mający miejsce już po zakończeniu postępowania. Nie ulega zatem wątpliwości, że stanowi ona regułę mającą znaczenie na każdym etapie procedury administracyjnej. Niemniej jednak w niniejszej pracy to postępowanie dowodowe stanowić będzie obszar analizy przedmiotowej zasady.

W tym miejscu wyjaśnić należy zasadność dokonanego wyboru. Dla niniejszej pracy najważniejszym elementem zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest element stosowania prawa, który sprawia, że zasada ta ma ścisły związek z rozumieniem postępowania administracyjnego w wąskim ujęciu. Tak rozumiana zasada eksponuje uprawnienia strony postępowania, dające jej możliwość aktywnego uczestnictwa w toku postępowania, a w szczególności wpływu na ustalenie stanu faktycznego w sprawie. Przypomnieć należy, że wedle wskazywanego już modelu stosowania prawa

opracowanego przez J. Wróblewskiego proces stosowania prawa składa się z czterech etapów. Drugim etapem tego procesu jest właśnie ustalanie stanu faktycznego, właściwe postępowaniu wyjaśniającemu. Skoro zaś prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu wiąże się z wiązką uprawnień konkretyzowanych przez przepisy k.p.a., a uprawnienia te są najpełniejsze w postępowaniu wyjaśniającym (ściślej: dowodowym), to udział strony postępowania najsilniej ujawnia się właśnie na drugim etapie stosowania prawa. Z tych względów zasadne jest skoncentrowanie prowadzonej analizy na tym właśnie etapie, w trakcie którego strona może wykorzystywać narzędzia procesowe immanentnie powiązane z zasadą z art. 10 k.p.a. Co więcej, z dokonanego przeglądu literatury wynika, że również przedstawiciele doktryny zwracają szczególną uwagę na rolę zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w postępowaniu jurysdykcyjnym (tak W. Dawidowicz, B. Adamiak, R. Kędziora, J. Borkowski, A. Krawczyk, H. Knysiak-Sudyka). Przedstawione poglądy jedynie potwierdzają zasadność wyboru postępowania dowodowego jako obszaru analizy tytułowej zasady. W istocie to właśnie na tym etapie procedury strona ma możliwość aktywnego uczestnictwa w postępowaniu, a zatem realnego wpływu na jego przebieg i w konsekwencji także na rozstrzygnięcie sprawy. Zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym umożliwia wzmocnienie pozycji procesowej strony, dowartościowanie jej roli poprzez zapewnienie jej stosownych uprawnień w postępowaniu, co zaś wpływa na częściowe niwelowanie przewagi organu administracji publicznej. To właśnie w postępowaniu dowodowym stronom przysługuje najszerszy zakres uprawnień wywodzących się ze wspomnianej zasady, zaś na organach administracji publicznej ciąży również największy obowiązek zapewnienia tym stronom czynnego udziału w postępowaniu.

Tym samym stwierdzić należy, że z zasady czynnego udziału strony wynikają uprawnienia szczególnie istotne w obszarze postępowania dowodowego. To w tej części zasada ta jest najpełniej realizowana i to w tej części zakres obowiązków organu administracji publicznej w postępowaniu dowodnym jest najszerszy, co powoduje, że również najszerszy jest zakres uprawnień strony postępowania. Także naruszenie zasady z art. 10 § 1 k.p.a. na tym etapie postępowania jurysdykcyjnego pociąga za sobą mnogie skutki procesowe. Niniejsza praca obejmuje analizę najważniejszych uprawnień procesowych strony, składających się na tytułową zasadę i mających zastosowanie na etapie postępowania dowodowego.

ROZDZIAŁ IV

Adresaci zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

1. Uwagi wstępne

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym ma dwóch adresatów – organ administracji publicznej jako adresata bezpośredniego oraz stronę postępowania jako adresata pośredniego. Komponent podmiotowy, jak już wskazywano, jest niezmienny niezależnie od tego, jakiego etapu ogólnego postępowania administracyjnego zasada czynnego udziału strony dotyczy. Zawsze bowiem odnosi się ona do dwóch wspomnianych powyżej podmiotów, a zmianie ulega jedynie komponent przedmiotowy (treść obowiązków i skorelowanych z nimi uprawnień). Proceduralna realizacja zasady jest obowiązkiem organów administracji publicznej, natomiast strona postępowania – jako podmiot wyposażony w narzędzia umożliwiające aktywność procesową – może korzystać z przysługujących jej uprawnień. Istotna rola obu wymienionych podmiotów w procesie realizacji art. 10 k.p.a. rodzi jednocześnie obowiązek ich zdefiniowania.

2. Organ administracji publicznej jako adresat bezpośredni zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

W pierwszej kolejności wskazać należy, że z uwagi na fakt, iż art. 10 k.p.a. przesądza o obowiązkach organu administracji publicznej jako adresata bezpośredniego tytułowej zasady, ciążących na nim względem strony ogólnego postępowania administracyjnego, odrębna analiza „organu administracji publicznej” okazała się konieczna.

W doktrynie wskazuje się, że przez „organ administracji publicznej” należy rozumieć organ administracji rządowej lub samorządowej, który bezpośrednio wykonuje funkcje administracyjne, a zatem jest organem wykonującym prawo⁵⁶⁷. Organem administracji publicznej jest tak naprawdę taki podmiot, który jest obdarzony przez ustawę kompetencjami z zakresu prawa administracyjnego, przy czym nie ma znaczenia,

⁵⁶⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 163.

czy jest on częścią struktury państwa, czy też innym podmiotem⁵⁶⁸. W każdym jednak przypadku nadane mu kompetencje muszą pochodzić od państwa⁵⁶⁹.

Przeanalizowanie pojęcia „organu administracji publicznej” w ogólnym postępowaniu administracyjnym w pierwszej kolejności wymaga określenia punktu wyjścia dla tej analizy. Jako że w treści k.p.a. zawarto definicję legalną „organu administracji publicznej” (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.), to właśnie ona będzie stanowiła zasadniczy element analizy, niezbędny dla odkodowania pojęcia „organu administracji publicznej” i zrekonstruowania go na potrzeby niniejszej pracy. Zgodnie z przywołanym przepisem do organów administracji publicznej zalicza się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2) k.p.a., to jest inne organy państwowe i inne podmioty, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw należących do właściwości organów administracji publicznej. Jako że w punkcie 4) i 6) wskazanego przepisu zdefiniowano pojęcie ministrów oraz organów jednostek samorządu terytorialnego (czyli pomiotów wymienionych literalnie w definicji legalnej „organów administracji publicznej”), konieczna jest łączna interpretacja wskazanych przepisów wobec niesamodzielnego charakteru definicji określonej w art. 5 § 2 pkt 3) k.p.a.⁵⁷⁰ Powyższe oznacza, że główny termin – jak wskazał Z. Kmiecik – odnosi się w zasadzie do trzech grup podmiotów, a mianowicie organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego oraz organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym⁵⁷¹. W niektórych przypadkach, co zauważył M. J. Nowak, sposób kwalifikacji pewnych podmiotów jako organów administracji publicznej może rodzić wątpliwości – wynika to między innymi z faktu, że powierzenie konkretnemu podmiotowi roli organu administracji publicznej na podstawie ustawy lub porozumienia powoduje, że nie może być on jednocześnie stroną w tym postępowaniu (tak jest np. wówczas, gdy funkcja organu administracji publicznej pełniona jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wobec gminy – w takiej sytuacji wspomniany organ w tym konkretnym postępowaniu nie może jednocześnie reprezentować interesu prawnego gminy)⁵⁷². Również B. Adamiak, komentując wyżej

⁵⁶⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia...*, Warszawa 2019, s. 164.

⁵⁶⁹ Ibidem, s. 164.

⁵⁷⁰ P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, pkt III, lit. B, pkt 3.

⁵⁷¹ Z. Kmiecik, *Organy prowadzące postępowanie [w:] Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 71.

⁵⁷² M. J. Nowak, *Zakres obowiązywania [w:] M. J. Nowak, Z. Olech, Z. Tokarzewska-Żarna, A. Zimnicka, KPA Komentarz*, Warszawa 2018, s. 27-28.

wymieniony przepis, wskazała, że ma on charakter konwencjonalny, ponieważ pojęcie organu administracji publicznej „w doktrynie prawa administracyjnego jest (...) używane w znacznie węższym znaczeniu”, jako że „nie obejmuje podmiotów wykonujących zlecone funkcje z zakresu administracji publicznej”⁵⁷³. Nie ulega jednak wątpliwości, że organy administracji publicznej są stałym i koniecznym elementem postępowania jurysdykcyjnego. Wszak sam byt prawny konkretnego postępowania uzależniony jest od istnienia jego podmiotów, to jest organu właściwego do rozstrzygnięcia sprawy oraz strony. Organ administracji publicznej jest nie tylko gospodarzem postępowania (bez którego istnienia postępowanie nie może mieć miejsca), ale także to właśnie on dokonuje autorytatywnej konkretyzacji norm materialnego prawa administracyjnego, czym jednocześnie kształtuje sytuację administracyjnoprawną jednostki⁵⁷⁴. Ścisły związek pomiędzy prawem procesowym administracyjnym, regulacją ustrojową prawa administracyjnego oraz materialnym prawem administracyjnym sprawia, że syntetyczne wyprowadzenie organów administracji publicznej posiadających zdolność do sprawowania władztwa względem jednostki nie jest możliwe (co w istocie uzasadnia przyjęcie koncepcji ogólnej postępowania administracyjnego)⁵⁷⁵. Jedno jest przy tym pewne – organ administracji publicznej stanowi element konieczny każdego postępowania jurysdykcyjnego. Niemniej jednak z uwagi na temat niniejszej pracy, najistotniejsze będzie omówienie organów administracji publicznej jako adresatów bezpośrednich zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W tym celu należy odnieść się do organów administracji publicznej, wymienionych enumeratywnie przez ustawodawcę w art. 5 § 2 pkt 3) k.p.a., a zatem częściowo także do struktury administracji publicznej. Kolejno należy wyodrębnić te grupy organów administracji publicznej, które są uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. To właśnie organy należące do tych grup będą adresatami bezpośrednimi zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że administracja publiczna dzieli się na administrację rządową, samorząd terytorialny, organy w znaczeniu funkcjonalnym, a także tzw. autonomiczne centralne organy administracji niemieszczące się w pojęciu administracji rządowej, samorządowej oraz niebędące też organami funkcjonalnymi. Administracja rządowa (w odróżnieniu od samorządu

⁵⁷³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 5, pkt 3.

⁵⁷⁴ B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, Tom 9, Warszawa 2020, s. 75.

⁵⁷⁵ B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 126.

terytorialnego) funkcjonuje w oparciu o zasadę centralizmu, co oznacza, że jest związana z hierarchicznym podporządkowaniem oraz dekoncentracją terytorialną, podczas gdy samorząd terytorialny łączony jest z decentralizacją⁵⁷⁶. Podstawy istnienia administracji centralnej należy szukać w art. 10 Konstytucji RP, stanowiącym o trójpodziale władzy, w którym to artykule wśród władzy wykonawczej wymienia się Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Radę Ministrów. Z uwagi na wyjątkowy charakter urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie sposób zaliczyć go do jednego z organów administracji centralnej, co słusznie zauważył J. Jagielski⁵⁷⁷. Niemniej jednak problematyka związana z kwalifikacją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zostanie omówiona w dalszej części niniejszego rozdziału. W tym miejscu natomiast wskazać należy, że ze względu na zakres terytorialny działania, organy administracji rządowej dzielą się na centralne (obejmujące zakresem swojego działania terytorium całego państwa) oraz terenowe (obejmujące zakresem swojego działania jedynie jego część)⁵⁷⁸.

Administracja centralna swoim działaniem obejmuje obszar całego kraju⁵⁷⁹. Organy centralne można podzielić odpowiednio na: 1) naczelne organy administracji (Rada Ministrów, w tym Prezes Rady Ministrów, ministrowie, komisje oraz komitety, których przewodniczący wchodzi w skład Rady Ministrów – *vide*: art. 146 ust. 3 oraz art. 147 Konstytucji RP), 2) kierowników urzędów centralnych (niewchodzących w skład Rady Ministrów, ale podporządkowanych Prezesowi Rady Ministrów – *vide*: art. 33a w związku z art. 33b ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁸⁰, przykładowo Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁸¹ oraz Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad⁵⁸², jak również podporządkowanych poszczególnym ministrom – *vide*: art. 34-35 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (dalej jako **ustawa o Radzie Ministrów**)⁵⁸³, przykładowo Komendant Główny Policji), 3) organy regulacyjne (powoływane przez Prezesa

⁵⁷⁶ M. Kasiński, *Podmioty administrujące* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 325.

⁵⁷⁷ J. Jagielski, *Prawnoustrojowa regulacja administracji w Polsce* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 190.

⁵⁷⁸ M. Kasiński, *Podmioty administrujące...*, Warszawa 2019, s. 325-326.

⁵⁷⁹ M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej* [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6*, Legalis 2011, Zagadnienia ogólne, pkt I.

⁵⁸⁰ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2512 z późn. zm.).

⁵⁸¹ Zob. art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 594).

⁵⁸² Zob. art. 18 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 320).

⁵⁸³ T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1188 z późn. zm.

Rady Ministrów, jednakże niepodlegające kierownictwu politycznych organów administracji rządowej poprzez akty zwierzchnictwa hierarchicznego – przykładowo Prezes Urzędu Regulacji Energetyki⁵⁸⁴)⁵⁸⁵. Organy regulacyjne odznaczają się fachowym charakterem, wyspecjalizowaniem oraz niezależnością⁵⁸⁶. Ich zadania i kompetencje są typowe dla funkcji regulacyjnej, w celu realizacji której są powołane (organ regulacyjny ma szeroką możliwość wpływania na rynek i jest to jego naczelné uprawnienie). Przykładem jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego⁵⁸⁷. Do organów centralnych administracji dochodzi jeszcze czwarta grupa, a mianowicie organy niezależne od rządu (autonomiczne centralne organy administracji), w istocie wyłączone z hierarchicznej struktury administracji rządowej⁵⁸⁸. Przykładem tego organu jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji⁵⁸⁹. M. Wierzbowski i A. Wiktorowska zaliczyli je do wspomnianych już organów regulacyjnych, stanowiących szczególny typ organów odpowiedzialnych za nadzorowanie konkretnego fragmentu rynku oraz wydawanie decyzji administracyjnych w tym zakresie⁵⁹⁰. Do autonomicznych centralnych organów administracji publicznej można zaliczyć także Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁵⁹¹.

Rada Ministrów, choć wchodzi w poczet centralnych organów administracji rządowej (kieruje administracją rządową – art. 146 ust. 3 Konstytucji RP), nie wydaje decyzji, a zatem jej dalsza analiza nie jest konieczna. Z kolei reprezentujący ją Prezes Rady Ministrów odpowiedzialny jest między innymi za kierownictwo nad pracami Rady Ministrów lub chociażby sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach oraz formach przewidzianych w Konstytucji RP oraz ustawach (*vide*: art. 148 Konstytucji RP). Co jednak istotne, Prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą przede wszystkim pełnić funkcję ministra (art. 147 ust. 3 Konstytucji RP), co w pełni koresponduje z definicją legalną z art. 5 § 2 pkt 4) k.p.a., gdzie wskazano, że na płaszczyźnie k.p.a. ministrowie wymienieni jako organy administracji publicznej utożsamiani są także z Prezesem i wiceprezesem Rady

⁵⁸⁴ Zob. art. 21 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 266 z późn. zm.).

⁵⁸⁵ M. Kasiński, *Podmioty administrujące...*, Warszawa 2019, s. 325-326.

⁵⁸⁶ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski (red.), *Organy regulacyjne* [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6*, Legalis 2011, Ustrojowe cechy organu regulacyjnego.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, Pojęcie organu regulacyjnego. Zob. też art. 10 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 697).

⁵⁸⁸ M. Kasiński, *Podmioty administrujące...*, Warszawa 2019, s. 325-326.

⁵⁸⁹ Zob. art. 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1722 z późn. zm.).

⁵⁹⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia...*, Warszawa 2019, s. 164.

⁵⁹¹ P. Litwiński [w:] P. Litwiński (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Legalis 2021, art. 34, pkt 5. Zob. też art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 10 maja 2019 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1781).

Ministrów pełniącymi funkcję ministra, który kieruje wybranym działem administracji rządowej. Do ministrów należy bowiem kierowanie określonymi działami administracji rządowej oraz wypełnianie zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów, przy czym zakres ich działań musi być określony w ustawie (*vide*: art. 149 Konstytucji RP). Ministrowie – choć zaliczają się do centralnych organów administracji rządowej – zostali wymienieni przez ustawodawcę jako odrębna grupa organów administracji publicznej wymieniona w art. 5 § 2 pkt 3) k.p.a.

Kierownicy urzędów centralnych są co do zasady organami o charakterze jednoosobowym i pozostają podporządkowani naczelnym organom administracji rządowej. Innymi słowy – pomimo ich wyodrębnienia oraz faktu, że nie wchodzi w skład Rady Ministrów, to podlegają Prezesowi Rady Ministrów, Radzie Ministrów lub ministrom⁵⁹². Przykładem jest Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁵⁹³, a także Komendant Główny Policji⁵⁹⁴.

Jeśli chodzi o organy terenowe administracji rządowej, to są one powiązane z podziałem terytorialnym państwa, a ich właściwość miejscowa obejmuje zawsze określoną jego część (to jest jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego lub jednostkę podziału specjalnego)⁵⁹⁵. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa wśród jednostek zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa wymienia się gminy, powiaty oraz województwa⁵⁹⁶. W związku z powyższym M. Kasiński wskazał, że w grupie jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa mieszczą się odpowiednio: 1) organy samorządu gminnego, 2) organy samorządu powiatowego, 3) organy samorządu miasta na prawach powiatu, 4) organy samorządu województwa oraz 5) organy rządowej administracji zespolonej w województwie i powiecie, jak również 6) niektóre organy rządowej administracji niezespolonej⁵⁹⁷. Z kolei z jednostkami terytorialnego podziału specjalnego M. Kasiński powiązał inne organy administracji niezespolonej⁵⁹⁸.

Administracja rządowa terenowa w literaturze prawniczej określana jest jako ta część administracji, która realizuje swoje cele, funkcje i zadania w ramach konkretnych jednostek podziału terytorialnego przez właściwe tym jednostkom organy, urzędy oraz inne

⁵⁹² J. Jagielski, *Prawnoustrojowa regulacja...*, Warszawa 2019, s. 230-231.

⁵⁹³ Zob. art. 5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o agencji bezpieczeństwa wewnętrznego oraz agencji wywiadu (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 812).

⁵⁹⁴ Zob. art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 145).

⁵⁹⁵ M. Kasiński, *Podmioty administrujące...*, Warszawa 2019, s. 326.

⁵⁹⁶ Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603 z późn. zm.

⁵⁹⁷ M. Kasiński, *Podmioty administrujące...*, Warszawa 2019, s. 326.

⁵⁹⁸ Ibidem, s. 326.

podmioty⁵⁹⁹. Należy jednak podkreślić, że w definicji legalnej k.p.a. ustawodawca wyodrębnia głównie wojewodów, a dopiero kolejno działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zarówno zespolonej, jak i niezespolonej). Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (dalej jako **ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie**)⁶⁰⁰, zadania administracji rządowej w województwie wykonują wojewoda, organy rządowej administracji zespolonej w województwie (w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży), organy niezespolonej administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub zawartego porozumienia, starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw oraz inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw. Zgodnie z art. 2 pkt 3) ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w skład administracji zespolonej wchodzi wojewoda, a także kierownicy zespolonych służb (Komendant Wojewódzkiej Policji), inspekcji (Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego) i straży (Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej). Natomiast administracja niezespolona charakteryzuje się brakiem podporządkowania wojewodzie jako głównemu przedstawicielowi Rady Ministrów oraz wiąże się ze zwierzchnictwem ministrów lub centralnych organów administracji⁶⁰¹. W kontekście omawianej definicji legalnej szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że wojewoda wydaje decyzje administracyjne i może upoważnić do tego także inne organy (art. 19 oraz art. 27 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Wskazuje się, iż wojewoda to główny organ administracji rządowej w województwie⁶⁰². Zgodnie z art. 56 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, „organami niezespolonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie”. Art. 56 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie tworzy zamkniętą listę organów administracji

⁵⁹⁹ J. Jagielski, *Terenowa administracja rządowa zespolona* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 248.

⁶⁰⁰ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 190.

⁶⁰¹ J. Jagielski, *Terenowa administracja...*, Warszawa 2019, 264.

⁶⁰² A. Wiktorowska, *Terenowe organy administracji państwowej* [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6*, Legalis 2011, Administracja zespolona.

niezespólonej. Tytułem przykładu należy wymienić dyrektorów izb administracji skarbowej lub szefów wojewódzkich sztabów wojskowych. Innym właściwym przykładem organu administracji rządowej terenowej niezespólonej są dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych⁶⁰³.

W literaturze przedmiotu wskazuje się nadto, że samorząd terytorialny powinien zajmować się wszelkimi sprawami lokalnego społeczeństwa, która nie leżą w kognicji administracji rządowej. *Per analogiam*, na jednostki samorządu terytorialnego nie powinno się nakładać obowiązku realizacji zadań, które mają znaczenie centralne⁶⁰⁴. Jeśli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, których organy zostały wymienione przez ustawodawcę w art. 5 § 2 pkt 3) k.p.a., to wskazać należy, że ustawodawca w art. 5 § 2) pkt 6) k.p.a. określił je enumeratywnie jako organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze. Same podstawy istnienia samorządu terytorialnego wynikają z Konstytucji RP, w której także określono obowiązki tego samorządu (tak art. 163 Konstytucji RP). W art. 164 Konstytucji RP ustawodawca wskazał gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, pozostawiając określenie innych jednostek samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego ustawom zwykłym. W istocie to właśnie w ustawach zwykłych wskazane zostały dalsze podstawy prawne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej, na co zwróciła uwagę A. Wiktorowska⁶⁰⁵. Trzema najważniejszymi ustawami są: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako **u.s.g.**)⁶⁰⁶, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej jako **u.s.p.**)⁶⁰⁷ oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej jako **u.s.w.**)⁶⁰⁸. Należy jednak podkreślić, iż nie są to jedyne ustawy regulujące działalność samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Co jednak kluczowe to fakt, że zgodnie z art. 46 ust. 1 u.s.w. decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej na poziomie

⁶⁰³ Zob. art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 633 z późn. zm.).

⁶⁰⁴ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6*, Legalis 2011, Zadania samorządu terytorialnego, pkt I.

⁶⁰⁵ A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 268.

⁶⁰⁶ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.

⁶⁰⁷ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 107.

⁶⁰⁸ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 566.

województwa wydawane są co do zasady przez marszałka województwa, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej (np. przewidują wydawanie decyzji przez zarząd województwa). Marszałek województwa może również upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania decyzji w jego imieniu. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej na poziomie powiatu wydawane są co do zasady przez starostę, chyba, że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu (w przypadku wydania decyzji przez zarząd powiatu, decyzja ta podpisywana jest przez starostę). Tak samo starosta może upoważnić inne podmioty (wicestarostę, członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników organizacyjnych powiatu) do wydawania decyzji w swoim imieniu, natomiast decyzje wydawane przez zarząd powiatu są podpisywane przez starostę (art. 38 u.s.p.). Na poziomie gminy decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej co do zasady wydawane są przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić inne podmioty (zastępców lub innych pracowników urzędu gminy) do wydawania decyzji w jego imieniu. Indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej mogą być załatwiane także przykładowo przez inny organ wykonawczy jednostki pomocniczej, o ile zostanie do tego upoważniony przez radę gminy (art. 39 u.s.g.).

Natomiast odnosząc się do samorządowych kolegiów odwoławczych podkreślić należy, że ich charakter jest specyficzny, wobec czego zaliczenie ich do organów jednostek samorządu terytorialnego w k.p.a. musi mieć zastosowanie jedynie do postępowania administracyjnego⁶⁰⁹. Podobnie uznał W. Chróścielewski stwierdzając, że zaliczenie samorządowych kolegiów odwoławczych przez ustawodawcę w art. 5 § 2 pkt 6) k.p.a. do grupy organów jednostek samorządu terytorialnego rodzi wiele wątpliwości⁶¹⁰. Uzasadniając powyższe, wspomniany autor powołał art. 3 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, zgodnie z którym to artykułem „kolegia są państwowymi jednostkami budżetowymi”⁶¹¹. Powyższe nie pozwala klasyfikować samorządowych kolegiów odwoławczych jako jednostek samorządu terytorialnego, bowiem są one jednostkami budżetowymi, rozpatrują odwołania od decyzji

⁶⁰⁹ P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 5, pkt III, lit. E, ppkt 3.

⁶¹⁰ W. Chróścielewski, *Organ prowadzący postępowanie* [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego, Tom II, cz. 1*, Warszawa 2018, s. 132.

⁶¹¹ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 570.

jednostek samorządu terytorialnego (zadania własne oraz zadania z zakresu administracji rządowej). Ich charakter prawny jest szczególny, a zatem zasadne jest uznawanie ich za organy administracji publicznej jedynie w ujęciu procesowym⁶¹². Zauważyć należy, że obecnie samorządowe kolegia odwoławcze wykazują pewne cechy charakterystyczne dla organów samorządu terytorialnego, bowiem nie podlegają organom wyższego stopnia pełniąc funkcje terenowych organów administracji publicznej, a także są organami wyższego stopnia dla organów jednostek samorządu terytorialnego, przez co orzekają w sprawach samorządowych⁶¹³. Z drugiej strony o związku samorządowych kolegiów odwoławczych z administracją rządową świadczy fakt, iż ich członkowie (w tym prezes oraz wiceprezes) są powoływani przez Prezesa Rady Ministrów. Ponadto samorządowe kolegia odwoławcze podlegają nadzorowi Prezesa Rady Ministrów⁶¹⁴. Powyższe nie przesądza jednak o charakterze samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów administracji rządowej. Z jednej strony stanowią one jednostki budżetowe, z drugiej zaś funkcjonalnie zbliżone są do organów samorządu terytorialnego, będąc w istocie organami odwoławczymi. Tym samym są to organy *sui generis*, na potrzeby k.p.a. zaliczane do organów jednostek samorządu terytorialnego (*vide*: art. 5 § 2 pkt 6) k.p.a.).

Sporna pozostaje również kwestia oceny statusu prawnego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako innego organu administracji publicznej. W. Chróścielewski, analizując powyższy temat przytoczył treść postanowienia TK z dnia 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt SK 37/08)⁶¹⁵, zgodnie z którym Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie wykonuje administracji publicznej⁶¹⁶. Jednocześnie wspomniany autor wskazał, iż nawet akt nadania lub też odmowy nadania obywatelstwa, wydawany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, „spełnia wszelkie przesłanki materialnoprawnej decyzji administracyjnej”⁶¹⁷. Z drugiej strony w orzecznictwie sądów dostrzec można pogląd, zgodnie z którym Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie może być zaliczany do organów administracji publicznej, a tym samym jego postanowienia nie mogą być utożsamiane z decyzjami administracyjnymi, a to ze względu na fakt, że funkcjonowanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oparte jest głównie na normach konstytucyjnych, co przesądza o autonomicznym charakterze jego

⁶¹² W. Chróścielewski, *Organ prowadzący...*, Warszawa 2018, s. 133-134.

⁶¹³ A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, Studia Lubuskie, Sulechów 2009, s. 118-119.

⁶¹⁴ *Ibidem*, s. 120.

⁶¹⁵ Postanowienie TK z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 37/08, OTK ZU 2012, nr 6A, poz. 59, Legalis 2019.

⁶¹⁶ W. Chróścielewski, *Organ prowadzący...*, Warszawa 2018, s. 135.

⁶¹⁷ *Ibidem*, s. 136.

działań⁶¹⁸. Z powyższego wynika, że postawienie znaku równości pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a centralnym organem administracji wydaje się być niemożliwe. Wskazuje się nadto, iż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest poza strukturą administracji centralnej, a jego kompetencje wychodzą poza zakres władzy wykonawczej⁶¹⁹. W tym zaś kontekście na szczególną uwagę uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r. (sygn. akt OPS 4/98) dotycząca zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o odmowie nadania obywatelstwa polskiego cudzoziemcowi Czesławowi B.⁶²⁰. Uchwała ta – choć została podjęta pod rządem ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Mała Konstytucja)⁶²¹ – dotyczy nadal aktualnego problemu. NSA stwierdził, że akt nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest aktem realizującym „suwerenne prawo Państwa Polskiego co do włączenia cudzoziemca do wspólnoty obywateli”, a przez to nie tworzy on „praw ani obowiązków cywilnych (administracyjnych), gdyż są one w tym wypadku wtórne wobec praw i pozycji politycznej wspólnoty”. NSA stwierdził nadto, że akt przewidziany w art. 41 Małej Konstytucji „nie dotyczył załatwienia sprawy zleconej z zakresu administracji publicznej”, przez co przesądził również o niedopuszczalności skargi kierowanej do NSA na zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawiony we wspomnianej uchwale stan faktyczny obrazuje autonomiczny charakter Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i aktów przez niego wydawanych. Problem ten pozostaje aktualny także w obecnym stanie prawnym. Również w bardziej aktualnym orzecznictwie wskazuje się, że nie ma regulacji materialnoprawnej, która mogłaby stanowić przedmiot autorytatywnej konkretyzacji w trakcie wykonywania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji. Skoro bowiem Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej realizuje kompetencje konstytucyjne, nie można przyjmować, że wykonuje on czynności z zakresu administracji publicznej, a tym samym, że podlega kontroli sądu administracyjnego⁶²². W konsekwencji ze względu na autonomiczność i odrębność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, najbardziej zasadne zdawałoby się zaliczenie go do zbioru autonomicznych centralnych organów administracji,

⁶¹⁸ Tak chociażby w postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1675/15, CBOSA oraz postanowieniu NSA z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1890/12, CBOSA.

⁶¹⁹ M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej* [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6*, Legalis 2011, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, pkt I.

⁶²⁰ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98, ONSA 1999 nr 1, poz. 6.

⁶²¹ Dz. U. z 1992 r., nr 84, poz. 426 z późn. zm.

⁶²² Zob. postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17, CBOSA.

choć i to może wydawać się sporne⁶²³. Ponadto zgodnie z art. 142 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydaje rozporządzenia i zarządzenia wówczas, gdy ustawa przewiduje taką możliwość, zaś inne postanowienia są przez niego wydawane w zakresie realizacji pozostałych, przysługujących mu, a wynikających z norm konstytucyjnych kompetencji.

Organami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, wymienionymi w art. 5 § 2 pkt 3) k.p.a. są z kolei takie organy państwowe oraz inne podmioty z art. 1 pkt 2) k.p.a., które z mocy prawa lub na podstawie porozumień zostały powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych lub milcząco⁶²⁴. Istotne jest zatem to, iż organy te, choć w istocie nie są organami administracji publicznej, to jako uprawnione do wydawania decyzji w zakresie swoich uprawnień będą pełniły funkcje przypisane wspomnianym organom⁶²⁵. Przykładem tego typu organów są organy uczelni wyższych, niebędące organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym. Innymi słowy organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym to podmioty, które choć nie są organami administracji publicznej, to posiadają kompetencje do prowadzenia postępowań administracyjnych oraz załatwiania spraw w drodze decyzji wówczas, gdy są do tego powoływane albo z mocy prawa, albo na podstawie porozumień⁶²⁶.

Reasumując, dla niniejszej pracy najistotniejsze okazało się wyodrębnienie z całej struktury administracji publicznej grupy takich organów, które są adresatami bezpośredniej zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Jak już wspomniano organ administracji publicznej jest adresatem bezpośredniej przedmiotowej zasady, gdy jest uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych, kształtujących sytuację administracyjnoprawną strony i jednocześnie mieści się w kręgu podmiotów uznanych przez ustawodawcę za organy administracji publicznej w ujęciu procesowym (a zatem w kręgu określonym za pomocą art. 5 § 2 pkt 3) k.p.a. w związku z art. 5 § 2 pkt 4) i 6) k.p.a. oraz art. 1 pkt 2) k.p.a.). Wydawane decyzje są efektem ogólnego postępowania administracyjnego, w którym zasada czynnego udziału strony pełni kluczową rolę. Tym samym od samego początku konieczne było wskazanie tych grup organów administracji publicznej, do których opisywana zasada będzie się odnosić.

⁶²³ J. Jagielski, *Administracja centralna* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 191.

⁶²⁴ W. Chróścielewski, *Organ prowadzący...*, Warszawa 2018, s. 134 w związku z aktualnym brzmieniem art. 1 pkt 1) k.p.a.

⁶²⁵ Ibidem, s. 134.

⁶²⁶ Tak organy administracji publicznej definiował Z. Kmiecik, wymieniając jako ich przykład Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, izby adwokackie oraz izby radców prawnych [w:] Z. Kmiecik, *Organy prowadzące...*, Warszawa 2019, s. 77-79.

W świetle powyższych ustaleń przyjąć należy, iż będą to wszystkie organy administracji rządowej poza Radą Ministrów, niezależne od rządu organy administracji publicznej (takie jak Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), jednoosobowe organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (wspomniane w powyższej części pracy), zarząd województwa i zarząd powiatu, jeżeli przepisy szczególne o tym stanowią, inne organy upoważnione przez radę gminy, a także samorządowe kolegia odwoławcze (uznawane za organy jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby k.p.a.) oraz organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym.

Dokonując analizy adresatów bezpośrednich zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, należy również odnieść się do kompetencji organów administracji publicznej. M. Matczak wyróżnił dwa konteksty używania terminu „kompetencja” w nauce prawa administracyjnego. Jego zdaniem jest to: 1) kontekst relacji poziomej, oparty na relacji organ administracji publicznej – podmioty niepodporządkowane hierarchicznie oraz 2) kontekst relacji pionowej, oparty na relacji organ administracji publicznej – podmioty podporządkowane (w tym podmioty administrowane)⁶²⁷. Kompetencje w kontekście relacji poziomej wiążą się z wewnętrznym uporządkowywaniem działalności administracji w ramach struktury horyzontalnej organów wchodzących w jej skład oraz z kwestią sporów o właściwość, co z kolei przesądza o zamiennym stosowaniu pojęcia „kompetencja” z pojęciem „właściwości” w tym właśnie kontekście⁶²⁸. Natomiast kontekst relacji pionowej łączy się z relacją opartą na stosunku nadrzędności, a w konsekwencji z władczą ingerencją organów administracji publicznej w działalność podmiotów prywatnych lub samorządowych, co przesądza o konieczności ustalania właściwych podstaw prawnych dla tego typu działań⁶²⁹. Zdaniem M. Matczaka oba powyższe konteksty kompetencji powinny być traktowane oddzielnie i nie powinno dochodzić do ich unifikacji⁶³⁰. W jego ocenie nauka prawa administracyjnego skupia się wokół kontekstu relacji pionowych, pomocniczo korzystając z kontekstu relacji poziomych⁶³¹. Natomiast zdaniem B. Adamiak pojęcie kompetencji oznacza po prostu zdolność prawną organów administracji publicznej do prowadzenia postępowania administracyjnego i załatwiania sprawy⁶³². Kompetencje

⁶²⁷ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 25-26.

⁶²⁸ Ibidem, s. 26-28.

⁶²⁹ Ibidem, s. 30.

⁶³⁰ Ibidem, s. 31.

⁶³¹ Ibidem, s. 70.

⁶³² B. Adamiak, *Organ prowadzący postępowanie administracyjne* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 134.

do „władczego konkretyzowania generalnych norm prawnych wobec indywidualnie określonych adresatów” łącznie nazywane są kompetencjami procesowymi⁶³³. Odznaczają się przy tym złożonym charakterem, bowiem stanowią sprzężenie zarówno uprawnień, jak i obowiązków organu⁶³⁴. Kompetencje dzielą się na ogólne (wyznaczone przez treść k.p.a.) oraz szczególne (oznaczające zdolność do załatwienia skonkretyzowanej sprawy dotyczącej konkretnego adresata, wyznaczonej przez dwie przesłanki – 1) właściwość organu administracji oraz 2) brak podstaw do jego wyłączenia)⁶³⁵. Już w tym miejscu dostrzec można związek istniejący pomiędzy szeroko rozumianą kompetencją organu administracji publicznej a treścią zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Sama konstrukcja prawna omawianej zasady stanowi o obowiązkach organów administracji publicznej ściśle sprzężonych z prawem (uprawnieniami) strony. Organ administracji publicznej ma zatem kompetencje do konkretyzowania sytuacji administracyjnoprawnej strony, jednakże kompetencje te wiążą się z obowiązkiem umożliwienia danej stronie czynnego udziału w postępowaniu, co z kolei rzutuje także na pewną grupę uprawnień organu administracji publicznej.

Nie ulega wątpliwości, że aby zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym miała szanse zastosowania, konieczne jest istnienie samego postępowania, które w każdym przypadku musi być prowadzone przez właściwy organ administracji publicznej. Właściwość organu jest instytucją określającą, który z organów administracji publicznej jest zarówno uprawniony, jak i zobowiązany do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy⁶³⁶. Jednocześnie oznacza ona „prawną zdolność organu do wiążącego ustalenia konsekwencji obowiązującej normy prawa administracyjnego w stosunku do określonego podmiotu”⁶³⁷. Warto zauważyć, że organy administracji publicznej obowiązane są do przestrzegania swojej właściwości, co wynika wprost z art. 19 k.p.a. Obowiązek ten wiąże się przykładowo z koniecznością przekazania podania, które wpłynęło do niewłaściwego organu administracji do organu właściwego (art. 65 § 1 k.p.a.). Z kolei decyzje wydane z naruszeniem przepisów o właściwości są decyzjami wadliwymi, dla których ustawodawca przewidział nadzwyczajny tryb postępowania w postaci stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (art. 156 § 1 pkt 1) k.p.a.).

⁶³³ R. Kędziora, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 22.

⁶³⁴ Ibidem, s. 22.

⁶³⁵ Ibidem, s. 23.

⁶³⁶ Z. Kmieciak, *Organy prowadzące...*, Warszawa 2019, s. 80.

⁶³⁷ P. Wajda, *Właściwość organu administracji publicznej* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2019, s. 33.

Wśród rodzajów właściwości organów administracji publicznej wyróżnia się właściwość rzeczową (zdolność do załatwiania spraw konkretnej kategorii – np. spraw budowlanych), instancyjną (uprawnienie i obowiązek załatwiania spraw w konkretnej instancji), miejscową (dotyczącą konkretnego obszaru – np. sprawy z obszaru powiatu), funkcjonalną (odnoszącą się do czynności organu w sprawach prowadzonych przez inny organ – np. poprzez weryfikację oraz wzruszanie wydanych rozstrzygnięć) oraz czasową (załatwianie spraw w określonym czasie)⁶³⁸. W istocie ustawa przewiduje jedynie właściwość rzeczową oraz miejscową, na co słusznie zwrócił uwagę P. Wajda i co znajduje wyraz odpowiednio w art. 20 i 21 k.p.a.⁶³⁹. Niemniej jednak w doktrynie wyodrębniane są także inne rodzaje właściwości. Można się również spotkać z poglądem, zgodnie z którym właściwość instancyjna jest odmianą właściwości rzeczowej⁶⁴⁰. Wciąż jednak prymat ma właściwość ustawowa, tj. właściwość rzeczowa oraz miejscowa, choć na szczególną uwagę zasługuje wskazywana również w piśmiennictwie właściwość instancyjna. Niezależnie od ustanowionych i wykształconych rodzajów właściwości stwierdzić należy, że właściwość organu ma duże znaczenie dla zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, ponieważ właśnie za sprawą właściwości wyznaczany jest organ, który będzie jej adresatem bezpośrednim w konkretnym postępowaniu, a zatem będzie zasadę tę realizował.

Innym, szczególnie istotnym dla niniejszej pracy tematem są obowiązki oraz uprawnienia organów administracji publicznej, prowadzących ogólne postępowanie administracyjne. Ich zakres uzależniony jest od trybów postępowania oraz instancji, w jakiej dana sprawa administracyjna jest załatwiana. Inne uprawnienia i obowiązki ciążyć będą na organie administracji publicznej na etapie wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego, inne w postępowaniu dowodowym, a jeszcze inne w postępowaniach odwoławczych i w trybach nadzwyczajnych. Jako że obowiązki oraz uprawnienia organu administracji publicznej są ściśle skorelowane z uprawnieniami oraz obowiązkami strony ogólnego postępowania administracyjnego, ich analiza będzie przedmiotem dalszych rozdziałów niniejszej dysertacji, przy czym, mając na względzie konstrukcję zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a przede wszystkim po prostu temat pracy, analizie zostaną poddane obowiązki ciężące na organach administracji publicznej w toku postępowania dowodowego, istotne z punktu widzenia jego stron.

⁶³⁸ Z. Kmieciak, *Organy prowadzące ...*, Warszawa 2019, s. 81-82.

⁶³⁹ P. Wajda, *Właściwość organu...*, Warszawa 2019, s. 34.

⁶⁴⁰ Takie stanowisko zaprezentował P. M. Przybysz [w:] P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2019, art. 20, pkt 1.

3. Strona ogólnego postępowania administracyjnego jako adresat pośredni zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

3.1 Pojęcie strony ogólnego postępowania administracyjnego

Pojęcie normatywne strony ogólnego postępowania administracyjnego, tak jak i sama procedura administracyjna (co już wspomniano), oparte są na wzorcach austriackich. Ich wpływ na polską regulację początkowo doprowadził do rozróżniania pojęcia uczestników oraz stron postępowania, jak również roszczenia prawnego i prawnie chronionego interesu. Znalazło to odzwierciedlenie w treści Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 9 przywołanej regulacji za osobę zainteresowaną uznawano każdego, kto żądał czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosiła lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio miała dotyczyć, przy czym sam status strony uzależniony był od istnienia wspomnianego roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu⁶⁴¹. W terminie „osoby interesowane” mieścił się zatem termin „strony”, bowiem jak stwierdził W. Klonowiecki, „każda strona jest stroną interesowaną, ale nie każda osoba interesowana jest stroną”⁶⁴². Należy przy tym zauważyć, że przewidziane w art. 9 wyżej wymienionego rozporządzenia rozgraniczenie interesu prawnego oraz roszczenia prawnego uznano w doktrynie za problematyczne. Prawnie chroniony interes rozumiany był bowiem jako pewnego rodzaju zabezpieczenie, natomiast samo roszczenie łączone było z wolą podmiotu opartą na przepisie prawa i skierowaną do organu administracji publicznej. I choć oba pojęcia sprowadzały się do ochrony praw podmiotowych publicznych jednostki, to z uwagi na problematyczny charakter dokonanego rozgraniczenia, przyjęte wówczas rozwiązania nie znalazły odzwierciedlenia w polskim ustawodawstwie późniejszego okresu⁶⁴³. Wszak rozróżnianie interesu prawnego i roszczenia zdaje się być zbędne, tym bardziej z uwagi na brzmienie aktualnej kodyfikacji.

Obecnie w prawie polskim termin strony postępowania administracyjnego pojawia się w treści k.p.a., w rozdziale drugim tejże ustawy (*vide*: art. 9 oraz 10 k.p.a.), choć opisywane zagadnienie zostało rozwinięte w rozdziale szóstym. Zgodnie z art. 28 k.p.a. **za stronę**

⁶⁴¹ A. Krawczyk, J. Borkowski, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Tom 9*, Warszawa 2017, s. 138.

⁶⁴² W. Klonowiecki, *Zagadnienia związane z udziałem strony w postępowaniu* [w:] *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 42.

⁶⁴³ A. Krawczyk, J. Borkowski, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 138-140.

postępowania uważa się każdego, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (a nie jak w uprzednio obowiązującym rozporządzeniu – prawnie chroniony interes oraz roszczenie)⁶⁴⁴. W definicji aktualnego pojęcia strony wyodrębnić można zatem dwa główne elementy – interes prawny oraz obowiązek. Pierwszy z nich, choć nie został ustawowo zdefiniowany, rozumiany jest jako chroniony przez prawo lub bezpośrednio z niego się wywodzący (tj. oparty na normie prawnej)⁶⁴⁵. Natomiast pod pojęciem obowiązku prawnego należy rozumieć powinność zachowania się adresata konkretnej normy prawnej, która może przyjmować zarówno postać nakazu (np. obowiązek zapłacenia podatku), jak i zakazu (np. zakaz prowadzenia określonej działalności)⁶⁴⁶. W świetle powyższego możliwe jest wskazanie dwóch legitymacji procesowych strony, a mianowicie legitymacji proceduralnej biernej (strona pojmowana jest jako każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, co kreuje jednocześnie uprawnienie do uczestnictwa w postępowaniu już wszczętym) oraz legitymacji proceduralnej czynnej (strona pojmowana jest jako każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, co z kolei kreuje uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania lub żądania podjęcia konkretnych czynności przez organ administracji publicznej). B. Adamiak zwróciła uwagę na dwuczłonowość art. 28 k.p.a. Jej zdaniem składa się on z dwóch norm wykluczających się wzajemnie⁶⁴⁷. Powyższe oznacza, że w przypadku zastosowania jednej z norm, zastosowanie drugiej okaże się niemożliwe. Skoro bowiem strona postępowania zostanie wezwana do udziału przez sam organ, nie może ona jednocześnie złożyć wniosku o udział w tym postępowaniu. Jeżeli zaś to strona zainicjuje procedurę administracyjną, organ nie może wszcząć tego samego postępowania z urzędu. Każdorazowo jednak ogólne postępowanie administracyjne nie może być prowadzone przez organ bez udziału strony, bowiem jak słusznie podkreśliła B. Adamiak, wówczas postępowanie to nie istnieje, a w przypadku, gdy zainicjowała je osoba niebędąca stroną w sprawie, staje się ono bezprzedmiotowe⁶⁴⁸.

Kontynuując, pierwsza ze wskazanych powyżej norm wiąże się z bezpośrednim umocowaniem organu administracji publicznej poprzez prawo materialne do wydania decyzji w konkretnej sprawie i ustalenia kręgu stron postępowania, czyli podmiotów, które w ocenie

⁶⁴⁴ A. Krawczyk, J. Borkowski, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 138.

⁶⁴⁵ Pojęcie „interesu prawnego” [w:] www.gazetaprawna.pl/encyklopedia (dostęp z dnia 9 lutego 2019 r.).

⁶⁴⁶ Pojęcie „obowiązku prawnego” [w:] <https://sjp.pwn.pl> (dostęp z dnia 9 lutego 2019 r.).

⁶⁴⁷ B. Adamiak, *Strona postępowania administracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2017, s. 161.

⁶⁴⁸ Ibidem, s. 161.

organu administracji publicznej mają interes prawny lub obowiązek w tejże sprawie⁶⁴⁹. Druga norma odnosi się do podmiotu, który uznaje się za legitymowany (na podstawie interesu prawnego lub obowiązku) do wzięcia udziału w postępowaniu, a w konsekwencji żądania jego wszczęcia i uzyskania rozstrzygnięcia organu⁶⁵⁰. W kontekście niniejszych rozważań należy również przytoczyć pogląd E. Iserzona, zdaniem którego w pojęciu interesu prawnego mieszczą się zarówno uprawnienia, jak i obowiązki, co przesądza o zbędnym użyciu przez ustawodawcę słowa „obowiązek” w przepisie (niegdyś art. 25 k.p.a., obecnie art. 28 k.p.a.)⁶⁵¹. I choć pogląd ten można byłoby uznać za słuszny, to jednak w art. 28 k.p.a. słowo „obowiązek” zostało zawarte. Natomiast punktem wyjściowym dla dokonywanej analizy jest właśnie literalne brzmienie przepisu.

W doktrynie i judykaturze strona postępowania administracyjnego definiowana jest w ujęciu subiektywnym (formalnym) oraz obiektywnym (materialnoprawnym), choć aktualność obu tych teorii i sporu istniejącego między nimi może wydawać się wątpliwa. Ujęcie subiektywne oparte jest na teorii, zgodnie z którą pojęcie interesu prawnego jako równoznaczne z możliwością uzyskania decyzji, stanowi kategorię czysto procesową. Tym samym wiąże się ono z uznaniem, że podmiot, który jest przeświadczony o posiadaniu interesu prawnego wszczyna postępowanie już samym wystąpieniem z żądaniem załatwienia sprawy (osoba zainteresowana wszczęciem postępowania może doprowadzić do jego wszczęcia, zaś przysługiwanie jej interesu prawnego badane jest już w toku postępowania administracyjnego)⁶⁵². To zaś oznacza możliwość zawiązania stosunkiem procesowym podmiotu pozbawionego interesu prawnego w konkretnej sprawie, zaś samo badanie, czy dany podmiot dysponuje przymiotem strony powinno nastąpić dopiero w trakcie postępowania, do którego wszczęcia uprawniony jest każdy, kto szuka zaspokojenia swojego roszczenia. Odmienne stanowisko możemy odnaleźć w ujęciu obiektywnym, zgodnie z którym podstawą legitymacji jest właśnie interes oparty na prawie, a samo pojęcie strony, jakim posługuje się ustawodawca w art. 28 k.p.a. może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego (szczególnie z uwagi na fakt, że decyzja administracyjna jest władczą konkretyzacją tego prawa)⁶⁵³. Powyższe oznacza, że organ prowadzący postępowanie ma

⁶⁴⁹ B. Adamiak, *Strona postępowania...*, Warszawa 2017, s. 162.

⁶⁵⁰ Ibidem, s. 162.

⁶⁵¹ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościek, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 88. O zawieraniu się obowiązku w pojęciu interesu prawnego pisał też R. Kędziora [w:] R. Kędziora, *Strona i inni uczestnicy postępowania administracyjnego [w:] Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 66, przy czym podkreślić należy, że pierwotnie stwierdził to E. Iserzon.

⁶⁵² P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2021, art. 28, pkt 7.

⁶⁵³ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06, CBOSA.

obowiązek zweryfikować, czy strona dysponuje interesem prawnym (tj. czy jest uprawniona do wszczęcia postępowania w ogóle) przed wszczęciem postępowania⁶⁵⁴.

Na potrzebę usystematyzowania tych koncepcji zwracała już uwagę B. Adamiak, choć wskazała wprost, że złożoność regulacji prawnych uniemożliwia przyjęcie jednolitej teorii legitymacji strony postępowania administracyjnego⁶⁵⁵. W piśmiennictwie istnieją poglądy, zgodnie z którymi samo przeciwstawianie sobie obu założeń (tj. koncepcji obiektywnej i subiektywnej strony postępowania administracyjnego) „stanowi zabieg sztuczny” i „dotyka kwestii drugorzędnych”⁶⁵⁶. Niezależnie od powyższego, oba wymienione poglądy od lat były i są sobie przeciwstawiane – wszak w logice każdej procedury istnieje jedność przeciwieństw. Przykładowo, pogląd subiektywny, zgodnie z którym badanie, czy dany podmiot dysponuje przymiotem strony w postępowaniu administracyjnym nie powinno mieć miejsca poza postępowaniem, a już na pewno przed samym jego wszczęciem był przedstawiany przez E. Iserzona. Jego zdaniem strona nie miała być kategorią prawa materialnego, a pojęciem procesowym, gdyż taka była intencja autorów k.p.a.⁶⁵⁷. Tymczasem za koncepcją obiektywną opowiadał się chociażby J. Borkowski, zwracając uwagę między innymi na konieczność tożsamego traktowania czynności postępowania wszczętego z urzędu oraz postępowania wszczętego na wniosek strony, a także poszanowania ekonomii postępowania⁶⁵⁸.

Co więcej, w doktrynie wspomniano również o koncepcji mieszanej, zgodnie z którą o subiektywnej legitymacji strony decydować powinna sama strona, zaś o jej obiektywnej legitymacji – prawo materialne⁶⁵⁹. Warto zwrócić uwagę na stanowisko Z. Janowicza, którego zdaniem definicja legalna strony postępowania administracyjnego od samego początku nie została najszcześliwiej sformułowana, na co również wpływ miały rozbieżności

⁶⁵⁴ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2021, art. 28, pkt 7.

⁶⁵⁵ B. Adamiak, *O potrzebie jednolitości koncepcji strony postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” C/1, 2015, s. 175.

⁶⁵⁶ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 191 oraz J. Zimmermann, *Podmioty [w:] Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 80. Pogląd ten został także powielony przez A. Skórę [w:] A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 66. Warto jednak zauważyć, że w najnowszej wersji komentarza autorstwa B. Adamiak i J. Borkowskiego wskazuje się tylko, że przeciwstawianie sobie wersji obu koncepcji może jedynie wywołać wątpliwości, a zatem zabieg ten nie jest określany – jak uprzednio – zabiegiem sztucznym (zob. B. Adamiak, J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 28, pkt I, ppkt 5). Ostatni raz takie stwierdzenie pojawiło się w 14 wydaniu wyżej wymienionego komentarza z 2016 r.

⁶⁵⁷ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964, s. 60-62.

⁶⁵⁸ A. Krawczyk, J. Borkowski, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Tom 9*, Warszawa 2020, s. 147.

⁶⁵⁹ Ibidem, s. 147.

poglądów członków komisji kodyfikacyjnej k.p.a., którzy częściowo opowiadali się za subiektywną koncepcją strony ogólnego postępowania administracyjnego (większość członków komisji), a częściowo za koncepcją obiektywną⁶⁶⁰. Niezależnie od powyższego, obecnie spór dotyczący koncepcji stron postępowania administracyjnego powszechnie uznaje się za rozstrzygnięty na rzecz koncepcji obiektywnej, dla której jako podstawę wskazuje się art. 61a k.p.a.⁶⁶¹. Niemniej jednak wprowadzenie art. 61a k.p.a. nie spowodowało – wbrew pozorom – całkowitego odejścia od koncepcji subiektywnej strony postępowania administracyjnego. Jak wskazał J. Zimmermann, spór pomiędzy obiektywistami a subiektywistami pomimo wprowadzenia regulacji wszak go przecinającej nie jest jeszcze zakończony z uwagi na ciągłe istnienie obu teorii strony, które mają swoich zwolenników⁶⁶². Trudnym jednak byłoby niedostrzeżenie powszechnie istniejących tendencji do aprobowania obiektywnej teorii strony, skoro już w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym uwzględnione zostało kryterium materialne w zakresie dopuszczania jej do udziału w postępowaniu. Również aktualne orzecznictwo wskazuje na przyjęcie koncepcji obiektywnej strony (przykład: wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 765/19⁶⁶³, wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt I GSK 1679/18⁶⁶⁴, czy chociażby wyrok WSA z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt I OSK 178/18⁶⁶⁵). Z kolei kryterium materialne należy rozumieć jako takie, które pozostaje oparte na przepisach prawa, a nie jedynie na subiektywnym przeświadczeniu strony⁶⁶⁶. Przy przyjęciu, że postępowanie administracyjne ma materialny charakter, subiektywne przeświadczenie o byciu stroną postępowania co do zasady nie ma znaczenia dla rzeczywistego statusu strony⁶⁶⁷. Innymi słowy – jedynie materialnoprawne podstawy decydują o statusie strony, a samo przeświadczenie podmiotu o jego istnieniu nie sprawi, że status ten zostanie mu przypisany,

⁶⁶⁰ Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa-Poznań 1976, s. 90-91.

⁶⁶¹ A. Krawczyk, J. Borkowski, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2020, s. 147.

⁶⁶² J. Zimmermann, *O podmiotach* [w:] *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 102-107. Zob. zawarte tam stanowisko powołanego autora, w którym opowiada się on za koncepcją subiektywną wskazując, że problem podmiotowy dotyczący konkretyzacji uprawnień i obowiązków powinien być rozstrzygany w postępowaniu, podczas gdy wprowadzony art. 61a k.p.a. „pozostawia organowi ogromną swobodę w kwestii uznawania danej osoby za stronę i w kwestii kwalifikacji jej interesu”. Za subiektywną koncepcją strony opowiadał się także E. Iserzon twierdząc, że organ administracji publicznej powinien badać to, czy strona opiera się na interesie prawnym lub obowiązku, jednakże powinien o tym decydować w toku postępowania, a nie na podstawie „sumarycznej i jednostronnej oceny bez wszczęcia normalnego postępowania” – zob. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964, s. 62.

⁶⁶³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 765/19, Lex nr 2761524.

⁶⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt I GSK 1679/18, Lex nr 2755041.

⁶⁶⁵ Wyrok WSA z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt I OSK 178/18, Lex nr 2734785.

⁶⁶⁶ A. Krawczyk, J. Borkowski, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2020, s. 143-144.

⁶⁶⁷ J. Zimmermann, *O podmiotach...*, Warszawa 2017, s. 103.

jeżeli nie będzie dla niego oparcia w normach prawa materialnego. Sam art. 61a § 1 k.p.a. umożliwia organowi wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania między innymi w sytuacji, gdy żądanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną, co tak naprawdę sprowadza się do braku merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. W literaturze prawniczej wskazuje się jednak, że taka ocena wniesionego przez podmiot żądania może być ograniczona jedynie do przypadków, które w sposób oczywisty wskazują na to, że wnoszący w sprawie żądanie nie posiada interesu prawnego⁶⁶⁸. Jednocześnie, jak zauważyła B. Adamiak, gdy podmiot powołuje się na konieczność udzielenia jemu ochrony prawnej, ocena stanu faktycznego i prawnego sprawy możliwa jest dopiero na etapie postępowania wyjaśniającego⁶⁶⁹. Tym samym w przypadku braku ustalenia przesłanek potwierdzających istnienie interesu prawnego po stronie podmiotu, dochodzi do umorzenia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.)⁶⁷⁰. **W świetle powyższego za zasadną należy uznać koncepcję obiektywną strony. Co więcej, jeżeli tytułowa zasada oceniania jest z perspektywy normatywnej (jako wyartykułowana przez ustawodawcę i inkorporowana do zasad ogólnych k.p.a.), to tym bardziej strona, do której ta zasada ma się odnosić musi mieć adekwatny status, oparty na stosownych przepisach.**

W tym miejscu należy powrócić do wspomnianego już wcześniej interesu prawnego, stanowiącego zależność pomiędzy postępowaniem administracyjnym i jego przedmiotem a sytuacją prawną jednostki. Relacja ta polega na tym, iż na skutek toczącego się postępowania sytuacja prawna konkretnej jednostki może być ukształtowana (istnieje taka realna możliwość). Niegdyś kluczową rolę przypisywano publicznym prawom podmiotowym, którymi dany podmiot mógł dysponować i które wywodzono z przepisów prawnych wydanych w celu realizacji interesów stron⁶⁷¹. Pomimo to, że stanowiły one źródło praw, a w konsekwencji także roszczeń, aktualnie nie mają już żadnego praktycznego znaczenia z uwagi na oparcie koncepcji strony procedury administracyjnej na pojęciu interesu prawnego⁶⁷². Interesu prawnego nie można natomiast utożsamiać z interesem faktycznym, który nie jest chroniony prawnie. Jego definicja opiera się bowiem na osiągnięciu przez podmiot administrowany korzyści na skutek działań lub zaniechań organu administracji publicznej przy jednoczesnym braku oparcia tegoż interesu na konkretnej normie prawnej. Jest on swoistą emanacją potrzeby, spodziewanej korzyści, pożądanego dla danej jednostki

⁶⁶⁸ B. Adamiak, *Strona postępowania...*, Warszawa 2017, s. 163.

⁶⁶⁹ Ibidem, s. 163.

⁶⁷⁰ Ibidem, s. 163.

⁶⁷¹ A. Krawczyk, J. Borkowski, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 139.

⁶⁷² Ibidem, s. 139.

lub grupy jednostek stanu rzeczy, pozbawionego oparcia w normie prawa materialnego⁶⁷³. Przykładem obrazującym występowanie interesu faktycznego jest chociażby teza wyroku NSA z dnia 10 sierpnia 1998 r. (sygn. akt II SA 742/98), zgodnie z którym „osoba, w pobliżu której domu dochodzi do zakłócenia porządku przez osoby pijące alkohol, ma interes faktyczny w pozbawieniu możliwości zakupu alkoholu przez te osoby w pobliskim sklepie, jednakże nie może być stroną postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż alkoholu”⁶⁷⁴. Z kolei zdaniem M. Zdyba za interes faktyczny jednostki uznać należy swoistą emanację wartości dla tej jednostki istotnych, wynikających z konkretnych czynników (układu odniesienia) i przez nie określonych oraz łączonych z subiektywną potrzebą jednostki do ich obiektywnego zaspokojenia⁶⁷⁵. Za trafne należy uznać także stwierdzenie W. Klonowieckiego, zgodnie z którym interes prawny daje prawo do występowania wobec władzy w charakterze strony. W konsekwencji prawa wiążą się z roszczeniami podmiotów do określonej czynności władzy, interesy prawne wiążą się z roszczeniami podmiotów do postępowania, natomiast interesy faktyczne nie dają podmiotom żadnych roszczeń⁶⁷⁶.

Konkludując wskazać należy, że interes prawny jest kwalifikowanym interesem faktycznym, wynikającym z określonego przepisu prawnego i odnoszącym się wprost do sytuacji konkretnego podmiotu. Każdorazowo powinien być jednak interpretowany w świetle art. 28 k.p.a.⁶⁷⁷ jako oparty na prawie lub przez to prawo chroniony⁶⁷⁸. Innymi słowy – interes prawny to taki interes faktyczny, którego treść i możliwość realizacji zostały określone przez prawo⁶⁷⁹. Mając na uwadze wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 1998 r., sygn. akt IV SA 2164/97 stwierdzić należy, że dla istnienia interesu prawnego konieczne jest wystąpienie związku o charakterze materialnoprawnym pomiędzy obowiązującą normą prawa materialnego oraz sytuacją prawną danego podmiotu prawa, a to w taki sposób, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego⁶⁸⁰. Zgodnie z treścią postanowienia NSA z dnia 13 maja 2011 r., II OZ 394/11 „osoba trzecia ma interes prawny (...) do uczestniczenia jako strona w postępowaniu administracyjnym, w wyniku którego zapaść może lub zapadła

⁶⁷³ T. Bąkowski [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 68.

⁶⁷⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 sierpnia 1998 r., II SA 742/98, Lex nr 43180.

⁶⁷⁵ M. Zdyb, *Prawny interes...*, Lublin 1991, s. 30.

⁶⁷⁶ W. Klonowiecki, *Zagadnienia związane...*, Lublin 1938, s. 31-32.

⁶⁷⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 maja 2005 r., II GSK 52/05, Lex nr 166076.

⁶⁷⁸ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2021, art. 28, pkt 8.

⁶⁷⁹ M. Zdyb, *Prawny interes...*, Lublin 1991, s. 31.

⁶⁸⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 1998 r., IV SA 2164/97, Lex nr 43262.

decyzja tak kształtująca stosunki na nieruchomości (sposób korzystania z niej), iż będzie to miało wpływ na sposób wykonywania przez nią prawa własności”⁶⁸¹. Nade wszystko zauważyć należy, że nadrzędnymi cechami interesu prawnego są: jego indywidualny charakter (dotyczy indywidualnie oznaczonej osoby i jest niezbywalny), konkretność (jest związany z sytuacją faktyczną danej osoby), aktualność (stan faktyczny, którego dotyczy jest stanem aktualnym), jak również fakt, że jest sprawdzalny obiektywnie (opiera się na normie prawnej możliwej do ustalenia i wyodrębnienia), a jego istnienie potwierdzają okoliczności faktyczne⁶⁸². Jak wskazał T. Bąkowski, interes prawny stanowi zobiektywizowaną i realną potrzebę ochrony prawnej, a swoje oparcie zawsze znajduje w normie prawnej (najczęściej normie prawa administracyjnego materialnego)⁶⁸³. Istnienie interesu prawnego jest zatem tożsame z istnieniem legitymacji strony do udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W konsekwencji tylko taki interes otwiera konkretnemu podmiotowi drogę do uzyskania statusu strony w postępowaniu, a w następstwie powyższego – do skorzystania z możliwości zagwarantowanych w art. 10 k.p.a.

O interesie prawnym pisał także J. Zimmermann. Jego zdaniem to właśnie przy pomocy interesu prawnego możliwe jest ograniczenie obszaru podmiotowego postępowania administracyjnego, to jest wydzielenie z grupy wszystkich podmiotów, które potencjalnie mogą być stronami postępowania administracyjnego takiej grupy podmiotów zarówno materialnie, jak i rzeczywiście będących zaangażowanymi w sprawę (innymi słowy podmiotów, które materialnie i rzeczywiście są stronami prowadzonego postępowania)⁶⁸⁴. Ponadto wspomniany autor wskazał także na to, że istotą bycia stroną postępowania nie jest jedynie uzyskanie ochrony oraz instrumentów służących obronie przed samowolą administracji, ale przede wszystkim fakt materialnego wpisania w sprawę administracyjną oraz pozyskania tytułu do jej załatwienia⁶⁸⁵. Nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „podmiot bez statusu strony nie tylko nie jest chroniony, ale nie uczestniczy w sprawie”⁶⁸⁶.

W doktrynie przyjmuje się także, że żądania jednostki nieznajdujące odzwierciedlenia w pojęciu sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, nie dadzą żadnej podstawy do zainicjowania postępowania administracyjnego (jako przypisane procedurze skargowej lub wnioskowej)⁶⁸⁷. Skoro bowiem

⁶⁸¹ Postanowienie NSA z dnia 13 maja 2011 r., II OZ 394/11, Lex nr 795491.

⁶⁸² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 1998 r., II SA 1355/98, Lex nr 41827.

⁶⁸³ T. Bąkowski [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 69.

⁶⁸⁴ J. Zimmermann, *O podmiotach...*, Warszawa 2017, s. 95.

⁶⁸⁵ Ibidem, s. 97.

⁶⁸⁶ Ibidem, s. 97.

⁶⁸⁷ A. Krawczyk, J. Borkowski, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 143.

dla sprawy administracyjnej kluczowym zagadnieniem jest rozstrzygnięcie spornych kwestii w drodze decyzji administracyjnej (jako że celem ogólnego postępowania administracyjnego jest rozpoznanie sprawy i jej rozstrzygnięcie poprzez konkretyzację normy prawnej względem podmiotu zainteresowanego), to już z samej procedury administracyjnej wyłania się dwuczłonowy układ podmiotowy postępowania. Jednym biegunem tego układu jest organ administracji publicznej autorytatywnie konkretyzujący normę prawa materialnego, drugim zaś jest sam podmiot (jednostka), którego ta konkretyzacja dotyczy i którego uprawnienia oraz obowiązki są przedmiotem rozpoznania⁶⁸⁸. Tym podmiotem jest właśnie strona ogólnego postępowania administracyjnego. W art. 29 k.p.a. wskazano *expressis verbis*, że stronami postępowania mogą być osoby fizyczne, osoby prawne oraz państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne (także jednostki nieposiadające osobowości prawnej takie jak spółki osobowe prawa handlowego czy wspólnoty mieszkaniowe). W przywołanym przepisie nie ma natomiast mowy o organach administracji publicznej, a zatem dokonując jego interpretacji uznać można, że przymiot strony nie może przysługiwać organom administracyjnym, które wydały decyzję w konkretnej sprawie, ani także organom, które współdziałały przy jej wydawaniu. Należy tym samym podzielić pogląd, zgodnie z którym nie powinno dochodzić do kumulacji roli procesowej organu administracji publicznej i strony⁶⁸⁹. Kumulacja ról procesowych powodowałaby sytuację, w której organ orzekałby we własnej sprawie, przez co również występowanie przez ten organ w charakterze strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym jawiłoby się jako niedopuszczalne⁶⁹⁰. Powszechnie przyjmuje się, że łączenie funkcji procesowej organu z funkcją procesową strony postępowania w ramach jednego postępowania jest niedopuszczalne⁶⁹¹. Zdaniem W. Chróścielewskiego nie może dochodzić do prowadzenia postępowania administracyjnego oraz orzekania w tym postępowaniu przez organ administracji publicznej, który ma być jednocześnie adresatem wydawanej decyzji⁶⁹². Tytułem przykładu wspomniany autor wskazał, że orzekanie przez organ gminy w sprawie,

⁶⁸⁸ A. Krawczyk, J. Borkowski, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 144-145.

⁶⁸⁹ M. Bogusz, *Podmioty uprawnione do zaskarżenia decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 62-63.

⁶⁹⁰ Uchwała składu siedmiu sędziów SN, Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 lipca 1993 r., sygn. akt III AZP 8/93, OSNCAP 1994, nr 1, poz. 3 czy chociażby w przywoływanym już przez M. Bogusza postanowieniu NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 15 października 1990 r., sygn. akt SA/Wr 990/90, ONSA 1990, zeszyt 4, poz. 7. Tak również T. Woś, *Przesłanki dopuszczalności postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 110.

⁶⁹¹ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej jako strona postępowania administracyjnego* [w:] *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 239.

⁶⁹² *Ibidem*, s. 240.

w której stroną postępowania jest gmina pozostaje w jawnej sprzeczności z zasadą prawdy obiektywnej. W takiej sytuacji istnieje bowiem wysokie prawdopodobieństwo, że postępowanie prowadzone wobec gminy nie przebiegałoby na tożsamy sposób co postępowanie wobec innego podmiotu⁶⁹³. Chodzi zatem o to, aby nie powstały żadne wątpliwości co do właściwego (*ergo* rzetelnego, bezstronnego, pozbawionego presji) załatwienia sprawy⁶⁹⁴. Co prawda istnieją także poglądy przeciwne, zgodnie z którymi np. odrębny charakter postępowania nadzwyczajnego umożliwia organowi administracji publicznej w nim udział, jeżeli w tym konkretnym postępowaniu nie powierzono mu roli organu administracyjnego, a postępowanie dotyczy jego interesu prawnego oraz zostało wszczęte z na wniosek podmiotu mającego legitymację w sprawie⁶⁹⁵. Niemniej jednak należy konsekwentnie opowiedzieć się za dominującym poglądem, zgodnie z którym jednoczesne łączenie roli organu uprawnionego do orzekania w postępowaniu wraz z rolą strony w tym postępowaniu, a to w zależności od etapu sprawy, co do zasady uznać należy za niemożliwe⁶⁹⁶. Przede wszystkim skumulowanie roli zarówno organu administracji publicznej, jak i strony w jednym podmiocie rodzi wątpliwości co do bezstronności tego podmiotu (a to pomimo teoretycznej dopuszczalności takich sytuacji)⁶⁹⁷. W istocie obiektywizm takiego podmiotu mógłby okazać się wątpliwy, stąd też kumulacja ról procesowych powinna być oceniana raczej krytycznie.

Aktualnie to, czy dany podmiot będzie stroną ogólnego postępowania administracyjnego, czy też spotka się z odmową uznania go za stronę zależne jest od istnienia interesu prawnego lub obowiązku. Należy jednak pamiętać, że aby dana osoba fizyczna lub prawna mogła zostać włączona w poczet stron ogólnego postępowania administracyjnego, poza posiadaniem interesu prawnego w danej konkretnej sprawie lub istnieniem obowiązku musi ona dysponować zdolnością administracyjnoprawną. Zdolność ta jest wywodzona z art. 30 § 1 k.p.a., zgodnie z którym, o ile przepisy nie stanowią inaczej, oceniana jest wedle

⁶⁹³ W. Chróścielewski, *Organ administracji...*, Warszawa 2002, s. 241.

⁶⁹⁴ Ibidem, s. 194.

⁶⁹⁵ Wyrok NSA z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2188/13, CBOSA.

⁶⁹⁶ Tak w wyroku NSA z dnia 22 października 2014 r., sygn. akt I OSK 568/13, CBOSA, w postanowieniu NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 964/11, CBOSA oraz w wyroku NSA z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1082/12, CBOSA. Podobne stanowisko zajął T. Woś twierdząc, że choć organy administracji publicznej są jednocześnie podmiotami, które prowadzą postępowania, ale także podmiotami w materialnoprawnym stosunku prawnym, to jednak gmina nie może być stroną postępowania administracyjnego i wносить skargi do sądu administracyjnego, jeżeli jej organy są upoważnione do wydania decyzji w pierwszej instancji (a to nawet, jeśli gmina legitymowałaby się interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a.), *vide*: T. Woś, *Glosa do uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r.*, OPS 1/03, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 12, s. 70-79, teza 1 oraz pkt 8 i 12 uzasadnienia, dostęp w: Lex 2022 (dostęp z dnia 30 czerwca 2022 r.).

⁶⁹⁷ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2021, art. 28, pkt 25.

reguł prawa cywilnego. Co do zasady ogólna zdolność administracyjnoprawna jest tożsama ze zdolnością prawną rozumianą przez pryzmat prawa cywilnego (dysponuje nią każdy człowiek od chwili urodzenia do śmierci lub osoby prawne), choć w literaturze podkreśla się, że to nie wyłącza możliwości pojawienia się takich podmiotów, które zawdzięczają swój byt przepisom szczególnym prawa administracyjnego⁶⁹⁸. Każdorazowo jednak zdolność prawna wiąże się z możliwością występowania jako strona w ogólnym postępowaniu administracyjnym⁶⁹⁹. Niezależnie od powyższego, sama zdolność (prawo) do bycia stroną konkretnego postępowania mieści się w kategorii procesowej, choć znajduje swoje oparcie w prawie materialnym. Warto zwrócić uwagę na tzw. zdolność administracyjnoprosową, której pojęciem posłużył się T. Kiełkowski. Zdolność ta, zdaniem wspomnianego autora, jest kategorią czysto procesową, równoznaczną z legitymacją podmiotu do udziału w postępowaniu jurysdykcyjnym. Obejmuje podmiot, który posiada interes prawny w sprawie oraz zdolność administracyjnoprawną (czy to przyznaną na podstawie prawa cywilnego, czy przepisów szczególnych)⁷⁰⁰. Podmiot ten dysponuje zatem zdolnością do czynności procesowych podejmowanych w toku postępowania jurysdykcyjnego, a tym samym powinien być uznawany za stronę tego postępowania. Zdolność administracyjnoprosowa w postępowaniu administracyjnym jest również oceniana przez pryzmat przepisów prawa cywilnego (z tego samego względu pełną zdolnością do czynności prawnych w postępowaniu administracyjnym będzie dysponowała osoba pełnoletnia, zdolnością ograniczoną małoletni powyżej 13 lat, osoba częściowo ubezwłasnowolniona oraz osoba korzystająca z doradcy tymczasowego, zaś zdolnością do czynności prawnych nie będzie dysponowała małoletnia do lat trzynastu oraz osoba ubezwłasnowolniona całkowicie)⁷⁰¹. Warto zauważyć, że, jak słusznie podkreśliła B. Adamiak, strony pozbawione zdolności procesowej nadal pozostają stronami postępowania, jednakże dla ich prawidłowego uczestnictwa w postępowaniu wymagane jest działanie przedstawiciela ustawowego⁷⁰². Na szczególną uwagę zasługuje przy tym fakt, że w przypadku braku zdolności procesowej strony, to właśnie na organie administracji publicznej ciąży obowiązek skierowania do sądu wniosku o ustanowienie dla niej opiekuna lub kuratora (*vide*: art. 34 k.p.a.)⁷⁰³. Jest to kolejny wyraz odpowiedzialności organu administracji publicznej za prawidłowy udział strony ogólnego postępowania administracyjnego w tymże postępowaniu.

⁶⁹⁸ Zob. T. Kiełkowski, *Podmiotowość administracyjnoprawna...*, Warszawa 2012, s. 104.

⁶⁹⁹ B. Adamiak, *Strona postępowania...*, Warszawa 2017, s. 167.

⁷⁰⁰ T. Kiełkowski, *Podmiotowość administracyjnoprawna...*, Warszawa 2012, s. 105.

⁷⁰¹ B. Adamiak, *Strona postępowania...*, Warszawa 2017, s. 168.

⁷⁰² *Ibidem*, s. 168.

⁷⁰³ *Ibidem*, s. 169.

Wspomniany wcześniej układ podmiotowy „organ administracji publicznej – strona postępowania administracyjnego” został poszerzony poprzez dopuszczenie przez ustawodawcę do ogólnego postępowania administracyjnego podmiotów działających na prawach strony. Rozwiązanie to, choć na pierwszy rzut oka korzystne, przysparza sporo problemów i budzi wątpliwości, kładąc cień na pozycję strony jako podmiotu mogącego indywidualnie dochodzić swoich praw przed organami administracji publicznej⁷⁰⁴. Nie ulega bowiem wątpliwości, że podmiotami obligatoryjnymi każdego postępowania są organ administracji publicznej oraz strona postępowania, podczas gdy podmioty na prawach strony stanowią grupę podmiotów fakultatywnych⁷⁰⁵. Niemniej jednak omawiając pojęcie strony ogólnego postępowania administracyjnego niezasadnym byłoby pominięcie podmiotów działających na prawach strony. Wśród nich ustawodawca wymienia organizacje społeczne (art. 31 § 3 k.p.a.), prokuratora (art. 183 k.p.a.), a także Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 14 pkt 6) ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁷⁰⁶, Rzecznika Praw Dziecka (art. 10 ust. 1 pkt 5) ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka⁷⁰⁷ oraz organy Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o inspekcji ochrony środowiska)⁷⁰⁸. Ich szczególny charakter wynika z tego, że co do zasady dysponują one takimi prawami procesowymi jak strony postępowania administracyjnego. Z kolei celem ich wyodrębnienia była ochrona takich wartości jak praworządność, interes społeczny, a także prawa i wolności człowieka⁷⁰⁹. Mimo to w literaturze prawniczej obecne są głosy, zgodnie z którymi istnienie i działalność podmiotów na prawach strony może prowadzić do ograniczania praw samej strony, stąd też apeluje się o potrzebę wyważenia interesów tych uczestników postępowania⁷¹⁰. Poglądy te uznać należy za słuszne – samo rozszerzenie układu podmiotowego ogólnego postępowania administracyjnego zmienia znacząco jego dotychczasowy kształt, w ramach którego podmiotami biorącymi w nim udział były organy administracji publicznej oraz strony. Obecnie istnienie w tym układzie podmiotów na prawach strony może prowadzić do ograniczenia praw samej strony w taki sposób, iż obiektywne interesy, które organ administracji publicznej winien uwzględniać z urzędu zyskują prymat nad interesami prywatnymi jednostek (stron), z którymi *de facto* mogą, ale nie muszą pozostawać

⁷⁰⁴ B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 148-150.

⁷⁰⁵ P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 28, pkt I, ppkt 5.

⁷⁰⁶ T.j. z 2020 r., poz. 627 z późn. zm.

⁷⁰⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 141.

⁷⁰⁸ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 425.

⁷⁰⁹ B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 148.

⁷¹⁰ Ibidem, s. 149.

w sprzeczności⁷¹¹. Tym samym wszelkie powyższe okoliczności sprawiają, że klasyczny dwupodmiotowy układ ogólnego postępowania administracyjnego ulega pewnej modyfikacji.

W polskim prawie brak jest koncepcji umożliwiających zróżnicowanie podmiotów-stron i ich ochrony, co zauważył Z. Kmiecik, zwracając jednocześnie uwagę na to, że opisywane zróżnicowanie zostało przewidziane w postanowieniach rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (87) 16 z dnia 17 września 1987 r. o postępowaniach administracyjnych dotyczących znaczną liczbę osób⁷¹², w której to rekomendacji dokonano rozróżnienia trzech kategorii osób zainteresowanych: adresatów aktu administracyjnego, osób, których indywidualnych praw, interesów i wolności dotyka wyżej wymieniony akt oraz osób liczących się z konsekwencjami danego aktu (tzw. uprawnionych do obrony interesu zbiorowego)⁷¹³. Zdaniem Z. Kmiecika treść k.p.a. jedynie częściowo uwzględnia powyższe założenia w odróżnieniu od wspomnianego już w pierwszym rozdziale przedmiotowej pracy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. W wyżej wymienionym rozporządzeniu za osobę interesowaną uznawano osobę odznaczającą się jednym z trzech przymiotów: żądaniem czynności władzy, byciem podmiotem, do którego czynność władzy się odnosiła lub podmiotem, czyjego interesu czynność władzy (nawet pośrednio) dotyczyła⁷¹⁴. Powyższe oznacza, że krąg osób, których interesy podlegały ochronie w ramach postępowania administracyjnego był znacznie większy niż obecnie.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w swoich rozważaniach Z. Kmiecik odniósł się także do koncepcji *good governance* oraz pojęcia *stakeholders* (tłumaczonego szeroko przez autora jako „zainteresowani”), tym samym zwracając uwagę na złożoność sytuacji prawnej podmiotów, które mogłyby być pośrednio zainteresowane treścią wydawanych decyzji. Jednocześnie zwrócił on uwagę na potrzebę budowania dialogu pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi w sprawie⁷¹⁵. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że koncepcja *good governance* (często nazywana także *european governance*) łączy się z omawianą już koncepcją dobrej administracji, natomiast samo *good governance* powinno być rozumiane jako proces sprawnego zarządzania społeczeństwem z udziałem innych podmiotów. Co najistotniejsze, w świetle koncepcji *good governance* proces ten ma charakter

⁷¹¹ B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 150.

⁷¹² Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (87) 16 z dnia 17 września 1987 r., dostępne: <https://rm.coe.int/16804eaa5c> (dostęp z dnia 10 lutego 2019 r.).

⁷¹³ Z. Kmiecik, *Problemy i wyzwania...*, Warszawa 2017, s. 33-34.

⁷¹⁴ Ibidem, s. 35. Zob. art. 9 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r., nr 36, poz. 341).

⁷¹⁵ Z. Kmiecik, *Problemy i wyzwania...*, Warszawa 2017, s. 26-28.

horyzontalny (a nie jedynie wertykalny, sprowadzający do relacji nadrzędności i podrzędności)⁷¹⁶. *Good governance* nie prowadzi do zmian w strukturach władzy, lecz wpływa na przebieg procesów rządzenia, szczególnie w kontekście zadań publicznych⁷¹⁷. Za sedno powyższych działań w literaturze prawniczej uznaje się przede wszystkim zwiększenie zakresu partycypacji obywateli oraz otwarcie procedur na ich udział (co niewątpliwie byłoby spójne z wyrażoną w art. 10 k.p.a. zasadą czynnego udziału strony). I nie chodzi w tym aspekcie o przerzucenie obowiązków przypisanych organom administracji publicznej na strony postępowania, a o zapewnienie tym stronom odpowiednich narzędzi i zbudowanie świadomości co do ich praw, z których mogą skorzystać w toku prowadzonych postępowań. G. Krawiec słusznie zauważył, że w procesie zagwarantowywania stronie pewnych uprawnień należy utrzymać równowagę pomiędzy wszelkimi rodzajami gwarancjami procesowymi strony a aspektami efektywności oraz szybkości postępowania⁷¹⁸. Na tle rozważań wspomnianego autora wysuwają się wnioski o przestarzałym charakterze polskiej procedury administracyjnej i o niespełnianiu przez nią standardów szybkości oraz efektywności postępowania z jednoczesnym zachowaniem standardów przewidzianych dla strony postępowania administracyjnego, które to umożliwiłyby jej skuteczną ochronę. **Skoro zaś w pierwszym rozdziale niniejszej dysertacji zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym została połączona z taką dyrektywą, zgodnie z którą stronie należy umożliwić czynny udział w postępowaniu, to niewątpliwie w gestii organu administracji publicznej jest zapewnienie odpowiednich gwarancji procesowych podmiotom będącym stronami.** W literaturze prawa w zakresie dotyczącym adresatów norm administracyjnoprawnych wymienia się bowiem dwie kategorie podmiotów: pierwsza kategoria obejmuje podmioty, którym przypisano kompetencje do podejmowania pewnych czynności konwencjonalnych (tj. organom administrującym, w tym organom administracji publicznej), druga kategoria odnosi się do wszelkich adresatów norm prawa administracyjnego (tj. w głównej mierze osób fizycznych i prawnych w świetle prawa cywilnego)⁷¹⁹. To właśnie organy administracji publicznej prowadząc ogólne postępowanie administracyjne oraz orzekając w sprawach jednostek kształtują ich sytuacje administracyjnoprawne. Każdorazowo zatem wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego

⁷¹⁶ G. Krawiec, *Założenia koncepcji good governance wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego* [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 15.

⁷¹⁷ Ibidem, s. 19-21.

⁷¹⁸ Ibidem, s. 25.

⁷¹⁹ Zob. T. Kielkowski, *Podmiotowość administracyjnoprawna* [w:] *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 91-93.

na wniosek uprawnionej strony (jak i z urzędu) aktualizuje obowiązek organu do prawidłowego przeprowadzenia postępowania, w tym do prawidłowego wyznaczenia kręgu stron. Skoro zaś z uprawnieniem strony skorelowany jest obowiązek organu administracji publicznej, to strona musi zarówno dysponować uprawnieniami procesowymi, jak i mieć warunki do ich prawidłowej realizacji na każdym z etapów ogólnego postępowania administracyjnego. Faktem jest, że ewentualna realizacja wskazanych uprawnień w dużej mierze zależy głównie od woli strony, jednakże nie zwalnia to organu administracji publicznej z obowiązku zapewnienia jej odpowiednich warunków procesowych (choćby uprawnień swych nie realizowała), a nadto dbania o to, aby pozostawała ona w pełnej świadomości przysługujących jej praw. Przez odpowiednie warunki procesowe należy przy tym rozumieć taki stan rzeczy, w którym strona w zależności od swojej woli i etapu postępowania będzie miała możliwość skorzystania z konkretnej wiązki uprawnień procesowych oraz wszelkich dostępnych dla niej instrumentów prawnych, co nie będzie możliwe w sytuacji, gdy strona postępowania nie będzie wiedziała o postępowaniu. Tym samym obowiązkiem organu administracji publicznej jest umożliwienie stronie wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego (lub udziału w postępowaniu już wszczętym), zapewnienie jej prawa do reprezentacji, zagwarantowanie stronie udziału w postępowaniu dowodowym poprzez zgłaszanie wniosków dowodowych i zapoznawanie się z zebrany materiałem dowodowym, zawiadamianie strony o miejscu i terminie przeprowadzania dowodów, zapewnienie uczestnictwa w przeprowadzeniu dowodów oraz możliwości wypowiedzenia się co do tych już przeprowadzanych, wypełnienie przez organ obowiązków informacyjnych (choćby o powodach niezłatwienia sprawy w terminie) i wiele innych, które to uprawnienia – istotne z poziomu zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym – zostaną szczegółowo omówione w piątym rozdziale niniejszej pracy.

Na koniec – powracając na chwilę do podmiotów na prawach strony – podkreślić należy, że nieprawidłowe byłoby łączenie udziału podmiotów na prawach strony w postępowaniu z udziałem tych podmiotów w charakterze stron w rozumieniu art. 28 k.p.a.⁷²⁰ Należy zauważyć, że podmiot działający na prawach strony co do zasady dysponuje środkami procesowymi przypisanymi stronie, niemniej jednak gdyby podmiot ten był stroną postępowania, pozostawałby adresatem wydawanych w toku postępowania decyzji

⁷²⁰ M. Szubiakowski, *Strona i podmioty na prawach strony* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 61.

– tymczasem udział podmiotów na prawach strony przypisany jest zgoła innym celom⁷²¹. Przykładowo, w przypadku organizacji społecznych, ich udział w postępowaniu uzasadniany jest celami statutowymi, interesem społecznym oraz faktem, że postępowanie dotyczy osób trzecich⁷²². Z kolei celem udziału prokuratora w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest usunięcie stanu niezgodnego z prawem oraz ochrona praworządności, z tą różnicą, że prokurator może zarówno wstąpić do toczącego się już postępowania, jak i wnieść o wszczęcie nowego⁷²³. W odróżnieniu od strony, prokurator dysponuje możliwością szerszego dostępu do akt sprawy niż sama strona⁷²⁴. Taki sam zakres uprawnień posiada również Rzecznik Praw Obywatelskich, którego celem jest ochrona praw oraz wolności przypisanych obywatelom na mocy Konstytucji RP oraz ustaw szczególnych⁷²⁵. Innymi organami działającymi na prawach strony w postępowaniu administracyjnym są Rzecznik Praw Dziecka⁷²⁶ lub organy Inspekcji Ochrony Środowiska⁷²⁷, i choć analiza katalogu podmiotów działających na prawach strony wykracza już poza temat niniejszej pracy, to w tym miejscu wskazać należy, że podmioty działające na prawach strony również są adresatami pośredniej zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Skoro bowiem wspomniani uczestnicy działają w postępowaniu na jej prawach, a strona ma prawo do czynnego udziału w postępowaniu, to przyjąć należy, że wszelkie uprawnienia wywodzące się z tego prawa i przysługujące stronie będą odnosić się także do tych właśnie podmiotów. W doktrynie wskazuje się, że na skutek rozszerzenia układu podmiotowego postępowania pozycja procesowa strony uległa zmianie, jako że przestała być wyłącznym podmiotem dysponującym prawami procesowymi⁷²⁸. Oczywiście jest, że każda ze stron postępowania ma taką samą pulę praw i obowiązków procesowych (powiązaną z taką samą pulą praw i obowiązków procesowych ciążących na organach administracji publicznej względem każdej ze stron)⁷²⁹. Skoro zaś podmiotom na prawach strony – nielegitymującym się interesem prawnym lub obowiązkiem –

⁷²¹ M. Szubiakowski, *Strona i podmioty...*, Warszawa 2017, s. 61-62.

⁷²² Ibidem, s. 61.

⁷²³ Ibidem, s. 63. Zob. art. 183 § 1 k.p.a. oraz art. 182 k.p.a.

⁷²⁴ Ibidem, s. 64.

⁷²⁵ Ibidem, s. 65. Zob. art. 14 pkt 6) ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1058).

⁷²⁶ Zob. art. 10 ust. 1 pkt 5) ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 292).

⁷²⁷ Zob. art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o inspekcji ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 425).

⁷²⁸ B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Tom 9*, Warszawa 2020, s. 154.

⁷²⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 28, pkt II, ppkt 3.

przysługuje procesowa pozycja strony, to przyjąć należy, że w toku tego postępowania mają one takie same prawa i uprawnienia procesowe jak strona⁷³⁰. Powyższe jednak nie oznacza, że pomiędzy stroną ogólnego postępowania administracyjnego a podmiotem działającym na prawach strony w tym postępowaniu można postawić znak równości. W ślad za A. Wróblem przyjąć należy, że strona postępowania administracyjnego jest stroną zarówno pod kątem formalnym, jak i materialnym, natomiast podmiot na prawach strony odpowiada pojęciu strony jedynie w ujęciu formalnym⁷³¹. Słusznie zauważył także J. Borkowski w głosie do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1999 r. (sygn. akt II SA/Kr 1191/99) stwierdzając, że choć „podmiot na prawach strony jest uprawniony do podejmowania czynności procesowych”, to „nie może dysponować prawami o charakterze materialnym”⁷³². Również NSA w uchwale siedmiu sędziów z dnia 29 maja 2000 r. (sygn. akt FPS 1/00) przyjął, że podmiot, który działa na prawach strony w konkretnym postępowaniu, nie ma interesu prawnego albo obowiązku, o którym jest mowa w art. 28 k.p.a.⁷³³ **Tym samym na potrzeby niniejszej pracy przyjąć należy, że opisywane uprawnienia procesowe przysługujące stronie ogólnego postępowania administracyjnego i wywodzone z jej prawa do czynnego udziału w tym postępowaniu będą odnosiły się także do podmiotów działających na prawach strony.**

3.2 Zasady uzyskiwania statusu strony ogólnego postępowania administracyjnego

Uzyskanie statusu strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest szczególnie istotne, jako że to właśnie status strony przesądza o tym, czy dany podmiot będzie dysponował wiązką uprawnień umożliwiającą mu czynny udział w postępowaniu. Dopiero posiadanie takiego statusu uaktywnia prawa przypisane stronie przez ustawodawcę i wymienione szczegółowo w k.p.a. Podmiot, który nie ma statusu strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, nie będzie dysponował także uprawnieniami wynikającymi z prawa do czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym (uprawnienia te zostaną szerzej omówione w piątym rozdziale niniejszej pracy).

⁷³⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 28, pkt II, ppkt 3.

⁷³¹ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 263.

⁷³² J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1999 r., sygn. akt II SA/Kr 1191/99*, teza 3, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2000, nr 7-8, poz. 112, s. 374.

⁷³³ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 29 maja 2000 r., sygn. akt FPS 1/00, ONSA 2000 nr 4, poz. 138.

Jak zostało już wskazane, w świetle obowiązującej ustawy za stronę uznawany jest ten, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie administracyjne oraz tego, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.). Interes prawny ma istotne znaczenie w procesie stosowania administracyjnego prawa materialnego, a wraz z obowiązkiem administracyjnoprawnym jest warunkiem umożliwiającym uzyskanie statusu strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym⁷³⁴. W doktrynie wskazuje się, że status prawny strony jest określany normami prawa materialnego, jako że strona postępowania jest bezpośrednim adresatem tych właśnie norm (a nie norm ustrojowych czy też procesowych, które odnoszą się do niej w sposób pośredni)⁷³⁵. Samo określanie, czy dany podmiot legitymuje się interesem prawnym w konkretnej sprawie, a zatem czy przysługuje mu status strony postępowania administracyjnego jest procesem budzącym obecnie wiele wątpliwości. Nierzadko w praktyce zdarza się, że podmiot, który *de facto* powinien zostać uznany za stronę ogólnego postępowania administracyjnego nie zostaje włączony do kręgu tych stron. Niektóre z przepisów precyzują wprost katalog osób uprawnionych do udziału w postępowaniu administracyjnym. Tak jest np. w prawie budowlanym. Tytułem przykładu wskazać należy, że stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę mogą być inwestor, właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (*vide*: art. 28 p.b.), zaś stronami w postępowaniu dotyczącym przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę lub o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane przeniesienie decyzji (*vide*: art. 40 ust. 3 p.b.). Katalog stron został doprecyzowany również w prawie ochrony środowiska, gdzie stronami postępowań o wydanie pozwoleń są prowadzący instalacje, a niekiedy także władający powierzchnią ziemi na danym obszarze, zaś w przypadku pozwoleń zintegrowanych obejmujących korzystanie z wód obejmujących pobór wód lub wprowadzenia ścieków do wód lub ziemi odpowiednio – stronami są podmioty wykonujące prawa właścicielskie wód Skarbu Państwa (*vide*: art. 185 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska)⁷³⁶. W wymienionych powyżej przepisach krąg stron został określony wprost przez ustawodawcę. Taki stan rzeczy nie jest jednak regułą, ponieważ najczęściej kwestia uzyskania statusu strony ogólnego postępowania

⁷³⁴ T. Bąkowski [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 68.

⁷³⁵ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Strona w postępowaniu administracyjnym* [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego, Tom II, cz. 1*, Lex 2018, pkt 4.4.1.1.

⁷³⁶ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.

administracyjnego jest kwestią zależną od organu administracji publicznej (co również powoduje, że organ ten może się mylić). Przykładowo co do uczestników na prawach strony decyzja w zakresie ich uczestnictwa w postępowaniu zależy właśnie od organu administracji publicznej. Słusznie zauważył Z. Kmiecik, iż korzystanie z form ochrony przewidzianych dla podmiotów nieposiadających interesu prawnego tak naprawdę podlega ocenie organu, który w procesie decyzyjnym posiada dość szeroką swobodę. Jednocześnie przy dokonywaniu oceny organ administracji publicznej prowadzący postępowanie bierze pod uwagę szereg czynników, a przede wszystkim takie determinanty jak sprawny przebieg postępowania oraz osiągnięcie celów nim przewidzianych⁷³⁷. Również w przypadku uczestnictwa podmiotów-stron mamy do czynienia z przesunięciem ciężaru decyzji na organ administracji publicznej w sytuacji, gdy kwestie te nie zostały wprost uregulowane przez ustawodawcę. Ponieważ sama procedura administracyjna nadal sytuuje jednostkę w relacji zależności względem organu administracji, w dużej mierze kwestia uznania podmiotu za stronę w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest kwestią zależną od tego organu, choć należy pamiętać, że granice jego decyzyjności wyznaczane są przez prawo. Organy administracji publicznej – jako kompetentne do kształtowania sytuacji administracyjnoprawnej jednostki – poprzez podejmowane działania wpływają również na poziom zaufania obywateli, których sytuacje prawne kształtują się w konsekwencji wydawanych przez te organy decyzji. Niestety, często pominięcie podmiotu, który powinien być stroną konkretnego postępowania również wywiera negatywny wpływ na rzeczywistą sytuację podmiotu zainteresowanego, jak i na poziom zaufania obywateli co do skuteczności i sprawiedliwości działań administracji.

To, że podmiot – aby zostać uznanym za stronę – musi spełniać przesłanki z art. 28 k.p.a. to jedno. Drugą kwestią jest natomiast to, w jaki sposób staje się on stroną postępowania w ujęciu procesowym, czyli jak dochodzi do uznania przez organ administracji publicznej legitymacji procesowej strony. Przede wszystkim na kwestię tę należy spojrzeć z perspektywy procesowej. Zasadnicze jest bowiem to w jaki sposób i w jakich fazach postępowania konkretny podmiot może stać się stroną postępowania.

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. „postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu”, natomiast zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. „o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami

⁷³⁷ Z. Kmiecik, *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym* [w:] Z. Kmiecik (red.) *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017, s. 33.

w sprawie”. Z powyższego przepisu wynika, iż do wszczęcia postępowania administracyjnego może dojść zarówno na skutek żądania strony, jak i z urzędu – na skutek działań organu administracji publicznej. Jest to pierwszy etap, w ramach którego dochodzi do ustalania kręgu stron postępowania i w którym organy administracji publicznej ustalają ten krąg. W przypadku złożenia przez konkretny podmiot wniosku o wszczęcie postępowania, organ administracji publicznej bada, czy dany podmiot jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. i przepisów szczególnych, a data złożenia przez niego żądania jest jednocześnie datą wszczęcia postępowania (art. 61 § 3 k.p.a.). W przypadku złożenia żądania drogą elektroniczną, datą wszczęcia postępowania jest dzień wystawienia dowodu otrzymania korespondencji przez organ administracji publicznej (61 § 3a k.p.a.). Natomiast w przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego przez organ administracji publicznej z urzędu, to organ administracji publicznej wszczynając to postępowanie ustala jednocześnie krąg stron postępowania i na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. strony te zawiadamia o wszczętym postępowaniu. W obu przypadkach mamy do czynienia z oceną i przyznawaniem (lub nie) statusu strony w pierwszej, początkowej fazie postępowania.

Zauważyć należy, że nie każde żądanie jednostki doprowadzi do wszczęcia postępowania lub do uznania podmiotu za stronę postępowania. Zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a. „gdy żądanie, o którym jest mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przepis art. 61 § 5 stosuje się odpowiednio”. Z przywołanego przepisu wynika między innymi, że jeżeli żądanie wszczęcia postępowania zostanie wniesione przez osobę, która nie jest stroną postępowania, organ administracji publicznej wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Tym samym może dojść do sytuacji, gdy żądanie jednostki spowoduje otwarcie procedury i włączenie jej w krąg stron, jak również do sytuacji, gdy żądanie nie odniesie żadnego efektu, a podmiot je wnoszący nie stanie się stroną postępowania. Nie każde żądanie jednostki jest równoznaczne z otwarciem drogi do wszczęcia postępowania administracyjnego⁷³⁸. Jeżeli bowiem organ administracji publicznej na etapie poprzedzającym postępowanie stwierdzi, iż podmiot wnioskujący o wszczęcie postępowania nie ma interesu prawnego, postępowanie w ogóle nie zostanie wszczęte, a zatem jednostka zostanie pozbawiona możliwości przedstawienia i obrony swojego stanowiska w toku procesu, choć uzyska prawo do kwestionowania wydanego przez organ w tym przedmiocie rozstrzygnięcia.

⁷³⁸ Z. Kmieciak, *Pozycja procesowa strony i jej udział w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 174.

Działanie organu polegające na odmowie wszczęcia postępowania jest jednocześnie działaniem, które następuje przed formalnym wszczęciem postępowania. Przystąpienie przez organy administracji publicznej do merytorycznego rozpoznania sprawy zostało poprzedzone tzw. postępowaniem wstępnym, w toku którego dochodzi do ustalenia legitymacji procesowej podmiotu wnioskującego o wszczęcie postępowania administracyjnego⁷³⁹. Już na tym etapie badana jest zdolności konkretnego podmiotu do występowania w charakterze strony w danym postępowaniu. Dopiero pozytywna ocena dokonana przez organ administracji publicznej na etapie postępowania wstępnego potwierdza istnienie odpowiednich warunków procesowych do wszczęcia postępowania na wniosek strony oraz do jego rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej⁷⁴⁰.

Wobec faktu, iż samo wszczęcie postępowania (tak z urzędu, jak na wniosek) nie jest powiązane z koniecznością wydawania aktu administracyjnego z tego tytułu, o wszczęciu postępowania podmiot uznany przez organ administracji publicznej za stronę najczęściej dowiadyuje się poprzez akt jakim jest zawiadomienie⁷⁴¹. Przepisy k.p.a. nie zastrzegają dla czynności polegającej na uznaniu podmiotu za stronę postępowania żadnej szczególnej formy. W praktyce powyższe jest po prostu równoznaczne z powiadomieniem (zawiadomieniem) danego podmiotu przez organ administracji publicznej o toczącym się postępowaniu. Słusznie zauważył A. Gill wskazując, że w przypadku postępowań wszczętych z urzędu samo wszczęcie postępowania jest efektem czynności organu administracji publicznej, zaś strona postrzega tę czynność dopiero w momencie jej uzewnętrznienia przez organ administracji publicznej⁷⁴². W konsekwencji aktem informacyjnym jest zawiadomienie o wszczęciu postępowania, doręczone podmiotowi uznanemu za stronę⁷⁴³. Moment wszczęcia postępowania z urzędu nie zawsze jest tożsamy z chwilą zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania (tak choćby w przypadku postępowań wszczynanych z urzędu, kiedy strona dowiadyuje się o ich wszczęciu np. w momencie zawiadomienia jej o terminie rozprawy administracyjnej)⁷⁴⁴. Co prawda jak już wskazywano w przypadku postępowania wszczynanego na wniosek strony (na skutek wniesionego podania), za datę jego wszczęcia

⁷³⁹ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Strona w postępowaniu administracyjnym* [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego, Tom II, cz. 1*, Warszawa 2018, s. 271.

⁷⁴⁰ Ibidem, s. 272.

⁷⁴¹ R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2023, art. 61, pkt I, ppkt 1.

⁷⁴² A. Gill, *Sytuacja strony na etapie wszczęcia postępowania* [w:] *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 68.

⁷⁴³ Ibidem, s. 68.

⁷⁴⁴ Ibidem, s. 68.

przyjmuje się datę doręczenia żądania strony organowi (art. 61 § 3 k.p.a.)⁷⁴⁵, niemniej jednak i w tym przypadku strona dowiaduje się o wszczęciu postępowania dopiero w drodze zawiadomienia (art. 61 § 4 k.p.a.). Należy zatem dojść do wniosku, że czym innym jest data wszczęcia postępowania administracyjnego (a zatem często także data uznania konkretnego podmiotu za stronę), a czym innym data poinformowania strony o jego wszczęciu (a zatem uzewnętrznienia czynności organu administracji publicznej polegającej na uznaniu konkretnego podmiotu za stronę). Nie jest oczywiście wykluczone, aby daty tych czynności były takie same, niemniej jednak w większości przypadków poinformowanie strony jest czynnością następczą względem samego uznania podmiotu za stronę postępowania.

Co jednak istotne, przepisu z art. 61 § 4 k.p.a. nie należy interpretować zawężająco. Zgodnie z jego treścią wszystkie osoby będące stronami muszą być poinformowane o wszczęciu postępowania z urzędu lub też na skutek żądania jednej ze stron. Przepis ten nie ma zastosowania jedynie w początkowej fazie postępowania. Obowiązek informowania konkretnych osób o postępowaniu, w którym powinny one wziąć udział (jako strony) ciąży na organie administracji publicznej przez cały czas trwania postępowania. Ustawodawca nie określił żadnych ram czasowych, co oznacza, że organ administracji publicznej powinien weryfikować krąg stron także w toku postępowania i w razie potrzeby uzupełniać go lub uszczuplać. Każda zmiana okoliczności proceduralnych może mieć wpływ na krąg stron i kwestia ta musi być przedmiotem oceny organów administracji publicznej przez cały czas trwania postępowania. Może np. dojść do sytuacji, gdy w trakcie trwania postępowania do organu administracji publicznej wpłynie pismo innej osoby, z którego będzie wynikało, iż zgodnie z przepisami jest ona stroną postępowania. Taka osoba musi być włączona przez organ administracji publicznej w krąg stron. Może się też wydarzyć, że w toku postępowania podmiot, który dotychczas był stroną utraci interes prawny w sprawie (np. poprzez zbycie nieruchomości w trakcie postępowania legalizacyjnego). Jeżeli dany podmiot utraci status strony w toku postępowania, obowiązkiem organu administracji publicznej jest poinformowanie (zawiadomienie) go o tym fakcie, o ile przyczyną utraty statusu strony nie jest śmierć. Podmiot, który utracił status strony nie może dalej uczestniczyć w postępowaniu, co oznacza, że musi zostać z niego formalnie wyłączony (w jego miejsce wstępują następcy prawni). Należy jednak zauważyć, że przepisy k.p.a. nie przewidują szczególnej formy opisywanego wyłączenia (co należy łączyć z tym, że status strony wynika z przepisów prawa materialnego)⁷⁴⁶. Tym samym przyjąć należy, że powiadomienie

⁷⁴⁵ A. Gill, *Sytuacja strony...*, Wrocław 2010, s. 80.

⁷⁴⁶ Postanowienie NSA z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 147/12, CBOSA.

konkretnego podmiotu o utracie statusu strony może nastąpić w ramach pisemnego zawiadomienia. Z orzecznictwa natomiast wywieść można wniosek, że tego typu zawiadomienie może także nastąpić w formie postanowienia, o którym jest mowa w art. 123 § 1 k.p.a.⁷⁴⁷ W judykaturze przewidziana jest możliwość odmowy dopuszczenia wnioskodawcy do udziału w postępowaniu, które już jest wszczęte i prowadzone na wniosek innej strony⁷⁴⁸. Tym samym w sytuacji, gdy w toku prowadzonego postępowania administracyjnego do organu administracji publicznej wpłynąłby wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, pochodzący od osoby niewłączonej przez organ do kręgu stron postępowania i nieposiadającej statusu strony (nielegitymowanej do udziału w postępowaniu), organ administracji publicznej powinien odmówić tej stronie udziału w postępowaniu w drodze postanowienia z art. 123 § 1 k.p.a. (czym innym jest odmowa dopuszczenia do udziału w toczącym się już postępowaniu, a czym innym odmowa jego wszczęcia). W sytuacji jednak, gdy wniosek zasługiwałby na uwzględnienie, organ administracji publicznej powinien włączyć stronę do postępowania, zawiadamiając ją o tym fakcie. Co ciekawe, w jednym z przypadków w orzecznictwie za konieczne uznaje się wydawanie postanowienia, w drugim natomiast za wystarczające przyjmuje się samo zawiadomienie. Wydaje się, że w obu tych przypadkach mogłoby dojść tak do wydania postanowienia w oparciu o art. 123 § 1 k.p.a., jak i do sporządzenia pisemnego zawiadomienia. Efekt zawsze będzie taki sam – albo podmiot przestanie być informowany o przebiegu postępowania, albo o tym przebiegu zacznie być informowany. Ewentualna możliwość zaskarżenia i tak nastąpi dopiero po wydaniu decyzji kończącej postępowanie w sprawie (*vide*: art. 142 k.p.a.). Podkreślić jednak wymaga, że skoro dla przyjęcia osoby za stronę postępowania przyjmowana i wystarczająca jest forma zawiadomienia, to tym bardziej w sytuacji, gdy osoba przestaje być stroną postępowania, teoretycznie powinna być wystarczająca ta właśnie forma (na zasadzie wnioskowania *a simili*).

Nie ulega wątpliwości, że jakikolwiek sygnał ze strony podmiotu, który powinien zostać uznany za stronę postępowania administracyjnego musi być zbadany przez organ administracji publicznej, natomiast podmiot, który zwróci się do organu administracji publicznej musi uzyskać od tego organu odpowiedź. Niestety, w praktyce zdarza się, że organy administracji publicznej pozostawiają pisma bez reakcji nawet miesiącami, także wówczas, gdy podjęcie reakcji wymagane jest przepisami prawa.

⁷⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2005 r., sygn. akt VI SAB/Wa 44/09, CBOSA.

⁷⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2001 r., sygn. akt II SA 2645/01, Legalis nr 66986 oraz wyrok NSA z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 293/06, CBOSA.

Należy wyraźnie pokreślić, że takie sytuacje są niedopuszczalne, a organy administracji publicznej co do zasady obowiązane są do udzielania odpowiedzi na kierowane do nich pisma. Zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, zaś w myśl zasady pogłębiania zaufania (art. 8 k.p.a.) na organach tych ciąży obowiązek takiego prowadzenia postępowania, które budzi zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Postuluje się, aby zasada ta była realizowana we wszelkiego rodzaju kontaktach z obywatelami⁷⁴⁹. Tym samym sytuacja, w której organ nie reaguje na pisma do niego kierowane – niezależnie od tego, czy ma to miejsce w ramach prowadzonego postępowania, czy w sytuacji, gdy postępowanie nie jest prowadzone – jest po prostu niedopuszczalna w świetle obowiązujących zasad k.p.a. Organy administracji publicznej w takich sytuacjach nie mogą pozostawać bezczynne.

Z powyższych rozważań wynika, że to, czy dany podmiot jest stroną postępowania podlega ocenie przed wszczęciem postępowania lub już po jego wszczęciu (w toku postępowania). Należy jednak zauważyć, że reguła ta nie dotyczy tylko postępowań prowadzonych w pierwszej instancji. Niemniej jednak w przypadku postępowań odwoławczych, jak również w przypadku postępowań wywołanych innymi środkami zaskarżenia (zażaleniami) kwestia ustalania kręgu stron, a co z tym związane otwierania lub zamykania drogi proceduralnej jest nieco bardziej złożona. Przykładowo, w przypadku postępowań w drugiej instancji dopiero wniesienie odwołania przez podmiot do tego uprawniony doprowadzi do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli odwołanie od decyzji administracyjnej zostanie wniesione przez osobę niebędącą stroną w sprawie, organ administracji publicznej wyda decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego wobec jego bezprzedmiotowości w oparciu art. 105 k.p.a. w związku z art. 138 § 1 pkt 3) k.p.a.⁷⁵⁰. O ile sytuacja zdaje się być zerojedynkowa, gdy podmiot wnoszący odwołanie jest tylko jeden, o tyle komplikuje się w przypadku, gdy od wydanej decyzji administracyjnej wpłynęłoby kilka odwołań, a nie każde z nich zostałoby wniesione przez podmiot mający status strony postępowania. W takim przypadku umorzenie całego postępowania odwoławczego wobec bezprzedmiotowości postępowania względem jednego z podmiotów wnoszących odwołanie wydaje się być niewłaściwe, bowiem prowadziłyby

⁷⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II GSK 770/19, CBOSA.

⁷⁵⁰ Kwestia ta została przesądzona uchwałą Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 5 lipca 1999 r., sygn. akt OPS 16/98, CBOSA oraz znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – przykładowo wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 205/15, CBOSA lub wyrok NSA z dnia 7 września 2012 r., sygn. akt II OSK 905/11, CBOSA.

do pozbawienia podmiotu uprawnionego możliwości kwestionowania wydanej przez organ pierwszej instancji decyzji, a to tylko z uwagi na fakt, że inny podmiot, który wniósł środek zaskarżenia, nie ma statusu strony. Z drugiej strony ustawodawca w k.p.a. nie przewidział wprost częściowego umorzenia postępowania odwoławczego, co czyni tego typu umorzenie wysoce wątpliwym. W takiej sytuacji być może słusznym rozwiązaniem byłoby stwierdzenie niedopuszczalności wszczęcia postępowania przez podmiot, który nie ma statusu strony w oparciu o art. 134 k.p.a. Przedstawiane w judykaturze konsekwentnie stanowisko co do stwierdzenia braku przynależności strony podmiotu wnoszącego odwołanie za sprawą decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego ocenić należy jako aktualne i zasadne, ale tylko w sytuacji, gdy – obok podmiotów nielegitymowanych – nie ma podmiotów, którym w postępowaniu w drugiej instancji przysługiwałby status strony. Z kolei sytuacja, w której postępowanie administracyjne toczyłoby się z udziałem podmiotów, których interesy nie znajdowałyby oparcia w normach prawa materialnego powinna być oceniana jako prawnie niedopuszczalna, tak jak brak prowadzenia postępowania administracyjnego z udziałem podmiotów do tego legitymowanych. Zaproponowane powyżej rozwiązanie wydaje się być słuszne, ponieważ nie można akceptować takiego stanu rzeczy, w którym organy administracji publicznej orzekałyby w ramach stałej praktyki administracyjnej o sytuacji administracyjnoprawnej podmiotów nielegitymowanych. Takie podmioty muszą być zawsze, gdy tylko to możliwe eliminowane z postępowania, także w sprawach wielopodmiotowych. W doktrynie istnieją oczywiście poglądy, zgodnie z którymi umorzenie postępowania odwoławczego w części jest dopuszczalne przez wzgląd na ponowne rozpatrywanie sprawy w postępowaniu odwoławczym przez organ drugiej instancji⁷⁵¹. Możliwość umorzenia postępowania odwoławczego w części – pomimo braku zawarcia jej bezpośrednio w przepisie – uznawana jest za dopuszczalną także wobec konieczności dokonywania wykładni art. 138 § 1 pkt 3) k.p.a. w związku z art. 138 § 1 pkt 2) k.p.a. oraz art. 105 § 1 k.p.a.⁷⁵² Niemniej jednak przyjęcie powyższego pozostawałoby w pewnej sprzeczności z literalnym brzmieniem art. 138 § 1 pkt 3) k.p.a., a także podawałoby w wątpliwość racjonalność samego ustawodawcy, ponieważ prowadziłyby do wniosku, że ten właśnie ustawodawca w sposób błędny redaguje w przepisie jeden z rodzajów decyzji organu odwoławczego (jednocześnie w tej samej jednostce redakcyjnej dokonując

⁷⁵¹ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 138, pkt V, ppkt 4.

⁷⁵² B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Tom II, cz. 5, Warszawa 2019, s. 230.

rozdzielenia umorzenia w całości oraz w części – *vide*: art. 138 § 1 pkt 2) k.p.a.). Należy dodatkowo zauważyć, że umorzenie postępowania z art. 105 k.p.a. a umorzenie postępowania z art. 138 § 1 pkt 3) k.p.a. różnią się od siebie, albowiem dotyczą odmiennych sytuacji prawnych i powodują inne skutki⁷⁵³. Ponadto jeżeli prowadzone postępowanie odwoławcze dotyczy także podmiotu o statusie strony postępowania, to całe to postępowanie nie może zakończyć się umorzeniem. Umorzenie postępowania odwoławczego może nastąpić jedynie wówczas, gdy stanie się ono bezprzedmiotowe w całości albo w części, co jednocześnie powinno skutkować – w przypadku braku wniesienia skargi do sądu administracyjnego – ostatecznością decyzji organu pierwszej instancji⁷⁵⁴. Trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, że postępowanie odwoławcze zostanie umorzone względem jednego podmiotu i jednocześnie względem drugiego będzie się toczyło. Przecież o bezprzedmiotowości postępowania można mówić wówczas, gdy brak jest strony postępowania lub jego przedmiotu (co oznacza brak zarówno podstaw prawnych, jak i faktycznych rozpoznania sprawy)⁷⁵⁵. Taka sytuacja nie wystąpi, jeżeli względem niektórych podmiotów odwołujących się postępowanie odwoławcze będzie prawnie i faktycznie dopuszczalne. Skoro z grupy podmiotów odwołujących się tylko część nie będzie legitymowana do udziału w postępowaniu, to bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby niedopuszczanie tych stron do udziału w postępowaniu niżli następcze umorzenie postępowania tylko względem nich. Wszak postępowanie może być skutecznie zainicjowane jedynie przez stronę postępowania (oczywiście czym innym jest stadium wstępne, a czym innym rozpoznawcze, o czym w dalszym akapicie)⁷⁵⁶. Tym samym podmiot nielegitymowany nie powinien w ogóle doprowadzić do wszczęcia procedury. Faktem jest, że w orzecznictwie wskazuje się na możliwość wydania w postępowaniu odwoławczym różnych rozstrzygnięć w stosunku do każdego odwołującego się podmiotu, ale jest to sytuacja dopuszczalna jedynie wówczas, gdy wydanie decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego co do poszczególnych podmiotów będzie poprzedzało wydanie decyzji merytorycznej co do innych podmiotów (a zatem umorzenie nie może nastąpić po rozpoznaniu merytorycznym sprawy w drugiej instancji)⁷⁵⁷. To zaś powoduje konieczność orzekania w jednej decyzji zarówno co do podmiotów, które mają status strony, jak i co do podmiotów, które tego statusu nie mają. Jednocześnie wskazuje się, iż art. 138 k.p.a. nie reguluje, jak taka sytuacja ma być rozstrzygnięta. Jest to jednak

⁷⁵³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 1296/17, CBOSA.

⁷⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 519/20, CBOSA, wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II GSK 1164/13, CBOSA.

⁷⁵⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt I SA/Kr 1288/18, CBOSA.

⁷⁵⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 352/17, CBOSA.

⁷⁵⁷ Tak w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 26 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 894/13, CBOSA.

sytuacja, która nie powinna być prawnie akceptowana – w takim scenariuszu (gdy decyzja umarzająca postępowanie odwoławcze nastąpi wraz z merytorycznym rozpoznaniem sprawy wobec podmiotów uprawnionych) podmioty, które nie są legitymowane do udziału w postępowaniu odwoławczym, będą w tym postępowaniu brały udział do czasu ostatecznego załatwienia sprawy. A zatem choć nie powinny one być stronami (i co tak naprawdę zostanie stwierdzone po merytorycznym rozpoznaniu sprawy w decyzji umarzającej postępowanie odwoławcze w części), tymi stronami jednak będą. Problem ten powinien być także oceniany w świetle zasady dwuinstancyjności postępowania i konieczności łącznego rozpoznawania wszystkich odwołań⁷⁵⁸. To także wynika wprost z brzmienia art. 138 § 1 k.p.a., w której ustawodawca – należy jednak przyjąć, że świadomie – użył stwierdzenia „organ odwoławczy wydaje decyzję”⁷⁵⁹. To dowodzi, iż sytuacja, w której występuje wielość stron i wielość odwołań w postępowaniu odwoławczym jest sytuacją szczególną, w pewnym sensie wyymkającą się spod dotychczasowych form rozstrzygnięć i wymagającą podejmowania szczególnych działań. Nie jest to np. sytuacja, w której umorzenie postępowania odwoławczego następuje zaraz po dokonaniu oceny interesu prawnego jedynej strony w postępowaniu. Przy wielości podmiotów w postępowaniu odwoławczym stron postępowania (tych rzekomych i rzeczywistych) jest znacznie więcej, co rodzi ryzyko udziału w całym postępowaniu podmiotów do tego nieuprawnionych. I przy takiej optyce ocena możliwości ich udziału w postępowaniu powinna następować jednak przed pełnym, merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy, co oczywiście wyjątkowo mogłoby, a nawet musiałoby się wiązać z pewnym rozszerzeniem fazy wstępnej oceny odwołania o merytoryczną ocenę istnienia interesu prawnego tych podmiotów. Oczywiście należy mieć na względzie fakt, iż art. 134 k.p.a. powinien być stosowany przede wszystkim wówczas, gdy brak przymiotu strony jest oczywisty, lecz nie zmienia to faktu, że w opisywanej powyżej sytuacji kategoryczne przyjęcie, że postępowanie odwoławcze powinno być umorzone w części (względem podmiotu nielegitymowanego) może prowadzić do skutków, które w ogóle nie powinny wystąpić (takie jak udział podmiotu niebędącego stroną w postępowaniu do czasu jego merytorycznego rozstrzygnięcia, czyli w całej rozciągłości proceduralnej). Trudno również zaaprobować założenia, które sugerują, że w trakcie redagowania treści art. 138 k.p.a. działanie (wszak racjonalnego) ustawodawcy nie było świadome lub celowe. Niezrozumiałe byłoby także kategoryczne uznawanie, że brak przymiotu strony u podmiotu składającego odwołanie zawsze obliguje do umorzenia

⁷⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 276/19, CBOSA.

⁷⁵⁹ Tak w wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 126/20, CBOSA.

postępowania odwoławczego, skoro jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się, że brak przymiotu strony u podmiotu, który wnosi odwołanie skutkuje zastosowaniem właśnie art. 134 k.p.a.⁷⁶⁰ W orzecznictwie jest już ugruntowany pogląd zgodnie z którym badanie, czy odwołanie pochodzi od podmiotu posiadającego status strony powinno następować w początkowej fazie postępowania (o czym dalej), przed merytorycznym rozpoznaniem sprawy, zaś w przypadku ustalenia w ramach prowadzonego postępowania, że podmiot nie ma statusu strony, powinno dojść do umorzenia postępowania na podstawie art. 138 § 1 pkt 3) k.p.a.⁷⁶¹ Jest to oczywiście pogląd słuszny, ale w dalszym ciągu należy mieć na uwadze to, że sytuacja, w której istnieje wielość podmiotów odwołujących się jest sytuacją szczególną, wymagających szczególnych działań (w tym podjęcia bardziej zaawansowanych działań w ramach fazy wstępnej oceny interesu prawnego strony). W przeciwnym razie powstaje ryzyko umożliwienia podmiotowi niebędącemu stroną udziału w postępowaniu aż do momentu załatwienia sprawy decyzją administracyjną, a taką sytuację trudno jednak uznać za zgodną z prawem. Inną natomiast kwestią jest problematyka związana z brakiem możliwości zaskarżenia postanowienia wydanego w oparciu o art. 134 k.p.a.⁷⁶² Łatwo bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której podmiot wnoszący odwołanie omyłkowo nie zostanie uznany za stronę postępowania przez organ drugiej instancji i nie będzie mógł zakwestionować wydanego postanowienia. W takiej sytuacji należy jednak pamiętać o podstawach dla wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a.), które w ostateczności mogą doprowadzić do skutecznej obrony praw pominiętego podmiotu w trybie nadzwyczajnym.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że bezwzględny obowiązek badania dopuszczalności odwołania przez organ administracji publicznej na wstępnym etapie procedury umożliwi ocenę legitymacji procesowej strony, przy czym faktu tego nie należy łączyć z powszechnym przyjęciem subiektywnej oceny legitymacji procesowej strony w postępowaniach odwoławczych⁷⁶³. Co do zasady podmiot wnoszący środek prawny w postaci odwołania lub zażalenia uznawany jest za podmiot legitymowany, a jeżeli na późniejszym etapie okaże się, że nie ma on legitymacji procesowej w sprawie, dochodzi do umorzenia postępowania z uwagi na brak przymiotu strony. W takiej sytuacji nasuwa się pytanie, dlaczego podmiot, który nie ma statusu strony ogólnego postępowania administracyjnego, ma prawo do skutecznego zainicjowania postępowania zażaleniowego

⁷⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 3504/19, CBOSA.

⁷⁶¹ Wyrok NSA z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt II OSK 3019/17, CBOSA.

⁷⁶² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 653/17, CBOSA.

⁷⁶³ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Strona w postępowaniu...*, Warszawa 2018, s. 275.

lub odwoławczego, w którym traktowany jest jako strona? Otóż na potrzeby rozpoznania środka prawnego należy każdorazowo uznawać, że ktoś, kto wniósł ten środek był do jego wniesienia legitymowany. Doraźnie, dla potrzeb kontroli poprawności wydanego rozstrzygnięcia organ administracji publicznej uznaje status konkretnego podmiotu jako strony, choć – jak się później często okazuje – podmiot ten takiego statusu może nie mieć (przykładowo każdy podmiot, który nie był uznawany przez organ za stronę może wnieść odwołanie od decyzji)⁷⁶⁴. Kolejno, już we wstępnej fazie rozpoznania środka prawnego dochodzi do oceny czy legitymacja ta faktycznie istnieje. Tym samym w pierwszej kolejności badane jest to, czy środek prawny pochodzi od podmiotu legitymowanego (a zatem czy podmiot ten ma interes prawny w sprawie). Ocena ta jest obligatoryjna i dotyczy jedynie wstępnej fazy rozpoznania. Dopiero w przypadku uznania, że podmiot wnoszący środek prawny ma interes prawny w sprawie, dojdzie do dalszego merytorycznego rozpoznania sprawy. Rozpoznanie odwołania lub zażalenia służy bowiem ocenie rzeczywistej legitymacji tego podmiotu i choć na pierwszy rzut oka może wydawać się zabiegiem nielogicznym, to jednak jest to zabieg konieczny, bez którego prawidłowe przeprowadzenie procedury kontrolnej rozstrzygnięcia mogłoby okazać się po prostu niemożliwe. Konkludując, procedura rozpoznawania środków odwoławczych jest związana innymi zasadami, na potrzeby których rozumienie pojęcia „strony” powinno zostać rozszerzone. Mechanizm kontrolny wiąże się bowiem z koniecznością rozpoznawania środków prawnych, także tych wnoszonych przez osoby pozbawione interesu prawnego. Specyfika mechanizmu kontrolnego wymaga bowiem wykonania przez organ administracji publicznej konkretnych czynności w zakresie badania czy środek prawny pochodzi od podmiotu legitymowanego. Natomiast już po wszczęciu postępowań wywołanych odwołaniem lub zażaleniem rolą organu administracji publicznej jest czuwanie nad tym, czy krąg ustalonych już stron pozostaje niezmienny. Mogą pojawiać się sytuacje, w których z uwagi na oczywisty brak przymiotu strony odwołanie lub zażalenie zostanie przez organ administracji publicznej uznane za niedopuszczalne. Zgodnie z art. 134 k.p.a. w takiej sytuacji organ administracji publicznej wydaje postanowienie o niedopuszczalności odwołania lub zażalenia (albowiem na mocy art. 144 k.p.a. w sprawach nieuregulowanych do zażaleń zastosowanie mają przepisy dotyczące odwołań). Przesłanką podmiotową powodującą niedopuszczalność odwołania (lub zażalenia) może być między innymi właśnie oczywisty brak legitymacji odwoławczej

⁷⁶⁴ K. Gibowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1017.

(niewymagający dokonywania oceny interesu prawnego)⁷⁶⁵. Podkreśla się, iż art. 61a k.p.a. „nie jest stosowany w postępowaniu odwoławczym, w którym stosuje się art. 134 k.p.a., co oznacza dopuszczalne wydanie przez organ odwoławczy postanowienia na podstawie tego ostatniego przepisu, jeżeli zachodzi oczywisty brak legitymacji odwoławczej, tzn. taki brak, który ma charakter obiektywny i jego ustalenie nie wiąże się z oceną interesu prawnego”⁷⁶⁶. Tym samym stwierdzenie braku legitymacji odwoławczej przed wszczęciem postępowania jest wyjątkiem, który może wystąpić w sytuacjach oczywistych (np. gdy krąg osób uprawnionych do wniesienia odwołania jest ograniczony przez ustawodawcę albo gdy organ administracji publicznej wnosi środek zaskarżenia we własnym imieniu, a nie jako reprezentant jednostki samorządowej), zaś regułą jest, iż środki odwoławcze postępowanie otwierają i dopiero w ramach tego postępowania oceniane jest istnienie lub nie interesu prawnego strony⁷⁶⁷.

W przypadku trybów nadzwyczajnych badanie kręgu stron następuje na podobnej zasadzie. Są to zresztą w pewnym sensie podobne sytuacje procesowe, ponieważ organ administracji publicznej otwierając każdy kolejny tryb postępowania (tryb odwoławczy, tryb zażaleniowy, tryb nadzwyczajny) obowiązany jest do ponownego zbadania kręgu stron i wszczęcia albo odmowy wszczęcia postępowania, a także do kontrolowania kręgu stron w ramach postępowań wszczętych. Należy jednak podkreślić, że np. w przypadku wznowienia postępowania odmowa wszczęcia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a.) może nastąpić tylko w określonych przypadkach i jeżeli podmiot wnoszący o wznowienie postępowania powołuje się na interes prawny, a jego legitymacja procesowa wydaje się wątpliwa, to merytoryczne badanie przymiotu strony może nastąpić tylko w ramach wszczętego postępowania⁷⁶⁸. Zatem odmowa wszczęcia postępowania z uwagi na brak przymiotu strony może nastąpić tylko wówczas, gdy brak ten jest oczywisty. O podobnej oczywistości należy mówić w przypadku odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, albowiem taka odmowa również może nastąpić tylko w przypadku oczywistości braku statusu strony (jeżeli zaś tej oczywistości nie ma, ocena istnienia interesu prawnego wymaga otwarcia procedury)⁷⁶⁹.

⁷⁶⁵ K. Glibowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2023, art. 134, pkt III, lit. C, pkt 1 i 2.

⁷⁶⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 747/21, CBOSA.

⁷⁶⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 421/19, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2405/11, CBOSA.

⁷⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 2660/18, CBOSA.

⁷⁶⁹ Wyrok WSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 561/14, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt II OSK 1152/20, CBOSA.

Powyższe rozważania obrazują węzłowe momenty procesowe, w których organy administracji publicznej dokonują oceny stron postępowania, a następnie pewnego rodzaju aktu kwalifikacji. Za momenty te należy uznać następujące zdarzenia proceduralne: wszczęcie postępowania (w pierwszej instancji, w drugiej instancji, w trybie nadzwyczajnym, w trybie zażaleniowym) oraz zmiana okoliczności w toku wszczętych postępowań. Bez znaczenia pozostaje np. to, czy postępowanie zostało wszczęte na wniosek, czy z urzędu, albowiem istotne są jedynie konkretne momenty (fazy) postępowania, nie zaś sposób jego zainicjowania. Niemniej jednak zauważyć należy, że w przypadku postępowań wszczynanych przez organ administracji publicznej z urzędu kwestia legitymacji procesowej strony ogólnego postępowania administracyjnego jest wynikiem decyzji tego organu podjętej w granicach prawa. O tym, czy dany podmiot jest stroną organ administracji publicznej rozstrzyga na etapie poprzedzającym powiadomienie konkretnego podmiotu o wszczęciu postępowania. W takiej sytuacji, jak również w przypadku wszczęcia postępowania na skutek inicjatywy podmiotu zastosowanie może mieć teza, zgodnie z którą stroną ogólnego postępowania administracyjnego będzie tylko ten podmiot, który zostanie uznany za stronę przez organ administracji publicznej, co jednocześnie nie wyklucza możliwości weryfikacji ustaleń poczynionych przez organ w przypadku uznawania ich za błędne. Wszak nawet wszczęcie postępowania przez organ administracji publicznej z urzędu nie oznacza, że organ ten np. uwzględni w tym postępowaniu wszystkie podmioty posiadające interes prawny. Nie ulega jednak wątpliwości, że uzyskanie statusu przez stronę w każdym przypadku jest efektem zespołu czynności podejmowanych przez organ w celu ustalenia kręgu stron postępowania i/lub w celu ustalenia charakteru podmiotu występującego z wnioskiem, a czynności te stanowią odformalizowany proces, poprzedzający właściwe postępowanie.

Oceniając zasady uzyskiwania statusu strony ogólnego postępowania administracyjnego na potrzeby niniejszej pracy przyjąć należy rozumienie szersze, zgodnie z którym uznanie podmiotu za stronę ogólnego postępowania administracyjnego jest efektem zespołu czynności wszczynanych przez organ administracji z urzędu, jak również podejmowanych przez ten organ na skutek inicjatywy podmiotu-strony, działającego w oparciu o interes prawny lub obowiązek w celu wszczęcia postępowania i uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. W konsekwencji uzyskanie statusu strony zależy od uznania organu, co nie wyklucza możliwości weryfikacji prawidłowości przyjętego przez ten organ stanowiska.

Uzupełniająco i w kontekście powyższych rozważań na przytoczenie zasługuje wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2018 r. (sygn. akt IV SA/GI 633/18)⁷⁷⁰, w którym sąd administracyjny stwierdził, iż prawo strony do wzięcia czynnego udziału w toczącym się postępowaniu jest prawem fundamentalnym, zaś strona, która nie zostanie poinformowana o toczącym się postępowaniu, nie będzie mogła z niego skorzystać. W stanie faktycznym objętym powołanym orzeczeniem doszło do uniemożliwienia studentowi (będącemu stroną postępowania) udziału w postępowaniu administracyjnym, a w konsekwencji braku wyjaśnienia i wskazania przez organ administracji publicznej konkretnych sytuacji mających wpływ na wydane przez organ administracyjny orzeczenie (w przedmiocie uzyskania zaliczeń), co zaś poczytuje się jako działanie nieprawidłowe oraz wymagające weryfikacji. Zdaniem sądu aprobatą stanowiska, zgodnie z którym dla wydania decyzji nie byłoby konieczne przeprowadzenie postępowania z udziałem drugiej strony (w opisywanej sprawie studenta) nie może się ostać. To zaś obrazuje istotę udziału strony w postępowaniu jurysdykcyjnym. Oczywiście z perspektywy niniejszej pracy zasadniczy problem prawny dotyczy zgoła innej kwestii, bowiem uczestnictwa stron ogólnego postępowania administracyjnego w postępowaniu dowodowym prowadzonym w jego ramach. Warto jednak zauważyć, że jeżeli dany podmiot nie zostanie uznany za stronę całego postępowania jurysdykcyjnego (choć przymiot ten powinien mu przysługiwać), to dojdzie także do jego wyłączenia z istotnej części postępowania jaką jest postępowanie dowodowe.

Ponadto powyższe rozważania potwierdziły, że to interes prawny jest pojęciem najistotniejszym w toku ustalania kręgu stron ogólnego postępowania administracyjnego. Jego istnienie oceniane jest zawsze w świetle okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. Dorobek doktryny i judykatury pozwala na dostrzeżenie płynnej różnicy pomiędzy tym, co faktycznie jest interesem o charakterze prawnym, a tym, co stanowi jedynie emanację oczekiwań i potrzeb jednostki. Literalna wykładnia przepisów ustawodawcy prowadzi do pojmowania interesu prawnego jako interesu ściśle usytuowanego w normach prawnych (opartego na prawie materialnym). Pozostaje zatem pytanie, czy taka wykładnia nie prowadzi do jednoczesnego pokrzywdzenia podmiotów trzecich, które, choć nie mogą odnaleźć poparcia dla swych interesów w literze prawa, to nadal zachowują słuszność swoich żądań? Należy wyraźnie podkreślić, że obecnie brak jest instrumentów prawnych, które w sposób skuteczny chroniłyby każdy ze słusznych interesów obywateli państwa. Należałoby zatem wziąć pod rozwagę to, czy słusznym i dobrym nie byłoby chronienie każdego interesu obywatela w przypadku, gdy interes ten, poparty stosownym żądaniem, z przyczyn

⁷⁷⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 633/18, CBOSA.

niezależnych nie może zmieścić się w przyjętej przez ustawodawcę sferze normatywnej. Mając na uwadze to, iż interes prawny nie stanowi pojęcia imaginatywnego, a jest ściśle powiązany z literą prawa, żądania strony, które nie będą mieścić się w pojęciu sprawy administracyjnej, nie dadzą żadnych podstaw do tego, aby postępowanie administracyjne zostało wszczęte⁷⁷¹. Tym samym każdy interes niezajdujący oparcia w normie prawnej, nigdy nie będzie stanowił interesu prawnego. Interes ten nie będzie korzystał z ochrony prawnej przewidzianej dla interesu prawnego dopóki, dopóty nie dojdzie do zmian w treści regulacji prawnych. Powyższe jest w pewnym sensie owocem braku uwzględniania standardów europejskich, a także niedostrzegania przez prawo grupy tzw. „podmiotów zainteresowanych”⁷⁷². B. Adamiak wyraźnie podkreśla, że idea partycypacji (choć tak istotna) dla ustawodawcy pozostaje nadal kwestią drugorzędną⁷⁷³. Skutecznej partycypacji nie należy jednak utożsamiać z sytuacją, kiedy podmioty nieposiadające legitymacji procesowej pozostawałyby w stanie pewnej dowolności, przez co zyskałyby możliwość nieuzasadnionego uczestnictwa w postępowaniach oraz ich wszczynania. Całkowita aprobata koncepcji subiektywnej w konsekwencji mogłaby doprowadzić do wzrostu liczby bezpodstawnie wszczynanych postępowań, co z kolei miałooby negatywny wpływ na funkcjonowanie aparatu administracji publicznej i obciążenie organów administracji publicznej ogromnym wolumenem postępowań. Należy jednak zauważyć, że wdrażanie w życie opisywanej idei skutecznej partycypacji nie musi wiązać się z przekształceniem postępowania jurysdykcyjnego w postępowanie liberalne. Chodzi bowiem o objęcie ochroną prawną szerszej grupy podmiotów, które nadal funkcjonowałyby w postępowaniu administracyjnym w oparciu o interes prawny. Zdarza się, że w postępowaniach jurysdykcyjnych za strony postępowania uznaje się podmioty nielegitymowane do uczestnictwa w procedurze, niemniej jednak większym problemem wydaje się być to, dlaczego podmioty, które powinny zostać uznane za legitymowane do udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym spotykają się z odmową uznania ich za stronę. Skuteczna partycypacja nie powinna być rozumiana jako bezpośrednie dopuszczenie do postępowania jurysdykcyjnego wszystkich możliwych podmiotów, ponieważ powinna stanowić narzędzie, które przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności sprawy umożliwiłoby włączenie właściwego podmiotu do adekwatnego postępowania. Niecelowym byłoby całkowite pominięcie tzw. „selekcji”, służącej oddzieleniu podmiotów obdarzonych gwarancjami

⁷⁷¹ B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe...*, Warszawa 2017, s. 143.

⁷⁷² Ibidem, s. 146.

⁷⁷³ Ibidem, s. 146.

procesowymi od podmiotów nieuprawnionych do udziału w postępowaniu⁷⁷⁴. Zdaniem E. Szewczyk oraz M. Szewczyka uznanie, że każdy staje się uprawniony do występowania z żądaniem jest zabiegiem szkodliwym⁷⁷⁵. Problematyka ta wiąże się z brakiem wyważania odpowiednich wartości, istotnych dla postępowania jurysdykcyjnego. Rozumienie skutecznej partycypacji procesowej strony powinno sprowadzać się do znalezienia pewnego rodzaju *aurea mediocritas* dla tego problemu prawnego, nie zaś skutkować otwarciem drzwi procedury dla tych, których uczestnictwo nie znajduje uzasadnienia, a wręcz jest niepożądane i uniemożliwia należyłą realizację pozostałych zasad ogólnych k.p.a.

Biorąc pod uwagę powyższe przyjąć należy, że w świetle aktualnie obowiązującego stanu prawnego (w tym przede wszystkim art. 61a k.p.a.) kwestią umożliwiającą uzyskanie statusu strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest posiadanie przez podmiot interesu prawnego lub obowiązku (przy czym samo uzyskanie statusu strony jest efektem zespołu czynności organu administracji publicznej, co zostało już wskazane) . Zdaniem A. Wróbla „jedyną przesłanką uzyskania przez dany podmiot statusu strony postępowania administracyjnego jest to, czy legitymuje się interesem prawnym lub obowiązkiem ze względu na który „żąda czynności organu” lub „którego dotyczy postępowanie”⁷⁷⁶. Podkreślić przy tym należy, że status strony ogólnego postępowania administracyjnego nie jest kształtowany jedynie stosunkiem proceduralnym, albowiem wynika przede wszystkim z norm prawa materialnego. Dopiero posiadanie przez konkretny podmiot interesu prawnego opartego na normach prawa materialnego, a kolejno uwzględnionego w toku ogólnego postępowania administracyjnego (a zatem potwierdzonego stosunkiem proceduralnym tworzącym się pomiędzy tym podmiotem-stroną a organem administracji publicznej) pozwala na stwierdzenie, że dany podmiot jest stroną ogólnego postępowania administracyjnego zarówno w aspekcie materialnym, jak i procesowym. Należy jednak pamiętać, że jest to układ wzorcowy, który nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w praktyce. Ustawodawca przewidział sytuacje, w których decyzja wydawana jest w stosunku do podmiotu niebędącego stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4) k.p.a.) lub w których podmiot będący stroną bez własnej winy nie bierze udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a.). Pierwszy przypadek, będącym w istocie przesłanką do stwierdzenia nieważności decyzji, obrazuje sytuację, w której podmiot został uznany za stroną w postępowaniu i skutek czego doszło względem niego do konkretyzacji

⁷⁷⁴ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Strona w postępowaniu...*, Warszawa 2018, s. 279.

⁷⁷⁵ Ibidem, s. 269-270.

⁷⁷⁶ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 274-275.

uprawnień lub obowiązków pomimo faktu, że tak naprawdę w świetle obowiązujących przepisów materialnoprawnych nie ma i nie powinien mieć statusu strony. I choć w toku prowadzonego postępowania podmiot ten status strony uzyskał, stwierdzenie nieważności decyzji wiąże się z jego utratą. Powyższe jednak nie oznacza, że podmiot ten nie jest stroną postępowania nieważnościowego – wręcz przeciwnie, podmiot niebędący stroną w sprawie, do którego to podmiotu została skierowana decyzja administracyjna legitymuje się interesem prawnym w stwierdzeniu jej nieważności, co oznacza, że jest on stroną postępowania prowadzonego w trybie nadzwyczajnym⁷⁷⁷. Należy jednak podkreślić, że same czynności organu administracji publicznej polegające na zakwalifikowaniu podmiotu jako strony bez wymaganej podstawy materialnoprawnej nie czynią tego podmiotu stroną. Z kolei w drugim z przywołanych przypadków (stanowiącym przesłankę wznowieniową) podmiot, który powinien być stroną w aspekcie proceduralnym wobec istnienia podstaw materialnoprawnych bez swojej winy nie bierze udziału w prowadzonym postępowaniu. Fakt braku wwiązania go w stosunek proceduralny z organem administracji publicznej nie sprawia, że podmiot ten nie jest stroną – podstawą jego statusu jest bowiem przepis prawa materialnego, a zatem czynności proceduralne nie mogą zmienić jego charakteru. W obecnym stanie prawnym to normy materialnoprawne przesądzają o statusie strony, a nie czynności procesowe organów administracji publicznej. Czynności organów administracji publicznej są raczej wtórne względem norm prawa materialnego, co jednak nie stanowi gwarancji braku wadliwości tych czynności. Zdaniem A. Wróbla „strona nie jest kategorią prawa materialnego i nie występuje poza postępowaniem administracyjnym”⁷⁷⁸. Generalnie podzielić należy pogląd, zgodnie z którym bycie stroną wiąże się z postępowaniem, co wynika wprost z treści art. 28 k.p.a. Wątpliwości rodzi natomiast to, jak należy interpretować stwierdzenie, że strona nie występuje poza postępowaniem administracyjnym. Czy powyższe oznacza, że strona nie może istnieć bez istnienia postępowania, czy też nie może istnieć bez brania udziału w tym postępowaniu? W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że przytoczona powyżej podstawa wznowieniowa (art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a.) obrazuje przecież sytuację, w której podmiot jest stroną, choć nie brał udziału w postępowaniu. Oznacza to, że ustawodawca taki właśnie podmiot nazywa stroną pomimo ewidentnego braku jego rzeczywistego udziału w postępowaniu, co z kolei oznacza, że strona w pewnym sensie może istnieć i istnieje poza postępowaniem. Termin „strona” w świetle art. 28 k.p.a. odnosi się zarówno do podmiotów,

⁷⁷⁷ R. Kędzióra, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 958.

⁷⁷⁸ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 268.

które wszczęły postępowanie, jak również do tych, które wzięły w nim udział lub które powinny były w nim uczestniczyć⁷⁷⁹. Należy zwrócić uwagę na treść wyroku WSA z siedzibą w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Kr 296/11), w którym wskazano, że k.p.a. nie uzależnia realizacji przez stronę prawa do złożenia odwołania od jej udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, co jest równoznaczne z tym, że prawo to ma zarówno strona, która uczestniczyła w postępowaniu w pierwszej instancji, ale także podmiot, który co prawda nie brał udziału w tym postępowaniu, ale jest stroną w świetle art. 28 k.p.a.⁷⁸⁰. Inną kwestią jest to, co stwierdził przed laty W. Klonowiecki, a mianowicie, że „koniecznym warunkiem powstania strony jest istnienie postępowania administracyjnego w sprawie, w której dana osoba ma roszczenie prawne lub prawnie chroniony interes”⁷⁸¹. I choć powyższe stwierdzenie odnosi się do minionego stanu prawnego, to nadal pozostaje aktualne. Nie można przecież zaprzeczyć temu, że samo istnienie strony jest ściśle powiązane z istnieniem postępowania, w którym ta strona uczestniczy lub w którym miałaby uczestniczyć. Nawet, jeśli w sprawie wystąpiłaby przesłanka wznowieniowa z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a., to miałaby ona związek z konkretnym, przeprowadzonym bez udziału strony postępowaniem. Powyższe jednak nie oznacza, że strona nie może istnieć bez jej udziału w tym postępowaniu – nawet w tym konkretnym przypadku mogła być ona stroną w ujęciu materialnoprawnym pomimo braku udziału w samej procedurze.

Reasumując, nie ulega wątpliwości, że podmiot będący stroną postępowania powinien mieć zapewniony czynny udział w tym postępowaniu. Udział w postępowaniu powinien być ponadto zapewniony każdemu podmiotowi, który legitymuje się interesem prawnym (lub obowiązkiem) w konkretnej sprawie (nawet, jeśli nie przyznano mu statusu strony, a zatem nie stał się on stroną w aspekcie proceduralnym pomimo posiadania interesu prawnego lub pomimo istnienia obowiązku). Brak włączenia strony do ogólnego postępowania administracyjnego *in genere* (a zatem wwiązania go w stosunek proceduralny) oznacza jednocześnie wyłączenie tego podmiotu ze wszystkich części postępowania, w tym z postępowania dowodowego. Taka sytuacja uniemożliwi konkretnemu podmiotowi skorzystanie z gwarancji procesowych ściśle powiązanych z tytułową zasadą. Z kolei brak realizacji przez organy administracji publicznej zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym w jakiegokolwiek części postępowania rodzi

⁷⁷⁹ M. Romańska, *Strona* [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 241.

⁷⁸⁰ Wyrok WSA z siedzibą w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 296/11, CBOSA.

⁷⁸¹ W. Klonowiecki, *Zagadnienia związane...*, Lublin 1938, s. 46.

konkretne skutki procesowe. Analiza tych skutków w odniesieniu do postępowania dowodowego nastąpi jednak w dalszej części pracy.

ROZDZIAŁ V

Uprawnienia procesowe strony w postępowaniu dowodowym wynikające z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

1. Uwagi wstępne

W pierwszym rozdziale niniejszej dysertacji wskazano, że uprawnienia są pojęciami podrzędnymi względem praw, z których się wywodzą. Oznacza to, że prawa jako pojęcia szersze obejmują swoim zakresem jedno lub więcej uprawnień z nimi sprzężonych. Niewątpliwie do takich praw zalicza się prawo strony do czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wynika to z faktu, że **stronie ogólnego postępowania administracyjnego na każdym etapie postępowania przysługuje prawo do czynnego udziału w postępowaniu, a z prawa tego wynikają poszczególne uprawnienia, często konkretyzowane za pomocą określonych czynności konwencjonalnych**. Akty włączenia się strony do postępowania (akty jej aktywnego udziału) mające miejsce na różnych etapach postępowania są właśnie czynnościami konwencjonalnymi. Ich znaczenie wykracza poza sam zakres psychofizyczny czynności z uwagi na ich doniosłość prawną (czynnościom tym proceduralnie nadawane jest określone znaczenie). To właśnie wyżej wspomniane uprawnienia stanowią narzędzia umożliwiające stronom realizację ich praw, a w efekcie przyczyniają się do zapewnienia im czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przed przejściem do zasadniczych rozważań wyjaśnić należy, że choć zasada czynnego udziału strony jest dyrektywą w pierwszej kolejności adresowaną do organów administracji publicznej (jako adresatów bezpośrednich), w niniejszym rozdziale analizie zostaną poddane uprawnienia stron (adresatów pośrednich), przysługujące im w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym i wynikające z zasady do czynnego udziału. Przy takim założeniu omawianie uprawnień stron postępowania zamiast obowiązków organów administracji publicznej mogłoby rodzić wątpliwości. Niemniej jednak wyraźnie podkreślić należy, że zabieg ten jest celowy, albowiem (co już wskazywano) obowiązki organów administracji publicznej wynikające z zasady czynnego udziału strony są silnie skorelowane z prawem strony do czynnego udziału i konkretyzującymi to prawo uprawnieniami. Z kolei aby odtworzyć i poddać analizie uprawnienia stron wynikające z art. 10 k.p.a. i przysługujące w postępowaniu dowodowym, w pierwszej kolejności należy zrekonstruować obowiązki organów administracji publicznej

wynikające z tytułowej zasady. Przykładowo – skoro organ administracji publicznej ma obowiązek dopuścić stronę do czynności dowodowych, to strona postępowania ma uprawnienie do uczestniczenia w tych czynnościach. Wszelkie uprawnienia są zatem wywodzone i wynikają z obowiązków organów. Przy czym to właśnie uprawnienia są rdzeniem tytułowej zasady, to one pozwalają na jej urzeczywistnienie i to aktywność procesowa strony jest jej prawdziwą emanacją. Nawet jeżeli organ administracji publicznej stworzy stronie adekwatne warunki, to brak skorzystania przez stronę z jej uprawnień nie pozwoli na pełne zrealizowanie treści tytułowej zasady (a więc nie tylko tego, co literalnie z niej wynika, ale także tego, co jest jej dalszą treścią i co stanowi jej sens istnienia).

Już przy pierwszej próbie analizy struktury ogólnego postępowania administracyjnego można dojść do wniosku, że niektóre z uprawnień mogą być właściwe wielu etapom postępowania. Takim przykładem jest chociażby uprawnienie strony do uzyskania informacji, które w rzeczywistości dotyczy każdego stadium postępowania i w każdym stadium postępowania będzie ono rozumiane w sposób bardzo zbliżony (jeśli nie tożsamy). Powyższe jednak wskazuje na potrzebę przyjęcia klarownego podziału opisywanych uprawnień przy jednoczesnym uwzględnieniu faktu, że w niniejszej pracy analizie zostaną poddane jedynie uprawnienia odnoszące się do postępowania dowodowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Jak już uprzednio wskazywano, konstrukcja zasady czynnego udziału strony postępowania jest niezmienna jedynie w aspekcie podmiotowym, ponieważ komponent przedmiotowy jest różny w zależności od tego, na jakim etapie ogólnego postępowania administracyjnego zasada znajdzie zastosowanie. Biorąc pod uwagę uzasadniony już wybór obszaru analizy dokonywanej w niniejszej pracy, wyraźnie wskazać należy, że jej przedmiotem będą uprawnienia procesowe przysługujące stronie w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a wynikające z prawa do czynnego udziału w tym postępowaniu.

Na wstępie zauważyć należy, że z uwagi na charakter uprawnień wynikających z prawa do czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, nie można dokonać ich podziału logicznego w postaci klasyfikacji. Wynika to z faktu, że wspomniane uprawnienia nie mogą być podzielone w sposób wyczerpujący i rozłączny, bowiem nie każde z uprawnień spełnia taki wymóg. Z kolei podział, który nie jest jednocześnie wyczerpujący i rozłączny, nie może stanowić podziału poprawnego, a tym samym nie jest podziałem logicznym. W przypadku dokonywanego na potrzeby niniejszej pracy podziału nie można przyjąć, że każdy desygnat nazwy, której zakres jest dzielony, należy wyłącznie do jednego

z członów podziału⁷⁸². Brak jest bowiem na tyle uniwersalnej zasady podziału, która nadałaby dokonywanemu podziałowi charakter wyczerpujący i rozłączny⁷⁸³. Wielość uprawnień przysługujących stronie uniemożliwia jednocześnie dokonanie podziału dychotomicznego. Wybrana determinanta musiałaby być na tyle uniwersalna, aby objąć swoim zakresem wszystkie uprawnienia. W tym zaś przypadku jedyną przeważającą cechą może być tylko treść uprawnień.

Idąc dalej wskazać należy, że skoro klasyfikacja jest wielostopniowym podziałem logicznym, to nie można utożsamiać jej z podziałem dokonanym w niniejszej pracy⁷⁸⁴. W przypadku tego właśnie podziału konieczne będzie wyróżnienie typów uprawnień zbliżonych do siebie treściowo. Już w tym momencie zauważyć należy, że pewne uprawnienia mogą być właściwe dwóm różnym typom oraz być do nich zaliczane⁷⁸⁵. W tym zaś kontekście za istotny uznać należy fakt, że w typologii – w przeciwieństwie do klasyfikacji – brak jest wymogu rozłączności i wyczerpującego podziału, dlatego też będzie to najwłaściwszy podział dla uprawnień wywodzonych z prawa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Nie sposób bowiem przyjąć, iż pewne uprawnienia będą właściwe jedynie zbiorowi „X”, podczas gdy inne pozostaną właściwe jedynie zbiorowi „Y”. Z tego też względu wybór właściwego i dostatecznie uniwersalnego kryterium klasyfikacji w tym konkretnym przypadku od samego początku jest niemożliwy. Dokonywany podział dotyczy bowiem uprawnień niekiedy silnie różniących się od siebie. Tym samym potwierdzając zasadność braku dokonywania klasyfikacji wskazać należy, że o ile dokonanemu podziałowi można byłoby przypisać warunek jednoznaczności (wszak kryterium podziału jest wyłącznie treść uprawnienia), to jednak nie można byłoby przypisać mu warunku rozłączności oraz zupełności podziału. Brak rozłączności podziału uprawnień jest oczywisty, bowiem nie każde uprawnienie jest właściwe tylko jednemu z członów podziału⁷⁸⁶. Przypisanie zupełności wskazanemu podziałowi również zdaje się być niemożliwe, ponieważ na obecnym etapie nie można stwierdzić, czy wskazane uprawnienia są jedynymi uprawnieniami wywodzącymi się z prawa do czynnego udziału strony (choćby stanowiły one uprawnienia najistotniejsze). Bez wątpienia ich określenie może przyczynić się do stworzenia narzędzia umożliwiającego badanie, czy przedmiotowa zasada jest przestrzegana w toku postępowania dowodowego prowadzonego w ogólnym

⁷⁸² Z. Ziemiński, *Podział logiczny* [w:] *Logika praktyczna*, Warszawa 1999, s. 57.

⁷⁸³ *Ibidem*, s. 58.

⁷⁸⁴ *Ibidem*, s. 60.

⁷⁸⁵ *Ibidem*, s. 62.

⁷⁸⁶ O. Nawrot, *Podział logiczny* [w:] *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa 2014, s. 98.

postępowaniu administracyjnym. Niemniej jednak powyższe jedynie potwierdza, że dokonywany na potrzeby niniejszej pracy podział nie może być nazywany podziałem logicznym⁷⁸⁷. To zaś przesądza o konieczności zastosowania typologii. Wszak dokonując podziału uprawnień wywodzących się z prawa strony do czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie można spełnić wszystkich warunków formalnych niezbędnych do przeprowadzenia podziału logicznego⁷⁸⁸.

Mając na względzie ów fakt oraz wszelkie wymienione powyżej okoliczności, **za słuszny należy przyjąć podział merytoryczny (treściowy), zgodnie z którym o grupie uprawnień wywodzących się z prawa strony do czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a przysługujących w postępowaniu dowodowym będzie decydować przede wszystkim ich treść.** Zasadne jest zatem dokonanie podziału (pogrupowania) uprawnień na uprawnienia główne, które w razie konieczności dzieliłyby się jeszcze na uprawnienia szczegółowe, podobne do uprawnień wzorcowych⁷⁸⁹. Struktura uprawnień jest bowiem taka, że uprawnienia główne (większe) wywodzone z zasady z art. 10 k.p.a. składają się także z uprawnień szczegółowych (mniejszych), wywodzonych z uprawnień głównych. Natomiast uprawnienia (stanowiące typy wzorcowe) zostaną podzielone w oparciu o treść. W konsekwencji w niniejszej pracy uprawnienia strony związane z postępowaniem dowodowym, a wynikające z jej prawa do czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym zostaną podzielone odpowiednio na: 1) uprawnienie strony do zgłaszania wniosków dowodowych, 2) uprawnienie strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, 3) uprawnienie strony do uzyskania dostępu do akt sprawy, 4) uprawnienie strony do uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewykazanych przesłanek zależnych od strony, 5) uprawnienie strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów. Już *prima facie* dostrzec można, że wspomniane uprawnienia różnią się od siebie treściowo, co jedynie potwierdza wybór właściwego kryterium podziału. Każde z tych uprawnień ma tożsamy cel, oparty na konieczności zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a różnica pomiędzy uprawnieniami oparta jest jedynie na poszczególnych instytucjach procesowych, za których to pośrednictwem uprawnienie, a wreszcie prawo może być należycie realizowane. Jednakże ich specyfika, uzależniona od

⁷⁸⁷ O. Nawrot, *Podział logiczny...*, Warszawa 2014, s. 98-99.

⁷⁸⁸ Ibidem, s. 104.

⁷⁸⁹ Ibidem, s. 104.

etapu procedury i jej stadium nie pozwala na uchwycenie innej niż treść i równie uniwersalnej cechy służącej podziałowi. Podkreślić przy tym należy, że nawet sam podział praw na uprawnienia nie do końca wyczerpuje pełen zakres możliwości zagwarantowanych stronie, bowiem także uprawnienia składają się z poszczególnych elementów (czynności faktycznych), gwarantujących stronie aktywną partycypację.

Mając na względzie dotychczasowe rozważania wyodrębnić należy zbiory uprawnień, w których każdy element (uprawnienie) będzie elementem typowym dla danego zbioru, jednak nie będzie miał charakteru rozłącznego. Kryterium podobieństwa ewentualnych uprawnień danego zbioru (typu) będzie w tym przypadku ich wartość merytoryczna (treść). W tym kontekście należy spojrzeć na katalog wszelkich uprawnień wywodzonych z prawa do czynnego udziału strony jako na pewien zbiór w ujęciu kolektywnym. Głównym zbiorem są uprawnienia wywodzone ze wspomnianego prawa, a w zbiorze tym mieszczą się dalsze zbiory. Analogicznie do T. Widły oraz D. Zienkiewicz stwierdzić należy, że desygnatem zbioru jest przedmiot będący odpowiednikiem nazw zbiorowych – w tym kontekście kolejny zbiór uprawnień. Z kolei w każdym z tych zbiorów mieszczą się poszczególne elementy (uprawnienia), w dalszej części składające się na pewne czynności faktyczne. Podzbiory zbioru głównego są zatem wieloelementowe⁷⁹⁰. W konsekwencji prawo do czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym składa się z poszczególnych uprawnień (głównych i szczegółowych) oraz czynności faktycznych, które stanowią część jednej całości (zbioru). Zbiór ten jest w tym sensie kolektywny, że tworzy pewną całość, na którą składają się poszczególne uprawnienia (obiekty)⁷⁹¹.

Teoretycznie powyższa typologia pozwalałaby na wyodrębnienie wielu różnych uprawnień wynikających z prawa strony określonego w art. 10 k.p.a. Przykładowo prawo to mogłoby dzielić się na uprawnienia strony do wszczęcia postępowania, uprawnienia strony związane z postępowaniem dowodowym, uprawnienia strony do wnoszenia zwyczajnych środków zaskarżenia oraz pozostałe uprawnienia strony, niebędące podtypem z góry określonych treściowo (na zasadzie podobieństwa) zbiorów. Gdyby w niniejszej pracy analizie zostały poddane wszelkie zróżnicowane grupy uprawnień związane z prawem strony do czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym, bez wątpienia konieczne byłoby usystematyzowanie dokonywanych podziałów. W takiej sytuacji za punkt wyjścia można byłoby przyjąć stadia ogólnego postępowania administracyjnego, a zatem

⁷⁹⁰ T. Widła, D. Zienkiewicz, *Zbiory* [w:] *Logika*, Warszawa 2018, s. 67-68.

⁷⁹¹ O. Nawrot, *Nazwy* [w:] *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa 2014, s. 62.

odpowiednio stadium wstępne (inaczej: wszczęcia), stadium wyjaśniające (inaczej: rozpoznawcze) oraz stadium rozstrzygnięcia (inaczej: orzekania). Każde ze wskazanych stadiów składa się z pewnych sekwencji, etapów, które determinują przebieg postępowania. Już pobieżna analiza pozwala bowiem na przyjęcie, że niektóre z uprawnień powiązanych z zasadą z art. 10 k.p.a. mogłyby znajdować zastosowanie także w innych stadiach postępowania niż stadium wyjaśniające. Z uwagi na zbieżność wielu uprawnień z różnymi stadiami postępowania, uprzednio wybrane kryterium podziału nadal pozostawałoby adekwatne. Niemniej jednak jak już wskazano w rozdziale III, podrozdziale 5 niniejszej pracy, to postępowanie dowodowe stanowi obszar analizy zasady czynnego udziału i to uprawnienia właściwe postępowaniu dowodowemu, a powiązane z zasadą czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym zostaną poddane analizie. Ponownie podkreślić należy, że w procesie stosowania prawa ustalanie stanu faktycznego (mające miejsce w postępowaniu dowodowym) stwarza przestrzeń dla aktywności procesowej strony ogólnego postępowania administracyjnego. Wówczas także strona ta może korzystać z uprawnień konkretyzujących jej prawo wynikające z art. 10 k.p.a. To właśnie postępowanie dowodowe (właściwe stadium wyjaśniającemu) stanowi płaszczyznę dla realizacji tych uprawnień, co sprawia, że z perspektywy art. 10 k.p.a. jest to etap najważniejszy.

Mając jednak na względzie fakt, że w niniejszej pracy poddane analizie zostaną jedynie uprawnienia związane z postępowaniem dowodowym, przyjęcie jednolitego sposobu analizy uczyni rozważania bardziej przejrzystymi. **W konsekwencji uprawnienia strony związane z postępowaniem dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, wynikające z prawa strony do czynnego udziału w tym postępowaniu będą rozpatrywane jako uprawnienia przysługujące stronie w postępowaniu już prowadzonym.** Poza analizą niniejszej pracy pozostaną takie aspekty jak wszczęcie postępowania, ponieważ przedmiotowe uprawnienia będą analizowane w ramach już wszczętych postępowań, w których prowadzone jest postępowanie dowodowe. Tym samym analiza momentu i sposobu wszczęcia postępowania wykraczałaby poza przyjętą w pracy systematykę. Tak samo jak np. analiza uprawnień do wnoszenia zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia oraz pozostałych uprawnień wynikających z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a niezwiązanych bezpośrednio z postępowaniem dowodowym.

Wybrana typologia ma służyć szczegółowemu omówieniu zarówno różnych, jak i zbliżonych do siebie treściowo uprawnień strony w postępowaniu dowodowym

w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Warto zauważyć, że w literaturze prawniczej podejmowano już próby podziału uprawnień związanych z art. 10 k.p.a. P. Daniel zasadę czynnego udziału strony zakwalifikował do zasad właściwych postępowaniu dowodowemu (a zatem do tych wpływających na postępowanie wyjaśniające)⁷⁹². Zdaniem wspomnianego autora z przepisów k.p.a. wynika, że opisywana zasada jest realizowana odpowiednio w przepisach odnoszących się do: 1) żądania strony do przeprowadzenia dowodu; 2) prawa strony do czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego; 3) prawa strony do wypowiedzania się w zakresie wyników postępowania dowodowego, a także zgromadzonych dowodów i materiałów⁷⁹³. P. Daniel w swojej pracy zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym podzielił na trzy zasadnicze elementy – prawo do żądania przeprowadzenia dowodu (w ramach którego wyróżnił między innymi obowiązek uwzględnienia żądania strony do przeprowadzenia dowodu na okoliczności mające znaczenie dla sprawy w przewidzianym do tego terminie – względnie rozpatrzenia wniosku w braku możliwości jego uwzględnienia, jak również obowiązek wyznaczenia i zawiadomienia stron o końcowym terminie postępowania dowodowego), prawo do czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego (w ramach którego wyróżnił między innymi obowiązek zawiadomienia strony zarówno o miejscu, jak i o terminie przeprowadzenia dowodu, a także zapewnienia jej czynnego udziału w przeprowadzanych czynnościach dowodowych) oraz prawo do wypowiedzenia się co do wyników postępowania dowodowego oraz zgromadzonych dowodów i materiałów w sprawie (w ramach którego wskazał on między innymi pouczenie strony o prawie zajęcia stanowiska, zawarcie jej ewentualnego oświadczenia co do zebranych w sprawie dowodów, a także możliwość zapoznania się z aktami sprawy)⁷⁹⁴. Z kolei zdaniem M. Sieniuc prawo do czynnego udziału strony w postępowaniu, wynikające z art. 10 k.p.a. na konkretnych etapach postępowania przedstawia się następująco – w stadium wszczęcia postępowania daje stronie prawo do inicjowania procedury (złożenie żądania wszczęcia), wypowiedzenia się co do wyrażenia zgody na prowadzenie procedury wszczętej przez organ administracji publicznej z urzędu, uzyskania zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu lub z wniosku jednej ze stron oraz kierowania do organów administracji publicznej podań oraz ich uzupełniania. Na etapie stadium rozpoznawczego strona ma prawo do inicjatywy dowodowej, prawo do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego i czynnego w nich udziału, prawo do zapoznania się z końcowymi

⁷⁹² P. Daniel, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania dowodowego* [w:] *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 74.

⁷⁹³ Ibidem, s. 121.

⁷⁹⁴ Ibidem, s. 121-137.

ustaleniami stanu faktycznego oraz do wypowiedzenia się co do wyników postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie. Z kolei w fazie wydania decyzji strona ma prawo do jej doręczenia/ogłoszenia, prawo do kwestionowania decyzji nieostatecznej oraz do wznowienia postępowania w przypadku otrzymania przez decyzję waloru ostateczności. M. Sieniuc stwierdziła także, iż każde stadium postępowania łączy się z prawem stron do przeglądania akt sprawy, sporządzenia z nich notatek i odpisów oraz żądania uwierzytelnienia tych dokumentów lub wydania już uwierzytelnionych⁷⁹⁵. Ponadto strona ma prawo do wyrażenia swojego stanowiska (złożenia końcowego oświadczenia) w stosunku do całości zebranego w sprawie materiału dowodowego⁷⁹⁶.

Mając jednak na względzie konieczność usystematyzowania takich uprawnień strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, które wynikają z zasady z art. 10 k.p.a., na potrzeby niniejszej dysertacji przyjęto zgoła inną systematykę. Dokonany podział ma na celu przeanalizowanie poszczególnych uprawnień i problematyki z nimi związanej. M. Sieniuc w ramach uprawnień przysługujących stronie postępowania w stadium rozpoznawczym, a wynikających z zasady z art. 10 k.p.a. wyodrębniła prawo do zapoznania się z końcowymi ustaleniami stanu faktycznego oraz prawo do wypowiedzenia się co do wyników postępowania dowodowego. Niemniej jednak w ramach niniejszej pracy zachowany zostanie wspomniany już merytoryczny (treściowy) podział uprawnień wynikających z zasady z art. 10 k.p.a., przysługujących stronie w postępowaniu dowodowym. Skoro zaś – zgodnie z wcześniejszą częścią pracy – postępowanie dowodowe jest ciągiem czynności podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz pozostałe podmioty postępowania (strony), służących zebraniu przez organy administracji publicznej całokształtu materiału dowodowego i w efekcie ustaleniu stanu faktycznego konkretnej sprawy, to przyjmując należy, że możliwość zapoznania się z końcowymi ustaleniami stanu faktycznego jest czynnością następującą już poza postępowaniem dowodowym (choć nadal w ramach postępowania wyjaśniającego). Czym innym jest bowiem możliwość zapoznania się z całokształtem zebranego materiału dowodowego, a czym innym z końcowymi ustaleniami stanu faktycznego. Również możliwość wypowiedzenia się co do wyników postępowania dowodowego nie jest tożsama z możliwością wypowiedzenia się co do przeprowadzonych (czy też zebranych) w sprawie dowodów. Wyniki postępowania dowodowego – jak wskazał Z. Kmiecik – oznaczają raczej stan faktyczny, który rysuje się w świetle zgromadzonych już środków dowodowych, co jednak

⁷⁹⁵ M. Sieniuc, *Klasyfikacja zasad...*, Warszawa 2018, s. 383-384.

⁷⁹⁶ Ibidem, s. 384.

zostanie rozwinięte w dalszej części pracy⁷⁹⁷. Tym samym powyższe okoliczności sprawiają, że w niniejszej pracy nie jest możliwe zachowanie tożsamego podziału uprawnień, jaki został zaprezentowany przez wspomnianą autorkę. Nadmienić należy, że już samo końcowe zapoznanie się z całokształtem zgromadzonego materiału dowodowego (a zatem z całokształtem przeprowadzonych w sprawie dowodów) pozwala stronie powziąć informacje o tym, jakie okoliczności faktyczne wynikające właśnie z zebranych dowodów będą uwzględniane przy wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawie⁷⁹⁸. W konsekwencji biorąc pod uwagę wcześniej omawiane kryterium treściowe w pierwszej kolejności poddane analizie zostanie uprawnienie strony do uzyskania dostępu do akt sprawy (rozpatrywane jako odrębne, szczególne uprawnienie), kolejno przeanalizowane zostaną uprawnienia strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, do zgłaszania wniosków dowodowych, a także do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów oraz do uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewykazanych przesłanek zależnych od strony (traktowane jako wieńczące postępowanie dowodowe). Dopiero tego typu podział pozwoli na gruntowne zbadanie poszczególnym uprawnień strony wynikających ze wspomnianej zasady przy jednoczesnym zachowaniu wewnętrznej spójności. Jak już wskazano, poza obszarem analizy zostaną uprawnienia związane z wszczęciem postępowania, uprawnienia do wnoszenia zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia oraz pozostałe uprawnienia wynikające z zasady czynnego udziału strony, niezwiązane bezpośrednio z postępowaniem dowodowym. Analizę poszczególnych grup uprawnień zwięźczą krótkie podsumowania.

Przed przejściem do zasadniczych rozważań wyjaśnić również należy, iż w stosunku do omawianych w niniejszym rozdziale uprawnień przyjęte zostało także kryterium czasowe. W oparciu o to kryterium ustalono kolejność analizy uprawnień. Powyższe wynika z faktu, iż analizie podlegają uprawnienia przysługujące stronom postępowania w postępowaniu dowodowym, które stanowi zbiór czynności (głównie dowodowych), podejmowanych na różnych jego etapach. Z uwagi na powyższe powstała konieczność uporządkowania analizy przedmiotowych uprawnień wedle kryterium czasowego, co oznacza, iż analizę tę przeprowadzono rozpoczynając od tych uprawnień, które w postępowaniu dowodowym występują jako pierwsze do tych, które są ostatnie. Tym samym rozpoczęto od tych

⁷⁹⁷ Z. Kmieciak, *Zgłaszanie wniosków i dowodów na rozprawie – relacja art. 95 do art. 10 KPA* [w:] *Wypowiedzenie się strony po przeprowadzeniu dowodów w postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 6, dostępny w: Legalis (dostęp z dnia 16 listopada 2022 r.).

⁷⁹⁸ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 304/09, CBOSA.

uprawnień, które mają miejsce przed czynnościami dowodowymi, kolejno przechodząc do tych mających miejsce w trakcie czynności dowodowych oraz kończąc na tych mających miejsce już po czynnościach dowodowych. **W konsekwencji, w oparciu o przedstawioną powyżej typologię i przy uwzględnieniu wybranych kryteriów, na potrzeby niniejszej pracy wyodrębnione zostały wymienione już uprawnienia strony związane z postępowaniem dowodowym, których kolejność analizy jest następująca: 1) uprawnienie strony do zgłaszania wniosków dowodowych, 2) uprawnienie strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, 3) uprawnienie strony do uzyskania dostępu do akt sprawy, 4) uprawnienie strony do uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewykazanych przesłanek zależnych od strony oraz 5) uprawnienie strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów.**

2. Uprawnienie strony do zgłaszania wniosków dowodowych

Za jedno z najistotniejszych uprawnień strony ogólnego postępowania administracyjnego związane z zasadą czynnego udziału i szczególnie istotne w postępowaniu dowodowym uznać należy uprawnienie do zgłaszania wniosków dowodowych. Wynika ono przede wszystkim z art. 78 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej uwzględniają żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, o ile przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Już na wstępie podkreślić należy, że powołany przepis daje organom administracji publicznej także możliwość nieuwzględnienia żądania strony, którego nie zgłoszono w toku przeprowadzenia dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności, które zostały już stwierdzone innymi dowodowymi (i nie mają znaczenia dla sprawy).

Istnienie związku pomiędzy zasadą wyrażoną w art. 10 k.p.a. a art. 78 k.p.a. jest oczywiste, a fakt ten wynika zarówno z samego *ratio legis* opisywanego przepisu, jak i zgodnego stanowiska doktryny i judykatury. Cz. Martysz wskazał, że to w art. 78 k.p.a. następuje wprowadzenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym (kolejno rozwiniętej w art. 79 k.p.a., który zostanie omówiony w dalszej części pracy)⁷⁹⁹. M. Terlikowska słusznie zauważyła, że skoro zasada z art. 10 k.p.a. stanowi

⁷⁹⁹ Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 78, pkt 2.

niekwestionowaną podstawę procedury administracyjnej, to sam czynny udział stron w postępowaniu administracyjnym jest szczególnie istotny w postępowaniu dowodowym, w którym strony mają możliwość zgłaszania dowodów i w efekcie wpływania na treść wydawanego rozstrzygnięcia⁸⁰⁰. Tak samo w orzecznictwie – w treści uzasadnienia wyroku NSA z dnia 28 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1921/15 sąd podkreślił, że prawo strony do żądania przeprowadzenia dowodów jest zgodne z zasadą prawdy obiektywnej oraz zasadą czynnego udziału strony oraz znajduje potwierdzenie w treści art. 78 k.p.a.⁸⁰¹ Z kolei bezpodstawną odmowa uwzględnienia wniosku strony prowadzi do naruszenia prawa procesowego, a przede wszystkim zasady z art. 10 k.p.a.⁸⁰² Z art. 78 § 2 k.p.a. nie można bowiem wyprowadzać zakazu uwzględniania wniosku dowodowego strony wniesionego na obalenie okoliczności już (zdaniem organu administracji publicznej) udowodnionej, gdyż takie działanie byłoby sprzeczne zarówno z zasadą czynnego udziału strony, jak i z zasadą prawdy obiektywnej⁸⁰³. Wszak z literalnego brzmienia komentowanego przepisu wynika, że organy administracji publicznej obowiązane są do każdorazowego uwzględniania żądania dowodowego strony, jeżeli dotyczy ono okoliczności mających znaczenie dla sprawy (co oczywiście zostanie rozwinięte w dalszej części podrozdziału). To, że wniosek dowodowy strony powinien zostać zgłoszony zanim postępowanie dowodowe zostanie zakończone nie oznacza, że takiego wniosku nie można złożyć poza tym postępowaniem. W k.p.a. nie ma bowiem zakazu składania wniosków dowodowych w innej fazie postępowania. Co jednak najważniejsze to fakt, że poprzez inicjatywę dowodową strony uzyskują możliwość czynnego udziału w postępowaniu dowodowym, a tym samym wymieniony artykuł ma kluczowe znaczenie dla tytułowej zasady.

Mając na względzie możliwość prowadzenia postępowania dowodowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym w trzech możliwych formach wskazanych we wcześniejszej części pracy, należy odnieść się także do art. 95 § 1 k.p.a., zgodnie z którym strony mogą składać wyjaśnienia oraz zgłaszać żądania, propozycje, zarzuty, a także przedstawiać dowodowy na ich poparcie na rozprawie. Również na rozprawie strony mogą wypowiadać się odnośnie do wyników postępowania dowodowego, przy czym zgodnie z art. 95 § 2 k.p.a. ten, kto kieruje rozprawą może uchylić zadawane świadkom, biegłym i stronom pytania, jeśli nie mają one istotnego znaczenia dla sprawy (ta część uprawnienia została jednak

⁸⁰⁰ M. Terlikowska, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 78, pkt III, ppkt 2.

⁸⁰¹ Wyrok NSA z dnia 28 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1921/15, CBOSA.

⁸⁰² Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie z dnia 15 września 1999 r., sygn. akt SA/Sz 2183/97, Lex nr 39000.

⁸⁰³ Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1111/14, CBOSA.

przyporządkowana do uprawnienia do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu). Z powyższego zatem wynika, że niezależnie od tego, w jakiej formie prowadzone jest postępowanie dowodowe (czy jest prowadzone bez rozprawy, czy w formie postępowania poprzedzającego rozprawę oraz na rozprawie, czy też jedynie na rozprawie), strony ogólnego postępowania administracyjnego w każdym przypadku dysponują uprawnieniem do zgłaszania wniosków dowodowych. Również z tych właśnie względów w niniejszym podrozdziale w kontekście uprawnienia strony do zgłaszania wniosków dowodowych poza art. 78 k.p.a. analizie zostanie poddany także art. 95 § 1 k.p.a.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że niniejsza analiza celowo nie obejmuje art. 90 § 2 pkt 1) k.p.a. W doktrynie wskazuje się, że celem regulacji z art. 90 § 2 k.p.a. jest określenie zakresu postępowania dowodowego, a także dowodów, których przeprowadzenie jest niezbędne (co umożliwi realizację funkcji rozprawy). W myśl powołanego przepisu strona powinna złożyć żądanie przeprowadzenia dowodów przed rozprawą, ale brak wykonania powyższego nie pozbawia jej możliwości wystąpienia z żądaniem w czasie rozprawy, a także po niej, jeśli dowód ma znaczenie dla sprawy⁸⁰⁴. Nie ulega zatem wątpliwości, że omawiany przepis odnosi się do przedstawiania (złożenia) dowodów, ale jako że realizowany jest poprzez wezwanie (które zobowiązuje stronę do konkretnego zachowania), trudno oceniać go w kategorii uprawnienia. Czym innym jest bowiem powzięcie informacji o jakimś fakcie (skorelowanym lub nieskorelowanym z uprawnieniem), czym innym jest bycie wezwanym do dokonania konkretnej czynności, a czym innym podjęcie swobodnej decyzji o jej dokonaniu. Opisując uprawnienia należy mieć na względzie takie działania, które mieszczą się w zakresie swobody decyzyjnej strony, czyli działania, które może ona podejmować świadomie, z własnej woli i bez jakiegokolwiek formy przymusu. Dopiero tak rozumiane uprawnienia będą oddawały istotę zasady z art. 10 k.p.a., która mówi o zapewnieniu możliwości czynnego udziału, a nie o nakazie aktywnej partycypacji. Skoro zaś zasada czynnego udziału jest taką dyrektywą, zgodnie z którą stronie należy umożliwić czynny udział w postępowaniu, to z takiej dyrektywy, mówiącej o „umożliwieniu” nie można wyprowadzać uprawnień rodzajowo zbliżonych do obowiązku strony (obowiązek należy do organu administracji publicznej, strona ma możliwość, uprawnienie). Natomiast art. 90 § 2 k.p.a. wprowadza taki stan, w którym zobowiązany jest nie tylko organ administracji publicznej, ale i strona. Strona ma obowiązek przedłożenia dowodów na poparcie swoich żądań i chociaż tkwi w tym także wiązka uprawnień

⁸⁰⁴ Z. Tokarzewska-Żarna, *Rozprawa* [w:] M. Nowak, Z. Olech, Z. Tokarzewska-Żarna, A. Zimnicka, *KPA. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 327.

(strona, realizując obowiązek, może przedłożyć różne dowody), to jednak nie sposób przyjąć, że to właśnie art. 90 § 2 pkt 1) k.p.a. jest źródłem jej uprawnienia. Równie dobrze można byłoby przyjąć, że dla uprawnienia strony do dobrowolnego złożenia wniosków dowodowych przed rozprawą podstawę stanowiłby art. 78 k.p.a., skoro w oparciu o ten właśnie przepis może ona występować z inicjatywą dowodową po rozprawie (i generalnie w toku całego postępowania). Przede wszystkim jednak ustawodawca nie używa w art. 90 § 2 pkt 1) stwierdzenia typu „organ informuje strony o możliwości złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów” (w odróżnieniu od brzmienia art. 95 § 1 k.p.a., który jasno wskazuje, że strony mogą, a nie muszą występować z inicjatywą dowodową). To z kolei oznacza, że adresaci wezwania powinni czuć się zobowiązani do jego wykonania. Nie jest to także sytuacja, w której obowiązek strony pociąga za sobą konkretne uprawnienie wynikające tylko z tego właśnie przepisu. W konsekwencji ujmowanie art. 90 § 2 pkt 1) k.p.a. w kategoriach uprawnienia strony do inicjatywy dowodowej mogłoby okazać się nadinterpretacją. W ramach hipotetycznych rozważań nie sposób też uznać, że strona nie mogłaby złożyć wniosków dowodowych przed rozprawą, gdyby nie otrzymała wezwania z art. 90 § 2 pkt 1) k.p.a. Zatem to nie wezwanie określa byt samego uprawnienia. W doktrynie wskazuje się również, że nawet jeśli strona nie zastosuje się do wezwania, to nadal ma uprawnienie do składania wniosków dowodowych⁸⁰⁵. Sama realizacja art. 90 k.p.a. jest natomiast łączona z nałożeniem obowiązków na strony⁸⁰⁶. Słuszne jest przytaczane już wcześniej stanowisko J. Wegner odnoszące się do trudności w nadawaniu wezwaniu do złożenia dowodów jakichś rygorów – wszak udział w postępowaniu (i w jego czynnościach) jest prawem, a nie obowiązkiem strony⁸⁰⁷. Trafne jest także stwierdzenie G. Łaszczycy, że wezwania z omawianego przepisu mają instrukcyjny (porządkowy) charakter, ponieważ nie wyłączają generalnego uprawnienia strony do składania wniosków dowodowych⁸⁰⁸. Te wszystkie kwestie są istotne, jednak nie zmieniają faktu, że art. 90 § 2 k.p.a. mówi o wezwaniu, które z natury rzeczy łączone jest z obowiązkiem i to nie w tym wezwaniu należałoby upatrywać następczego źródła omawianego uprawnienia. Nie ma przy tym znaczenia, że z przepisu wynika ogólna regulacja, nieprecyzyjną, co należy

⁸⁰⁵ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 90, pkt 4.

⁸⁰⁶ M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Lex 2020, art. 90.

⁸⁰⁷ J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 90, pkt 2.

⁸⁰⁸ G. Łaszczycyca [w:] G. Łaszczycyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 90, pkt 4.

rozumieć pod pojęciem „wszelkich czynności niezbędnych do przeprowadzenia rozprawy”⁸⁰⁹. Logiczną konsekwencją powyższego jest to, że zakres czynności przygotowawczych, które mają być podjęte przed rozprawą musi być ustalany przez organy administracji publicznej w zależności od charakteru konkretnej sprawy – organ administracji publicznej może zatem uznać, że konieczne jest złożenie przez stronę dowodów na potwierdzenie konkretnych okoliczności. I choć na skutek wezwania może dojść do złożenia wniosków dowodowych, to nadal proces ten nie zostanie zainicjowany samą decyzją strony, ale właśnie wezwaniem organu administracji publicznej. Reakcja strony będzie przede wszystkim odpowiedzią na to wezwanie. Tym samym – z uwagi na wszystkie powyżej wymienione okoliczności – w ramach niniejszego podrozdziału analizie zostanie poddany tylko art. 78 k.p.a. i art. 95 § 1 k.p.a.

Odrębną kwestią pozostaje inicjatywa dowodowa w postępowaniu odwoławczym. W postępowaniu prowadzonym w pierwszej instancji na organie administracji publicznej ciąży obowiązek zebrania w sprawie materiału dowodowego, ustalenia stanu faktycznego sprawy i dokonania subsumpcji (co już wskazywano). Skoro jednak prawo do odwołania jest równoznaczne z prawem strony do żądania ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia sprawy już zakończonej (dwukrotne rozstrzygnięcie i rozpoznanie tej samej sprawy), to postępowanie dowodowe nie jest ograniczone jedynie do postępowania prowadzonego w ramach pierwszej instancji⁸¹⁰. Za zasadnicze źródło dowodowe pozwalające na ustalenie stanu faktycznego sprawy uznaje się materiał dowodowy zebrany przez organ pierwszej instancji i to w zależności od tego materiału wyznaczane są granice formalne rozpoznania sprawy, tj. ocena zasadności uzupełniania postępowania wyjaśniającego⁸¹¹. Tym samym organ odwoławczy także przeprowadza postępowanie wyjaśniające w celu uzupełnienia zebranych już w sprawie dowodów, a powyższe może nastąpić zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu (art. 136 k.p.a.). Taka sytuacja może mieć na przykład miejsce, gdy organ negatywnie oceni materiał dowodowy zebrany przez organ pierwszej instancji⁸¹². Samo zaś przeprowadzenie postępowania uzupełniającego jest regułą obowiązującą w postępowaniu odwoławczym⁸¹³. Na organach administracji publicznej ciąży bowiem obowiązek uzupełnienia materiału dowodowego, jako że sprawa administracyjna

⁸⁰⁹ M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 90, pkt II, ppkt 1.

⁸¹⁰ B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć...*, Warszawa 2019, s. 178.

⁸¹¹ Ibidem, s. 183.

⁸¹² Ibidem, s. 184.

⁸¹³ Ibidem, s. 186.

rozstrzygnięta jest na podstawie stanu faktycznego obowiązującego w dniu rozstrzygnięcia⁸¹⁴. Tym samym w toku postępowania wyjaśniającego mającego miejsce przed organem drugiej instancji, organ ten powinien początkowo ocenić dowody zebrane już przez organ pierwszej instancji (przy czym podkreślić należy, że nie jest on związany oceną, której ten organ dokonał)⁸¹⁵. Sytuacja, w której organ drugiej instancji przeprowadza postępowanie dowodowe nie zawsze musi wiązać się z zaniedbaniami organu pierwszej instancji – może nastąpić również wówczas, gdy okoliczności faktyczne ulegną zmianie⁸¹⁶. Do obowiązków organów administracji publicznej drugiej instancji należy zatem nie tylko ustalenie obowiązujących w dacie wydawania decyzji przepisów, lecz także stanu faktycznego aktualnego na ten dzień. Słusznie zauważyła B. Adamiak wskazując, że przepisy k.p.a. nie przewidują zasady koncentracji materiału dowodowego przed organem pierwszej instancji, co zaś oznacza, że strony postępowania administracyjnego nie są pozbawione możliwości powoływania się zarówno na nowe, jak i znane już im dowody⁸¹⁷. Jest to równoznaczne z możliwością występowania z inicjatywą dowodową także na etapie drugiej instancji.

Dla postępowania wyjaśniającego prowadzonego w drugiej instancji istotny jest wspomniany już art. 136 k.p.a., przyznający stronie prawo do „rozszerzenia granic postępowania wyjaśniającego poza postępowanie uzupełniające”⁸¹⁸. Oczywiście decyzja w tym przedmiocie należy do organu administracji publicznej, co nie zmienia faktu, że strony z takim żądaniem mogą wystąpić. Takie postępowania może zostać przez organ drugiej instancji zlecone organowi pierwszej instancji zarówno w przypadku przeprowadzenia klasycznego postępowania uzupełniającego, jak i w przypadku odstąpienia od zasady dwuinstancyjności w oparciu o art. 136 § 2 k.p.a.⁸¹⁹

W oparciu o art. 136 § 1 k.p.a. organ odwoławczy może przeprowadzić dodatkowe, uzupełniające postępowanie dowodowe z urzędu lub na żądanie strony (przy czym przeprowadzenie tego postępowania może także zlecić organowi pierwszej instancji, którego decyzja została zaskarżona). Z kolei z art. 136 § 2 k.p.a. wynika, że organ odwoławczy na zgodny wniosek stron zawarty w odwołaniu może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (w tym postępowanie dowodowe) w niezbędnym

⁸¹⁴ K. Kaszubowski, *Przebieg postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] M. Bąkowski, M. Bogusz, K. Kaszubowski, *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2019, s. 83.

⁸¹⁵ Ibidem, s. 127.

⁸¹⁶ Ibidem, s. 128.

⁸¹⁷ B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć...*, Warszawa 2019, s. 185.

⁸¹⁸ Ibidem, s. 186.

⁸¹⁹ Ibidem, s. 187.

dla rozstrzygnięcia sprawy zakresie w sytuacji, gdy decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a zakres sprawy konieczny do wyjaśnienia ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Również w tym przypadku organ odwoławczy może zlecić powyższe czynności organowi pierwszej instancji, jeżeli przyczyni się to do przyśpieszenia postępowania. Co więcej, art. 136 § 2 k.p.a. ma zastosowanie także wtedy, gdy jedna ze stron w swoim odwołaniu wniosła o przeprowadzenie przez organ drugiej instancji postępowania wyjaśniającego w niezbędnym zakresie, a pozostałe strony postępowania wyraziły na to zgodę w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania (art. 136 § 3 k.p.a.). Podkreślić przy tym należy, że art. 136 § 2 k.p.a. i art. 136 § 3 k.p.a. nie znajdują zastosowania, jeżeli przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy byłoby nadmiernie utrudnione. W takiej sytuacji zasadne byłoby wydanie decyzji kasacyjnej z art. 138 § 2 k.p.a. Zdaniem K. Kaszubowskiego „merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy należy traktować jako zasadę, natomiast wydanie decyzji kasacyjnej jako wyjątek od tej zasady”, przy czym zasada dwuinstancyjności może być przeszkodą dla merytorycznego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy, jeżeli przed organem pierwszej instancji sprawy merytorycznie nie rozpoznano⁸²⁰. Niemniej jednak organ administracji publicznej nie może samodzielnie przeprowadzić postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, bowiem w tej kwestii decyzja co do rezygnacji z dwuinstancyjnego modelu rozpoznania sprawy pozostawiona jest stronom postępowania – schemat ten jednak nie obowiązuje w przypadku uzupełniania dowodów i materiałów przez organ drugiej instancji w oparciu o art. 136 § 1 k.p.a.⁸²¹ Podzielić przy tym należy stanowisko wspomnianego powyżej autora, zgodnie z którym uprawnienie strony do przedkładania dowodów istotnych dla sprawy organowi pierwszej i drugiej instancji jest ściśle powiązane z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym⁸²². Niezależnie od powyższego, możliwość przeprowadzenia postępowania dowodowego przez organ odwoławczy wiąże się z uprawnieniem stron do zgłaszania wniosków dowodowych także na etapie drugiej instancji, jak również – w przypadku wydania decyzji kasacyjnej – w postępowaniu prowadzonym ponownie przez organ pierwszej instancji. Jednocześnie wnioski stron postępowania z art. 136 § 2 i § 3 k.p.a. znoszą konieczność wydania decyzji kasacyjnej,

⁸²⁰ K. Kaszubowski, *Przebieg postępowania...*, Gdańsk 2019, s. 135.

⁸²¹ Ibidem, s. 136.

⁸²² Ibidem, s. 147.

która w przeciwnym razie musiałaby zostać wydana. Zgodnie z art. 138 § 2b k.p.a. organ odwoławczy nie wydaje decyzji kasacyjnej jeżeli sam prowadzi postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy na podstawie art. 136 § 2 k.p.a. lub art. 136 § 3 k.p.a. Jest to logiczne, ponieważ skoro strony same wnioskuje o przeprowadzenie postępowania dowodowego przez organ drugiej instancji, przekazywanie sprawy organowi pierwszej instancji celem przeprowadzenia tego postępowania nie miałyby najmniejszego sensu.

W konsekwencji analiza dokonywana w niniejszym podrozdziale sprowadzać się będzie jedynie do wspomnianych już art. 78 § 1 k.p.a. (w przypadku postępowania gabinetowego, jak i rozprawy) oraz z art. 95 § 1 k.p.a. (w przypadku przeprowadzenia rozprawy). W sytuacji, gdy samodzielne postępowanie dowodowe poprzedza rozprawę, przyjąć należałoby, że zastosowanie będą miały wszystkie powołane powyżej przepisy.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że art. 78 § 1 k.p.a. przyznaje stronie postępowania uprawnienie do składania wniosków o przeprowadzenie dowodów, które spełniają wymogi z art. 75 § 1 k.p.a. oraz umożliwiają ustalenie okoliczności mających znaczenie dla sprawy⁸²³. W. Bochenek podkreślił, że obowiązek przeprowadzenia tego typu dowodu wynika właśnie z art. 10 k.p.a.⁸²⁴ Niemniej jednak samo ustalenie czy okoliczności, których dotyczy wnioski strony mają znaczenie dla sprawy leży już w gestii gospodarza postępowania, czyli organu administracji publicznej⁸²⁵. Niemniej jednak samo skorzystanie przez stronę z jej uprawnienia do występowania z wnioskami dowodowymi pozwala na realizację zasady czynnego udziału strony w prowadzonym postępowaniu⁸²⁶. To możliwość wystąpienia z inicjatywą dowodową stanowi jeden z zasadniczych przejawów realizacji tytułowej zasady⁸²⁷. Istnieją także głosy, jakoby to właśnie powołany przepis wprowadzał do postępowania dowodowego zasadę z art. 10 k.p.a.⁸²⁸ Nie ulega oczywiście wątpliwości, że uprawnienie do składania wniosków dowodowych stanowi jedno z fundamentalnych uprawnień gwarantujących czynny udział strony w procedurze

⁸²³ W. Bochenek, *Dowody...*, Gdańsk 2018, s. 438.

⁸²⁴ *Ibidem*, s. 438.

⁸²⁵ *Ibidem*, s. 439.

⁸²⁶ J. Wegner, *Dowody...*, Warszawa 2019, s. 463.

⁸²⁷ Z. Kmieciak, *Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, „Prokuratura i Prawo”, 2008, nr 6, s. 101. Tak również J. Wegner, *vide*: J. Wegner [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 78, pkt 1.

⁸²⁸ Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 78, pkt 2.

administracyjnej⁸²⁹. Sama zaś możliwość występowania z żądaniem przeprowadzenia dowodu jest także przejawem rozporządzalności sprawą przez stronę⁸³⁰. E. Iserzon wskazał, iż nie można przyjmować, że strona powinna być mniej aktywna w sprawie niż organ administracji publicznej, albowiem w postępowaniu dowodowym podmioty te są w pewnym sensie równouprawnione⁸³¹. Stanowisko to wydaje się być słuszne w tym sensie, że strona może uczestniczyć aktywnie w postępowaniu dowodowym, zgłaszać nowe dowody, podejmować czynności ułatwiające ustalenie stanu faktycznego w sprawie tak samo jak organ administracji publicznej. Niemniej jednak równouprawnienie to uznać należy za ograniczone, albowiem organ administracji publicznej jest obowiązany do zbierania dowodów, podczas gdy strona ma po prostu możliwość ich zgłaszania (oczywiście przy sprawach wszczynanych na jej żądanie brak inicjatywy dowodowej strony może być dla niej silniej odczuwalny w treści wydanego rozstrzygnięcia).

Art. 78 k.p.a. przyznaje stronie możliwość wpływu na kształt postępowania wyjaśniającego, a to pomimo obowiązującej zasady oficjalności⁸³². W ślad za H. Knysiak-Sudyką zauważyć należy, że k.p.a. nie określa terminu granicznego dla zgłaszania wniosków dowodowych przez strony, co oznacza, że z takimi wnioskami strony mogą występować do momentu zakończenia postępowania⁸³³. Przyjmuje się, że jedynym terminem końcowym jest wydanie decyzji w sprawie w danej instancji⁸³⁴. Nie ma przy tym znaczenia, czy nad decyzją administracyjną rozpoczęto już pracę, czy też nie – liczy się bowiem moment jej wydania, a nie np. sporządzenia projektu decyzji. O ile ustawodawca nie przewidział żadnego terminu granicznego dla występowania z inicjatywą dowodową (poza momentem wydania decyzji administracyjnej), to sam fakt uwzględnienia takiego żądania zależy przede wszystkim od chwili jego zgłoszenia. Uzupełniając przedstawione przez A. Wróbla stanowisko zauważyć należy, że organy administracji publicznej obowiązane są uwzględnić żądanie dowodowe strony, jeżeli zostało ono zgłoszone do momentu zakończenia toku przeprowadzania dowodów lub do momentu zamknięcia rozprawy i jeżeli dotyczy

⁸²⁹ B. Adamiak, *Postępowanie administracyjne – dostęp strony do akt sprawy – wykonanie zdjęcia projektu budowlanego. Glosa do wyroku WSA z dnia 29 marca 2012 r., II SA/Bk 122/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2013, nr 12, s. 120, dostęp w: Lex (dostęp z dnia 7 kwietnia 2022 r.).

⁸³⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Aspekt podmiotowy regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Tom 9*, Legalis 2020, § 23. s. 170.

⁸³¹ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 164.

⁸³² H. Knysiak-Sudyka, *Dowody* [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 570.

⁸³³ Ibidem, s. 571.

⁸³⁴ Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 78, pkt 3.

okoliczności mających znaczenie sprawy (art. 78 § 1 k.p.a.), natomiast uwzględnienie żądań strony zgłoszonych po tych sytuacjach zależy już od oceny organów administracji publicznej. Organy te mają obowiązek rozpatrzenia żądań dowodowych stron i w efekcie dokonania oceny czy żądania te dotyczą okoliczności, które mają znaczenie dla sprawy (a okoliczności te nie zostały stwierdzone innymi dowodami na korzyść strony)⁸³⁵. To oznacza, że o uwzględnieniu wniosku dowodowego przesądza to, na co akcent położył ustawodawca, tj. czy żądanie ma znaczenie dla sprawy. Jeżeli takie znaczenie będzie miało, okolicznością drugorzędną pozostaje to, czy wniosek dowodowy został złożony w toku postępowania dowodowego czy też poza nim⁸³⁶. Warto jednak podkreślić, że „okoliczności istotne w sprawie” nie mają ustawowej definicji, stąd też konieczne jest każdorazowe ustosunkowywanie się przez organy administracji publicznej do wniosków dowodowych składanych przez strony. Takie stanowisko zaprezentował WSA w Krakowie w wyroku z dnia 7 listopada 2007 r. (sygn. akt III SA/Kr 710/07) wskazując na brak możliwości stworzenia uniwersalnej definicji wspomnianego pojęcia, co wiąże się z istnieniem po stronie organów administracji publicznej obowiązków co do zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, w szczególności poprzez odnoszenie się do ich wniosków⁸³⁷. Ocena tego, czy dana okoliczność ma znaczenie dla sprawy, czy też takiego znaczenia nie ma pozostaje zatem w gestii organu administracji publicznej⁸³⁸. Jeżeli natomiast dowód zgłaszany przez stronę dotyczy odmiennej tezy dowodowej, to obowiązkiem organu administracji publicznej jest oczywiście uwzględnienie takiego dowodu – w przeciwnym razie dojdzie do uchybienia przepisom postępowania⁸³⁹. Fakt odwoływania się przez ustawodawcę do okoliczności, które zostały stwierdzone innymi dowodami nie może bowiem być utożsamiany z zakazem uwzględniania żądania strony, które dotyczy dowodu służącemu obaleniu tezy już (zdaniem organu) wyjaśnionej⁸⁴⁰. W opinii A. Majewskiej należy spełnić żądanie dowodowe strony zgłoszone po zakończeniu postępowania dowodowego w celu wyeliminowania wcześniejszych dowodów lub ich uzupełnienia dla pełniejszego ustalenia stanu faktycznego

⁸³⁵ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 78, pkt 6-7.

⁸³⁶ F. Elżanowski [w:] R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2020*, Legalis 2020, art. 78, pkt II, ppkt 1.

⁸³⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 710/07, CBOSA.

⁸³⁸ Cz. Martysz [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 78, pkt 4. Tak również [w:] M. Terlikowska, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 78, pkt I, ppkt 1.

⁸³⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 325/09, CBOSA.

⁸⁴⁰ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 84/18, CBOSA (gdzie powołano w tym kontekście wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt I GSK 8/09, CBOSA), a także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 października 2017 r., sygn. akt II SA/Go 886/17, CBOSA (gdzie powołano w tym kontekście wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1111/14, CBOSA).

w sprawie⁸⁴¹. Generalnie stwierdzenie to jest słuszne, aczkolwiek w takiej sytuacji żądanie dowodowe powinno zmierzać nie tyle do wyeliminowania wcześniejszych dowodów, lecz do obalenia okoliczności nimi stwierdzonych. Jeżeli już dostępne dowodowy i te zgłaszane przez stronę będą potwierdzały te same okoliczności, to nie sposób mówić o wyeliminowaniu jednego dowodu przez drugi.

Wykładnia językowa art. 78 k.p.a. prowadzi do konkluzji, iż brak jest różnic pomiędzy nieuwzględnieniem wniosku strony w postępowaniu dowodowym oraz po jego zakończeniu, albowiem zawsze ocenie podlega to, czy dała okoliczność ma znaczenie dla sprawy⁸⁴². Pomimo braku ustawowej definicji „okoliczności mających znaczenie dla sprawy” przyjmuje się, że o tym, czy dana okoliczność ma takie znaczenie decyduje to, czy dotyczy ona przedmiotu sprawy oraz czy ma znaczenie prawne dla jej rozstrzygnięcia (czyli czy pozwoli na ustalenie właściwego stanu faktycznego w sprawie)⁸⁴³. Należy podzielić takie ujęcie, zgodnie z którym o znaczeniu dla sprawy konkretnej okoliczności faktycznej decyduje to, czy jej stwierdzenie można uznać za niezbędne dla ustalenia prawidłowego stanu faktycznego (czyli zgodnego z prawdą obiektywną i odpowiadającego hipotezie danej normy materialnej)⁸⁴⁴. To, czy żądanie dotyczy okoliczności mających znaczenie dla sprawy jest zatem oceniane przez organy administracji publicznej w świetle normy prawa materialnego (ocenia się, czy żądanie strony odnosi się do elementów stanu faktycznego zawartego w tej konkretnej normie)⁸⁴⁵. Istotne jest bowiem to, czy żądanie strony oparte na art. 78 k.p.a. przyczyni się do dokładniejszego wyjaśnienia sprawy, jednocześnie nie prowadząc do nadmiernego przedłużenia postępowania i nie generując jego większych kosztów⁸⁴⁶. Determinantą jest zatem zawsze okoliczność mająca istotne znaczenie dla sprawy. Może ona dotyczyć faktów głównych, jak i faktów ubocznych, które służą wykazaniu faktów głównych⁸⁴⁷. Z k.p.a. wynika bowiem zasada równej mocy środków dowodowych, co jedynie potwierdza, że sama skuteczność żądania co do przeprowadzenia dowodu musi być w jakiś sposób regulowana i limitowana. Ocena istotności dowodu dla sprawy wydaje się być

⁸⁴¹ A. Majewska, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G”, 2013, tom 60, nr 1, s. 99-100.

⁸⁴² Z. Kmieciak, *Inicjatywa dowodowa...*, „Prokuratura i Prawo”, 2008, nr 6, s. 102.

⁸⁴³ M. Sadowska [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom II*, Lex 2020, art. 78, pkt 2.

⁸⁴⁴ Z. Kmieciak, *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2014, tom 22, s. 453, dostępny w: Lex (dostęp z dnia 7 kwietnia 2022 r.).

⁸⁴⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art.78, pkt 2.

⁸⁴⁶ J. Wegner [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 78, pkt 2.

⁸⁴⁷ Ibidem, s. 464.

jedynym słusznym rozwiązaniem w tym kontekście. To zaś sprowadza się do tego, że odmowa dopuszczenia dowodów możliwa jest tylko wówczas, gdy okoliczności, które mają być dowiedzione za ich pomocą zostały już potwierdzone w postępowaniu dowodowym⁸⁴⁸. W istocie prawidłowo przeprowadzone postępowanie wyjaśniające oparte jest nie na mnogości zebranych dowodów, ale na ich znaczeniu dla konkretnej sprawy i jej rozstrzygnięcia⁸⁴⁹. Tak naprawdę istota uprawnienia strony do składania wniosków dowodowych sprowadza się do jej uczestnictwa w kształtowaniu stanu faktycznego sprawy, który kolejno stanowi podstawę decyzji⁸⁵⁰. Jest to oczywiście słuszne stanowisko, bo możliwość występowania z inicjatywą dowodową pozwala stronie na realny wpływ na przebieg i wynik postępowania, a stan faktyczny, na którego kształt strona ewidentnie może wpływać swoim działaniem jest przecież zawsze podstawą rozstrzygnięcia. Jedynie prawidłowo ustalony stan faktyczny może natomiast (zgodnie z przyjętym modelem stosowania prawa) stanowić podstawę prawidłowej decyzji administracyjnej. Nie powinno również ulegać żadnej wątpliwości, że to norma prawa materialnego wyznacza granice dla postępowania wyjaśniającego (organ administracji publicznej musi ustalić stan faktyczny w granicach tej normy, czyli wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności istotne dla konkretnej sprawy, a mieszczące się w hipotezie normy prawnej). Przebieg procedury regulują natomiast już przepisy procesowe, dzięki którym strona – mając na względzie charakter danej sprawy – może aktywnie uczestniczyć w procesie zmierzającym do autorytatywnej konkretyzacji normy prawa administracyjnego materialnego.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że organy administracji publicznej nie są zobowiązane do poszukiwania dodatkowych dowodów, jeżeli zebrany został wyczerpujący materiał dowodowy, umożliwiający załatwienie sprawy⁸⁵¹. Konsekwentnie nie mają także obowiązku uwzględnienia wszelkich wniosków dowodowych stron, a tym samym każdorazowo dokonują oceny zasadności ich dopuszczania⁸⁵². Samo zaś działanie organu polegające na poinformowaniu strony o przesłankach od niej zależnych, a niewykazanych (niespełnionych) wynika z art. 79a k.p.a. i dotyczy spraw wszczętych na żądanie strony. Analiza uprawnienia zawartego w tym przepisie zostanie dokonana w innym podrozdziale pracy.

⁸⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1691/16, CBOSA.

⁸⁴⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 1193/13, CBOSA.

⁸⁵⁰ A. Majewska, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G”, 2013, tom 60, nr 1, s. 94.

⁸⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2017 roku, sygn. akt VI SA/Wa 1049/17, CBOSA.

⁸⁵² Wyrok NSA z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2700/15, CBOSA.

Dokonując przedmiotowej analizy należy również zauważyć, że nie ma konieczności prowadzenia postępowań dowodowych co „do faktów notorycznych czy też faktów znanych organowi z urzędu”⁸⁵³. Takie fakty (okoliczności) nie wymagają dowodów. Strona ma jednak uprawnienie do wnioskowania o przeprowadzenie dowodów, którymi dysponuje, ale także dowodów, które nie są w jej posiadaniu (a np. w posiadaniu osób trzecich)⁸⁵⁴. Jeżeli jednak wniosek dowodowy złożony przez stronę służy jedynie przedłużeniu postępowania, organ administracji publicznej takiego wniosku może nie uwzględnić⁸⁵⁵. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (tak np. w wyroku NSA z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2701/17, w którym wskazano, że uprawnienie strony z art. 78 k.p.a. doznaje ograniczeń przez wzgląd na celowość oraz szybkość prowadzonego postępowania)⁸⁵⁶. Uprawnienie strony do składania wniosków dowodowych (charakterystyczne zasadzie czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym) koegzystuje zatem z innymi zasadami, które muszą podlegać wzajemnemu wyważeniu.

Złożenie wniosku dowodowego przez stronę aktualizuje obowiązek organu administracji publicznej do ustosunkowania się do jej żądania. Organ administracji publicznej w takiej sytuacji nie może pozostawać bierny⁸⁵⁷. Skoro wnioski dowodowe stron realizujące zasadę z art. 10 k.p.a. służą pełniejszemu ustaleniu stanu faktycznego (co unaocznia istotę wybranego obszaru badań – postępowania dowodowego), to już samo nierozpoznanie wniosku dotyczącego czynności kluczowej dla dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy należałoby oceniać jako rażące naruszenie przepisów prawa procesowego⁸⁵⁸. Co prawda skutki prawne naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym będą stanowiły przedmiot dalszych rozważań, to jednak fakt ten wymaga zasygnalizowania, ponieważ obrazuje istotny charakter inicjatywy dowodowej strony. Organ administracji publicznej oceniając zgłoszone żądanie musi bowiem wydać postanowienie dowodowe, które jest niezaskarżalne w formie zażalenia (ale może być zaskarżone w odwołaniu)⁸⁵⁹. Postanowienie to może być zmienione, uzupełnione lub uchylone w toku postępowania⁸⁶⁰. Organ administracji publicznej nie może

⁸⁵³ P. Daniel, *Zasady ogólne...*, Wrocław 2013, s. 124.

⁸⁵⁴ Ibidem, s. 125.

⁸⁵⁵ Ibidem, s. 124.

⁸⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2701/17, CBOSA.

⁸⁵⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art.78, pkt 2.

⁸⁵⁸ M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2016, tom 25, nr 1, s. 284, dostępny w: Lex (dostęp z dnia 7 kwietnia 2022 r.).

⁸⁵⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 czerwca 2017 roku, sygn. akt II SA/Łd 102/17, CBOSA.

⁸⁶⁰ R. Suwaj, *Wybrane instytucje...*, Lex 2009, pkt 3, ppkt 3.1.

jednak ignorować działań stron zmierzających do ustalenia stanu faktycznego⁸⁶¹. Jeżeli bowiem strona podejmuje konkretne działania, to liczy także na konkretne reakcje ze strony organu administracji publicznej. Gdyby jednak doszło do sytuacji, w której strona nie chciałaby skorzystać z uprawnienia do zgłaszania wniosków dowodów, to z tego powodu nie będą jej groziły żadne sankcje, albowiem nie zostały one przewidziane przez ustawodawcę (co jednak nie oznacza, że organ administracji publicznej sam miałby poszukiwać dowodów dla poparcia stanowiska strony odmiennego od tego wynikającego z dowodów już zebranych)⁸⁶². Słuszne jest twierdzenie, że skoro strona najlepiej zna stan faktyczny sprawy, w której bierze udział, to ze względu na swój interes powinna współdziałać z organem administracji publicznej. W przeciwnym razie może dojść do wydania decyzji niekorzystnej dla strony⁸⁶³. Nie można bowiem zakładać, że bierność strony zawsze pozostaje bez wpływu na przebieg oraz efekt końcowy postępowania. Oczywiście, jeżeli strona nie dysponuje żadnymi dowodami istotnymi dla sprawy lub dowody te jedynie potwierdzałyby dotychczasowe ustalenia organu administracji publicznej, to fakt, czy takie dowody zostaną przedłożone czy też nie w istocie nie będzie miał większego wpływu na sam wynik procedury. Jeżeli jednak strona, będąc w posiadaniu istotnej dokumentacji lub dowodów, które mogłyby obalić dotychczasowe ustalenia organu administracji publicznej z inicjatywą dowodową nie występuje, naraża się na uzyskanie niekorzystnego dla niej rozstrzygnięcia, opartego na okolicznościach, którym tak naprawdę – przy skorzystaniu ze swojego uprawnienia – mogłaby np. skutecznie zaprzeczyć.

P. M. Przybysz stwierdził, że zadaniem art. 78 k.p.a. jest „stworzenie stronie możliwości spowodowania, aby organ administracji zebrał cały materiał dowodowy, zgodnie z dyspozycją art. 77 § 1”⁸⁶⁴. Ze stwierdzeniem tym nie sposób w pełni się zgodzić. Oczywiście inicjatywa dowodowa stron zmierza do uzupełnienia, a w zasadzie zebrania całego materiału dowodowego w toku prowadzonego postępowania i w tym sensie art. 78 k.p.a. cel ten realizuje. Jednak nie można przyjmować, że jego głównym (lub jedynym) zadaniem jest umożliwianie organom administracji publicznej zebrania całego materiału dowodowego. Bardziej trafne byłoby stwierdzenie, że zasadniczym celem omawianego przepisu jest umożliwienie stronie uzupełniania materiału dowodowego o dowody potwierdzające okoliczności mające znaczenie dla sprawy (*ergo* i dla strony). Składając wnioski dowodowe strona nie ma jednak na celu „wyręczenia” organu administracji publicznej w jego

⁸⁶¹ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1639/10, CBOSA.

⁸⁶² H. Knysiak-Sudyka, *Dowody...*, Warszawa 2019, s. 573-574.

⁸⁶³ H. Knysiak-Molczyk, *Prawa strony...*, Lex 2004, pkt 3, ppkt 3.5.

⁸⁶⁴ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2022, art. 78, pkt 1.

obowiązkach. Czynność ta zmierza najczęściej do osiągnięcia skutku obranego przez stronę (czyli w najprostszym ujęciu – obrony jej interesu w sprawie). Słusznie wskazał Z. Kmieciak uznając, że inicjatywa dowodowa odnosząca się do określonych faktów, a podejmowana przez podmioty, które z tych faktów wywodzą skutki prawne po prostu zwiększa szanse na uzyskanie konkretnego rozstrzygnięcia sprawy⁸⁶⁵. Czym innym natomiast jest ciężar dowodu, a czym innym obowiązek dowodzenia, który wszak wynika z ustawy⁸⁶⁶. I tak właśnie w procedurze administracyjnej obowiązek dowodzenia obciąża organ administracji publicznej, co jednocześnie oznacza, że uzasadnione jest oczekiwanie, że to organ administracji publicznej w przypadku bierności strony (ale nie tylko wtedy) podejmie z urzędu niezbędne czynności celem ustalenia stanu faktycznego w sprawie⁸⁶⁷. To organ jest obowiązany do „wyczerpującego zebrania materiału dowodowego”⁸⁶⁸. W tym zaś kontekście założenie, że art. 78 k.p.a. służy możliwości spowodowania przez stronę zebrania przez organ administracji publicznej całego materiału dowodowego należałoby uznać za nietrafne. Organ administracji publicznej ma obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w sprawie niezależnie od aktywności procesowej strony, co oznacza, że w większości dokonuje on tych czynności z urzędu. Inicjatywa dowodowa z art. 78 k.p.a. oczywiście służy uzupełnieniu dowodów, ale nie powoduje, że bez tej inicjatywy organ nie będzie mógł ustalić stanu faktycznego w sprawie lub z obowiązku tego będzie zwolniony. Omawiany przepis służy przede wszystkim realizacji zasady z art. 10 k.p.a. (a zatem umożliwienia stronie uczestnictwa w kształtowaniu stanu faktycznego sprawy), przy czym co do zasady strona korzysta z uprawnienia w celu obrony swojego interesu, nie zaś w celu podejmowania czynności, do których *ex lege* obowiązane są organy administracji publicznej. I chociaż skutek

⁸⁶⁵ Z. Kmieciak, *Inicjatywa dowodowa...*, „Prokuratura i Prawo”, 2008, nr 6, s. 94.

⁸⁶⁶ Ibidem, s. 95-96. Co więcej, w doktrynie wskazuje się nawet, że art. 78 k.p.a. nie dotyczy ciężaru dowodowego ani obowiązku gromadzenia materiału dowodowego, tak [w:] A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 78, pkt 2. Stanowisko to stoi jednak w sprzeczności ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Z. Kmieciaka, który wskazał na to, że na stronie spoczywa obowiązek dowodzenia w przypadku faktów, z których wywodzi ona skutki prawne, a które to fakty są sprzeczne z ustalonymi już przez organ administracji publicznej, jak również w sytuacji, gdy przepis prawa stanowi, iż obowiązek wykazania konkretnej okoliczności spoczywa na stronie. Wspomniany autor podkreślił również, że są to jedyne sytuacje, gdy ciężar dowodu wiąże się z koniecznością „udowodnienia faktów przez stronę”, a czego niewykonanie prowadzi do negatywnego załatwienia sprawy – *vide*: Z. Kmieciak, *Inicjatywa dowodowa...*, „Prokuratura i Prawo”, 2008, nr 6, s. 99. Jako przykład można podać chociażby sprawy wyłączeniowe (np. tryb z art. 129 ust. 5 pkt 3) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.), w których strona generalnie musi wykazać zasadność swojego żądania odpowiednimi dowodami, w szczególności, gdy postępowanie wszczynane jest wiele lat po powstaniu zdarzenia prawotwórczego, a organ administracji publicznej ma ograniczone możliwości dowodowe. Strona powinna jednocześnie współdziałać z organem, a gdy daną okoliczność kwestionuje – wykazać się odpowiednią inicjatywą dowodową (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 651/18, CBOSA).

⁸⁶⁷ Z. Kmieciak, *Inicjatywa dowodowa...*, „Prokuratura i Prawo”, 2008, nr 6, s. 98-99.

⁸⁶⁸ Ibidem, s. 101.

ten często następuje (dzięki aktywności procesowej strony materiał dowodowy dotychczas zebrany przez organy administracji publicznej staje się bardziej kompletny), to nadal trudno jest zaaprobować stanowisko, zgodnie z którym omawiany przepis miałby tylko charakter pomocowy względem organów administracji publicznej.

W dalszej części należy odnieść się do uprawnienia wynikającego z art. 95 § 1 k.p.a. Z literalnego brzmienia wskazanego przepisu wynika po prostu uprawnienie strony do zgłaszania wniosków dowodowych na rozprawie. Warto zauważyć, że przepis ten daje stronie możliwość zgłaszania podczas rozprawy wszelkich wniosków proceduralnych (a zatem nie tylko wniosków dowodowych)⁸⁶⁹. Wskazuje się jednak, że określone w art. 95 § 1 k.p.a. prawo do zgłaszania żądań należy rozumieć jako „żądanie przeprowadzenia dowodów (art. 78 k.p.a.)”⁸⁷⁰. Do inicjatywy dowodowej w toku rozprawy odnosi się art. 78 § 2 k.p.a. W konsekwencji omawiany przepis daje stronie możliwość podejmowania czynności związanych z gromadzeniem dowodów w sprawie⁸⁷¹. Jest to w zasadzie przepis realizujący funkcję tożsamą z art. 78 k.p.a. Oczywiście możliwość skorzystania z omawianego uprawnienia jest także uzależniona od wypełnienia obowiązków przez organy administracji publicznej (w tym zasadniczego obowiązku polegającego na pouczeniu stron o ich uprawnieniach bezpośrednio po otwarciu rozprawy)⁸⁷². W. Bochenek podkreślił, że jako że obowiązkiem organu administracji publicznej prowadzącego rozprawę jest czuwanie nad prawidłowym przebiegiem postępowania, to w każdym przypadku, gdy będzie to uzasadnione, winien on skierować do stron zapytanie co do chęci złożenia wyjaśnień, żądań, propozycji oraz zarzutów wraz z ewentualnymi dowodami także w toku rozprawy (to zaś powinno każdorazowo znaleźć odzwierciedlenie w protokole rozprawy)⁸⁷³. Strona musi mieć realną możliwość wystąpienia z wnioskami dowodowymi w toku rozprawy. Nie chodzi przy tym jedynie o przedstawienie dowodu w formie fizycznej, ale o inicjatywę dowodową w szerokim rozumieniu, co zaś ma ścisły związek z zasadą koncentracji w postępowaniu wyjaśniającym⁸⁷⁴. Strona musi mieć zatem

⁸⁶⁹ M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 95, pkt II, ppkt 1.

⁸⁷⁰ A. Majewska, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius*”, 2013, tom 60, nr 1, s. 104. Tak również A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 95, pkt 1.

⁸⁷¹ G. Łaszczycza, *Przebieg rozprawy administracyjnej* [w:] *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2008, pkt 7.3, ppkt 7.3.1.

⁸⁷² W. Bochenek, *Rozprawa...*, Gdańsk 2018, s. 479.

⁸⁷³ Ibidem, s. 479.

⁸⁷⁴ J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 95, pkt 1.

zagwarantowaną możliwość wnioskowania o przeprowadzenie przez organ administracji publicznej określonych dowodów także na rozprawie. Inicjatywa dowodowa nie sprowadza się przy tym jedynie do przedstawienia przez stronę konkretnego dowodu i następczych czynności organu administracji publicznej polegających na zapoznaniu się z jego treścią, ale także do podjęcia przez organ administracji publicznej adekwatnych czynności celem pozyskania dowodu niedostępnego dla strony, a następnie zapoznania się z jego treścią i dokonania oceny pozyskanego materiału w świetle okoliczności konkretnej sprawy.

Podsumowanie

Powyżej poczynione rozważania wskazują na to, że uprawnienie strony do zgłaszania wniosków dowodowych jest ograniczone tylko ramami ogólnego postępowania administracyjnego. W istocie strona już żądając wszczęcia postępowania ma możliwość przedłożenia dowodów w swojej sprawie, choć w kontekście niniejszej pracy najistotniejsze jest to, że możliwość ta istnieje w toku prowadzonego postępowania (w ramach postępowania dowodowego). Występowanie przez stronę z inicjatywą dowodową może następować do samego momentu wydania decyzji administracyjnej. Oczywiście odrębną kwestią jest to, czy wnioski dowodowe zostaną uwzględnione. W każdym jednak przypadku organ administracji publicznej obowiązany jest do rozpatrzenia wniosków dowodowych składanych przez strony. Dopiero po ich rozpatrzeniu dokonuje on oceny, czy zgłaszany przez stronę dowód należy dopuścić. Powyższe uzależnione jest zarówno od momentu, w jakim dowód został przez stronę zgłoszony, jak również od jego znaczenia dla sprawy (waloru dowodowego) i okoliczności, na których wyjaśnienie został przez stronę powołany (w tym także, czy okoliczność, na jaką zgłaszany jest dowód nie została już stwierdzona za pomocą innych środków dowodowych). W każdym jednak przypadku brak zgłoszenia dowodów przez stronę w wyznaczonym przez organ administracji publicznej terminie (czy to w ramach rozprawy administracyjnej, czy postępowania dowodowego) nie uniemożliwia stronom zgłaszania dowodów na późniejszym etapie prowadzonego postępowania. Jednakże, jeżeli żądanie dowodowe strony składane jest poza rozprawą administracyjną lub postępowaniem dowodowym i dotyczy okoliczności stwierdzonej już wystarczająco innymi dowodami, to organ administracji publicznej nie ma obowiązku uwzględnienia takiego żądania⁸⁷⁵.

⁸⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 10 października 2019 roku, sygn. akt II GSK 528/18, CBOSA.

Konkludując – obowiązkiem organów administracji publicznej jest uwzględnianie wniosków dowodowych stron zgłaszanych w toku postępowania wyjaśniającego (dowodowego) lub do chwili zamknięcia rozprawy, jak również wyznaczenie końcowego terminu postępowania dowodowego z jednoczesnym zawiadomieniem stron o tym terminie⁸⁷⁶. Na organach administracji publicznej ciąży także obowiązek rozpatrzenia wniosku dowodowego strony, nawet jeżeli zostanie on zgłoszony „po zakończeniu toku przeprowadzenia dowodów lub po zamknięciu rozprawy”⁸⁷⁷. Zawsze zatem musi dojść do rozpatrzenia wniosków dowodowych, natomiast fakt ich uwzględnienia uzależniony jest od sumy wszelkich czynników. Sama zaś inicjatywa dowodowa umożliwia stronie realny wpływ na ustalanie stanu faktycznego sprawy będącego podstawą dla decyzji administracyjnej. Jest to zatem oczywisty przejaw zasady z art. 10 k.p.a., w którym to przepisie omawiane uprawnienie znajduje swoje pierwotne źródło.

3. Uprawnienie strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu

Kolejnym istotnym uprawnieniem wynikającym z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest uprawnienie strony do bycia zawiadomioną o czynnościach podejmowanych przez organ administracji publicznej w postępowaniu dowodowym oraz do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu. Na samym wstępie rozważań dotyczących wspomnianego uprawnienia należy odnieść się do bardzo istotnego – z perspektywy obowiązku informacyjnego ciążącego na organach administracji publicznej – art. 9 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem „organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”. W doktrynie przedstawia się dominujące w judykaturze stanowisko, zgodnie z którym sam obowiązek informowania, a także wyjaśniania stronom całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych powinien być

⁸⁷⁶ P. Daniel, *Zasady ogólne...*, Wrocław 2013, s. 126.

⁸⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt II GSK 8/09, CBOSA.

rozumiany możliwie najszerszej⁸⁷⁸. Co więcej, na mocy powołanego przepisu obowiązkiem organów administracji publicznej jest także informowanie stron postępowania o możliwościach udowodnienia konkretnych okoliczności przy użyciu określonych dowodów⁸⁷⁹. I choć powyższe kwestie są ściśle związane z postępowaniem dowodowym, to art. 9 k.p.a. odnosi się do całego postępowania administracyjnego (a zatem do wszystkich jego stadiów, a nie tylko do stadium wyjaśniającego, w poczet którego wchodzi właśnie postępowanie dowodowe). Przede wszystkim jednak podkreślić należy, że art. 9 k.p.a. stanowi autonomiczną zasadę informowania pomimo, że w toku realizacji może łączyć się z art. 10 k.p.a. Obie te zasady mogą być realizowane łącznie lub oddzielnie. W doktrynie wskazuje się, że działania podejmowane w ramach art. 10 k.p.a. (*vide*: pouczenie o możliwości wypowiedzenia się, zawiadomienie o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodów) są przejawami zasady informowania określonej w art. 9 k.p.a.⁸⁸⁰ Trudno jednak stwierdzić, że poinformowanie strony o czynnościach postępowania dowodowego wynika jedynie z powołanego przepisu, a nie z innych przepisów (w tym konkretyzujących zasadę czynnego udziału strony). W art. 9 k.p.a. jest mowa o informowaniu o okolicznościach faktycznych i prawnych, a przecież zawiadomienie o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu jest *de facto* zawiadomieniem o zaplanowanej czynności postępowania dowodowego (co jednak może być rozpatrywane także w kategorii faktu jako zdarzenia). Celem zawiadomienia strony o terminie przeprowadzenia dowodu jest nie tylko poinformowanie o takiej okoliczności, ale także umożliwienie jej czynnego uczestnictwa w przeprowadzeniu dowodu⁸⁸¹. Z drugiej strony z art. 9 k.p.a. wynika obowiązek organu administracji publicznej do informowania strony o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa procesowego, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy (a za takie uprawnienie należy uznać właśnie możliwość uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu)⁸⁸². Jak widać obie formy informacyjne są do siebie podobne i należy dojść do wniosku, że może dochodzić do ich zbiegu. Niemniej jednak skoro informowanie strony o czynnościach postępowania dowodowego jest przejawem realizacji zasady czynnego udziału strony, to zasadniczym źródłem dla tej formy zawiadomienia jest właśnie tytułowa zasada. Art. 9 k.p.a. ma istotne znaczenie w postępowaniu dowodowym i współlegzystuje on z art. 10 k.p.a., niemniej jednak

⁸⁷⁸ K. Wojciechowska [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 9, pkt III, ppkt 6.

⁸⁷⁹ Ibidem, art. 9, pkt III, ppkt 6.

⁸⁸⁰ K. Wojciechowska [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2023, art. 9, pkt VIII, ppkt 1(1).

⁸⁸¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 1020/07, CBOSA.

⁸⁸² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022, art. 9, pkt 2.

w dokonywanej analizie skupić należy się na tych przepisach, które są wprost powiązane z postępowaniem dowodowym (a zatem są właściwe tylko temu wycinkowi stadium wyjaśniającego). W kontekście uprawnienia strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu najistotniejszy będzie zatem art. 79 k.p.a., zgodnie z którym strona „powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem” (art. 79 § 1 k.p.a.) oraz w myśl którego ma ona „prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia” (art. 79 § 2 k.p.a.). Jest to przepis wprost nakazujący poinformowanie strony o miejscu i terminie przeprowadzeniu dowodu, dlatego także obowiązek ten powinien być wywodzony z tego przepisu. W orzecznictwie wskazuje się, że naruszenie art. 79 k.p.a. stanowi także naruszenie zasady czynnego udziału strony⁸⁸³. Powołany przepis jest konsekwencją zasady z art. 10 k.p.a.⁸⁸⁴ Co więcej, daje on gwarancję jej realizacji oraz przyznaje stronie prawo do uczestniczenia w ustalaniu stanu faktycznego⁸⁸⁵. Poglądy wyrażane w judykaturze i doktrynie dotyczące art. 79 k.p.a. zasługują na aprobatę, ponieważ już literalne brzmienie omawianego przepisu wskazuje na jego związek z tytułową zasadą. Strona – przez swój aktywny udział polegający na odnoszeniu się co do przeprowadzanych dowodów (zadawanie pytań czy chociażby podważanie pewnych ustaleń) – w sposób rzeczywisty wpływa na stan faktyczny konkretnej sprawy. Nie pozostając bierną, bierze też czynny udział w kształtowaniu treści samego rozstrzygnięcia, które przecież opiera się właśnie na ustalonym stanie faktycznym.

Z perspektywy opisywanego w niniejszym podrozdziale uprawnienia za istotny można byłoby teoretycznie uznać także art. 50 k.p.a., w myśl którego organy administracji publicznej mogą wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach oraz do składania wyjaśnień lub zeznań, jeśli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonania czynności urzędowych. W doktrynie wskazuje się jednak, że wezwanie i zawiadomienie to nie to samo, albowiem zawiadomienie służy poinformowaniu konkretnego

⁸⁸³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 1020/07, CBOSA.

⁸⁸⁴ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2022, art. 79, pkt 1. W doktrynie wskazuje się także, że już sam środek dowodowy w postaci oględzin jest formą realizacji zasady z art. 10 k.p.a. i o tych czynnościach strona musi być zawiadomiona oraz mieć możliwość aktywnego w nich uczestniczenia – tak K. Gruszecki, *Postępowanie dowodowe w sprawach wymierzania kar pieniężnych za zniszczenie zieleni*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2016, nr 5, s. 73-90, dostępny w: Lex 2022 (dostęp z dnia 18 lutego 2022 roku), pkt 3, ppkt 3.1.

⁸⁸⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 79, pkt 1.

podmiotu o czynnościach postępowania i nie wiąże się z obowiązkiem⁸⁸⁶. Tymczasem istotą art. 10 k.p.a. jest umożliwienie stronom czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, ale wedle ich woli, a zatem udziału nieskrępowanego żadnym obowiązkiem ciężącym na stronie. W doktrynie podkreśla się, że czynny udział strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym to prawo, a nie obowiązek, co oznacza, że strony do tego udziału nie należy jakkolwiek przymuszać⁸⁸⁷. To zaś powoduje, że art. 50 k.p.a. w tym przypadku nie powinien być oceniany jako uprawnienie wywodzone bezpośrednio z art. 10 k.p.a. i związana z tym uprawnieniem możliwość, lecz raczej jako obowiązek. W przypadku art. 50 k.p.a., osoba nie może wybrać, czy w czynności chce uczestniczyć, czy też nie – jest po prostu do tego zobowiązana. Wszak istotą wezwania wystosowanego w trybie powołanego przepisu jest „nakazanie osobie, do której wezwanie zostało skierowane, wzięcia udziału w podejmowanych czynnościach procesowych albo złożenia wyjaśnień lub zeznań”⁸⁸⁸. Przede wszystkim jednak przepis ten odnosi się do dowolnego kręgu podmiotów, a nie jedynie do stron postępowania. Tymczasem k.p.a. zawiera przepisy dokładniej precyzujące udział stron w czynnościach postępowania dowodowego, korespondujące z art. 10 k.p.a. i to tych właśnie przepisów powinna dotyczyć dokonywana analiza. Dlatego też art. 50 k.p.a. nie będzie omawiany w ramach niniejszego podrozdziału. Warto jednocześnie zauważyć, że to właśnie na podstawie art. 79 k.p.a. strona powinna zostać zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodów z zeznań innych niż ona osób, a zatem art. 79 k.p.a. pochłania całość opisywanego uprawnienia ocenianego z poziomu tej właśnie strony. Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w przypadku przepisów regulujących formę zawiadamiania stron o czynnościach dowodowych mających miejsce na rozprawie.

We wcześniejszej części pracy wskazano, że postępowanie wyjaśniające może być przeprowadzone w formie rozprawy lub w standardowej formie postępowania gabinetowego. Nie oznacza to jednak, że obie te formy nie mogą występować w jednym postępowaniu administracyjnym. Powyższe stwierdzenie należy zatem uzupełnić i – w ślad za Z. Janowiczem – wskazać, że postępowanie dowodowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym może być prowadzone przez organy administracji publicznej na trzy sposoby: 1) w formie samodzielnego postępowania dowodowego (postępowanie gabinetowe), 2) w formie postępowania łączonego (postępowanie gabinetowe i rozprawa) oraz 3) jedynie

⁸⁸⁶ J. Wegner [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 50, pkt 1 oraz A. Gołęba [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 50, pkt 1.

⁸⁸⁷ J. Malanowski [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 10, pkt A, ppkt 1.

⁸⁸⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Gd 582/17, CBOSA.

w formie rozprawy⁸⁸⁹. Przez wzgląd na to, że postępowanie wyjaśniające (a co za tym idzie – także postępowanie dowodowe) może być prowadzone w różnej formie, w ramach omawianych uprawnień należałoby także odnieść się do obu postaci zawiadomień strony o czynnościach. W doktrynie wskazuje się, że choć postępowanie wyjaśniające prowadzone w formie gabinetowej ma mniej sformalizowany charakter niż rozprawa, to jednak obowiązują w nim te same reguły związane z postępowaniem dowodowym (w tym właśnie reguły zapewniające stronom czynny udział)⁸⁹⁰. Różnicą jest przy tym to, że w postępowaniu gabinetowym dominuje zasada pisemności, a udowodnienie stanu faktycznego jest możliwe przede wszystkim za pomocą dokumentów⁸⁹¹. Jeśli chodzi o rozprawę, to jej wyznaczenie następuje z urzędu lub na wniosek strony tylko wówczas, gdy przeprowadzenie rozprawy zapewni przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymagać będzie tego przepis prawa (art. 89 § 1 k.p.a.). Niemniej jednak rozprawa także powinna być przeprowadzona, gdy pojawi się potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz wówczas, gdy będzie to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy jednoczesnym udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin (art. 89 § 2 k.p.a.). Ocena czy przeprowadzenie rozprawy przyczyni się czy też nie do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania pozostaje już w gestii organu prowadzącego postępowanie⁸⁹². Wszelkie powyższe kwestie przesądzają o tym, że dla uprawnienia strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego (a w pewnym stopniu także dla uprawnienia do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu) istotne znaczenie będzie miał także art. 90 k.p.a., art. 91 k.p.a. oraz art. 92 k.p.a. Warto jednak zauważyć, że wskazane przepisy regulują przede wszystkim kwestię wezwań. To zaś podawałoby w wątpliwość zasadność ich omawiania w ramach niniejszego podrozdziału przede wszystkim ze względu na fakt, że nie odnoszą się one wprost do konkretnych czynności postępowania dowodowego (lecz do rozprawy), a nadto zbliżony treściowo art. 50 k.p.a. przecież nie podlega analizie ze względów wymienionych powyżej. Jednak w odróżnieniu od art. 50 k.p.a., art. 90 k.p.a. i 91 k.p.a. określa wprost wśród adresatów strony postępowania. Co jednak najistotniejsze, skoro rozprawa stanowi instytucję postępowania dowodowego (służącą także wyjaśnianiu okoliczności faktycznych w danej sprawie), to w toku rozprawy zazwyczaj dochodzi do przeprowadzenia konkretnych

⁸⁸⁹ Z. Janowicz, *Komentarz do Kodeksu...*, Lex 1996, art. 78, pkt 2.

⁸⁹⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 89, pkt 2. Tak też H. Knysiak-Sudyka [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 89, pkt 2.

⁸⁹¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 89, pkt 2.

⁸⁹² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/Sz 909/15, CBOSA.

dowodów⁸⁹³. I z tej perspektywy strona – będąc wzywana na rozprawę – jest także zawiadamiana o terminie, na którym mogą być przeprowadzane istotne dowody i przy przeprowadzaniu których obecność strony może mieć istotne znaczenie w świetle art. 10 k.p.a. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę także na art. 94 § 2 k.p.a., który potwierdza istnienie uprawnienia strony do bycia prawidłowo zawiadomioną o terminie rozprawy. Jednocześnie potwierdza on także jej uprawnienie do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, albowiem w przypadku nieprawidłowego wezwania stron na rozprawę, kierujący rozprawą ma obowiązek odroczenia jej terminu. Obecność stron na rozprawie ma istotne znaczenie z punktu widzenia strony (możliwości ochrony jej interesów). Strona może nie wziąć udziału w rozprawie, ale musi być na nią prawidłowo wezwana. Wezwanie strony na rozprawę zawiera w sobie obowiązek prawidłowego poinformowania jej o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy zgodnie z art. 91 § 1 k.p.a. Skoro skutkiem błędnego wezwania strony jest obowiązek odroczenia terminu rozprawy, to przyjąć należy, że realna możliwość uczestniczenia strony w rozprawie (a co za tym idzie – również w przeprowadzanych na tej rozprawie dowodach) jest istotna i ustawodawca redagując brzmienie art. 94 § 2 k.p.a. zabezpieczył strony postępowania przed skutkami ich niezawinionego i niedobrowolnego braku stawiennictwa na rozprawie. E. Iserzon omawiając instytucję rozprawy wskazał, że rozprawa stanowi zgromadzenie, na którym obecny jest organ oraz wszyscy uczestnicy postępowania, co odróżnia ją od pojedynczego przesłuchania. Rozprawa jest zatem szeregiem przesłuchań i koncentruje wszystkie możliwe dowody (niekiedy także oględziny)⁸⁹⁴. Natomiast osobiste stawiennictwo strony nie zawsze jest obowiązkowe i w takim przypadku wezwanie w pewnym sensie przyjmuje formę zawiadomienia. W orzecznictwie wskazuje się także, że realizacja wezwania na rozprawę to również przejaw powinności organu, wynikającej właśnie z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Jeżeli natomiast strona – pomimo prawidłowego jej powiadomienia – nie stawi się na terminie rozprawy, to oznacza, że rezygnuje z uczestniczenia w postępowaniu wyjaśniającym w takim kształcie, a tym samym w późniejszym czasie nie może skutecznie zarzucać naruszenia art. 10 k.p.a.⁸⁹⁵ W takim przypadku środki przymusu (kara grzywny i przymus bezpośredni) są wyłączone

⁸⁹³ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2022, art. 89, pkt 1.

⁸⁹⁴ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 181.

⁸⁹⁵ Wyrok WSA z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Go 752/07, CBOSA.

w stosunku do stron⁸⁹⁶. Wyraźnie podkreśla się, że ukaranie strony z powodu braku jej stawiennictwa (także obowiązkowego) na wezwanie organu jest niedopuszczalne na podstawie art. 88 k.p.a., co nie zmienia faktu, że strona może być ukarana np. za odmowę okazania przedmiotu oględzin⁸⁹⁷. Jednocześnie trudno jest nadać rygor wezwaniu do złożenia dowodów⁸⁹⁸. Z kolei o tym, że wezwanie ma charakter instrukcyjny wskazuje się też w literaturze przedmiotu⁸⁹⁹. W konsekwencji wezwanie, o którym jest mowa w art. 90 k.p.a., art. 91 k.p.a. i art. 92 k.p.a. nie powinno być odczytywane tylko jako nakaz, ale także jako powiadomienie. Dla niniejszej pracy najistotniejsze jest jednak to, że wskazane przepisy są ściśle związane z realizacją zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym – w orzecznictwie wskazuje się, że to właśnie z tej zasady wynika obowiązek organów administracji publicznej do zawiadomienia strony o rozprawie celem umożliwienia jej czynnego w niej udziału⁹⁰⁰. To zaś nie powinno rodzić wątpliwości co do zasadności omawiania powołanych przepisów w przedmiotowej dysertacji.

Na uwagę w ramach niniejszego podrozdziału zasługuje także art. 95 k.p.a. Powyższy przepis w pewnym sensie stanowi uprawnienie strony do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, umożliwia on bowiem stronom obecność na rozprawie, na której przecież mogą być przeprowadzane dowody. W doktrynie wskazuje się, że art. 95 § 1 k.p.a. określa formy czynnego udziału strony w toku rozprawy⁹⁰¹. Warto jednak zauważyć, że w większej mierze odnosi się do uprawnienia strony do zgłaszania wniosków dowodowych (zob. wcześniejszy podrozdział). W związku z powyższym w ramach niniejszego podrozdziału przepis zostanie omówiony jedynie pod kątem wskazywanych w tym podrozdziale uprawnień.

W konsekwencji analiza przeprowadzana w niniejszym rozdziale powinna opierać się na analizie art. 79 k.p.a. oraz art. 90 k.p.a., art. 91 k.p.a., art. 92 k.p.a., art. 94 § 2 k.p.a. i art. 95 k.p.a. Na marginesie wskazać należy, że opisywane uprawnienia przyjmują analogiczną postać w postępowaniu prowadzonym przed organami administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym w pierwszej, jak i drugiej instancji, stąd też brak jest konieczności dokonywania ich odrębnej analizy dla każdego z tych postępowań z osobna.

⁸⁹⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 88, pkt 1.

⁸⁹⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Go 623/18, CBOSA.

⁸⁹⁸ J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 90, pkt 2.

⁸⁹⁹ G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 90, pkt 4.

⁹⁰⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 546/09, CBOSA.

⁹⁰¹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 95, pkt 1.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do uprawnienia strony wynikającego z art. 79 k.p.a. W doktrynie wskazuje się, że powołany artykuł stanowi jedną z gwarancji zasady ogólnej z art. 10 k.p.a., stąd też nie można kwestionować związku pomiędzy tymi przepisami⁹⁰². Zdaniem B. Adamiak zawarty w art. 79 k.p.a. obowiązek zawiadomiania strony ma charakter bezwzględny, bowiem wiąże się z prawem strony do obrony (co z kolei wyraża się w zapewnieniu prawa do wysłuchania w zakresie odnoszącym się do przeprowadzonych dowodów, a także prawa do zadawania pytań oraz kwestionowania faktów)⁹⁰³. W konsekwencji w ocenie wspomnianej autorki powołany przepis umożliwi stronie udział w ustaleniu stanu faktycznego⁹⁰⁴.

Z literalnego brzmienia art. 79 § 1 k.p.a. wynika uprawnienie główne strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego. Na to uprawnienie składa się natomiast uprawnienie szczegółowe strony do bycia zawiadomioną o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze: 1) świadków, 2) biegłych lub 3) oględzin. Informacja o terminie i miejscu przeprowadzenia takiego dowodu musi do strony dotrzeć co najmniej siedem dni przed wyznaczonym terminem, co oznacza, że strona musi powziąć informację w odpowiednim momencie. Warto podkreślić, że obowiązek zawiadomienia strony o terminie i miejscu przeprowadzenia konkretnych dowodów nie powoduje, że jej niestawiennictwo tamuje czynności postępowania. Są to bowiem dwie zupełnie odrębne kwestie. Oczywiście inaczej będzie kształtowała się sytuacja, gdy niestawiennictwo strony będzie usprawiedliwione. Jeżeli strona wносиła o zmianę terminu czynności usprawiedliwiającej niemożność stawiennictwa, to brak uwzględnienia uzasadnionego wniosku strony może prowadzić do naruszenia prawa strony z art. 10 k.p.a.⁹⁰⁵ Jednakże w przypadku, gdy strona nie stawia się na czynnościach postępowania dowodowego pomimo jej prawidłowego zawiadomienia o dacie i miejscu tych czynności, a jej niestawiennictwo będzie jedynie wolnym wyborem strony, to nie sposób mówić o jakimkolwiek naruszeniu prawa procesowego.

Idąc dalej, z literalnego brzmienia art. 79 § 2 k.p.a. wynika uprawnienie główne strony do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, co w istocie wiąże się z pełną formą uczestnictwa, to jest możliwością zadawania pytań świadkom, biegłym oraz stronom, a także składania wyjaśnień. Tym samym uprawnienie to składa się z uprawnień szczegółowych

⁹⁰² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 79, pkt 1.

⁹⁰³ Ibidem, art. 79, pkt 1.

⁹⁰⁴ Ibidem, art. 79, pkt 1.

⁹⁰⁵ J. Wegner, *Dowody* [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 466.

do 1) obecności przy przeprowadzeniu dowodu, 2) możliwości zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom oraz 3) możliwości składania wyjaśnień. J. Wegner słusznie wskazała, że realizacja zasady z art. 10 k.p.a. podczas przeprowadzania dowodu nie może ograniczać się do samego udziału strony w czynnościach dowodowych, bowiem udział ten nie wyczerpuje wszelkich uprawnień stron⁹⁰⁶. Tym samym przyjąć należy, że stronie przysługuje zarówno możliwość uczestniczenia w samej czynności, ale także zadawania pytań oraz składania wyjaśnień, co oznacza, że przedmiotowe uprawnienie nie ma charakteru biernego. Strona musi mieć zapewnioną możliwość aktywnej partycypacji w konkretnej czynności.

W doktrynie wskazuje się, że powołany artykuł realizuje dwa cele: 1) umożliwienie stronie udziału w przeprowadzaniu konkretnego dowodu oraz 2) odpowiednio wcześniejsze zawiadomienie strony o tej czynności tak, aby mogła ona się do niej przygotować⁹⁰⁷. Istotne jest zatem to, aby zawiadomienie, o którym jest mowa w art. 79 § 1 k.p.a. dotarło do strony co najmniej siedem dni przed terminem konkretnej czynności dowodowej – nie chodzi jedynie o jego wysłanie⁹⁰⁸. Termin ten jest o tyle istotny, że jeżeli doszłoby do jego naruszenia, strona mogłaby mieć trudności w przygotowaniu się do danej czynności, co – jak wskazuje B. Adamiak – mogłoby stanowić podstawę oceny naruszenia zasady z art. 10 k.p.a.⁹⁰⁹ Samo zaś niezawiadomienie strony zgodnie z art. 79 k.p.a. jest naruszeniem przepisów postępowania, które ma wpływ na wynik sprawy⁹¹⁰. Generalnie wymagania wskazane w art. 79 k.p.a. stanowią bezwzględny obowiązek organów administracji publicznej, a uchybienie im co do zasady kwalifikowane jest jako tego typu naruszenie przepisów postępowania (szczególnie wówczas, gdy dowody, w których przeprowadzeniu strona nie brała udziału stanowią podstawę rozstrzygnięcia)⁹¹¹. I choć powołany przepis uniemożliwia zawiadamianie stron o dacie i miejscu czynności w terminie krótszym niż siedem dni przed konkretnymi czynnościami, to powyższe nie oznacza, że organ administracji publicznej nie mógłby zawiadomić strony ze znacznie większym wyprzedzeniem czasowym. W każdy jednak przypadku zawiadomienie strony o terminie

⁹⁰⁶ J. Wegner, *Dowody...*, Warszawa 2019, s. 466.

⁹⁰⁷ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 79, pkt 5.

⁹⁰⁸ J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 79, pkt 1.

⁹⁰⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 79, pkt 5.

⁹¹⁰ M. Terlikowska, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 79, pkt I, ppkt 1.

⁹¹¹ Wyrok NSA z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt II GSK 1125/13, CBOSA. Tak również w wyroku WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 693/13, CBOSA.

i miejscu przeprowadzenia dowodu stanowi obowiązek organu administracji publicznej, a zatem nie jest pozostawione przez ustawodawcę jego uznaniu⁹¹². Organ ten musi ponadto pouczyć stronę o przysługujących jej uprawnieniach⁹¹³. Ponadto art. 79 k.p.a. nie należy utożsamiać z możliwością zapoznania się przez stronę z materiałem dowodowym, bowiem nie przesądza to o zapewnieniu stronie możliwości czynnego udziału w przeprowadzeniu dowodu. Tego typu sytuacja skutkuje odebraniem stronie postępowania możliwości weryfikacji konkretnego dowodu, podważeniem uznania opisywanego dowodu za wiarygodny i wreszcie – oceną postępowania dowodowego jako arbitralnego⁹¹⁴. Jak już podkreślono analizowane uprawnienie musi zapewniać stronie realną możliwość aktywnego udziału w danych czynnościach i tylko przy zachowaniu takiego standardu można byłoby uznać je za spełnione.

Omawiany przepis pozwala stronie „zadawać pytania, składać wyjaśnienia, osobiście postrzegać zjawiska i stany rzeczy”⁹¹⁵. W doktrynie obecny jest pogląd, zgodnie z którym samo prawo (a w kontekście niniejszej pracy – uprawnienie) strony do składania wyjaśnień wynika z art. 79 k.p.a., podczas gdy inicjatywa dowodowa łączona jest z art. 78 k.p.a., co oznacza, że składane przez strony oświadczenia w toku rozprawy (w ramach wyjaśnień) odznaczają się charakterem informacyjnym, nie zaś dowodowym⁹¹⁶. Tym samym choć wyjaśnienia strony, o których jest mowa w art. 79 § 2 k.p.a. nie są środkiem dowodowym, to jednak – jak podkreśli Z. Kmiecik – umożliwiają stronie sprecyzowanie jej żądań i twierdzeń, ustalenie okoliczności, a nawet ujawnienia innych źródeł dowodowych⁹¹⁷. Innymi słowy – są przejawem realizacji zasady z art. 10 k.p.a.⁹¹⁸. Powołany przepis zapewnia stronie czynny udział w postępowaniu dowodowym, czyli najważniejszej fazie ogólnego postępowania administracyjnego⁹¹⁹. Słusznie wskazał J. Chmielewski, że art. 79 k.p.a. „włącza stronę postępowania w proces administracyjny”, czyniąc z niej czynnego uczestnika, który swoim działaniem wpływa na treść decyzji, a nie jest tylko biernym obserwatorem

⁹¹² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 sierpnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 237/12, CBOSA.

⁹¹³ F. Elżanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 79, pkt 1.

⁹¹⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 943/14, CBOSA.

⁹¹⁵ Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 79, pkt 3.

⁹¹⁶ H. Knysiak-Sudyka, *Rozprawa* [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 628.

⁹¹⁷ Z. Kmiecik, *Skutki niezłożenia przez stronę oświadczenia, złożenia oświadczenia przed niewłaściwym organem i złożenia fałszywego oświadczenia* [w:] *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Lex 2008, pkt 4.

⁹¹⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1159/07, CBOSA.

⁹¹⁹ Z. Janowicz, *Komentarz do Kodeksu...*, Lex 1996, art. 79, pkt 1.

w niesymetrycznym układzie podmiotów⁹²⁰. O tym jednak, czy strona weźmie udział w przeprowadzeniu konkretnego dowodu decyduje ona sama, a nie organ administracji publicznej⁹²¹. Taki wniosek przedstawił Cz. Martysz i znajduje on oparcie w orzecznictwie⁹²². Jest to zatem rodzaj pewnej swobody, powierzonej przez ustawodawcę stronom postępowania – to strony decydują, jak i czy skorzystać ze swoich uprawnień. To z kolei w oczywisty sposób koresponduje z konstrukcją prawną art. 10 k.p.a., przedstawioną w pierwszej części niniejszej pracy.

W doktrynie wskazuje się, że art. 79 k.p.a. nie może być realizowany wbrew jego istocie (czego przykładem mogłoby być umożliwienie stronie zapoznania się z protokołem oględzin zamiast zagwarantowania jej udziału w oględzinach, z których został sporządzony protokół)⁹²³. M. Terlikowska omawiając uprawnienie strony do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu wskazała, że w jej ocenie odnosi się ono jedynie do dowodów wymienionych w przepisie (tj. dowodu z przesłuchania świadków, z opinii biegłego oraz z oględzin), co z kolei oznaczałoby, że organy administracji publicznej mogą np. przeprowadzić dowód z dokumentu bez uczestnictwa strony. Wspomniana autorka podkreśliła, że gwarancja z art. 10 k.p.a. zostaje mimo wszystko zachowana i przejawia się w dyspozycji art. 81 k.p.a.⁹²⁴ E. Iserzon twierdził, że udział strony w postępowaniu wyjaśniającym to warunek konieczny prawidłowego orzekania, natomiast art. 73 k.p.a. (a obecny art. 79 k.p.a.) gwarantuje stronie obronę jej interesów⁹²⁵. Wspomniany autor zwrócił także uwagę na istotną kwestię, podnoszoną później w judykaturze, a dotyczącą stosowania omawianego przepisu właśnie w stosunku do dokumentu (wszak w treści przepisu jest mowa tylko o dowodzie ze świadków, biegłych lub oględzin). Zdaniem E. Iserzona w przypadku zainteresowania tzw. stroną materialną dokumentu (jego technicznym

⁹²⁰ J. Chmielewski, *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, „Państwo i Prawo”, 2019, nr 7-8, s. 44-57, dostępny w: Lex 2022, pkt 3.

⁹²¹ M. Sadowska [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom II*, Lex 2020, art. 79, pkt II, ppkt 1.

⁹²² Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 79, pkt 2, a także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 697/07, CBOSA czy chociażby we wspomnianym już wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 14 sierpnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 237/12, CBOSA.

⁹²³ M. Terlikowska, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 79, pkt III, ppkt 1.

⁹²⁴ Ibidem, art. 79, pkt I, ppkt 2. Takie stanowisko podzielił także między innymi W. Bochenek wskazując, że pominięcie dowodu z dokumentu w art. 79 k.p.a. przez ustawodawcę jest działaniem celowym, bowiem w zakresie tego konkretnego dowodu realizacja zasady czynnego udziału strony została przewidziana w inny sposób, a mianowicie poprzez możliwość zapoznania się z treścią stanowiącego dowód dokumentu, wypowiedzenia się co do jego treści, a także złożenia stosownych wniosków dowodowych – zob. W. Bochenek, *Dowody* [w:] E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018, s. 439.

⁹²⁵ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 166-167.

wymiarem), zastosowanie znajdzie obecny art. 79 k.p.a., albowiem dojdzie do oględzin tego dokumentu. Jeżeli jednak zainteresowanie będzie dotyczyło strony idealnej dokumentu (czyli jego treści), przedmiotowy przepis nie znajdzie zastosowania, gdyż będzie chodziło nie o oględziny, a ocenę dokumentu⁹²⁶. W takim przypadku zastosowanie będzie miała właśnie zasada czynnego udziału strony oraz art. 81 k.p.a. (co w świetle obecnej redakcji przepisów doprecyzowała B. Adamiak)⁹²⁷. Jak wynika z powyższego, nawet jeżeli art. 79 k.p.a. nie znajdzie zastosowania, to czynny udział stron będzie zapewniony przez inne przepisy (w ostateczności przez podstawowy dla tej kwestii art. 10 k.p.a.). Jest to oczywiście wniosek trafny – brak jakiegokolwiek możliwości odniesienia się do dowodów innych niż te wskazane w omawianym przepisie przez ustawodawcę znacznie ograniczałoby zasadę czynnego udziału strony, a niekiedy uniemożliwiałoby jej właściwą realizację. Oczywiście jeżeli charakter dowodu nie wymaga obecności stron i organu, to zapewnianie stronie udziału w takiej czynności mija się z celem⁹²⁸. To prowadziłoby do trudnych do zaakceptowania sytuacji, w których postępowania administracyjne trwałyby o wiele dłużej, bo każda najdrobniejsza czynność związana z przeprowadzeniem dowodów wymagałaby stawiennictwa strony (a w myśl art. 79 § 1 k.p.a. – odpowiedniego jej zawiadomienia, na siedem dni przed terminem wykonywanej czynności). Takie ujęcie prowadziłoby do sytuacji blokujących bieg postępowania, bo organy administracji publicznej nie mogłyby dokonywać praktycznie żadnych czynności bez udziału stron. To zaś spowodowałoby stan, w którym inne zasady postępowania przestałyby mieć znaczenie. Przeprowadzenie innych dowodów niż te wymienione literalnie w omawianym przepisie powinno podlegać odrębnej analizie i z tych też względów należy zaaprobować pogląd zaprezentowany przez E. Iserzona. Również H. Knysiak-Molczyk trafnie zauważyła, że w przypadku innych środków dowodowych niż te wymienione w art. 79 § 2 k.p.a. oraz art. 86 k.p.a. (do których ma zastosowanie omawiany przepis, a co wskazywano powyżej), ich charakter nie pozwala na osiągnięcie celów takich jak bieżący, bezpośredni wpływ na przebieg postępowania (np. poprzez zwrócenie uwagi, zadawanie pytań, wskazywanie istotnych szczegółów w toku czynności przeprowadzanych ustnie i za pomocą obserwacji) i na „kształt przeprowadzanego

⁹²⁶ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 167. Ten pogląd jest także dalej podzielany w doktrynie, chociażby: B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny jako dowód w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2020, pkt 5.2, czy B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 79, pkt 2.

⁹²⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 79, pkt 2.

⁹²⁸ Tak jak w wyroku NSA z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1098/16, CBOSA.

dowodu i jego przydatność dla rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej⁹²⁹. W pozostałych sytuacjach dla realizacji zasady z art. 10 k.p.a. wystarczająca jest możliwość wypowiedzenia się co do dowodów, w których przeprowadzeniu strona nie uczestniczyła⁹³⁰. Warto w tym miejscu podkreślić, że czynny udział strony, która uczestniczy w przeprowadzeniu konkretnego dowodu oznacza przede wszystkim możliwość zadawania pytań oraz składania wyjaśnień⁹³¹. W przypadku udziału w oględzinach, jest to także możliwość zakwestionowania spostrzeżeń lub obliczeń (na tożsamej zasadzie co organ administracji publicznej)⁹³². Należy podzielić zatem pogląd E. Iserzona i H. Knysiak-Molczyk w tym sensie, iż zastosowanie art. 79 k.p.a. w stosunku do dowodów niewymienionych w art. 79 k.p.a. nie może być automatyczne – gdyby organy administracji publicznej zobowiązane były do zawiadamiania stron o przeprowadzeniu każdego dowodu i umożliwiania tym stronom uczestnictwa w jego przeprowadzeniu, zachwiane zostałyby pozostałe zasady ogólnego postępowania administracyjnego (np. zasada szybkości postępowania z art. 12 k.p.a.). Takie działanie powodowałoby bowiem nadmierną przewlekłość w postępowaniu i stanowiło zagrożenie dla efektywnej administracji. Przy ocenie zasadności obecności strony przy przeprowadzeniu dowodu niewymienionego literalnie w art. 79 k.p.a. należy przede wszystkim brać pod uwagę – w przypadku dowodu z dokumentu – czego dotyczy zainteresowanie (tj. czy przedmiotem zainteresowania jest jego strona materialna, czy idealna, a zatem, czy mamy do czynienia z oględzinami, czy z oceną dowodu), a także – w stosunku już do wszystkich dowodów niewymienionych literalnie w omawianym przepisie – czy przez swoją obecność przy przeprowadzeniu konkretnego dowodu strona będzie mogła realizować cele, jakim służy art. 79 k.p.a. Jeżeli cele te nie będą mogły być zrealizowane (a zatem strona nie będzie miała wpływu na kształt dowodu), należy uznać, że inne przewidziane przez ustawodawcę przepisy pozwolą stronie skorzystać z wiązki uprawnień konkretyzujących art. 10 k.p.a., a tym samym uniknąć ewentualnej wadliwości postępowania. W takiej sytuacji musi dojść do ważenia pewnych zasad i wartości, jakie muszą być uwzględniane w toku prowadzonej procedury.

W dalszej części niniejszego podrozdziału, odnosząc się do przepisów regulujących kwestie organizacyjne związane z przeprowadzeniem rozprawy zauważyć należy, że z art. 90 k.p.a. wynika uprawnienie strony do bycia zawiadomioną o czynnościach

⁹²⁹ H. Knysiak-Molczyk, *Prawa strony o charakterze procesowym* [w:] *Upewnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Lex 2004, pkt 3, ppkt 3.3.

⁹³⁰ Ibidem, pkt 3, ppkt 3.3.

⁹³¹ F. Elżanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 79, pkt 1.

⁹³² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 79, pkt 1.

postępowania dowodowego oraz do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu. Jak słusznie wskazał G. Łaszczyca, strona biorąca udział w postępowaniu wyjaśniającym generalnie ma możliwość korzystania z trzech zasadniczych uprawnień, tj. prawa do: 1) inicjatywy dowodowej, 2) udziału w czynnościach mających miejsce w postępowaniu dowodowym oraz 3) wypowiedzenia się co do materiału dowodowego i żądań. Natomiast rozprawa administracyjna umożliwia skorzystanie z wszystkich tych uprawnień w jej trakcie⁹³³.

Jak już wskazano na wstępie niniejszego podrozdziału, sam obowiązek organu do wezwania strony na rozprawę wiąże się z jej uprawnieniem do bycia zawiadomioną o tym zdarzeniu procesowym (a w tym o czynnościach postępowania dowodowego mających miejsce w ogólnym postępowaniu administracyjnym). Co prawda z literalnego brzmienia art. 90 § 2 punktu 1) drugiej części zdania wynika jedynie obowiązek wezwania strony do stawiennictwa na rozprawie, ale z faktem tym należy łączyć także jej uprawnienie do faktycznego uczestnictwa w tej formie postępowania dowodowego. Zasadniczym obowiązkiem organów administracji publicznej jest bowiem podejmowanie przed rozprawą czynności niezbędnych do jej przeprowadzenia. Istota omawianego przepisu sprowadza się w zasadzie do konieczności przygotowania rozprawy przez organ administracji publicznej w taki sposób, aby prowadzone postępowanie dowodowe zostało zakończone w ciągu jednego posiedzenia (a strony mogły ustosunkować się do całości materiału dowodowego). Zwieńczeniem rozprawy (w idealnym ujęciu przepisu) byłoby wydanie decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty⁹³⁴. Jest to oczywiście jedynie założenie. Należy wziąć pod uwagę sytuacje, w których rozprawa nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnych, a postępowanie nadal się toczy. Mając jednak na względzie możliwość takiego zakończenia sprawy (tj. wydania decyzji administracyjnej po zamknięciu rozprawy), obecność stron na rozprawie ma kluczowe znaczenie w świetle zasady czynnego udziału strony. Jeżeli decyzja zostanie wydana zaraz po przeprowadzeniu rozprawy, to strona, która z własnej winy nie brała w tej rozprawie udziału (nie była obecna przy przeprowadzaniu dowodów, nie odniosła się do zebranego w sprawie materiału dowodowego, nie zgłaszała żadnych uwag, nie składała wyjaśnień ani w trakcie rozprawy, ani przed jej wyznaczeniem pomimo takiej możliwości) może uzyskać rozstrzygnięcie niezgodne z jej oczekiwaniami. Jest to oczywiście uwaga oparta na założeniu, że doszło do prawidłowego zawiadomienia strony o terminie czynności dowodowych i jednocześnie została ona poinformowana o tym,

⁹³³ G. Łaszczyca, *Istota rozprawy administracyjnej* [w:] *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2008, pkt 1.4, ppkt 1.4.4.

⁹³⁴ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 184.

iż strony będą mogły ustosunkować się na rozprawie do całości zebranego materiału dowodowego. W takiej sytuacji strona, która dobrowolnie i świadomie zrezygnowałaby ze swojego uczestnictwa w rozprawie, utraciłaby możliwość reakcji procesowej w toku tej rozprawy. Trudnym do zaakceptowania byłby natomiast taki obrót wydarzeń, w którym strona niestawiająca się na rozprawie utraciłaby możliwość ustosunkowania się do całości zebranego w sprawie materiału dowodowego pomimo, że organ administracji publicznej o takiej możliwości i o terminie jej wykonania strony nie pouczył. Takie działanie wydaje się być sprzeczne z zasadą czynnego udziału strony, zgodnie z którą przecież organy administracji publicznej mają obowiązek umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji administracyjnej. Jednakże zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 831/05 zarzut naruszenia zasady czynnego udziału strony w przypadku braku zawiadomienia strony o zebraniu materiału dowodowego oraz o możliwości składania wniosków dowodowych mógłby być skuteczny tylko wówczas, gdy brak zawiadomienia strony wiązałby się z uniemożliwieniem jej dokonania pewnej czynności w toku procedury⁹³⁵. Tym samym taka sytuacja wymagałaby szczegółowej oceny, co nie zmienia faktu, że brak wystosowania takiego pouczenia należy ocenić jako działanie niezgodne z *ratio legis* art. 10 k.p.a. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że art. 95 § 1 k.p.a. nie wyłącza art. 81 k.p.a., co oznacza, iż możliwość z art. 81 k.p.a. musi być stronom postępowania przez organy administracji publicznej zagwarantowana, bez względu na to, w jakim momencie procedury ma zostać wydana decyzja. To jednocześnie oznacza, że np. jeżeli organ administracji publicznej planowałby wydanie decyzji na rozprawie lub krótko po niej, musiałby zapewnić stronom postępowania także możliwość zrealizowania uprawnień z art. 81 k.p.a. w trakcie tej rozprawy, a najpóźniej zaraz po niej, ale przed wydaniem decyzji. Wiąże się to zatem z koniecznością pouczenia każdej strony postępowania o tym, że na rozprawie będzie ona mogła odnieść się do przeprowadzonych dowodów, a w związku z tym do całego zebranego w sprawie materiału dowodowego. Tylko takie działanie mogłoby pozwolić na uniknięcie potencjalnych naruszeń przepisów postępowania. Jeżeli natomiast strona postępowania potrzebowałaby czasu na odniesienie się do zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym do przeprowadzonych dowodów, czas ten powinien zostać jej zapewniony – w przeciwnym razie wydanie decyzji administracyjnej bez zapewnienia stronie realnej możliwości skorzystania z uprawnień z art. 81 k.p.a. nastąpiłoby z naruszeniem

⁹³⁵ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 831/05, CBOSA. Tak w duchu uchwały NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r., sygn. akt FPS 6/04, ONSAiWSA 2005 nr 4, poz. 66, s. 66.

tego przepisu. Tym samym założenie zakończenia postępowania administracyjnego na rozprawie administracyjnej lub krótko po niej jest założeniem słusznym, ale tylko przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji art. 81 k.p.a. Jeżeli np. strona postępowania zostałaby prawidłowo i z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym pouczona o tym, iż organ administracji publicznej planuje wydać decyzję administracyjną na rozprawie (albo zaraz po niej) i na rozprawie strona będzie mogła wypowiedzieć się co do wszystkich przeprowadzonych dowodów przed zakończeniem postępowania, a z uprawnienia tego dobrowolnie nie skorzysta (nie stawi się na rozprawie pomimo jej prawidłowego wezwania), to decyzja administracyjna wydana w następstwie takich wydarzeń prawdopodobnie nie zostanie wydana z naruszeniem art. 81 k.p.a. W takim przypadku istotne jest jednak to, co stanowi materiał dowodowy w konkretnej sprawie (czy przypadkiem nie jest on znacznie bogatszy niż dowody przeprowadzone na terminie rozprawy, a zatem czy i co do tej części materiału dowodowego strona miała możliwość się odnieść). Dopiero ustalenie powyższego pozwoli na dokonanie oceny, czy w sprawie doszło do wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 81 k.p.a. W tego typu sytuacjach należałoby także oceniać, czy nie doszło do innych naruszeń proceduralnych, np. czy stronę poinformowano o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, czy w sprawie zostały wyjaśnione wszelkie istotne okoliczności i nie było konieczne przeprowadzanie dalszych dowodów i tym podobne. Natomiast w kontekście rezygnacji strony ze stawiennictwa na rozprawie warto również przytoczyć stanowisko B. Adamiak. Autorka ta wskazała, że w przypadku braku występowania okoliczności z art. 94 § 2 k.p.a. i jednoczesnego braku stawiennictwa strony na rozprawie przyjąć należy, iż strona rezygnuje z prawa do uczestniczenia w postępowaniu – w sytuacji, gdy jej udział w rozprawie nie jest uznany za niezbędny, dysponuje ona nadal prawem procesowym do udziału w prowadzonym przez organ administracji publicznej postępowaniu, natomiast brak korzystania z tego uprawnienia przez stronę uniemożliwia jej podnoszenie skutecznego zarzutu w zakresie naruszenia zasady z art. 10 k.p.a.⁹³⁶

W doktrynie podkreśla się, że czynności przygotowawcze podejmowane przez organy administracji publicznej w związku z rozprawą, a dotyczące stron obejmują: 1) wezwanie tychże stron do złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów oraz 2) wezwanie strony do osobistego stawiennictwa na rozprawie lub przez przedstawiciela albo pełnomocnika⁹³⁷. W wezwaniu na rozprawę kierowanym

⁹³⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 94, pkt 3.

⁹³⁷ Ibidem, art. 90, pkt 3.

do stron postępowania organy administracji publicznej po prostu określają, czy strona ma się stawić osobiście, czy przez przedstawiciela lub pełnomocnika (przy czym wezwanie strony osobiście na rozprawę generuje obowiązek jej stawiennictwa, w przeciwieństwie do braku tego określenia lub zawarcia w wezwaniu określeń o charakterze ewentualnym)⁹³⁸. I choć powyższe w zasadzie wynika wprost z brzmienia komentowanego przepisu, to należy podkreślić, że organy administracji publicznej muszą dokonać tych czynności tak, aby zajęcie przez stronę stanowiska oraz stawienie się na rozprawie (osobiście lub za pośrednictwem osoby uprawnionej) było możliwe. W konsekwencji podzielić należy pogląd, że zasadniczym obowiązkiem organów administracji publicznej – wynikającym z powołanego przepisu – jest podjęcie wszelkich czynności zmierzających do przygotowania rozprawy, wśród których wskazać należy wezwanie na tę rozprawę stron celem dokonania koncentracji materiału dowodowego⁹³⁹. Wezwanie stron na rozprawę jest bezwzględny obowiązek organu, a jego naruszenie może prowadzić do wzruszenia decyzji w drodze sądowej kontroli, jeżeli naruszenie art. 10 k.p.a. w ten właśnie sposób mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy⁹⁴⁰. Strona jednocześnie – celem zapewnienia jej prawidłowej realizacji uprawnień z art. 10 k.p.a. – musi być pouczona o prawie do składania wyjaśnień, zgłaszania żądań, propozycji i zarzutów, a także przedstawienia dowodów na ich poparcie⁹⁴¹. Co więcej, jeżeli rozprawa służy przeprowadzeniu konkretnych czynności dowodowych, to organ administracji publicznej ma obowiązek określenia zakresu tych czynności w drodze postanowienia dowodowego⁹⁴². Z punktu widzenia uprawnienia strony do uczestniczenia w przeprowadzaniu dowodu istotne jest natomiast to, czy w toku rozprawy strony mogły rzeczywiście aktywnie uczestniczyć, czy składały wyjaśnienia oraz czy mogły zadawać pytania. W przypadku uchylecia pytań, kluczowe jest zawarcie wzmianki o ich treści w protokole z rozprawy – uchYLECIE pytań jest możliwe, ale tylko wówczas, gdy nie mają one istotnego znaczenia dla sprawy⁹⁴³. Strona zatem nie może być bezpodstawnie pozbawiona głosu, a jej pytania nie mogą być lekceważone – w każdym przypadku organ administracji publicznej musi ocenić,

⁹³⁸ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 90, pkt 5.

⁹³⁹ M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 90, pkt I, ppkt 1.

⁹⁴⁰ J. Wegner, *Rozprawa...*, Warszawa 2019, s. 509.

⁹⁴¹ G. Łaszczyca, *Czynności poprzedzające rozprawę administracyjną* [w:] *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2008, pkt 5.3, ppkt 5.3.4.

⁹⁴² G. Łaszczyca, *Formy administracyjnego postępowania wyjaśniającego* [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Dynamika ogólnego postępowania administracyjnego, Tom II, cz. 4*, Lex 2021, pkt 5.4, ppkt 5.47(5.4.7.2.).

⁹⁴³ A. Cempura, A. Kasolik, *Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego* [w:] *Metodyka sporządzania pism procesowych w sprawach karnych, cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, Lex 2016, pkt 2, ppkt 2.3(2.3.11).

czy konkretne pytanie ma istotne znaczenie dla sprawy. Kolejny raz uczestnictwo strony w przeprowadzeniu dowodu (w omawianym przypadku dowodu przeprowadzanego na rozprawie) wiąże się z aktywnym udziałem strony, który w najwęższym jego rozumieniu sprowadza się do werbalnej partycypacji w toku rozprawy, w szerszym zaś – także do możliwości przedstawiania posiadanych dowodów i składania wniosków dowodowych w trybie art. 78 k.p.a.

Obowiązek określenia w wezwaniu terminu, miejsca oraz przedmiotu rozprawy wynika wprost z art. 91 § 1 k.p.a. Termin oznaczany jest w formie daty i godziny, miejsce zazwyczaj jest siedzibą organu administracji publicznej (choć nie jest to regułą)⁹⁴⁴. Wezwanie musi być doręczone na piśmie, a zatem nie można strony powiadomić o rozprawie ustnie (art. 91 § 2 k.p.a.). Telefoniczne informowanie stron postępowania o terminie rozprawy jest oczywiście nieprawidłowe – taka forma kontaktu może być jedynie działaniem następującym po prawidłowej realizacji obowiązku z art. 91 § 2 k.p.a. W każdym przypadku strona musi jednak otrzymać wezwanie w formie pisemnej. W doktrynie wskazuje się na możliwość doręczenia tego wezwania w tradycyjnej formie lub w postaci dokumentu elektronicznego⁹⁴⁵. Obecnie o możliwości utrwalania pism elektronicznie i dokonywania doręczeń drogą elektroniczną stanowią odpowiednio art. 14 § 1a k.p.a. w związku z art. 39 k.p.a. Wyjątkiem jest w tym przypadku art. 91 § 3 k.p.a., który nakłada na organ obowiązek zawiadomienia w formie obwieszczenia/ogłoszenia lub umieszczenia zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej (a zatem wystosowania zawiadomienia w innej formie niż standardowa). Powołany przepis dotyczy stron nieznanymi organowi administracji publicznej, więc odnosi się do sytuacji szczególnej. To pewnego rodzaju gwarancja zapewnienia czynnego udziału podmiotom, które nie zostały włączone do postępowania administracyjnego jako strony (pomimo legitymowania się interesem prawnym lub obowiązkiem prawnym). Obwieszczenie/ogłoszenie ma charakter obligatoryjny zawsze wtedy, gdy występuje prawdopodobieństwo istnienia podmiotów, które powinny być stronami w prowadzonym postępowaniu, ale które nie są znane organowi administracji publicznej prowadzącemu postępowanie⁹⁴⁶. Ta forma zawiadomienia tak naprawdę służy uniknięciu naruszeń art. 10 k.p.a.⁹⁴⁷ Jest to zatem istotne narzędzie służące realizacji tytułowej

⁹⁴⁴ H. Knysiak-Sudyka [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 91, pkt 2.

⁹⁴⁵ Ibidem, art. 91, pkt 3.

⁹⁴⁶ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2022, art. 91, pkt 5.

⁹⁴⁷ G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 91, pkt 5.

zasady⁹⁴⁸. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest bowiem ustalenie osób, które w sprawie mają interes lub obowiązek prawny, a zatem które powinny występować w danym postępowaniu w charakterze strony⁹⁴⁹. W świetle powyższego można uznać, że art. 91 k.p.a. stanowi o uprawnieniu głównym strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego, zaś w jego poczet wchodzi odpowiednio uprawnienia szczegółowe do: 1) zawiadomienia o terminie, miejscu oraz przedmiocie rozprawy (co w tym konkretnym rozumieniu pochłania zawiadomienie o przeprowadzanych dowodach), 2) otrzymania wezwania na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego oraz 3) uzyskania informacji o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy (a zatem także o dowodach, które na tej rozprawie mają być przeprowadzone) przez podmioty niebędące stronami (ale posiadające interes prawny w sprawie). Wszystko w zasadzie sprowadza się do prawidłowego wykonania obowiązku informacyjnego przez organ administracji publicznej. Należy jednocześnie podkreślić, iż pomiędzy uprawnieniem strony do bycia zawiadomioną o terminie, miejscu oraz przedmiocie rozprawy a uprawnieniem strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego nie zawsze można postawić znak równości. Są bowiem takie sytuacje, w których czynności postępowania dowodowego będą następowały poza rozprawą (np. oględziny) i w takich sytuacjach strona musi otrzymać zawiadomienie na podstawie art. 79 § 1 k.p.a.

Art. 92 k.p.a., choć precyzuje jedynie sposób zawiadamiania stron o terminie rozprawy (a tym samym o dowodach, których przeprowadzenie ma odbyć się na posiedzeniu), jest ściśle powiązany z uprawnieniem strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego. Przepis ten określa bowiem obowiązek poinformowania strony o rozprawie przynajmniej siedem dni przed jej terminem, co tworzy gwarancje zapewnienia stronie odpowiedniego czasu na przygotowanie się do przeprowadzanych czynności. Powyższe zostało podkreślone przez G. Łaszczycę⁹⁵⁰. W doktrynie wskazuje się, że w odniesieniu do rozprawy administracyjnej nie sposób mówić o sprawach „niecierpiących zwłoki”, ponieważ tak naprawdę termin rozprawy zawsze musi być wyznaczony w taki sposób, aby strony (oraz inne podmioty) miały czas na przygotowanie się do posiedzenia oraz na zapoznanie się ze zgromadzonym w sprawie materiałem

⁹⁴⁸ M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 91, pkt IV, ppkt 1.

⁹⁴⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 91, pkt 4.

⁹⁵⁰ G. Łaszczyca, *Czynności poprzedzające...*, Lex 2008, pkt 5.3, ppkt 5.3.3.

dowodowym⁹⁵¹. Warto przy tym podkreślić to, na co zwrócił już uwagę M. Cherka. Wspomniany autor zauważył, że treść art. 79 § 1 k.p.a. jest w zasadzie analogiczna co do treści omawianego przepisu (art. 92 k.p.a.), a analogia ta rozciąga się także na ich funkcje. Oba przepisy pełnią funkcję gwarancyjną, natomiast ich celem jest zapewnienie stronom możliwości przygotowania się do nadchodzącej czynności procesowej jaką jest rozprawa⁹⁵². Termin wskazany w powołanym przepisie jest jednocześnie terminem minimalnym, co oznacza, że jego skrócenie jest niedopuszczalne⁹⁵³. Jeżeli bowiem czynny udział strony w postępowaniu rozumiany jest jako udział we wszelkich czynnościach przygotowawczych, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a naruszenie tej zasady wiąże się z uniemożliwieniem stronie podjęcia konkretnej czynności procesowej, to należy dojść do wniosku, że jeżeli strona nie będzie miała zapewnionego odpowiedniego terminu do przygotowania się do rozprawy, a przez to do obrony swoich interesów, standardy wynikające z art. 10 k.p.a. nie będą mogły być należycie zapewnione⁹⁵⁴. To, że strony są informowane o czynnościach postępowania dowodowego z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym daje im realną możliwość przygotowania się do tych czynności, ale także zgromadzenia istotnych z punktu widzenia sprawy informacji i materiałów, które przecież mogą także przedstawić na rozprawie administracyjnej. Z tego względu przepis ten ma istotne znaczenie, ponieważ zapewnia stronom gwarancje należytej realizacji zasady czynnego udziału strony. Nie chodzi o to, aby strona brała jakikolwiek udział w postępowaniu dowodowym, ale żeby udział ten był świadomy, aktywny i odpowiadający standardom z art. 10 k.p.a. Prawo do udziału w postępowaniu (a zatem prawo do obrony interesu strony) musi być zapewnione w sposób należyty, co oznacza, że strona musi mieć możliwość odpowiedniego (a nie jakiegokolwiek) przygotowania się do obrony swoich interesów. Dlatego też strona musi mieć odpowiedni zapas czasowy na podjęcie adekwatnych czynności w tym celu. Organ administracji publicznej postępując wbrew treści omawianego przepisu doprowadzi do jego naruszenia, co z kolei spowoduje dalej idące skutki w postaci naruszeń w sferze uprawnień strony z art. 10 k.p.a.

Art. 94 § 2 k.p.a. jest oczywistym potwierdzeniem uprawnień stron zarówno w odniesieniu do zawiadomień, jak i uczestnictwa. Przepis ten raczej potwierdza istnienie uprawnienia, niż sam je tworzy (reguluje on kwestie związane z koniecznością odroczenia

⁹⁵¹ M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 91, pkt III, ppkt 1.

⁹⁵² Ibidem, art. 92, pkt 2.

⁹⁵³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 92, pkt 1.

⁹⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 3396/18, CBOSA.

rozprawy, ergo skutkami braku należytego działania po stronie organów administracji publicznej, niemniej jednak należy uznać, iż są one ściśle powiązane z prawem strony do udziału w rozprawie i wszelkich związanych z nią zdarzeniach)⁹⁵⁵. Sam skutek, do którego odnosi się przepis (obowiązek odroczenia terminu rozprawy) jest tak doniosły, iż art. 94 § 2 k.p.a. – jako silnie powiązany z uprawnieniem strony do bycia zawiadomioną o terminie rozprawy i do uczestniczenia w tej sprawie – również wymaga omówienia. Jego treść w zasadzie potwierdza uprawnienie strony do bycia prawidłowo zawiadomioną o terminie rozprawy, co przekłada się na realną możliwość jej uczestnictwa w rozprawie i w czynnościach mających na niej miejsce. Podkreślić nadto należy, iż organ administracji publicznej oceniając, czy nieprawidłowości w wezwaniu strony postępowania na rozprawę mają charakter poważny musi brać pod uwagę głównie zasadę z art. 10 k.p.a.⁹⁵⁶ Konieczne jest bowiem uwzględnienie wymogów wypływających z tytułowej zasady⁹⁵⁷. Natomiast poważne nieprawidłowości, o jakich jest mowa w przepisie, to zarówno tkwiące w samej treści wezwania (błędne wskazanie daty lub miejsca), jak i wady w jego doręczeniu⁹⁵⁸. Prawidłowość wezwania strony postępowania stanowi jednocześnie gwarancję realizacji postanowień z art. 10 § 1 k.p.a.⁹⁵⁹

Na koniec należy odnieść się do art. 95 k.p.a. W § 1 przepis ten przyznaje stronom obecnym na rozprawie możliwość składania wyjaśnień, zgłaszania żądań, propozycji i zarzutów oraz przedstawiania dowodów na ich poparcie. Strony mają także prawo wypowiedzania się co do wyników postępowania dowodowego. W § 2 wyżej wymienionego przepisu ustawodawca wskazał, że kierujący rozprawą może uchylać zadawane świadkom, biegłym i stronom pytania, jeżeli nie mają one istotnego znaczenia dla sprawy. Oba wymienione paragrafy przepisu potwierdzają uprawnienie strony do aktywnego uczestnictwa w rozprawie, niemniej jednak – jak już wskazano – art. 95 § 1 k.p.a. bardziej odnosi się do uprawnienia strony do zgłaszania wniosków dowodowych niż do samego uprawnienia strony do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu (i z tych względów został on omówiony we wcześniejszej części pracy). Granica ta jest nieostra, albowiem poza możliwością zgłaszania wniosków dowodowych, w art. 95 § 1 k.p.a. została uwzględniona

⁹⁵⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022, art. 94, pkt 1 i 2.

⁹⁵⁶ M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 94, pkt III, ppkt 1(1).

⁹⁵⁷ G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 94, pkt 5, ppkt 1) i 2).

⁹⁵⁸ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2023, art. 94, pkt 3.

⁹⁵⁹ H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 94, pkt I, ppkt 1.

również możliwość składania wyjaśnień, które są emanacją aktywnego uczestnictwa strony w przeprowadzaniu dowodów, a także wypowiedania się co do wyników postępowania dowodowego. To sprawia, że w ramach głównego uprawnienia strony do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu w myśl powołanego przepisu należałoby wymienić uprawnienia szczególne do: 1) składania wyjaśnień na rozprawie oraz 2) wypowiedania się co do wyników postępowania dowodowego. Pozostałe uprawnienia określone w przepisie (tj. do zgłaszania żądań, propozycji i zarzutów oraz przedstawiania dowodów na ich poparcie) powinny być raczej oceniane albo jako uprawnienia właściwe innym czynnościom proceduralnym niż te związane z postępowaniem dowodowym, albo jako uprawnienia związane ze zgłaszaniem wniosków dowodowych⁹⁶⁰. W każdym jednak przypadku są to formy czynnego udziału w rozprawie⁹⁶¹. Zasadnicze uprawnienie strony do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu w toku rozprawy znajduje odzwierciedlenie w art. 95 § 2 k.p.a., z którego wynika (a co potwierdza doktryna i co już podkreślano wcześniej), że stronie przysługuje uprawnienie do zadawania pytań pozostałym obecny na rozprawie podmiotom⁹⁶². Tym razem jest to przypadek korespondowania przepisu regulującego przebieg rozprawy administracyjnej z art. 79 § 2 k.p.a. Wskazuje się, iż art. 79 § 2 k.p.a. jest głównym źródłem uprawnienia strony do zadawania pytań świadkom, biegłym i innym stronom⁹⁶³. Mimo wszystko stwierdzić należy, że – w świetle art. 79 § 2 k.p.a. – z art. 95 § 2 k.p.a. wynika uprawnienie główne do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu i składa się ono z uprawnień szczególnych do zadawania na rozprawie pytań: 1) świadkom, 2) biegłym oraz 3) stronom. Oczywiście uprawnienia te wiążą się z obowiązkami organów administracji publicznej. Jak już podniesiono, organy administracji publicznej muszą dokonywać oceny, czy zadawane przez stronę uczestnikom rozprawy pytania mają istotne znaczenie dla sprawy. W przypadku stwierdzenia, że takiego znaczenia nie mają i jeżeli strona zażąda zamieszczenia w protokole osnowy treści uchylonego pytania, to organ administracji publicznej (w imieniu którego w tym przypadku działa kierujący rozprawą) ma obowiązek dokonania powyższego. Należy jednak zwrócić

⁹⁶⁰ O interpretacji poszczególnych pojęć pisał A. Wróbel wskazując, że możliwość zgłaszania żądań powinna być rozumiana jako żądanie przeprowadzenia dowodów lub pozostałe wnioski proceduralne. Jego zdaniem zarzuty powinny być utożsamiane z zarzutami o charakterze proceduralnym. Z kolei możliwość zgłaszania propozycji nie ma określonego proceduralnie znaczenia, co utrudnia ich interpretację, *vide*: A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2020, art. 95, pkt 1.

⁹⁶¹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 95, pkt 1.

⁹⁶² M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 95, pkt II, ppkt 1.

⁹⁶³ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2022, art. 95, pkt 1.

uwagę na treść art. 95 § 2 k.p.a. W przepisie tym ustawodawca dał organom administracji publicznej możliwość uchylania pytań, które nie mają istotnego znaczenia dla sprawy, co jednocześnie oznacza, że strona może zadać pytanie, które będzie miało związek ze sprawą i znaczenie dla tej sprawy, ale np. w ocenie organu znaczenie to nie będzie dostatecznie istotne. Wskazane kryterium (tj. brak istotnego znaczenia dla sprawy) jest pojęciem nieostrym i daje kierującemu rozprawą dość dużą swobodę w zakresie oceny co tak naprawdę dla sprawy jest istotne. Nie ma przy tym większego znaczenia jakim celem służy możliwość uchylenia pytań, bowiem wskazany przepis pozwala na uchylenie pytania nie z uwagi na ryzyko przewlekłości postępowania, lecz z uwagi na uznanie przez kierującego rozprawą, że pytanie to nie ma istotnego znaczenia dla sprawy. Ustawodawca jednocześnie nie definiuje jak powinno się rozumieć to „istotne znaczenie”. Oceniając powyższe należy zwrócić uwagę na to jak ta kwestia została uregulowana w ramach innych gałęzi prawa. W procedurze cywilnej (zgodnie z art. 155 § 2 k.p.c.) przewodniczący rozprawy może uchylić pytanie w sytuacji, gdy uzna je za niewłaściwe lub zbyteczne. W doktrynie wskazuje się, że pytaniami zbytecznymi są takie pytania, które nie mają związku ze sprawą lub wykraczają poza tezy dowodowe. Z kolei pytania niewłaściwe to pytania uchylające powadze sądu lub naruszające godność stron i innych uczestników rozprawy⁹⁶⁴. Generalnie możliwość uchylenia pytań (poza kwestią ich niewłaściwego charakteru) w procedurze cywilnej łączona jest przede wszystkim z brakiem związku tych pytań ze sprawą. W procedurze karnej sytuacja wygląda podobnie. W toku postępowania przygotowawczego osobie przesłuchiwanej nie należy zadawać pytań sugerujących treść odpowiedzi, dotyczących jej życia seksualnego, a także pytań nieistotnych (art. 171 § 4, § 4a i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, dalej jako **k.p.k.**)⁹⁶⁵. Tu również pod pojęciem pytań nieistotnych kryją się pytania, które nie mają związku ze sprawą (przede wszystkim nie dotyczą zdarzenia będącego przedmiotem postępowania)⁹⁶⁶. W trakcie rozprawy karnej przewodniczący może także uchylić tego typu pytania, a nadto ma możliwość uchylenia pytań, które uzna za niestosowne (art. 370 § 4 k.p.k.). Tym samym przewodniczący może uchylić pytania sugerujące odpowiedź, dotycząc życia seksualnego osoby zeznającej, pytania nieistotne, a także pytania z innych przyczyn uznane za przewodniczącego za niestosowne. I w tym przypadku pytaniami nieistotnymi są pytania nie mające znaczenia dla sprawy

⁹⁶⁴ K. Flaga-Gieruszyńska [w:] A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis 2024, art. 155, pkt 2.

⁹⁶⁵ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 37 z późn. zm.

⁹⁶⁶ D. Gruszecka [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Legalis 2023, art. 171, pkt III, ppkt 3.

(jej rozstrzygnięcia), natomiast pytaniami niestosownymi są pytania obraźliwe lub kompromitujące⁹⁶⁷. Z kolei w ordynacji podatkowej kwestia ta jest uregulowana analogicznie jak w k.p.a. (*vide*: art. 200d § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, dalej jako **o.p.**), co oznacza, że kryterium jest takie samo („istotne znaczenie dla sprawy”)⁹⁶⁸. Porównując brzmienie art. 95 § 2 k.p.a. z brzmieniem innych regulacji, rozwiązanie przyjęte w art. 95 § 2 k.p.a. należy ocenić krytycznie, albowiem daje ono kierującemu rozprawą zbyt dużą swobodę wyboru tego, co ma istotne znaczenie dla sprawy, a co istotnego znaczenia nie ma. Brak zdefiniowania tej istotności wiąże się ze zbyt dużą swobodą wyboru. Jak długo przymiot „istotności” będzie ocenny, tak długo brzmienie powołanego przepisu stwarzać będzie wyraźne ryzyko uchylania przez kierujących rozprawą pytań mających w istocie znaczenie dla sprawy, co przemawia za wyeliminowaniem słowa „istotne” z art. 95 § 2 k.p.a., albowiem ważne jest tylko to, czy zadane pytanie ma znaczenie dla rozstrzygnięcia czy też nie. Ponadto zasadnym byłoby uwzględnienie w analizowanym przepisie również możliwości uchylania pytań niestosownych (niewłaściwych) – na wzór rozwiązań przyjętych w k.p.c. lub w k.p.k. Może się bowiem zdarzyć tak, że zadane pytanie – choć będzie pozostawało w związku ze sprawą i choć mogłoby mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia – będzie tak niestosowne (niewłaściwe), że ze względów moralno-kulturalnych nie powinno zostać uwzględnione.

Powyżej wskazano zasadnicze obowiązki dotyczące postępowania dowodowego przeprowadzanego na rozprawie, skorelowane z uprawnieniem strony do zadawania pytań podmiotom w tej rozprawie uczestniczącym (a zatem z jej uprawnieniem do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu). Organ administracji publicznej (w imieniu którego działa kierujący rozprawą) ma obowiązek czuwania nad przebiegiem rozprawy w taki sposób, aby czynny udział stron w posiedzeniu był możliwy, czyli aby strony mogły korzystać ze swoich uprawnień⁹⁶⁹. Nie ulega przy tym wątpliwości, że brak prawidłowego wezwania stron, a w efekcie przeprowadzenie rozprawy administracyjnej pomimo braku prawidłowego ich wezwania stanowi ograniczenie uprawnienia strony np. do bezpośredniego zadawania biegłym pytań i składania wyjaśnień, a zatem wiąże się także z naruszeniem art. 89 § 2 k.p.a. w związku z art. 10 § 1 k.p.a.⁹⁷⁰

⁹⁶⁷ A. Ważny [w:] A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Legalis 2023, art. 370, pkt III, ppkt 2.

⁹⁶⁸ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2383 z późn. zm.

⁹⁶⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 95, pkt 3.

⁹⁷⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 545/09, CBOSA.

Podsumowanie

Dokonana powyżej analiza prowadzi do wniosku, zgodnie z którym strona postępowania jurysdykcyjnego musi być zawiadomiona przez organ administracji publicznej o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, a to przez wzgląd na konieczność zapewnienia jej czynnego udziału w przeprowadzeniu dowodu niezależnie od charakteru planowanej przez organ administracji publicznej czynności, miejsca jej przeprowadzenia oraz terminu. Strona musi mieć zagwarantowany odpowiedni czas do przygotowania się do czynności dowodowej podejmowanej w toku ogólnego postępowania administracyjnej tak, aby móc należycie bronić swoich interesów w sprawie. Sam czynny udział strony w konkretnej czynności może przejawiać się w szeregu uprawnień definiujących jej aktywne uczestnictwo (zadawanie pytań świadkom i biegłym, składanie wyjaśnień i inne), a zatem nie może ograniczać się jedynie do zapewnienia stronie samego uczestniczenia (obecności) w czynności. Strona musi mieć możliwość aktywnej partycypacji, choć ostatecznie to właśnie ona decyduje o tym, jak będzie wyglądał jej udział i czy z uprawnień swoich skorzysta. Może dojść do sytuacji, że pomimo zapewnienia stronie przestrzeni do aktywnego uczestnictwa w czynności, strona z własnego wyboru nie będzie czyniła użytku z przysługujących jej uprawnień i albo w ogóle nie stawi się przy przeprowadzaniu dowodu, albo stawiając się nie podejmie żadnych aktywności procesowych. To zaś spowoduje, że udział ten ograniczy się jedynie do obecności strony przy czynności, jednak wówczas będzie to tylko jej wybór, a nie przeszkoda w realizacji uprawnień. O ile bowiem kwestia obowiązków ciążących na organach administracji publicznej, a skorelowanych z uprawnieniem strony do bycia zawiadomioną o czynności postępowania dowodowego oraz do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu jest stosunkowo oczywista (organy administracji publicznej mają po prostu obowiązek każdorazowego zawiadamiania stron o planowanych czynnościach, ich terminie i miejscu, umożliwiania stronom udziału w ich przeprowadzeniu oraz pouczenia o przysługujących im uprawnieniach), to jednak skorzystanie przez strony z przysługujących im uprawnień głównych i szczegółowych jest już sprawą odrębną. Podkreślić należy, że strony mogą, acz nie muszą realizować swoich uprawnień w opisywanym powyżej zakresie. Tym samym przyjęć należy, że organy administracji publicznej do skorzystania z opisywanych uprawnień nie mogą stron w żaden sposób przymusić. Konsekwencją braku czynnego udziału strony w przeprowadzanych czynnościach z jej własnej woli jest przede wszystkim treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia, które po prostu może nie być zgodne z jej oczekiwaniami.

4. Uprawnienie strony do uzyskania dostępu do akt sprawy

Za szczególnie istotne dla postępowania dowodowego uprawnienie wynikające z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym uznać należy uprawnienie strony do uzyskania dostępu do akt sprawy. Zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a. „strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów”. Uprawnienie to przysługuje również po zakończeniu postępowania, lecz nie dotyczy akt sprawy, w których zawarte są informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, jak również do innych akt wyłączonych przez organy administracji publicznej z możliwości wglądu z uwagi na ważny interes państwowy (art. 74 § 1 k.p.a.). W każdym jednak przypadku udostępnianie pełnych akt sprawy jest zasadą, a odstępianie od niej może nastąpić tylko przy zachowaniu warunków przewidzianych w art. 74 § 2 k.p.a.⁹⁷¹

Nie ulega wątpliwości, że pomiędzy uprawnieniem strony do uzyskania dostępu do akt sprawy a samą zasadą z art. 10 k.p.a. istnieje pewne podobieństwo – zarówno uprawnienie z art. 73 k.p.a., jak i prawo z art. 10 k.p.a. mają (co do zasady) charakter nieograniczony, co oznacza, że obejmują swoim zakresem całe postępowanie administracyjne we wszystkich jego instancjach⁹⁷². W tym przypadku prawo wynikające z art. 73 k.p.a. celowo jest nazywane uprawnieniem. Oczywiście – tak jak zasada z art. 10 k.p.a. – stanowi ono autonomiczne prawo, niemniej jednak w przedmiotowej dysertacji rozpatrywane jest jako uprawnienie funkcjonalnie powiązane z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Prawu dostępu do akt sprawy odpowiada obowiązek organu do udostępnienia akt, zaś sam dostęp do akt sprawy jest zasadniczym elementem sprawiedliwej procedury administracyjnej. Organ ma obowiązek nie tylko umożliwić stronie dostęp do akt sprawy, ale także poinformować ją o tej możliwości⁹⁷³. Samo prawo realizuje się poprzez żądanie uprawnionego podmiotu (strony)⁹⁷⁴.

J. Malanowski pisząc o jawności postępowania administracyjnego dla stron, połączył powyższą regułę z zasadą z art. 10 k.p.a., jednocześnie podkreślając, że pod pojęciem tejże jawności mieści się właśnie prawo strony do przeglądania akt sprawy, robienia z nich notatek oraz odpisów, jak również – w przypadku istnienia uzasadnionego interesu strony –

⁹⁷¹ Wyrok NSA z dnia 6 września 2019 r., sygn. akt II GSK 2833/16, CBOSA.

⁹⁷² Ibidem.

⁹⁷³ G. Łaszczyca, *Czynności procesowe organu administracji publicznej* [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym, Tom II, cz. 3*, Warszawa 2021, s. 762-763.

⁹⁷⁴ Ibidem, s. 764.

pozyskania uwierzytelnionych kopii z akt sprawy⁹⁷⁵. Gwarancja wglądu w akta sprawy jest zatem łączona także z zasadą jawności, która jednocześnie uznawana jest za zasadę wywodzącą się m. in. z zasady z art. 10 k.p.a.⁹⁷⁶ Zdaniem J. Wegner „udostępnianie akt stronie stanowi element realizacji (...) zasady czynnego udziału w postępowaniu”⁹⁷⁷. Również E. Sławińska-Tomtała wskazała, że zasada czynnego udziału strony znajduje odbicie właśnie w art. 73 k.p.a.⁹⁷⁸ W opinii M. Błachuckiego sam dostęp do akt sprawy odgrywa istotną rolę w zagwarantowaniu stronie prawa z art. 10 k.p.a., albowiem dostęp do akt sprawy jest elementem prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu – prawo (tu: uprawnienie) dostępu do akt sprawy służy stronie, daje jej możliwość kontroli przebiegu procedury i przeprowadzanych dowodów, a także wyrażania własnego zdania⁹⁷⁹. Możliwość wglądu w akta sprawy jest jednocześnie stawiana na równi z warunkiem *sine qua non* rzetelnego postępowania⁹⁸⁰. Powyższe niewątpliwie potwierdza, że analizowane w niniejszej rozprawie uprawnienie strony ma swoje źródło właśnie w zasadzie czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Tym samym fakt wywodzenia powyższego uprawnienia ze wspomnianej zasady nie może być kwestionowany.

Jako że do udostępniania stronom postępowania akt sprawy obowiązany jest każdy organ administracji publicznej prowadzący postępowanie oraz będący w ich posiadaniu (a zatem zarówno organ prowadzący postępowanie w pierwszej instancji, jak i organ prowadzący postępowanie w instancji drugiej), brak jest konieczności osobnego rozpatrywania opisywanego uprawnienia kolejno w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w instancji drugiej⁹⁸¹. Uprawnienie to w obu instancjach wygląda bowiem tak samo, choć – co już wskazywano – postępowanie dowodowe w drugiej instancji doznaje pewnych ograniczeń. Również we wcześniejszej części pracy podkreślono, że wszelkie opisywane uprawnienia rozpatrywane z perspektywy strony ogólnego postępowania administracyjnego będą odnosić się także do podmiotów działających na prawach strony. Tak też jest

⁹⁷⁵ J. Malanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 73, pkt I, ppkt 1.

⁹⁷⁶ A. Kędzior, *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 40-54, dostępne w: Lex 2022, pkt 11.

⁹⁷⁷ J. Wegner, *Udostępnianie akt* [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 430.

⁹⁷⁸ E. Sławińska-Tomtała, *Udostępnianie akt w postępowaniu administracyjnym*, Legalis 2020, akapit pierwszy.

⁹⁷⁹ M. Błachucki, *Dostęp do akt sprawy administracyjnej na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego a dostęp do informacji publicznej znajdującej się w aktach sprawy administracyjnej* [w:] E. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010, s. 135.

⁹⁸⁰ J. Wojnowska-Radzińska, *Dostęp cudzoziemca do akt w postępowaniu w przedmiocie zobowiązania do powrotu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2019, nr 1, s. 60.

⁹⁸¹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 73, pkt I, ppkt 4.

w przypadku uprawnienia strony do uzyskania dostępu do akt sprawy⁹⁸². Analiza omawianego uprawnienia w zakresie, w jakim dotyczyłoby ono innych podmiotów wykraczałaby natomiast poza ramy przedmiotowej pracy.

W ramach dostępu do akt sprawy J. Małanowski w zakresie uprawnienia głównego strony do uzyskania dostępu do akt sprawy wymienił uprawnienie szczegółowe do: 1) przeglądania akt; 2) sporządzenia notatek, kopii i odpisów; 3) żądania uwierzytelnienia sporządzonych odpisów z akt sprawy; 4) żądania wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów (w przypadku pkt 3) i 4) istnieje konieczność uzasadnienia powyższego ważnym interesem strony)⁹⁸³. Analogiczne elementy konstrukcje prawa (tu: uprawnienia) dostępu do akt sprawy wymienił również G. Łaszczyca, dzieląc je na: 1) prawo wglądu w akta sprawy, 2) prawo do sporządzania notatek, kopii lub odpisów z akt sprawy, 3) prawo do żądania uwierzytelnienia odpisów lub kopii z akt sprawy, a także 4) prawo do żądania wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów⁹⁸⁴. Przedstawiony zbiór uprawnień strony w zakresie dostępu do akt sprawy jest wyczerpujący, natomiast sama możliwość dokonania niektórych z wymienionych czynności w systemie teleinformatycznym (*vide*: art. 73 § 3 k.p.a.) oceniania jest już jedynie jako technika realizacji uprawnień, z czym należy się zgodzić⁹⁸⁵. Czym innym są bowiem uprawnienia wynikające z analizowanego przepisu, a czym innym sposoby (techniki) ich realizacji.

Z przedstawianego w literaturze prawniczej podziału już na pierwszy rzut oka wyłania się grupa uprawnień szczegółowych przysługujących stronie ogólnego postępowania administracyjnego w prowadzonym postępowaniu dowodowym. Ten sam zbiór uprawnień wynika wprost z treści art. 73 k.p.a. Analizowane w niniejszym podrozdziale uprawnienie główne dostępu do akt sprawy jest uprawnieniem składającym się z szeregu uprawnień szczegółowych. Tym samym na potrzeby niniejszej pracy – przy uwzględnieniu przedstawianego w literaturze prawniczej podziału – przyjąć należy, iż uprawnienie główne do uzyskania dostępu do akt sprawy dzieli się na następujące uprawnienia szczegółowe: 1) uprawnienie do wglądu do akt sprawy (przeglądania akt), 2) uprawnienie do utrwalenia akt sprawy w drodze notatek, fotokopii/kserokopii (sfotografowanie/skserowanie akt) i odpisów, 3) uprawnienie do uzyskania uwierzytelnionych odpisów lub kopii z akt sprawy (co obejmuje uwierzytelnienie istniejących odpisów lub kopii oraz żądanie wydania

⁹⁸² R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, at. 73, pkt 1, ppkt 5.

⁹⁸³ J. Małanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 73, pkt II, ppkt 2.

⁹⁸⁴ G. Łaszczyca, *Czynności procesowe...*, Warszawa 2021, s. 763.

⁹⁸⁵ *Ibidem*, s. 764-774.

odpisów uwierzytelnionych). Zaproponowany podział różni się od podziałów przedstawianych w doktrynie jedynie tym, iż grupuje on uprawnienia zgodnie z kryterium treściowym, lecz przy uwzględnieniu aspektu technicznego. Niektóre z uprawnień mogą bowiem zostać zrealizowane samodzielnie przez stronę postępowania, inne natomiast wymagają czynności organu administracji publicznej (strona postępowania może np. sama zrobić zdjęcia akt sprawy i w ten sposób utrwalić ich zawartość, ale sama już nie uwierzytelnia sporządzonego odpisu). Uprawnienia polegające na wglądzie do akt różnią się także od uprawnień polegających na utrwalaniu treści tych akt, choć, co wyraźnie należy podkreślić, niektóre z przedstawionych uprawnień mogą być realizowane jedynie łącznie (np. strona postępowania nie zrobi zdjęć aktom postępowania jeżeli nie uzyska do nich fizycznego dostępu, a więc jeżeli nie uzyska wglądu do tych akt i wgląd ten nie zostanie jej zapewniony). Z uwagi na ten techniczny punkt widzenia, podział uprawnień dokonany w niniejszej pracy nieznacznie różni się od podziału prezentowanego w doktrynie. Tym samym mając na względzie przedstawiony podział, w pierwszej kolejności należy odnieść się do uprawnienia szczegółowego strony do wglądu do akt sprawy (przeglądania akt).

Uprawnienie strony do przeglądania akt należy uznać za zasadnicze uprawnienie szczegółowe wywodzące się z art. 73 k.p.a. Dopiero możliwość zapoznania się z aktami sprawy pociąga za sobą dalsze uprawnienia szczegółowe, realizowane w ramach wspomnianego przepisu. Zdaniem E. Klat-Górskiej „udostępnianie akt staje się środkiem zapoznania się przez stronę (lub jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika) z treścią zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego”⁹⁸⁶. W pełni podzielić należy pogląd, zgodnie z którym przysługujące stronie prawo do przeglądania akt sprawy dotyczy każdego stadium postępowania i wiąże się z możliwością strony do uzyskania informacji o podejmowanych przez organ w sprawie czynnościach, jak również o ich kolejności⁹⁸⁷. Warto podkreślić, że w k.p.a. ustawodawca nie przewidział definicji „akt sprawy”, co pozwala na przyjęcie, że stanowią one dokumentację zebraną w trakcie postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ administracji publicznej, będącą w istocie materiałem dowodowym (składającym się między innymi z pism stron postępowania, adnotacji, protokołów i innych dokumentów np. w postaci notatek, rysunków, fotokopii itp.), kluczowym dla rozpatrzenia oraz rozstrzygnięcia sprawy i określenia pozycji procesowej

⁹⁸⁶ E. Klat-Górska, *Udostępnianie akt* [w:] E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018, s. 395.

⁹⁸⁷ *Ibidem*, s. 397.

strony danego postępowania⁹⁸⁸. Samo pojęcie akt jest łączone przez k.p.a. z konkretną, zindywidualizowaną sprawą⁹⁸⁹. W konsekwencji uprawnienie strony do przeglądania akt pozwala jej na zaznajomienie się zarówno z podjętymi już przez organ administracji publicznej czynnościami, jak również ze stanowiskiem innych stron postępowania. Uprawnienie to należy w każdym przypadku traktować jako punkt wyjściowy dla dalszych czynności strony, związanych (bezpośrednio lub pośrednio) z udostępnianiem jej akt sprawy. W istocie dopiero powzięcie informacji o tym, jaka jest treść materiału dowodowego (a zatem co obecnie znajduje się w aktach sprawy) oraz jakie są stanowiska pozostałych uczestników postępowania pozwalają stronie na przedsięwzięcie adekwatnych czynności, zmierzających np. do wzbogacenia materiału dowodowego o istotne dokumenty. To zaś prowadzi do wniosku, że udostępnianie akt stronie wiąże się po prostu z możliwością ułatwienia jej kontroli prowadzonego postępowania⁹⁹⁰. Pogląd ten należy oczywiście podzielić – dopiero rzeczywista świadomość strony o tym, na jakim etapie jest postępowanie i co składa się na materiał dowodowy pozwala jej na aktywną partycypację (co zaś tworzy możliwość pełniejszej realizacji zasady z art. 10 k.p.a.). Dlatego też możliwość wglądu w akta sprawy i powiązana z tym świadomość strony o takiej możliwości jest istotnym elementem procedury administracyjnej.

Skoro strona dysponuje konkretnymi uprawnieniami, to logiczną konsekwencją ich istnienia jest również istnienie obowiązków po stronie organu administracji publicznej. Jak wskazano na początku niniejszej pracy uprawnienia przysługujące stronie, a wynikające z zasady czynnego udziału strony są skorelowane z obowiązkami organu. Ta zależność rozciąga się na poszczególne uprawnienia główne i szczegółowe właściwe postępowaniu dowodowemu i znajdujące swoje źródło we wspomnianej zasadzie. Każde z tych uprawnień rodzi konkretne obowiązki po stronie organu administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że strona musi mieć możliwość wpływu na całość postępowania, a zatem także na postępowanie prowadzone w drugiej instancji, jako że „udział strony w postępowaniu poprzedzającym wydanie każdej decyzji jest (...) udziałem w tworzeniu (...) decyzji”⁹⁹¹. Stąd też postępowanie wyjaśniające nie powinno być oceniane jako postępowanie o charakterze wstępnym, obowiązujące tylko w postępowaniu przed organem pierwszej

⁹⁸⁸ H. Knysiak-Sudyka, *Udostępnianie akt* [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 536.

⁹⁸⁹ G. Łaszczycza, *Zasady tworzenia (prowadzenia) akt sprawy* [w:] *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2014, pkt 3.7.

⁹⁹⁰ O. Bujkowska, *Szczegółowe przepisy k.p.a. służące ochronie sytuacji strony w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji administracyjnej* [w:] *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984, s. 91.

⁹⁹¹ *Ibidem*, s. 91.

instancji⁹⁹². Tym samym również uprawnienia skorelowane z postępowaniem dowodowym powinny być właściwe obu instancjom, choć w obu instancjach mogą znajdować zastosowanie w innym zakresie. Tak jednak nie jest w przypadku uprawnienia strony związanego z dostępem do akt sprawy. Oczywistym jest, że do udostępniania akt sprawy stronom ogólnego postępowania administracyjnego zobowiązany jest każdy organ administracji publicznej, który jest w posiadaniu tych akt, co oznacza, że jest to zarówno organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w pierwszej i drugiej instancji, ale także inne organy, tj. organ działający w oparciu o art. 106 k.p.a., art. 52 k.p.a., czy też organ drugiej instancji działający na podstawie art. 136 k.p.a.⁹⁹³ Na organach administracji publicznej ciąży obowiązek udostępniania akt sprawy w trakcie całego postępowania, jak również po jego zakończeniu⁹⁹⁴. Aktualne brzmienie art. 73 k.p.a. nie ogranicza tej możliwości jedynie do postępowania będącego w toku. Co więcej, organ musi umożliwić stronie skorzystanie z uprawnień na każdym etapie i w każdym stadium postępowania, a dostęp do akt sprawy powinien być realizowany na bieżąco, bez zbędnej zwłoki⁹⁹⁵. To także oznacza, że do udostępnienia akt postępowania organ administracji publicznej jest zobowiązany również wówczas, gdy prowadzone przed nim postępowanie jest zawieszona⁹⁹⁶. Organy administracji publicznej muszą rozpoznać wniosek strony w przedmiocie udostępnienia jej akt sprawy, natomiast samo prawo strony dotyczące wglądu do akt sprawy (a – na marginesie – także do sporządzania odpisów) nie wiąże się z koniecznością spełnienia konkretnego warunku (*ergo* przedstawiania szczególnych okoliczności), co oznacza, że organy po prostu muszą te akta stronom udostępniać⁹⁹⁷. A. Wróbel słusznie zauważył, że skorzystanie przez stronę z jednego z uprawnień z art. 73 k.p.a. nie może być łączone z pozbawieniem jej możliwości realizacji pozostałych żądań⁹⁹⁸. Zdaniem wspomnianego autora z art. 73 § 3 k.p.a. wynika również obowiązek umożliwienia stronie wglądu w akta sprawy, które zawarte są w systemie teleinformatycznym

⁹⁹² O. Bujkova, *Szczegółowe przepisy...*, Warszawa 1984, s. 92.

⁹⁹³ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 73, pkt I, ppkt 4.

⁹⁹⁴ Sformułowanie „w każdym stadium postępowania” powinno być rozumiane szeroko, zob. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 2679/11, CBOSA.

⁹⁹⁵ E. Klat-Górska, *Udostępnianie akt...*, Gdańsk 2018, s. 398-400.

⁹⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2772/15, CBOSA.

⁹⁹⁷ H. Knysiak-Molczyk, *Czynności techniczno-procesowe postępowania administracyjnego* [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, Lex 2013, pkt 2, ppkt 2.2.

⁹⁹⁸ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2022, art. 73, pkt 3.

(co pociąga za sobą także obowiązek zapewnienia stronie możliwości sporządzenia z tych akt notatek, kopii oraz odpisów)⁹⁹⁹.

W doktrynie wskazuje się, iż uprawnienie strony do przeglądania akt nie może być również reglamentowane czasowo (co oznacza wyznaczenie przez organ administracji publicznej określonego czasu na wgląd w akta sprawy)¹⁰⁰⁰. W rzeczywistości jednak wyznaczenie terminu na zapoznanie się z aktami sprawy jest częstą praktyką organów administracji publicznej (najczęściej o takiej możliwości strony są informowane przed wydaniem decyzji). Nie ulega wątpliwości, że muszą istnieć jakieś ramy czasowe postępowania i z tej perspektywy działanie organów administracji publicznej polegające na wyznaczaniu stronom terminu na zapoznanie się z aktami sprawy przed wydaniem decyzji jest uzasadnione (organy administracji publicznej w ten sposób sygnalizują stronom postępowania, że mogą one – jeszcze zanim zostanie wydana decyzja administracyjna – zapoznać się ze zgromadzonymi dokumentami i zająć stanowisko w sprawie). Niemniej jednak fakt wyznaczania tego terminu nie może wpływać na ograniczanie stronom dostępu do akt sprawy po jego upływie (wszak strony mogą korzystać ze swojego uprawnienia także po zakończeniu postępowania). Aktualnym i widocznym problemem jest wyznaczanie stronom przez organy administracji publicznej zbyt krótkich terminów na zapoznanie się z aktami sprawy i tym samym na przedstawienie końcowego stanowiska w sprawie. Zdarza się przecież, że strony nie mieszkają w miejscowości, w której siedzibę ma organ administracji publicznej prowadzący postępowanie, co rodzi spore problemy organizacyjne. W takich sytuacjach – szczególnie, gdy mamy do czynienia z osobami, które nie są reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników i/lub które nie mogą pozwolić sobie na skorzystanie z ich pomocy – termin siedmiu dni jest stanowczo zbyt krótki. W każdym przypadku musi bowiem chodzić o rzeczywistą możliwość zapewnienia stronie skorzystania z jej uprawnień. Wystarczające byłoby wyznaczenie dłuższego terminu (np. czternastu dni), co jednak w praktyce rzadko występuje, nawet pomimo braku załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej w ustawowych terminach.

Jako że zgodnie z art. 73 § 1a k.p.a. czynności dotyczące wglądu w akta sprawy oraz sporządzenia z tych akt notatek, kopii i odpisów dokonywane są w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika organu, to organ administracji publicznej musi zapewnić stronie przestrzeń do skorzystania z przysługujących jej uprawnień

⁹⁹⁹ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2024, art. 73, pkt 16.

¹⁰⁰⁰ G. Łaszczycza, *Czynności procesowe...*, Warszawa 2021, s. 763.

oraz zagwarantowania w tym czasie i przy tych czynnościach obecności upoważnianego pracownika. Co więcej, akta sprawy muszą być prowadzone w sposób rzetelny (umożliwiający powzięcie informacji o tym, jakie czynności zostały podjęte w sprawie oraz jaka była ich kolejność), zaś sytuacja, w której w aktach sprawy brakowałoby istotnych pism (w tym przede wszystkim składanych przez stronę) jest niedopuszczalna¹⁰⁰¹. Z. Kmieciak słusznie zauważył, że udostępnienie akt sprawy oznacza udostępnienie w zasadzie wszelkich akt mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, co obejmuje także dokumentację dotyczącą czynności wstępnych¹⁰⁰². Organ administracji publicznej nie może zatem czynić żadnych ograniczeń w zakresie materiałów, z którymi strona może się zapoznać – zaznajomienie obejmuje całość dokumentacji stanowiącej akta sprawy, przy czym za odrębną sytuację należy uznać tę przewidzianą w art. 74 k.p.a.¹⁰⁰³ Art. 73 k.p.a. nie będzie miał bowiem zastosowania do akt sprawy, w których zawarte są informacje niejawne („tajne”, „ściśle tajne”), jak również do akt wyłączonych z możliwości wglądu ze względu na ważny interes państwowy. To zaś oznacza, że strona zostanie pozbawiona możliwości przeglądania akt sprawy, które zawierają informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne” lub które zostały wyłączone z wglądu z uwagi na wystąpienie ważnego interesu państwowego nawet, jeśli konieczność ich przejrzania będzie uzasadniona ważnym interesem tej strony¹⁰⁰⁴. Jeśli natomiast chodzi o „ważny interes państwowy”, to w kompetencji organu administracji publicznej leży interpretacja i ocena jego wystąpienia w konkretnej sprawie¹⁰⁰⁵. W doktrynie obecne są głosy, zgodnie z którymi organ oceniając istnienie „ważnego interesu państwowego” w konkretnej sprawie działa w ramach uznania administracyjnego i jest jednocześnie zobowiązany do wskazania konkretnego ważnego interesu, z uwagi na który wyłączy ustawową możliwość strony¹⁰⁰⁶. Z drugiej strony wskazano, że oceniając potrzebę ochrony „ważnego interesu państwowego” organy administracji publicznej nie działają w ramach swobodnego uznania administracyjnego, albowiem muszą dokonać wykładni konkretnej normy prawnej¹⁰⁰⁷. Ł. Kierznowski zwrócił uwagę na problematykę związaną

¹⁰⁰¹ E. Klat-Górska, *Udostępnianie akt...*, Gdańsk 2018, s. 397.

¹⁰⁰² Z. Kmieciak, *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2008, nr 2, s. 95-107, teza 2, dostępny w: Lex (dostęp z dnia 4 lutego 2022 r.).

¹⁰⁰³ E. Klat-Górska, *Udostępnianie akt...*, Gdańsk 2018, s. 401.

¹⁰⁰⁴ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 74, pkt 2. W komentarzu odnieszono się do dawnej kategorii pojęciowej „tajemnicy państwowej”, którą następnie zastąpiono pojęciami informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”.

¹⁰⁰⁵ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2021, art. 74, pkt 2.

¹⁰⁰⁶ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 74, pkt 4.

¹⁰⁰⁷ Tak w wyroku NSA z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 872/18, CBOSA oraz w wyroku NSA z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 1042/21, CBOSA.

z ujmowaniem „ważnego interesu państwowego” w kontekście swobodnego uznania administracyjnego, ale biorąc pod uwagę zaprezentowane orzecznictwo (w tym także pogląd B. Adamiak¹⁰⁰⁸) przyjąć należy, że organ administracji publicznej oceniając wystąpienie wspomnianej przesłanki nie działa w ramach swobodnego uznania administracyjnego¹⁰⁰⁹. Co prawda w powołanych orzeczeniach nie stwierdzono wprost, że działanie to nie stanowi w ogóle formy uznania administracyjnego (które w zasadzie może wiązać się także z koniecznością wykładni normy prawnej w konkretnym stanie faktycznym i poruszania się w przestrzeni rozumienia tej normy) – wszak odniesiono się tylko do pojęcia „swobodnego uznania”. Ustalanie „ważnego interesu państwowego” oczywiście nie jest działaniem niezwiązanym prawem, które można byłoby uznać za swobodne. Samo zaś określanie uznania administracyjnego jako działania swobodnego nie jest raczej właściwe, bo w każdym przypadku uznanie administracyjne powinno mieścić się w jakichś ramach prawnych¹⁰¹⁰. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w doktrynie wskazuje się, że w przypadku oparcia decyzji administracyjnej (*ergo* także postanowienia) na uznaniu administracyjnym, ustalenie konsekwencji prawnych danego stanu faktycznego jest pozostawione organowi¹⁰¹¹. Art. 74 § 1 k.p.a. w zasadzie wyborów takich nie pozostawia, ponieważ jednoznacznie określa okoliczności, w których dostęp do akt sprawy (ze wszelkimi związanymi z nim uprawnieniami szczegółowymi) zostaje wyłączony. To nie niweluje pewnego rodzaju luzu decyzyjnego, który organy administracji publicznej nadal mają i który – w tym konkretnym przypadku – pozwala im na ocenę, czy występuje „ważny interes państwowy”, czy też nie. Ten luz decyzyjny sprowadza się jednak do wykładni, w związku z czym należałoby zgodzić się z poglądem G. Łaszczycy, który wskazuje, że pojęcie „ważnego interesu prawnego” w zasadzie mieści się „w hipotezie normy prawnej, a nie w sferze skutku prawnego”, natomiast organ administracji publicznej nie ma możliwości swobodnego ukształtowania samego postanowienia opartego na powołanym przepisie, stąd też odmowa dostępu do akt sprawy nie może być oparta na uznaniu administracyjnym¹⁰¹². W literaturze przedmiotu wskazuje się, że uznanie następuje wówczas, gdy dochodzi do ustalania konsekwencji prawnych, co oznacza, że poza jego zakresem znajduje się swoboda „towarzysząca

¹⁰⁰⁸ B. Adamiak [w] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 74, pkt 8.

¹⁰⁰⁹ Ł. Kierznowski, *Ograniczenie dostępu do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym na gruncie art. 74 k.p.a.*, „Studia Prawnicze i Administracyjne”, 2015, nr 14 (4), s. 41.

¹⁰¹⁰ M. Jędrzejczak, *Koncepcje ograniczające swobodę organu w ramach uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny”, 2012, nr 3, s. 3-4.

¹⁰¹¹ *Ibidem*, s. 7.

¹⁰¹² G. Łaszczycyca, *Udostępnianie akt sprawy* [w:] *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2014, pkt 6.9, ppkt 6.9.2.

interpretacji tekstu prawnego (...)”¹⁰¹³. Natomiast wyrażenia, których desygnaty są pojęciami niedookreślonymi zawierają się w hipotezach norm prawnych, podczas gdy uznanie dotyczy dyspozycyjnego elementu tych norm¹⁰¹⁴. „Ważny interes państwowy” nie znajduje się w części dyspozycyjnej omawianego przepisu. Co więcej, skoro uznanie administracyjne ma miejsce na etapie, w którym ustalane są konsekwencje prawne (czyli na ostatnim etapie stosowania prawa zgodnie z przedstawianym na początku pracy modelem), a wykładnia pojęcia powinna występować na etapie wcześniejszym (subsumpcji), to założenie, że organ administracji publicznej działa w ramach uznania administracyjnego nie koresponduje z przebiegiem procesu konkretyzacji pojęcia „ważnego interesu państwowego”. Konkretyzacja (indywidualizacja) tego pojęcia sprowadza się raczej do jego wykładni w świetle konkretnego stanu faktycznego danej sprawy (czyli po prostu oceny, czy w konkretnej sprawie zachodzi przedmiotowy interes). Należy bowiem mieć na względzie, że art. 74 k.p.a. przewiduje sytuację szczególną, w której odmowa udostępnienia akt sprawy przez organ administracji publicznej uznawana jest za uzasadnioną. Częstotliwość sytuacji wyłączających uprawnienia wynikające z zasady z art. 10 k.p.a. (a za taką sytuację należy uznać tę przewidzianą w art. 74 k.p.a.) nie może być zbyt wysoka. W każdym jednak przypadku odmowa udostępnienia akt sprawy (a tym samym ograniczenie związanych z tym dostępem uprawnień szczegółowych) następuje w drodze postanowienia, które strona może w razie potrzeby kwestionować wnosząc zażalenie (art. 74 § 2 k.p.a.).

O ograniczeniu dostępu do akt sprawy pisał J. Chlebny, wskazując, że choć prawo związane z możliwością zapoznania się z pełnymi aktami sprawy administracyjnej stanowi zasadniczą gwarancję procesową, to jednak może doznawać pewnych ograniczeń w przypadku opatrzenia akt klauzulą „tajne” oraz „ściśle tajne”, a także przez wzgląd na ważny interes państwowy, o którym jest mowa w art. 74 § 1 k.p.a.¹⁰¹⁵ W tym kontekście należy mieć na względzie także treść ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁰¹⁶. Wspomniany autor wskazał, że interpretacja pojęć „tajne” oraz „ściśle tajne” musi następować w oparciu o art. 5 ust. 1 i 2 wspomnianej ustawy¹⁰¹⁷. J. Chlebny zwrócił

¹⁰¹³ M. Jaśkowski, *Sądowa kontrola interpretacji i stosowania zwrotów szacunkowych przez instytucje wspólnotowe* [w:] C. Mik (red.), *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 119.

¹⁰¹⁴ Z. Kmieciak, M. Grzeszczuk, E. Streit-Browarna, *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius”, 2016, tom 63, nr 2, s. 224.

¹⁰¹⁵ J. Chlebny, *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo”, 2014, nr 10, s. 98.

¹⁰¹⁶ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 756 z późn. zm.

¹⁰¹⁷ J. Chlebny, *Odmowa dostępu...*, „Państwo i Prawo”, 2014, nr 10, s. 98. Tak samo J. Wojnowska-Radzińska, por. J. Wojnowska-Radzińska, *Dostęp cudzoziemca do akt w postępowaniu w przedmiocie zobowiązania do powrotu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2019, nr 1, s. 60.

szczególnej uwagę na to, że ograniczenie wglądu do akt sprawy w sprawach określonego rodzaju powoduje powstanie ograniczeń w uprawnieniach strony do czynnego udziału w postępowaniu (np. poprzez uniemożliwienie stronie uzyskania wglądu do uzasadnienia faktycznego decyzji w sprawach dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa)¹⁰¹⁸. Natomiast w polskim ustawodawstwie brak jest przepisów, które pozwalałyby na pogodzenie pozostających w sprzeczności interesów w postaci prawa strony do wglądu do akt oraz konieczności ochrony informacji o charakterze niejawnym¹⁰¹⁹. Z kolei opatrzenie dokumentów klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” jest bezwzględną przesłanką do odmowy umożliwienia stronie przeglądania tych akt, a zatem organy administracji publicznej są związane tym obowiązkiem¹⁰²⁰. I choć samo prawo dostępu do akt sprawy ma swoje źródło w Konstytucji RP (*vide*: art. 51 ust. 3 Konstytucji RP), to nie stanowi prawa bezwzględnego¹⁰²¹. Jeżeli aktom nadano klauzule przewidziane w art. 74 § 1 k.p.a., to organy administracji publicznej nie mogą badać zasadności nadania tych klauzul. Organy te są jedynie zobligowane do ograniczenia wglądu do akt stronom¹⁰²². Niemniej jednak podzielić należy pogląd A. Słysz, zgodnie z którym ograniczenie wglądu w całe akta sprawy, w sytuacji, gdy tylko niektóre z dokumentów oznaczono jako „tajne” lub jako „ściśle tajne” należałoby ocenić jako nieuzasadnione, ponieważ taka sytuacja przemawiałaby raczej za ograniczeniem dostępu jedynie względem części tych akt¹⁰²³. Na marginesie dodać należy, że w judykaturze wskazywano, iż ograniczenie dostępu strony do akt sprawy oparte na art. 74 § 1 k.p.a., pomimo ograniczania art. 10 k.p.a., ma charakter wyjątkowy, ponieważ wiąże się z ochroną interesu Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem wartości uznawanej za nadrzędną, także względem prawa strony do czynnego udziału¹⁰²⁴. Ograniczenie to nie jest zatem nieuzasadnioną ingerencją w prawa strony¹⁰²⁵. Należy jednak pamiętać, że art. 74 § 1 k.p.a. nie może podlegać wykładni rozszerzającej¹⁰²⁶. To zaś prowadzi do wniosku, że dostęp do akt sprawy i wszelkie związane z tym dostępem uprawnienia szczegółowe stanowią regułę, od której odstępstwa są dopuszczalne tylko w sytuacjach

¹⁰¹⁸ J. Chlebny, *Odmowa dostępu...*, „Państwo i Prawo”, 2014, nr 10, s. 99.

¹⁰¹⁹ *Ibidem*, s. 105.

¹⁰²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1949/15, CBOSA.

¹⁰²¹ Ł. Kierznowski, *Ograniczenie dostępu...*, „Studia Prawnicze i Administracyjne”, 2015, nr 14 (4), s. 39.

¹⁰²² *Ibidem*, s. 40.

¹⁰²³ A. Słysz [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom. II*, Lex 2020, art. 74, pkt I, ppkt 1.

¹⁰²⁴ Wyrok WSA z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 3739/15, CBOSA.

¹⁰²⁵ Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2271/16, CBOSA.

¹⁰²⁶ H. Knysiak-Molczyk, *Czynności techniczno-procesowe postępowania administracyjnego* [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, Lex 2013, pkt 2, ppkt 2.3.

przewidzianych ustawą i jako takie powinny być wyjątkiem. Jeżeli jednak ustawowe ograniczenia występują, to organy administracji publicznej są zobowiązane do ich przestrzegania, nawet kosztem uprawnień stron ogólnego postępowania administracyjnego.

Zdaniem A. Paducha ograniczenie dostępu do akt sprawy może również wynikać z art. 10 § 2 k.p.a. (który zostanie omówiony w dalszej części pracy), jako że sytuacja, w której umożliwienie wglądu w akta sprawy byłoby sprzeczne z ochroną interesów określonych w art. 10 § 2 k.p.a. przemawiałaby za odstąpieniem od udostępnienia tych akt¹⁰²⁷. Pogląd ten należy podzielić, ponieważ skoro zakładamy, że dostęp do akt sprawy jest powiązany z zasadą z art. 10 k.p.a., to kiedy zasada ta jest ograniczana, ograniczane są także uprawnienia główne i szczegółowe z nią powiązane. To dotyczy także sytuacji, w których ograniczenia dotyczące tytułowej zasady nie znajdują oparcia w ustawie i wynikają jedynie z błędów proceduralnych popełnionych przez organy administracji publicznej. Niestety nadal w praktyce spotkać można się z trudnościami w dostępie do akt sprawy. Taka sytuacja może wystąpić np. z uwagi na istnienie w aktach sprawy danych osobowych innych osób. Niemniej jednak sam fakt istnienia tych danych nie może ograniczać uprawnienia strony do uzyskania dostępu do akt sprawy. Rzecz jasna organ administracji publicznej – jak każdy podmiot przetwarzający dane – powinien mieć na względzie konieczność ochrony danych osobowych, jednakże przyjmuje się, że przetwarzanie danych osobowych przez organy administracji publicznej odbywa na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych, dalej jako **RODO**)¹⁰²⁸. Pomimo, że obowiązki informacyjne związane z RODO zostały także inkorporowane do treści k.p.a. (*vide*: art. 2a k.p.a.), to pracownicy organów administracji publicznej wciąż zasłaniają się koniecznością zanonimizowania danych osobowych przed udostępnieniem akt sprawy stronie, choć w istocie potrzeba taka nie istnieje (chyba, że chodzi o przypadek z art. 73 § 1b k.p.a. w związku z art. 236 § 2 k.p.a.), a strona powinna mieć zagwarantowany dostęp do całości akt sprawy – bez dokonywania wyłączeń w sytuacji, gdy ustawa stanowi inaczej. Sam ustawodawca wskazał przecież, iż „przedmiotem postępowań uregulowanych w k.p.a. nie jest ochrona danych osobowych (jako prawo) lecz realizacja obowiązków nałożonych na organ administracji publicznej w postaci wydania decyzji

¹⁰²⁷ A. Paduch, *Dostęp do akt administracyjnych jako prawo strony*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2021, nr 5 (98), s. 65.

¹⁰²⁸ Dz. Urz. UE z 2016 r., L nr 119, s. 1.

administracyjnej”¹⁰²⁹. Być może znacznym ułatwieniem proceduralnym byłaby aktualizacja przepisów k.p.a. tak, aby określały one sposób przechowywania w aktach sprawy danych osobowych stron postępowania i podmiotów trzecich. Takie dane jak imię i nazwisko, adres zamieszkania, pesele, numery dowodów osobistych, numery telefonów i adresy e-mail mogłyby zostać wyodrębnione do innego tomu akt. I choć w większości przypadków (lecz nie zawsze) są to informacje drugorzędne z perspektywy interesu strony postępowania, to i tak powinny być udostępniane stronie w ramach realizacji uprawnienia z art. 73 § 1 k.p.a. Co równie istotne, definicja przyjęta w art. 4 pkt 1) RODO jasno wskazuje, że katalog danych osobowych jest znaczenie bogatszy, a tym samym nie tylko wyżej wymienione zbiory informacji mogą być danymi osobowymi w rozumieniu RODO. O ile jednak udostępnianie danych osobowych podmiotów trzecich może rodzić wyraźne wątpliwości, o tyle udostępnianie danych osobowych stron postępowania jest w zasadzie immanentną częścią procedury. Dane te funkcjonują w pismach czy chociażby w dokumentacji technicznej. Tym samym nawet, gdyby doszło do nowelizacji przepisów k.p.a., a w następstwie powyższego do wyodrębniania pewnej kategorii danych osobowych do innego tomu akt, wciąż mogłyby powstawać sytuacje, w których dochodziłoby do bezpodstawnej odmowy udostępnienia akt sprawy (lub ich części) stronie postępowania przez pracowników administracji publicznej. W takim ujęciu problem faktyczny związany z ograniczaniem dostępu do akt sprawy stronom postępowania powinien być raczej usuwany poprzez zwiększanie świadomości wśród pracowników administracji publicznej co do podstaw i prawnej dopuszczalności tego typu udostępniania. Ponownie podkreślić należy, że organ administracji publicznej przetwarzając dane osobowe podmiotów w toku prowadzonego postępowania działa na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) RODO.

W praktyce rzeczywiste trudności w dostępie do akt sprawy wynikają również z samej postawy pracowników administracji publicznej, którzy utrudniają stronom postępowania dostęp do akt sprawy z różnych powodów, np. wobec wskazywania przez stronę niedogodnego dla pracownika organu terminu na zapoznanie się z aktami sprawy. Taka praktyka musi być zawsze oceniana krytycznie, ponieważ to rolą organu administracji publicznej jest stworzenie stronie postępowania takich warunków, w jakich będzie ona mogła realizować swoje ustawowe uprawnienia. Należy przypomnieć, że to organ administracji publicznej jest bezpośrednim adresatem tytułowej zasady i to na nim spoczywają konkretne obowiązki proceduralno-techniczne, od których wypełniania nie może się uchylać. Czym

¹⁰²⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679 (druk sejmowy 3050, s. 12).

innym jest bowiem ustalanie zasad wzajemnego współdziałania strony postępowania z organem administracji publicznej, a czym innym tworzenie stronom przez organy administracji publicznej jedynie pozornych uprawnień proceduralnych.

Warto również zauważyć, że postępowanie administracyjne może być jawne w pełnym zakresie lub doznawać pewnych ograniczeń zależnie od kategorii uczestników tego postępowania¹⁰³⁰. Regulacja przewidziana w art. 73-74 k.p.a. odnosi się jednak do jawności względnej wewnętrznej¹⁰³¹. Tym samym ograniczenia odnoszące się do jawności względnej zewnętrznej postępowania nie zostaną omówione przez wzgląd na oczywiście uprawnioną kategorię podmiotów wskazaną w niniejszej pracy. W każdym jednak przypadku jawność, wyrażającą się właśnie w dostępności akt, wynika m.in. z art. 10 k.p.a.¹⁰³² Nawet poufność danych, które mogą być objęte tajemnicą przedsiębiorstwa pozostaje drugorzędna względem prawa strony z art. 10 k.p.a. i powiązanego z nim prawa dostępu do akt sprawy administracyjnej¹⁰³³.

W dalszej części należy odnieść się do uprawnienia szczegółowego strony do utrwalania akt sprawy w drodze notatek, fotokopii/kserokopii (sfotografowanie/skserowanie akt) i odpisów (art. 73 § 1 k.p.a.). Uprawnienia te wynikają wprost z treści omawianego przepisu i tak naprawdę oznaczają możliwość sporządzania przez stronę postępowania notatek, kopii i odpisów na własny użytek (np. sporządzania przez stronę fotokopii zawartości akt sprawy lub odnotowywania ich istotnych treści na odrębnym, prywatnym dokumencie strony). Omawiane uprawnienia szczegółowe są również oczywistą konsekwencją uprawnienia strony do wglądu do akt sprawy (przeglądania akt sprawy) – strona zapoznając się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym dysponuje możliwością jego utrwalenia na własne potrzeby (np. w celu przygotowania kontrargumentacji). NSA w uchwale z dnia 8 października 2018 r. (sygn. akt I OPS 1/18) wskazał, że samo pozyskiwanie kopii dokumentów z akt sprawy co do zasady może opierać się albo na sporządzeniu tej kopii przez stronę (w obecności pracownika organu administracji publicznej, o czym w dalszej części pracy), albo na jej sporządzeniu przez pracownika oraz doręczeniu sporządzonej kopii stronie (z możliwością obciążenia strony kosztami

¹⁰³⁰ J. Wegner, *Udostępnianie akt...*, Warszawa 2019, s. 430.

¹⁰³¹ H. Knysiak-Sudyka, *Udostępnianie akt...*, Warszawa 2019, s. 536.

¹⁰³² R. Suwaj, *Wybrane instytucje procesowe wywodzące się z procedur sądowych* [w:] *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Lex 2009, pkt 3, ppkt 3.1.

¹⁰³³ P. Brzezicki, *Problematyka kontraktowania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa, w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] A. Kisielewicz, J. P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Lex 2013, s. 71.

sporządzenia kopii dokumentu, a także ewentualnej przesyłki)¹⁰³⁴. Sam dostęp do akt sprawy bez jednoczesnej możliwości utrwalenia treści w nich zawartych nie stwarza gwarancji obrony z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP. W konsekwencji przyjąć należy, że strona ma prawo dokonywania notatek, kopii oraz odpisów w sposób przez siebie przewidziany. To oznacza, że może np. zrobić zdjęcia akt sprawy za pomocą aparatu fotograficznego, w który wyposażony jest jej telefon. Natomiast w przypadku braku możliwości samodzielnego sporządzenia kopii dokumentu z akt sprawy, strona ma prawo zwrócić się do pracownika organu administracji publicznej, w którym udostępniane są dokumenty o sporządzenie stosownej kopii. Powyższych uprawnień nie należy jednak poczytywać jako możliwości bezwzględnego żądania od organu administracji publicznej wykonania kopii i dostarczania ich stronie, ponieważ co do zasady są to uprawnienia pozostawione stronom do ich realizacji¹⁰³⁵. Odrębną kwestią pozostaje przy tym wsparcie techniczne strony w dokonywanych przez nią czynnościach oraz ewentualna kwestia odpłatności za wykonanie kserokopii za sprawą urządzeń i materiałów dostępnych w siedzibie organu administracji publicznej. Zgodnie z treścią uzasadnienia wyroku WSA w Gdańsku z dnia 30 maja 2017 r. (sygn. akt II SA/Gd 222/17), skoro strona ma prawo do sporządzania notatek lub odpisów ze wszystkich pism znajdujących się w aktach sprawy, to nie ma podstaw do odmawiania jej sporządzania tego typu dokumentów przy użyciu kserokopiarki, a także innych urządzeń, które służą do powielania oraz do gromadzenia materiałów i informacji. Jedyny problem sprowadza się do kwestii odpłatności za dokonanie powyższego. Nie powinno natomiast ulegać wątpliwości, że możliwość wykonania kopii przez organ administracji publicznej jest uzależniona zarówno od kwestii technicznych, jak i organizacyjnych tego organu¹⁰³⁶. Jeżeli natomiast organ ten posiada urządzenia umożliwiające wykonanie kopii, to odmowa ich wykonania prowadzi do nierówności stron postępowania (wszak nie każda strona ma możliwości korzystania z urządzeń technicznych pozwalających na samodzielne wykonanie kopii)¹⁰³⁷. W praktyce umożliwienie stronie uzyskania kopii dokumentów może oznaczać także obowiązek sporządzenia kopii przez sam organ (oczywiście jeżeli ma on taką możliwość)¹⁰³⁸. Nie oznacza to jednak, że organ administracji publicznej jest np. zobowiązany do sporządzania określanych przez stronę odpisów dokumentów, a kolejno dostarczania ich

¹⁰³⁴ Uchwała NSA z dnia 8 października 2018 r., sygn. akt I OPS 1/18, ONSAiWSA 2019 nr 1, poz. 1, s. 7.

¹⁰³⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SAB/Łd 65/19, CBOSA.

¹⁰³⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 222/17, CBOSA.

¹⁰³⁷ Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II FSK 837/17, CBOSA.

¹⁰³⁸ E. Klat-Górska, *Udostępnianie akt...*, Gdańsk 2018, s. 399.

tej stronie¹⁰³⁹. Warto podkreślić, że w wyroku NSA z dnia 20 maja 2014 r. (sygn. akt II OSK 2997/12) wyraźnie wskazano, że na organie administracji publicznie nie ciąży obowiązek wykonywania (choćby odpłatnie) kserokopii dokumentów i dostarczania ich stronie, jako że samo utrwalanie wiadomości zawartych w aktach konkretnej sprawy art. 73 § 1 k.p.a. ewidentnie powierza stronie, a nie organowi administracji publicznej¹⁰⁴⁰. Analiza orzecznictwa wskazuje jednak na to, że w judykaturze obecne są dwa główne poglądy – jeden, już wspomniany, zgodnie z którym art. 73 k.p.a. nie stwarza podstaw dla żądania wydania przez organy administracji publicznej kserokopii pism, jako że prawo sporządzania notatek, kopii oraz odpisów pozostaje w gestii stron, a organy administracji publicznej mają zapewniać stronie jedynie możliwość skorzystania z ich uprawnień¹⁰⁴¹ oraz drugi, zgodnie z którym w ramach art. 73 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest sporządzać w sposób wynikający z jego możliwości technicznych oraz organizacyjnych kopie dokumentacji zawartej w aktach sprawy¹⁰⁴². Przy analizie przedmiotowego uprawnienia oczywiście wskazuje się, że wykonawcą jest w tym przypadku strona postępowania, a nie organ administracji publicznej, co jednocześnie powoduje, że organ ten nie jest związany obowiązkiem umożliwienia stronie wykonanie odpisów czy kopii, albowiem nie wynika to ani z przepisów prawa procesowego, ani też z przepisów ustrojowych¹⁰⁴³. Co do zasady z poglądem tym należałoby się zgodzić. Na organach administracji publicznej nie ciąży bowiem tego typu obowiązki (nie wynikają one z żadnych przepisów prawa).

¹⁰³⁹ E. Klat-Górska, *Udostępnianie akt...*, Gdańsk 2018, s. 399-400, gdzie E. Klat-Górska powołała się na wyroki NSA, jednocześnie wskazując, że w myśl między innymi wyroku NSA z dnia 11 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 693/10, Lex nr 595477 odstępianie od ingerencji organu możliwe jest tylko w szczególnych przypadkach. W przywołanym wyroku wskazano, że jeżeli strona nie ma możliwości osobistego zapoznania się z aktami konkretnej sprawy i może to pozbawić ją możliwości obrony jej praw, organ administracji publicznej może skorzystać z dyspozycji art. 52 k.p.a., a tym samym umożliwić stronie zapoznanie się z aktami sprawy w innym organie administracji rządowej lub samorządu terytorialnego. Warto jednak podkreślić, że we wspomnianym wyroku wskazano na możliwość, a nie obowiązek takiego działania. Niemniej jednak nieskorzystanie przez organ administracji publicznej z tego typu możliwości w obliczu obiektywnie istniejących przeszkód, które uniemożliwiałyby stronie postępowania realizację jej praw i uprawnień uznać należałoby za niewłaściwe, szczególnie w sytuacji, gdy strona wystąpiłaby o zastosowanie wskazanego trybu. Warto w tym kontekście podkreślić, że zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 1806/12, Lex nr 1449865 art. 52 k.p.a. nie służy do „przymuszenia” strony, aby ta zapoznała się w konkretny sposób z aktami sprawy, jeżeli to właśnie strona (lub też jej pełnomocnik) nie wystąpi z wnioskiem w tym zakresie. Jeżeli zatem taka sytuacja nie występuje (brak jest stosownego wniosku), podnoszenie naruszenia art. 52 k.p.a. w dalszych trybach należałoby uznać za bezpodstawne.

¹⁰⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2997/12, CBOSA.

¹⁰⁴¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SAB/Łd 65/19, CBOSA czy chociażby wspomniany już wyrok NSA z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2997/12, CBOSA.

¹⁰⁴² Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II FSK 837/17, CBOSA, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 257/19, CBOSA, czy chociażby wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2290/17, CBOSA. Warto jednocześnie podkreślić, że jest to wykładnia zgodna z treścią przytaczanej już uchwały NSA z dnia 8 października 2018 r., sygn. akt I OPS 1/18, ONSAiWSA 2019 nr 1, poz. 1, s. 7 i należy ją podzielić.

¹⁰⁴³ G. Łaszczycza, *Udostępnianie akt...*, Lex 2014, pkt 6.6, ppkt 6.6.3.

Należy jednak zastanowić się, czy w demokratycznym państwie prawa (a zatem w państwie, w którym procedura administracyjna ma być rzetelna) sytuacja, w której obywatele nie mogą uzyskać – w razie oczywistej konieczności – pomocy od organów państwa powinna być akceptowalna. Wydaje się, że taki stan pozostawałby w sprzeczności nie tylko z wykładnią funkcjonalną prawa, ale również ze standardami rzetelnej procedury administracyjnej. W istocie nie chodzi o zbędne wyręczanie stron (bo to z kolei stanowiłoby nadmierne i nieuzasadnione obciążenie organów administracji oraz budżetu państwa), ale o wsparcie ich wówczas, gdy jest to obiektywnie konieczne i możliwe. Dopiero takie ujęcie pozwala na osiągnięcie pewnego *optimum* i za takim rozwiązaniem należałoby się opowiedzieć. Jednocześnie niejasne jest z jakich względów możliwość uzyskania kopii lub odpisów dokumentów z akt sprawy w sprawach administracyjnych jest tak utrudniona pod kątem technicznym, podczas gdy już w procedurze cywilnej uzyskanie kopii lub odpisu dokumentu z akt sprawy jest znacznie prostsze i nie wiąże się np. z obowiązkiem wykazywania ważnego interesu (*vide*: art. 9 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, dalej jako **k.p.c.**)¹⁰⁴⁴. Sąd po prostu wydaje stronie z akt sprawy odpisy, kopie, wyciągi albo zapisy dźwięku na jej żądanie (wniosek). Jednocześnie brak jest wymogów co do tego żądania – liczy się tylko uiszczenie opłaty kancelaryjnej, o ile strona nie została zwolniona z kosztów sądowych¹⁰⁴⁵. Tym samym nawet uzyskanie poświadczonych (*ergo* uwierzytelnionych) odpisów uzależnione jest tylko od prawidłowo opłaconego wniosku strony¹⁰⁴⁶. Jak widać regulacje odnoszące się do tych samych kwestii na płaszczyźnie dwóch procedur znacząco różnią się od siebie, czyniąc uprawnienia związane z dostępem do akt sprawy w procedurze cywilnej znacznie prostszymi niż w procedurze administracyjnej, podczas gdy sposób uzyskiwania dostępu do akt sprawy, jak i dokumentów z akt sprawy mógłby być analogiczny w obu tych procedurach (wszak w postępowaniu cywilnym strona także może zapoznać się z aktami sprawy i np. samodzielnie utrwalić ich treść w drodze zdjęć).

Uprawnienie szczegółowe strony do uzyskania uwierzytelnionych odpisów lub kopii z akt sprawy (obejmujące uwierzytelnienie istniejących odpisów lub kopii oraz żądanie wydania odpisów uwierzytelnionych) zasługuje na odrębne omówienie. Jak wskazuje sama

¹⁰⁴⁴ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1550 z późn. zm.

¹⁰⁴⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt I CZ 142/97, Legalis nr 31867.

¹⁰⁴⁶ Zob. art. 77 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1144 z późn. zm.), w którym wprost jest mowa o poświadczonym odpisie. Możliwe jest także uzyskanie niepoświadzonego dokumentu z akt sprawy (kopii), którego uzyskanie również podlega opłacie na podstawie art. 78 wspomnianej ustawy.

treść art. 73 § 2 k.p.a. „strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony”. Powyższe oznacza, że ustawodawca uzależnił możliwość uwierzytelniania odpisów lub kopii z akt sprawy lub wydawania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów od istnienia ważnego interesu strony. Podkreślić przy tym należy, że samo wydawanie odpisów lub kopii, które nie są odpisami ani kopiami uwierzytelnionymi nigdy nie może być uzależniane od istnienia ważnego interesu strony postępowania¹⁰⁴⁷. Sporządzanie notatek, kopii lub odpisów jest zatem zupełnie inną czynnością od uwierzytelniania kopii oraz odpisów. To pierwsze w znacznej mierze jest wyrazem samodzielności strony i wiąże się z zapoznaniem się z treścią akt, podczas gdy sporządzenie przez organ uwierzytelnionego odpisu lub uwierzytelnienie tego sporządzonego przez stronę ma już inny cel¹⁰⁴⁸. Uwierzytelnienie stanowi w istocie „umieszczenie przez organ adnotacji o zgodności z oryginałem na kopii lub odpisie”¹⁰⁴⁹. Skoro zatem istotą uwierzytelnienia jest umieszczenie na odpisie/kopii dokumentu takiego właśnie oświadczenia, działanie to wymaga czynności ze strony organu administracji publicznej (dla pełnej realizacji tego uprawnienia szczegółowego nie jest wystarczająca sama aktywność strony)¹⁰⁵⁰. W art. 73 § 2 k.p.a. wskazano zatem dwa uprawnienia, a mianowicie żądanie w zakresie 1) uwierzytelnienia odpisów lub kopii już wykonanych i żądanie w zakresie 2) wydania odpisów, które zostały uwierzytelnione¹⁰⁵¹. Należy podkreślić, że w przypadku realizacji drugiego z uprawnień szczegółowych organ administracji publicznej ma obowiązek sporządzić uwierzytelniony odpis oraz przekazać go stronie postępowania¹⁰⁵². Natomiast oba wymienione żądania (uprawnienia szczegółowe) mogą zostać spełnione, gdy wystąpi wyżej wspomniany ważny interes stron. Samo ograniczenie jest natomiast elementem koniecznym, niwelującym kierowanie przez strony niepotrzebnych żądań w tym zakresie¹⁰⁵³. G. Łaszczyca omawiając art. 73 § 2 k.p.a. wskazał na następujące elementy konstrukcyjne powołanego przepisu: 1) czynność uwierzytelnienia (będąca istotą przepisu), 2) przedmiot i zakres uwierzytelnianych odpisów lub kopii, 3) „ważny interes strony” jako warunek dla skutecznej

¹⁰⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2290/17, CBOSA.

¹⁰⁴⁸ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2021, art. 73, pkt 4.

¹⁰⁴⁹ A. Słysz [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom II*, Lex 2020, art. 73, pkt IV, ppkt 1.

¹⁰⁵⁰ G. Łaszczyca, *Czynności procesowe...*, Warszawa 2021, s. 778.

¹⁰⁵¹ J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 73, pkt 3.

¹⁰⁵² G. Łaszczyca, *Czynności procesowe...*, Warszawa 2021, s. 781.

¹⁰⁵³ Z. Janowicz, *Komentarz do Kodeksu...*, Lex 1996, art. 73, pkt 2.

realizacji przepisu¹⁰⁵⁴. Wspomniana przesłanka „ważnego interesu strony” jest pojęciem nieostrym, ale wymagane jest, aby był to interes kwalifikowany, doniosły¹⁰⁵⁵. Przede wszystkim podkreślić należy, że ważny interes strony ma znacznie szerszy zakres pojęciowy niżli interes prawny, o którym jest mowa w art. 28 k.p.a. Łączy on bowiem w sobie zarówno interesy faktyczne, jak i prawne¹⁰⁵⁶. Strona ma zatem prawo żądania uwierzytelnienia dowolnych materiałów z akt sprawy, jeśli przemawia za tym wspomniany interes¹⁰⁵⁷. Oczywistym jest zatem, że jeżeli strona postępowania jurysdykcyjnego wykaże, że ma ważny interes w wydaniu jej uwierzytelnionych odpisów, to organ administracji publicznej jest zobowiązany te odpisy wydać. Na organie jednakże nie spoczywa obowiązek uwierzytelniania odpisów całości akt sprawy¹⁰⁵⁸. W doktrynie wskazuje się, że obowiązek wskazania ważnego interesu prawnego jest jednocześnie wymogiem formalnym, więc w sytuacji, w której strona interesu tego nie wskaże w swoim podaniu, organ administracji publicznej wzywa stronę do uzupełnienia braków formalnych, a w przypadku braku sprostania przez stronę temu wezwaniu – wydaje postanowienie, w którym odmawia stronie wydania uwierzytelnionego odpisu¹⁰⁵⁹. Nie jest jednak do końca jasne, w jakiej relacji w takim ujęciu pozostaje art. 64 § 2 k.p.a. z art. 74 § 2 k.p.a. Skoro bowiem brak wskazania ważnego interesu ma stanowić brak formalny podania, to zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej powinien pozostawić podanie bez rozpoznania, a nie orzekać w drodze postanowienia o odmowie wydania uwierzytelnionego odpisu. Czym innym bowiem jest samo wskazanie w podaniu ważnego interesu, a czym innym jest jego wykazanie. Jeżeli przyjmiemy, że wskazanie ważnego interesu rzeczywiście jest wymogiem formalnym pisma, to brak wskazania tego interesu – pomimo wezwania do jego wskazania – powinien obligować organ administracji publicznej do pozostawienia podania (wniosku) bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. *A contrario*, w przypadku samego wskazania ważnego interesu, ale braku jego wykazania, organ ma obowiązek wydać postanowienie, o którym jest mowa w art. 74 § 2 k.p.a. Wymóg zawarty w art. 73 § 2 k.p.a. jest niewątpliwie celowym zabiegiem ustawodawcy – gdyby tak nie było, uprawnienie szczegółowe strony do uzyskania tego typu dokumentów nie zostałyby jakkolwiek ograniczone¹⁰⁶⁰. Tymczasem strona postępowania, aby uzyskać uwierzytelnione odpisy z akt sprawy musi zarówno

¹⁰⁵⁴ G. Łaszczycza, *Udostępnianie akt...*, Lex 2014, pkt 6.6, ppkt 6.6.4.

¹⁰⁵⁵ Ibidem, pkt 6.6., ppkt 6.6.4.

¹⁰⁵⁶ J. Malanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 73, pkt III, ppkt 2.

¹⁰⁵⁷ Ibidem, art. 73, pkt III, ppkt 2.

¹⁰⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2001 r., sygn. akt SA/Rz 409/01, CBOSA.

¹⁰⁵⁹ E. Klat-Górska, *Udostępnianie akt...*, Gdańsk 2018, s. 405.

¹⁰⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II GSK 2948/16, CBOSA.

wskazać okoliczności przemawiające za istnieniem po jej stronie wspomnianego „ważnego interesu”, jak również uwiarygodnić ich wystąpienie w konkretnym przypadku¹⁰⁶¹. W orzecznictwie wskazuje się, że sama potrzeba uzyskania opisywanych odpisów przez wnioskującą stronę z uwagi na ich potencjalne (a nie jasno określone) wykorzystanie w toku innego postępowania, czy też z uwagi na zamiar złożenia odwołania od wydanej przez organ pierwszej instancji decyzji nie wypełnia przesłanki „ważnego interesu”, o którym jest mowa w art. 73 § 2 k.p.a.¹⁰⁶² W każdym przypadku organy administracji publicznej muszą jednak zbadać, czy żądanie strony oparte na art. 73 § 2 k.p.a. jest rzeczywiście uzasadnione istnieniem opisywanego interesu, czy też nie¹⁰⁶³. Odrębną kwestią jest oczywiście archaiczny charakter regulacji zobowiązujących stronę postępowania administracyjnego do wykazywania ważnego interesu w tak zwyczajnych, proceduralnych sytuacjach, które w ramach postępowań właściwych innym dziedzinom prawa zostały rozwiązane w sposób znacznie bardziej przystępny dla obywatela (i co już wskazywano).

„Ważny interes” nie jest równoznaczny z gwarancją uzyskania przez stronę odpisu uwierzytelnionych dokumentów, gdy samodzielne sporządzenie przez nią odpisów będzie albo niemożliwe, albo nadmiernie utrudnione¹⁰⁶⁴. Niemniej jednak ze wspomnianej już uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 8 października 2018 r., sygn. akt I OPS 1/18 wyraźnie wynika rekomendacja prokonstytucyjnej, systemowej oraz celowościowej wykładni art. 73 § 1 k.p.a., w myśl której organ powinien na wniosek strony sporządzać (zgodnie z posiadanymi możliwościami technicznymi i organizacyjnymi) kopie dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy¹⁰⁶⁵. Podkreślić jednak należy, że rozumienie to nie sprowadza się do bezwzględnego związania organów administracji publicznej żądaniem stron postępowania o wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy (co podkreślano już powyżej), niemniej jednak ma służyć wprowadzeniu pewnych ograniczeń, które uniemożliwiałyby bezpodstawną odmowę dokonania powyższego przez organy administracji publicznej. We wspomnianej uchwale wskazano na konieczność wyjścia poza literalne brzmienie art. 73 § 1 i 2 k.p.a., co w istocie miałyby służyć rozszerzeniu zakresu uprawnień przysługujących stronie w taki sposób, aby w przypadku wystąpienia uzasadnionej potrzeby mogła ona żądać od organu administracji publicznej sporządzenia dla niej kopii z akt

¹⁰⁶¹ Wyrok NSA z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 1748/16, CBOSA.

¹⁰⁶² Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 693/17, CBOSA, czy chociażby wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1667/18, CBOSA.

¹⁰⁶³ Wyrok NSA z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2997/12, CBOSA.

¹⁰⁶⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 257/19, CBOSA, gdzie w istocie powielono stanowisko składu 7 sędziów NSA zawarte w uchwale NSA z dnia 8 października 2018 r., sygn. akt I OPS 1/18, ONSAiWSA 2019 nr 1, poz. 1, s. 7.

¹⁰⁶⁵ Uchwała NSA z dnia 8 października 2018 r., sygn. akt I OPS 1/18, ONSAiWSA 2019 nr 1, poz. 1, s. 7.

sprawy¹⁰⁶⁶. Tego typu wykładnię należy ocenić pozytywnie, albowiem akceptowanie stanu „teoretycznej” możliwości jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Dochodziłoby bowiem do akceptacji sytuacji, w których strona teoretycznie miałaby możliwość korzystania ze swoich uprawnień szczegółowych, jednak w praktyce – wobec własnych ograniczeń – możliwości tej by nie było. Wówczas uprawnienia strony miałyby charakter tylko iluzoryczny, albowiem nie mogłaby ona zrobić z nich użytku przez wzgląd na uniemożliwiające to, obiektywne i uzasadnione okoliczności. Tym samym nie mogłaby ona ani sporządzić kopii, ani też uzyskać uwierzytelnionego odpisu dokumentu.

Słusznie zauważyła B. Adamiak wskazując, że uzyskiwanie przez stronę uwierzytelnionych odpisów pozostaje aktualnie pod kontrolą organów administracji, co wynika z faktu, że w toku tego typu uwierzytelniania dochodzi do powstania nowych dokumentów. Powstałe dokumenty mogą zostać wykorzystane także poza postępowaniem administracyjnym¹⁰⁶⁷. W przypadku uwierzytelniania dokumentu chodzi nie o dopuszczenie strony do akt, ale o dostarczenie jej uwierzytelnionego dokumentu, stąd też E. Klat-Górska wyraźnie wskazała na rozbieżność obu form udostępniania akt (to jest uprawnienia do wglądu do akt sprawy oraz uprawnienia do uwierzytelnienia odpisów z akt sprawy)¹⁰⁶⁸. I choć brak jest środka prawnego, który umożliwiłby kwestionowanie odmowy wydania uwierzytelnionego odpisu, to jednak strona wciąż może powoływać się na okoliczność, iż przedmiotowe dokumenty znajdują się w aktach (np. wskazując powyższe w odwołaniu od decyzji lub w ramach innego postępowania poprzez wniosek dowodowy o przeprowadzenie dowodu z konkretnych dokumentów znajdujących się w aktach)¹⁰⁶⁹.

Na koniec warto podkreślić, że wydanie odpisów może być realizowane w siedzibie organu administracji publicznej, a jeśli strona nie ma możliwości stawiennictwa, to może skorzystać z pomocy pełnomocnika lub przedstawiciela. Ustawodawca nie przewidział możliwości przesyłania stronie dokumentów z akt sprawy przez organ administracji publicznej¹⁰⁷⁰. Warto przy tym zauważyć, że uprawnienie szczegółowe strony, o którym jest mowa w art. 73 § 2 k.p.a. nie stanowi zabezpieczenia uprawnienia tej strony do utrwalania zawartości akt sprawy na własne potrzeby.

¹⁰⁶⁶ Uchwała NSA z dnia 8 października 2018 r., sygn. akt I OPS 1/18, ONSAiWSA 2019 nr 1, poz. 1, s. 7.

¹⁰⁶⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 73, pkt 12.

¹⁰⁶⁸ E. Klat-Górska, *Udostępnianie akt...*, Gdańsk 2018, s. 404.

¹⁰⁶⁹ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2010, nr 3, s. 66-79, dostępny w: Lex 2022, pkt 3 (dostęp z dnia 9 lutego 2022 r.).

¹⁰⁷⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 132/12, CBOSA.

Podsumowanie

Dokonana analiza zobrazowała wiązkę uprawnień szczegółowych związanych z głównym uprawnieniem strony do uzyskania dostępu do akt sprawy. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca decyzje o skorzystaniu z opisywanego uprawnienia powierza w całości stronie postępowania jurysdykcyjnego. Niemniej jednak to na organach administracji publicznej ciąży obowiązek zagwarantowania podmiotom legitymującym się statusem strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym takich warunków, w których mogłyby one w pełni realizować przysługujące im uprawnienia. Głównym wnioskiem płynącym z powyższej analizy jest fakt, że do udostępniania akt sprawy stronom postępowania obowiązany jest każdy organ administracji publicznej, który prowadzi postępowanie oraz ten, który jest w posiadaniu akt konkretnej sprawy. Za niedopuszczalne należy uznać jakiegokolwiek nieuzasadnione odstępstwo od reguły, że strona ma uprawnienie do uzyskiwania dostępu do akt sprawy (oczywiście przy uwzględnieniu wyłączeń z art. 74 k.p.a., a także wyłączeń z art. 10 § 2 k.p.a., które zostaną omówione w dalszej części pracy). Skoro zaś uprawnienie strony do uzyskania dostępu do akt sprawy dzieli się na trzy, wymienione uprawnienia szczególne (tj. uprawnienie do wglądu do akt sprawy [przeglądania akt], uprawnienie do utrwalenia akt sprawy w drodze notatek, fotokopii/kserokopii [sfotografowanie/skserowanie akt] i odpisów oraz uprawnienie do uzyskania uwierzytelnionych odpisów lub kopii z akt sprawy [co obejmuje uwierzytelnienie istniejących odpisów lub kopii oraz żądanie wydania odpisów uwierzytelnionych]), to oczywistym jest, że i te uprawnienia szczególne – jako immanentnie powiązane z uprawnieniem strony do uzyskania dostępu do akt sprawy – nie mogą być bez wyraźnej podstawy prawnej i faktycznej jakkolwiek ograniczane przez organy administracji publicznej. Również z aprobowanego powszechnie stanowiska NSA zawartego we wskazywanej już uchwale z dnia 8 października 2018 r., sygn. akt I OPS 1/18 wywieść należy wniosek, zgodnie z którym pożądanym jest taki stan rzeczy, w którym uprawnienie stron do uzyskania dostępu do akt sprawy powiązane byłoby z obowiązkami organów administracji publicznej zarówno w zakresie udostępnienia akt stronie do wglądu (w tym także w systemie teleinformatycznym), ale także w zakresie wsparcia technicznego stron, które z przyczyn obiektywnych nie mogą samodzielnie pozyskać na własny użytek treści zawartych w aktach sprawy. Choć oczywistym jest, że ciężar dokonania powyższego w żadnym przypadku nie może i nie powinien być przenoszony na organy administracji publicznej (jak wskazywano jest to uprawnienie pozostawione stronie do realizacji), to jednak nie można akceptować takiego stanowiska, które przyzwalaloby na

nieuzasadnioną odmowę wsparcia stron postępowania przez władzę publiczną, jeżeli strony te z przyczyn od nich niezależnych zostałyby ograniczone w realizacji ich uprawnień szczegółowych. Warto raz jeszcze podkreślić, że udostępnianie akt sprawy stronom postępowania jest podstawowym działaniem umożliwiającym im dalsze aktywne uczestnictwo w postępowaniu dowodowym, a zatem jednocześnie gwarantującym czynny udział w tym postępowaniu w myśl art. 10 k.p.a. Bez znajomości akt sprawy (a co za tym idzie – jej aktualnego stanu), strona nie będzie w stanie podejmować adekwatnych i skutecznych czynności w postępowaniu dowodowym. To zaś może mieć oczywisty wpływ na wydane rozstrzygnięcie. Mając na względzie istotę omawianego uprawnienia i jego znaczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym, obowiązujące przepisy k.p.a. regulujące dostęp do akt sprawy i powiązane z tym dostępem uprawnienia ocenić należy krytycznie. Pomimo upływu wielu lat od uchwalenia k.p.a. oraz mnogich nowelizacji przedmiotowej ustawy, przepisy dotyczące dostępu do akt sprawy jedynie nieznacznie się zmieniły, a restrykcyjne postanowienia uchwalone przed laty wciąż obowiązują. Z niezrozumiałych względów na strony postępowania wciąż nakładane są zbyt duże wymogi, od których spełnienia uzależnione jest choćby uzyskanie uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy. Tego typu rozwiązania mają charakter archaiczny, nie współgrają z możliwościami dzisiejszego świata i znacznie odbiegają od rozwiązań przyjętych chociażby w procedurze cywilnej. Niedostosowane i przestarzałe regulacje wpływają także na powielane przez lata działania pracowników organów administracji publicznej oraz przyczyniają się do bezpodstawnego ograniczania praw stron i utrudniania im korzystania z ich ustawowych uprawnień.

5. Uprawnienie strony do uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewykazanych przesłanek zależnych od strony

Kolejnym uprawnieniem strony omawianym w ramach niniejszego rozdziału jest uprawnienie do uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewykazanych przesłanek zależnych od strony. Wynika ono wprost z art. 79a § 1 k.p.a., który wszedł w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. Przepis ten nakłada na organy administracji publicznej obowiązek wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, a których brak spełnienia lub wykazania może doprowadzić do wydania decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Warto zauważyć, że już przed

wprowadzeniem powołanego przepisu przyjmowano, że organy administracji publicznej powinny wezwać stronę do uzupełnienia materiału dowodowego, jeżeli nie znalazły z urzędu dowodów potwierdzających fakty oraz zdarzenia, z których strona wywodzi dla siebie skutki prawne¹⁰⁷¹. Kwestię tę obecnie reguluje art. 79a k.p.a. – dzięki niemu strona w terminie wyznaczonym przez organ administracji publicznej na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań ma także możliwość przedłożenia dowodów, pozwalających na spełnienie wyżej wymienionych przesłanek. Co prawda w § 2 powołanego przepisu zawarto także uprawnienie do zgłaszania wniosków dowodowych, niemniej jednak mając na względzie fakt, iż możliwość zgłoszenia wniosków dowodowych przez stronę jest w tym przypadku wtórna i służy jedynie wykazaniu przesłanek, o których jest mowa w art. 79a § 1 k.p.a., wspomniany przepis jest omawiany tylko w ramach niniejszego podrozdziału.

Na wstępie podkreślić należy, że obowiązek, o którym jest mowa w art. 79a § 1 k.p.a. ciąży na organach administracji publicznej w postępowaniach wszczętych na żądanie strony, a zatem nie będzie odnosił się do spraw wszczętych z urzędu. Z tego też względu strona nie będzie mogła oczekiwać jego realizacji przez organy administracji publicznej w takich właśnie sprawach, czego przykładem mogą być chociażby sprawy dotyczące nadzoru budowlanego¹⁰⁷². *A contrario*, jeżeli sprawa jest wszczęta na wniosek strony, na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek z art. 79a k.p.a. Stosownym przykładem może być chociażby postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy, zainicjowane na wniosek inwestora¹⁰⁷³. Przede wszystkim uznać należy, że obowiązek organu wynikający

¹⁰⁷¹ Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1560/10, CBOSA.

¹⁰⁷² Przykładem są chociażby postępowania prowadzone przez organami nadzoru budowlanego – WSA w Gliwicach stwierdził, że w postępowaniu prowadzonym przed organami nadzoru budowlanego wspomnianych przepis nie ma zastosowania z uwagi na to, iż organy te mają obowiązek działania z urzędu, a żądanie strony odnośnie do wydania określonej decyzji nie wiąże tych organów – zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 481/18, CBOSA. Z kolei WSA w Białymstoku przyjął, że jako że przepisy p.b., które regulują kwestię samowoli budowlanej nie wskazują jednoznacznie, czy postępowanie w sprawie samowoli budowlanej wszczyna się z urzędu czy na wniosek, to zastosowana powinna zostać zasada ogólna z art. 61 § 1 k.p.a. – zob. wyrok WSA z Białymstoku z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. akt II SAB/Bk 94/17, CBOSA. Natomiast WSA w Krakowie uznał, że wynikająca z art. 84 p.b. zasada prowadzenia przez organy nadzoru budowlanego postępowań z urzędu nie może być łączona z brakiem możliwości wszczynania postępowania przez samą stronę – zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2011 r., sygn. akt II SAB/Kr 20/11, CBOSA. Niezależnie jednak od powyższych rozbieżności stwierdzić należy, że skoro art. 79a k.p.a. nie może mieć zastosowania w sprawach wszczynanych z urzędu, to *de facto* jego zastosowanie powinno być uzależnione od tego, w jakim trybie wszczęto konkretne postępowanie.

¹⁰⁷³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1254/17, CBOSA, w którym sąd administracyjny uznał, że jeżeli inwestor wnosi o ustalenie warunków zabudowy na podstawie charakterystyki zabudowy niemożliwej do zaakceptowania i wymagającej korekty, organ administracji publicznej powinien powiadomić o tym inwestora, umożliwiając mu jednocześnie zmianę treści wniosku, co znajduje oparcie w art. 9 k.p.a. w związku z art. 79a k.p.a.

z art. 79a k.p.a. jest ściśle związany z obowiązkiem z art. 10 k.p.a., a zatem jeżeli dojdzie do ziszczenia się przesłanek przewidzianych w art. 10 § 2 k.p.a., to także przepis art. 79a § 1 k.p.a. nie będzie stosowany (o wyłączeniu stosowania zasady z art. 10 k.p.a. mowa będzie w dalszym podrozdziale)¹⁰⁷⁴. W kontekście powiązania omawianego przepisu z tytułową zasadą przytoczyć należy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Po 975/17, zgodnie z którego treścią „formalne powiązanie konstrukcji obowiązku przewidzianego w art. 79a k.p.a. z obowiązkiem ustanowionym w art. 10 § 1 k.p.a. wyraża się, po pierwsze, poprzez jednoczesną ich realizację w jednym zawiadomieniu kierowanym do strony, a po drugie – poprzez ustanowienie jednolitego terminu do zajęcia przez stronę stanowiska zarówno co do zgromadzonego materiału dowodowego, jak i informacji organu sformułowanej na podstawie art. 79a k.p.a.”¹⁰⁷⁵. Z powyższym nie sposób się nie zgodzić – w istocie jedno wezwanie wyczerpuje dyspozycję obu wspomnianych przepisów. Co więcej, również WSA w Szczecinie w treści uzasadnienia wyroku z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 1178/18 wskazał, że to art. 79a k.p.a. konkretyzuje obowiązki określone w art. 10 § 1 k.p.a. i służy zapobieganiu takim sytuacjom, w których strona – choć dysponuje dodatkowymi dowodami potwierdzającymi zasadność jej żądania – nie ma wiedzy o tym, że dowody te są potrzebne i że powinny zostać przedłożone. W konsekwencji chodzi o to, aby strona ta nie została „zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy oraz zmuszona do zaskarżenia decyzji i przedstawiania tych dodatkowych dowodów dopiero na etapie postępowania odwoławczego”¹⁰⁷⁶. To zaś – w myśl powołanego orzeczenia – wiąże się z zasadniczym obowiązkiem po stronie organów administracji publicznej. W przypadku omawianego przepisu najistotniejszy jest właśnie obowiązek organu administracji publicznej do wskazania stronie wszystkich niezbędnych przesłanek, ponieważ bez powzięcia przez nią stosownych informacji art. 79a k.p.a. nie będzie mógł zostać prawidłowo zrealizowany (nie spełni swojego *ratio legis*). Powyższe oczywiście nie oznacza przyzwolenia dla całkowitej bierności strony. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1662/17 „w postępowaniach wszczynanych na wniosek i zmierzających do przyznania prawa także strona powinna wykazać się aktywnością w wyjaśnianiu istotnych faktów tudzież prezentować argumentację wskazującą na spełnienie przesłanek, od których dane prawo zależy”¹⁰⁷⁷. W doktrynie podnosi się także, iż należy odróżnić samo wskazywanie przesłanek, o których jest mowa

¹⁰⁷⁴ J. Wegner, *Dowody...*, Warszawa 2019, s. 468.

¹⁰⁷⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Po 975/17, CBOSA.

¹⁰⁷⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 1178/18, CBOSA.

¹⁰⁷⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1662/17, CBOSA.

w art. 79a k.p.a. od wskazywania przyszłego rozstrzygnięcia, albowiem to drugie uznać należy za niedopuszczalne¹⁰⁷⁸. To prowadziłyby do wniosku, że organ administracji publicznej nie może informować strony o przyszłym rozstrzygnięciu poprzez zawiadomienie jej w trybie art. 79a § 1 k.p.a. (np. poprzez wskazanie, że w oparciu o zebrany materiał dowodowy organ wyda decyzję administracyjną inną niż ta, której wydania żąda strona). Z takim poglądem nie można się jednak w pełni zgodzić, ponieważ organ administracji publicznej realizując obowiązek z art. 79a § 1 k.p.a. w pewnym sensie uprzedza stronę o możliwości wydania decyzji negatywnej, jeżeli nie podejmie ona pewnych działań. Strona, otrzymując zawiadomienie z art. 79a § 1 k.p.a. jest informowana o ryzyku wydania decyzji dla niej niekorzystnej. Jest to także zgodne z *ratio legis* analizowanego przepisu. Również w doktrynie wskazuje się, że art. 79a k.p.a. jest niczym innym jak formą gwarancji korzystnego dla strony rozstrzygnięcia sprawy dzięki ukierunkowaniu jej czynności, niezbędnych dla ustalenia stanu faktycznego¹⁰⁷⁹. Skoro zaś strona jest informowana o tym, co musi jeszcze zrobić, aby zwiększyć szansę na uzyskanie korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, to logiczne jest, że brak podjęcia przez stronę określonych działań w praktyce może po prostu doprowadzić do wydania orzeczenia niezgodnego z jej żądaniem. Tym samym obowiązkiem organu administracji publicznej jest takie pouczenie strony, w którym wskaże on, że niespełnienie lub niewykazanie przez stronę konkretnych przesłanek może uzasadniać wydanie decyzji niekorzystnej dla strony (np. odmawiającej przyznania jej prawa)¹⁰⁸⁰. W samym uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wskazano, że wprowadzenie art. 79a k.p.a. ma przyczynić się do ułatwienia stronom podejmowania takich działań, które zmierzają np. do uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie i dzięki temu uniknięcia wydania decyzji negatywnej dla strony¹⁰⁸¹. Nie oznacza to oczywiście, że jeśli strona nie przedłoży konkretnych dokumentów, to organ administracji publicznej na pewno nie wyda decyzji korzystnej, jak również, że jeśli dokumenty te przedłoży, to organ na pewno nie wyda decyzji odmownej (istnieje jednak pewne, wysokie prawdopodobieństwo, że tak będzie)¹⁰⁸². Przede wszystkim przyjęte rozwiązanie ma służyć temu, aby zawsze,

¹⁰⁷⁸ M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Lex 2020, art. 79a, pkt 2.

¹⁰⁷⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022 art. 79a, pkt 1.

¹⁰⁸⁰ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2023, art. 79a, pkt 8.

¹⁰⁸¹ Druk sejmowy nr 1183, s. 29.

¹⁰⁸² *Ibidem*, s. 29-30.

gdy to możliwe załatwić sprawę pozytywnie¹⁰⁸³. Chodzi także o zmniejszenie liczby odwołań i skarg do sądów administracyjnych¹⁰⁸⁴. Rzecz jasna czym innym jest wskazywanie stronie treści planowanego rozstrzygnięcia, a czym innym zawiadamianie jej o niespełnionych lub niewykazanych przesłankach. Niemniej jednak literalne brzmienie art. 79a § 1 k.p.a. wskazuje na to, że organ administracji publicznej, czyniąc zadość obowiązкови wynikającemu z powołanego przepisu, niejako przewiduje możliwość wydania decyzji innej niż ta, o której wydanie wnosi strona. A strona postępowania o tym fakcie jest zawiadamiana. Przesłanek zależnych od strony nie należy także łączyć z brakami formalnymi wniosku¹⁰⁸⁵. Gdyby istotą omawianego przepisu było wzywianie strony do braków o charakterze formalnym, jego redakcja byłaby zbędna przez wzgląd na art. 64 k.p.a. Z kolei wprowadzanie przez ustawodawcę przepisu jedynie powielającego dotychczasowe regulacje przeczyłoby założeniom o racjonalności prawodawcy.

Trafnie wskazał R. Kędziora stwierdzając, że art. 79a k.p.a. umożliwia stronie powzięcie informacji co do tego, jak zgromadzony w sprawie materiał dowodowy jest oceniany przez organ administracji publicznej, a także daje jej możliwość podjęcia działań mających wpływ na to, jak zostanie załatwiona sprawa i jakiej treści rozstrzygnięcie zostanie wydane¹⁰⁸⁶. W uzasadnieniu projektu ustawy, którą wprowadzono art. 79a k.p.a. wskazano, że zasadniczym celem wprowadzenia omawianego przepisu jest skłonienie organów administracji publicznej do szczegółowej analizy merytorycznej treści żądania strony postępowania przy jednoczesnym zapobieganiu takim sytuacjom, w który strona – mając lub mogąc pozyskać dowody istotne dla jej żądania – z uwagi na niewiedzę o zasadności ich przedłożenia, dowodów tych nie przedkłada (co znajduje potwierdzenie w powołanym powyżej orzecznictwie). Dodano także, że przepis ten jest konkretyzacją tytułowej zasady¹⁰⁸⁷. Wprowadzoną regulację należy ocenić pozytywnie, ponieważ często to niewiedza stron decyduje o braku spełnienia przesłanek niezbędnych dla uzyskania oczekiwanej decyzji administracyjnej.

W doktrynie wskazuje się także, że wystosowanie informacji, o jakiej mowa w art. 79a k.p.a. powinno zawierać ocenę organu odnośnie do zebranego w sprawie materiału

¹⁰⁸³ Druk sejmowy nr 1183, s. 30.

¹⁰⁸⁴ Ibidem, s. 30.

¹⁰⁸⁵ D. Gregorczyk, *Reguły ustalania stanu faktycznego* [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Dynamika postępowania administracyjnego, Tom II, cz. 4*, Lex 2021, pkt 4, ppkt 4.3(4.3.4).

¹⁰⁸⁶ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 79a, pkt 4. Tak samo P. M. Przybysz [w:] P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2022, art. 79a, pkt 1.

¹⁰⁸⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1183, s. 28).

dowodowego¹⁰⁸⁸, a także pouczenie o możliwości przedłożenia dodatkowych dowodów w wyznaczonym terminie¹⁰⁸⁹. Zastosowanie art. 79a k.p.a. przez organy administracji publicznej powinno wystąpić tylko raz w postępowaniu, co oznacza, że jeżeli przesłanki wskazane przez organ administracji publicznej nie zostaną przez stronę spełnione już po jednym wezwaniu, organ ten nie ma obowiązku ponawiania wezwania¹⁰⁹⁰. Jednocześnie pozostałe strony postępowania (czyli te, które postępowania nie inicjowały), powinny zostać poinformowane przez organ administracji publicznej o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów w trybie art. 10 § 1 k.p.a.¹⁰⁹¹ Zastosowanie art. 79a § 1 k.p.a. nie zwalnia zatem organu administracji publicznej z obowiązków względem pozostałych stron postępowania, co do których omawiany przepis nie może mieć zastosowania.

Na tle art. 79a k.p.a. powstaje problem w zakresie tego, do kogo *de facto* ma zostać wysłana informacja, o której jest mowa w przepisie – czy tylko do strony, która przesłanek nie wykazała, czy także do pozostałych stron postępowania? Ł. Sadowski uznał, iż w związku z art. 79a k.p.a. organ administracji publicznej musi odpowiednio: 1) wskazać przesłanki, które muszą być spełnione, aby wydano pozytywną decyzję; 2) stworzyć stronie możliwość przedstawienia dowodów, które potwierdzą spełnienie tych przesłanek oraz 3) w sytuacji, gdy w sprawie są strony o spornych interesach, skierować do tych stron tożsamą informację, aby mogły się one do niej ustosunkować¹⁰⁹². Również w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej omawiany przepis podkreślono, że jeżeli strona na podstawie art. 79a k.p.a. przedstawi nowe istotne okoliczności lub dowody, to obowiązkiem organu administracji publicznej będzie umożliwienie ustosunkowania się do nich przez inne strony prowadzonego postępowania. Informacja skierowana na podstawie art. 79a k.p.a. do strony, która zainicjowała postępowanie powinna być także doręczona pozostałym stronom występującym w postępowaniu¹⁰⁹³. Literalne brzmienie art. 79a k.p.a. wskazuje na dwie kwestie – po pierwsze informacja z art. 79a k.p.a. jest łączona z informacją z art. 81 k.p.a., po drugie informacja z art. 79a k.p.a. wysyłana jest do wszystkich stron postępowania z uwagi na fakt, iż jest ona wysyłana wraz z zawiadomieniem z art. 81 k.p.a. Nie jest do końca zrozumiałe,

¹⁰⁸⁸ J. Wegner, *Dowody...*, Warszawa 2019, s. 468.

¹⁰⁸⁹ J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 79a, pkt 2.

¹⁰⁹⁰ J. Wegner, *Dowody...*, Warszawa 2019, s. 468.

¹⁰⁹¹ *Ibidem*, s. 468.

¹⁰⁹² Ł. Sadowski, *Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony – art. 79a KPA* [w:] *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Legalis 2017.

¹⁰⁹³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1183, s. 29).

dlaczego ustawodawca uznał, że inne strony postępowania powinny otrzymać tożsamą informację co podmiot inicjujący postępowanie. Zdaniem J. Wegner hipoteza art. 79a k.p.a. chroni tylko interes prawny wnioskodawcy (a zatem nie chroni interesu prawnego innych stron postępowania, co oczywiście może rodzić wątpliwości co do zasady równości broni procesowej)¹⁰⁹⁴. Skoro zatem podmiot, który wszczął postępowanie jest informowany o przesłankach od niego zależnych, których spełnienie lub wykazanie jest ważne dla uzyskania decyzji zgodnej z żądaniem tego podmiotu, to jaki zasadniczo jest cel informowania o tych niespełnionych lub niewykazanych przesłankach innych stron postępowania? Sam fakt skierowania do strony, która zainicjowała postępowanie informacji na podstawie art. 79 k.p.a. nie wyłącza przecież pozostałych obowiązków organów administracji publicznej, co oznacza, że wysłanie informacji z art. 79a k.p.a. nie będzie wiązało się z ryzykiem zatajenia pewnych czynności organu administracji publicznej (pozostałe strony będą miały możliwość zapoznania się z aktami postępowania i będą mogły zapoznać się z taką informacją). Należy rozumieć to w ten sposób, iż pozostałe strony postępowania powinny zostać poinformowane o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w trybie podstawowym, tj. na podstawie art. 10 k.p.a. (w związku z rygorem z art. 81 k.p.a.). Tak naprawdę nie musiałyby być one informowane o tym, że podmiot, który wszczął postępowanie otrzymał informację w trybie art. 79a k.p.a. Jeżeli w związku z otrzymaniem tej informacji podmiot inicjujący postępowanie przedłożyłby nowe dowody lub wskazałby nowe okoliczności w sprawie, to pozostałe strony postępowania musiałyby mieć zapewnioną możliwość wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego. W takiej sytuacji za zgodne ze standardem zasady czynnego udziału strony w postępowaniu wydaje się po prostu powiadomienie tych stron o uzupełnieniu materiału dowodowego i wyznaczenie im terminu do wypowiedzenia się co do jego treści. Informowanie stron o tym, że organ administracji publicznej kieruje do innego podmiotu informację w trybie art. 79a k.p.a. wydaje się być czynnością zbędną, tym bardziej, że organy administracji publicznej w przypadku uzupełnienia dotychczas zebranego materiału dowodowego i tak mają obowiązek umożliwić innym stronom skorzystanie z ustawowych uprawnień. Na skutek samej tylko informacji z art. 79a k.p.a. pozostałe strony postępowania nie otrzymują dodatkowych uprawnień, a ich możliwość właściwej reakcji aktywuje się dopiero w momencie wzbogacenia materiału dowodowego przez stronę inicjującą postępowanie. Brak zasadności informowania

¹⁰⁹⁴ J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 79a, pkt 1.

pozostałych stron postępowania o wysłaniu do podmiotu inicjującego postępowanie informacji w trybie art. 79a k.p.a. uzasadnia także możliwość wystąpienia sytuacji, w której materiał dowodowy nie zostałby w ogóle wzbogacony o nowe dowody, a podmiot, który wszczął postępowanie nie spełniłby lub nie wykazałby kluczowych przesłanek. W takiej sytuacji informowanie pozostałych stron o wysłaniu do podmiotu inicjującego postępowanie informacji w trybie art. 79a k.p.a. jest równoznaczne z powodowaniem u tych stron błędnego przeświadczenia o tym, że materiał dowodowy został uzupełniony i że muszą one koniecznie się z nim zapoznać. Takie działanie jest po prostu niecelowe. Należy dojść do wniosku, iż analizowany przepis niedostatecznie uwzględnia wielość stron postępowania. Jego zastosowanie w sytuacji, gdy stroną postępowania jest tylko podmiot, który to postępowanie zainicjował jest proste, ale w sytuacji, gdy stron postępowania jest więcej, procedura związana z art. 79a k.p.a. stwarza już problemy. Jeżeli bowiem strony postępowania zostaną zawiadomione o możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów w trybie art. 81 k.p.a., a podmiot, który wszczął postępowanie zostanie dodatkowo poinformowany przez organ administracji publicznej w trybie art. 79a k.p.a. i w następstwie otrzymania tej informacji przedłoży kolejne dowody, to dojdzie do sytuacji, w której wszystkie strony postępowania otrzymają zawiadomienia w tym samym czasie i nie będą mogły – w ramach realizacji swoich uprawnień – odnieść się do materiału złożonego później przez podmiot inicjujący postępowanie. Jeżeli taki podmiot przedłoży dodatkowe dowody, to organ administracji publicznej (aby nie doszło do naruszenia przepisów postępowania) będzie musiał ponawiać zawiadomienie w trybie art. 81a k.p.a. Należy zatem dojść do wniosku, że bardziej celowym rozwiązaniem byłoby oddzielenie czynności z art. 79a k.p.a. i art. 81 k.p.a. w taki sposób, że informacja z art. 79a k.p.a. byłaby wysyłana wcześniej niż zawiadomienie z art. 81 k.p.a. Wówczas podmiot, który zainicjował postępowanie miałby czas na uzupełnienie materiału dowodowego, a pozostałe strony (zawiadomione już po tym fakcie w trybie art. 81 k.p.a.) zyskałyby możliwość ustosunkowania się do nowych dowodów. Oczywiście w trybie art. 81 k.p.a. powinny być zawiadomione wszystkie strony postępowania. Pomimo to takie rozwiązanie wydaje się być bardziej właściwe niż zbiorcze informowanie wszystkich stron o wszystkim, a potem ponawianie zawiadomień, ponieważ obecna treść analizowanego przepisu rodzi taką właśnie konieczność. Niestety, aktualne brzmienie art. 79a k.p.a. nie pozwala na rozdzielenie tych czynności, dlatego wprowadzenie jakichkolwiek zmian wymagałoby dokonania nowelizacji.

Na koniec dodać należy, że istnieje możliwość odstąpienia od obowiązku przewidzianego w art. 79a k.p.a. Występuje ona w tożsamyh sytuacjach jak w stosunku do tytułowej zasady, co wynika z odesłania do art. 10 § 2 k.p.a. zawartego w art. 79a k.p.a. W przypadku odstąpienia od zastosowania omawianego przepisu konieczne jest zawarcie w aktach sprawy adnotacji o przyczynach odstąpienia¹⁰⁹⁵. Wynika to z odesłania zawartego w art. 79a k.p.a.

Podsumowanie

Powyżej przedstawiona analiza jedynie potwierdza, że art. 79a k.p.a. konkretyzuje zasadę czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Również w doktrynie – w ślad za uzasadnieniem wprowadzonej regulacji – uznaje się, że art. 79a k.p.a. jest uszczegółowieniem art. 10 k.p.a.¹⁰⁹⁶ Generalnie traktuje się go jako gwarancję procesową tytułowej zasady¹⁰⁹⁷. Zdecydowanie stwierdzić należy, że omawiany przepis stanowi przejaw urzeczywistnienia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym. Dzięki tej stosunkowo nowej regulacji organy administracji publicznej muszą podejmować czynności uświadamiające strony o ich prawno-procesowej sytuacji i konsekwencjach braku podjęcia działań, a zatem braku aktywnego uczestnictwa w postępowaniu. Jest to przepis mobilizujący nie tylko organy administracji publicznej, ale także strony. Samo wprowadzenie art. 79a k.p.a. oceniane jest raczej pozytywnie zarówno względem sytuacji prawnej jednostki, jak i administracji publicznej (albowiem wyłącza konieczność zajmowania się tą samą sprawą w przyszłości)¹⁰⁹⁸. Oczywiście jest w tym słuszność, bo możliwość załatwienia sprawy w sposób prawidłowy w pierwszej instancji eliminuje konieczność wnoszenia odwołania od wydanego rozstrzygnięcia, składania skargi do sądu administracyjnego, a nawet podważania decyzji w trybach nadzwyczajnych. Należy jednak zauważyć, że organy administracji publicznej mają także obowiązek stosowania wspomnianego przepisu w sytuacji, gdy w ogólnym postępowaniu administracyjnym występuje więcej niż jedna strona postępowania (inne podmioty niż sam wnioskodawca). Jest to problematyczna kwestia, gdyż stosowanie

¹⁰⁹⁵ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 79a, pkt 4.

¹⁰⁹⁶ F. Elżanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 79a, pkt 1.

¹⁰⁹⁷ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 79a, pkt 3.

¹⁰⁹⁸ W. Piątek, *Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2020, nr 2, s. 106.

tego przepisu w przypadku wielości stron postępowania rodzi ryzyka w zakresie bezstronności organu administracji publicznej, który przyjmując proaktywną postawę względem podmiotu inicjującego postępowanie w pewnym sensie wchodzi w rolę jego profesjonalnego pełnomocnika (zawiadomienie z art. 79a § 1 k.p.a. ma zmierzać do umożliwienia stronie inicjującej postępowanie uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia, które jednocześnie może pozostawać w sprzeczności z interesami innych stron postępowania). Tym bardziej znowelizowanie brzmienia art. 79a k.p.a. uznać należy za zasadne. Rozdzielenie czynności z art. 79a k.p.a. i z art. 81 k.p.a. pozwalałoby bowiem na realne zabezpieczenie interesów stron postępowania innych niż podmiot to postępowanie inicjujący. W przeciwnym razie w sytuacji wielości stron postępowania przepis art. 79a k.p.a. może być uznany za formę uprzywilejowania podmiotu inicjującego postępowanie.

6. Uprawnienie strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów

W dalszej części należy odnieść się do ostatniego z omawianych uprawnień – uprawnienia strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów. W kontekście tego uprawnienia zasadnicze znaczenie ma art. 81 k.p.a., zgodnie z którym „okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2”. Powyższy przepis jednoznacznie wskazuje na to, że strona musi mieć zapewnioną możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, a skutkiem braku zapewnienia stronie możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów jest niemożność uznania konkretnego elementu stanu faktycznego wynikającego z przeprowadzonych dowodów za udowodniony (element ten „wypada” ze stanu faktycznego). Jest to zatem uprawnienie właściwe – co do zasady – końcowej fazie postępowania dowodowego, albowiem zagwarantowanie stronie możliwości jego realizacji ma istotne znaczenia dla dalszych czynności wyjaśniających. Zdaniem H. Knysiak-Sudyki to w stadium wyjaśniającym ogólnego postępowania administracyjnego zasada z art. 10 k.p.a. powinna być najpełniej realizowana, natomiast zasadniczą gwarancją dla uprawnienia strony do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów jest art. 81 k.p.a., w którym uznanie okoliczności faktycznej za udowodnioną zostało uzależnione od zapewnienia stronie możliwości wypowiedzenia się odnośnie do przeprowadzonych

dowodów¹⁰⁹⁹. Powyższy pogląd niewątpliwie należy podzielić, chociażby przez wzgląd na wyjątkowy związek zasady tytułowej zasady ze stadium wyjaśniającym postępowania. Z kolei z art. 95 § 1 k.p.a. wynika możliwość wypowiedzenia się przez strony co do wyników postępowania dowodowego na samej rozprawie. Oba wskazane przepisy znajdują oparcie w art. 10 § 1 k.p.a., który wprost stanowi o obowiązku organów do zapewnienia stronom możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji w sprawie. Oczywistym jest, że bezwzględny obowiązek organów administracji publicznej jest zapewnieniem stronom czynnego udziału w całym postępowaniu. Powyższe oznacza, że kwestia ta nie jest pozostawiona uznaniu organu¹¹⁰⁰. Zapewnienie stronom czynnego udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie może oznaczać jedynie skierowania do nich przez organ administracji publicznej zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz poinformowania ich o uprawnieniach związanych z art. 10 k.p.a., ale musi znajdować swój wyraz w każdej czynności podejmowanej w toku postępowania¹¹⁰¹. Zasada z art. 10 § 1 k.p.a. obliguje organ do stworzenia stronie prawnych możliwości do podejmowania czynności procesowych w obronie interesów strony, co zawiera w sobie także obowiązek wezwania strony do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego¹¹⁰². Podkreślić jednak należy, że to nie strona powinna wykazać dostateczną aktywność, aby zapewnić sobie czynny udział w postępowaniu, bowiem obowiązek ten spoczywa na organach administracji publicznej¹¹⁰³. Samo zaś umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego przed wydaniem decyzji powinno nastąpić szczególnie wówczas, gdy zebrane zostały już kluczowe dowody w sprawie¹¹⁰⁴.

Warto zauważyć, że jako że uprawnienia procesowe strony, dla których podstawą jest art. 10 § 1 k.p.a. odpowiadają obowiązkom organów administracji publicznej, to nie mogą być one rozpatrywane w oderwaniu od tych obowiązków. W konsekwencji to organy administracji publicznej zobowiązane są stworzyć stronom warunki umożliwiające realizację uprawnienia do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, natomiast strona może oczekiwać zapewnienia jej tychże warunków¹¹⁰⁵. Skoro uprawnienie do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań następuje przed

¹⁰⁹⁹ H. Knysiak-Sudyka, *Zasady ogólne...*, Warszawa 2019, s. 155.

¹¹⁰⁰ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 1986 r., sygn. akt II SA 2015/85, CBOSA.

¹¹⁰¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 693/13, CBOSA.

¹¹⁰² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 967/10, CBOSA.

¹¹⁰³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Gp 856/09, CBOSA.

¹¹⁰⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 611/09, CBOSA.

¹¹⁰⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 27/11, CBOSA.

wydaniem decyzji, to nie należy odnosić go do sytuacji, w których wydawane są postanowienia¹¹⁰⁶. Samo spełnienie obowiązku, o którym jest mowa w powołanym przepisie może oczywiście polegać na umożliwieniu stronie wypowiedzenia się co do dowodu bezpośrednio po jego przeprowadzeniu, niemniej jednak art. 81 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zagwarantowania stronie możliwości wypowiedzenia się co do wszystkich dowodów. Innymi słowy chodzi o „całościowe zapoznanie się (...) z materiałem dowodowym” i możliwość konfrontacji poszczególnych dowodów zebranych w sprawie¹¹⁰⁷. Istotą jest bowiem umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do wszystkich dowodów także po zakończeniu postępowania dowodowego, gdyż możliwość wypowiedzenia się do poszczególnych z nich powinna być realizowana jedynie w przypadku pojawienia się takiej potrzeby¹¹⁰⁸. Omawiając niniejsze uprawnienie warto także ponownie zwrócić uwagę na to, że na podstawie art. 10 k.p.a. strona ogólnego postępowania administracyjnego jest podmiotem uprawnionym, co powoduje, że może ona korzystać ze swoich uprawnień wedle własnego uznania¹¹⁰⁹. Powyższe dotyczy także omawianego w niniejszym rozdziale uprawnienia. O ile organy administracji publicznej mają obowiązek stworzenia stronom ogólnego postępowania administracyjnego warunków umożliwiających im podejmowanie czynności procesowych (w tym właśnie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów, co wynika wprost z brzmienia art. 10 k.p.a.), to jednak nie mają możliwości przymuszenia tych stron do skorzystania z przysługujących im uprawnień, co wielokrotnie podkreślano w literaturze prawniczej¹¹¹⁰. Jako że uprawnienie strony do wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów pozostaje jednak skorelowane z obowiązkami organów administracji publicznej, to wśród nich wymienić należy obowiązek organu do prawidłowego poinformowania strony o sposobie oraz terminie, w którym z opisywanego uprawnienia będzie mogła skorzystać¹¹¹¹. Termin musi być wyznaczony przez organ administracji publicznej tak, aby był on realny do dotrzymania¹¹¹². Jest to termin instrukcyjny i jako taki nie podlega przywróceniu¹¹¹³. Fakt jego wyznaczenia jest natomiast standardową czynnością, właściwą każdemu

¹¹⁰⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 października 2019 r., sygn. akt III SA/Wa 401/19, CBOSA.

¹¹⁰⁷ W. Bochenek, *Dowody...*, Gdańsk 2018, s. 444.

¹¹⁰⁸ Z. Kmiecik, *Prawo strony...*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 6, dostępny w: Legalis (dostęp z dnia 8 maja 2022 r.).

¹¹⁰⁹ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, *Zasady ogólne...*, Gdańsk 2018, s. 51.

¹¹¹⁰ Przykładowo H. Knysiak-Sudyka, *Zasady ogólne* [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 154.

¹¹¹¹ W. Bochenek, *Dowody...*, Gdańsk 2018, s. 444.

¹¹¹² M. Bartnik [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom II*, Lex 2020, art. 81, pkt 3.

¹¹¹³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Wr 149/19, CBOSA.

postępowaniu administracyjnym¹¹¹⁴. Zasadą jest, że po upływie terminu wyznaczonego stronom na zapoznanie się z całokształtem materiału dowodowego organ administracji publicznej winien niezwłocznie wydać decyzję w sprawie¹¹¹⁵. Termin wyznaczony stronom postępowania do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, materiałów, a także zgłoszonych żądań determinuje dalsze czynności organów administracji publicznej. Przykładowo, jeżeli strona nie zapozna się z zebraniem materiałem w wyznaczonym terminie, a organ administracji publicznej wyda następnie decyzję administracyjną, to strona nie będzie mogła zarzucać temu organowi naruszenia art. 81 k.p.a. W opisywanej sytuacji możliwość, o której jest mowa w przepisie istniała, lecz strona dobrowolnie z możliwości tej nie skorzystała. Słusznie wskazała M. Terlikowska, że nie jest konieczne uzyskanie od strony jej stanowiska w odniesieniu do zebranego materiału dowodowego – liczy się bowiem sam fakt zapewnienia stronie możliwości jego zajęcia¹¹¹⁶. A zatem to zapewnienie tej możliwości sprawia, że organ administracji publicznej wywiązuje się ze swojego ustawowego obowiązku.

W. Bochenek wskazał także, że jeżeli strona zrezygnuje ze skorzystania z przedmiotowego uprawnienia, to obowiązkiem organu jest odebranie od tej strony stosownego oświadczenia. Jeżeli jednak strona na początku zrezygnuje, a kolejno (w terminie) zdecyduje się z uprawnienia skorzystać, obowiązkiem organu jest także umożliwienie powyższego. Natomiast już po upływie wyznaczonego terminu to organ decyduje o tym, czy zasadne jest uwzględnienie żądania strony¹¹¹⁷. W każdym jednak przypadku brak sprostania przez organy administracji publicznej obowiązkowi z art. 81 k.p.a. godzi w fundamentalne prawo strony do wysłuchania¹¹¹⁸.

Uprawnienie strony wynikające z art. 81 k.p.a. może sprowadzać się do składania zarzutów, nowych wniosków dowodowych lub do podejmowania innych czynności, które odnoszą się do dowodów¹¹¹⁹. Z omawianego przepisu wynika zasadnicza możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (jest to zatem uprawnienie główne), a z uprawnieniem tym związany jest skutek w postaci uznania okoliczności

¹¹¹⁴ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2187/14, CBOSA.

¹¹¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 280/18, CBOSA.

¹¹¹⁶ M. Terlikowska, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 81, pkt I, ppkt 1.

¹¹¹⁷ W. Bochenek, *Dowody...*, Gdańsk 2018, s. 444-445. Inaczej sytuacja wyglądałaby, gdyby organ administracji publicznej wydał decyzję przed upływem wyznaczonego terminu. W tym kontekście warto przytoczyć wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1918/06, w którym jednoznacznie wskazano, że w przypadku doręczenia stronie opinii z jednoczesnym pouczeniem tej strony o możliwości zajęcia stanowiska, a także o przedłużeniu terminu zakończenia postępowania, a następnie wydania decyzji przed upływem wyznaczonego terminu, dojdzie na ruszenia opisywanego uprawnienia strony, *vide*: wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1918/06, CBOSA.

¹¹¹⁸ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 81, pkt 3.

¹¹¹⁹ W. Bochenek, *Dowody...*, Gdańsk 2018, s. 444.

za udowodnioną¹¹²⁰. Obowiązek umożliwienia stronom zajęcia stanowiska w myśl art. 81 k.p.a. rozciąga się także na fakty znane organowi z urzędu (niewymagające przeprowadzenia dowodu), o których organ powinien jednak stronę poinformować¹¹²¹. Gdyby doszło do ograniczenia przedmiotowego uprawnienia z uwagi na niewywiązanie się z ustawowych obowiązków przez organ administracji publicznej, postępowanie wyjaśniające stałoby się wadliwe i jako takie nie mogłoby stanowić podstawy właściwego rozstrzygnięcia. Taki stan rzeczy rodziłby konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego¹¹²². Obowiązkiem organu administracji publicznej jest orzekanie na podstawie całokształtu materiału dowodowego w sprawie, więc jeżeli strona nie będzie miała możliwości wypowiedzenia się co do konkretnych dowodów, nie sposób przyjmować, że orzeczenie wydane w takiej sytuacji będzie orzeczeniem prawidłowym, tj. opartym na całokształcie materiału dowodowego. Zaniechania organów administracji publicznej co do postępowania dowodowego wiążą się z naruszeniem przepisów proceduralnych, a w konsekwencji mogą w sposób istotny wpływać na końcowy wynik sprawy¹¹²³. Uprawnienia strony nie mają jednak charakteru nieograniczonego – przykładowo, jeżeli strona ogólnego postępowania administracyjnego jest pozbawiona wolności, nie ma prawa domagania się w sposób wiążący przesłania jej kserokopii akt sprawy przez organ administracji publicznej celem zapoznania się z ich treścią. W istocie strona ta ma możliwość realizacji swoich uprawnień za pośrednictwem pełnomocnika lub przedstawiciela¹¹²⁴. Analiza skutków naruszeń szeroko rozumianej zasady z art. 10 k.p.a. zostanie jednak przedstawiona w ostatnim rozdziale niniejszej pracy.

W orzecznictwie wskazuje się, że możliwość wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów dotyczy tego momentu postępowania, „w którym organ administracji publicznej, po zakończeniu postępowania dowodowego, przechodzi do fazy podjęcia rozstrzygnięcia”, co odnosi się zarówno do postępowania prowadzonego przed organem pierwszej instancji, jak również do postępowania prowadzonego przez organ odwoławczy. Co istotne – sama możliwość odniesienia się do materiału dowodowego przez stronę przed wydaniem decyzji uznawana jest za jej ostatnią szansę na przedstawienie oraz uzasadnienie

¹¹²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 1226/11, CBOSA.

¹¹²¹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 81, pkt 4.

¹¹²² Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1862/07, CBOSA. Z kolei w wyroku WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 693/13, CBOSA wskazano, że „zachowanie wymagań określonych w art. 79 i 81 k.p.a. jest bezwzględny obowiązkami organów administracji państwowej. Uchybienie tym przepisom, w szczególności, jeżeli przeprowadzone bez udziału strony i kwestionowane przez nią dowody stanowiły podstawę rozstrzygnięcia sprawy, uznać należy za naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy”.

¹¹²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt IV SA 1677/03, CBOSA.

¹¹²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 979/16, CBOSA.

prezentowanego przez nią stanowiska¹¹²⁵. Zauważyć przy tym należy, że uchybienie odnoszące się do omawianego uprawnienia może mieć wpływ na wynik sprawy i uniemożliwić stronie podjęcie konkretnej czynności¹¹²⁶. Zgodnie z treścią wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 29 marca 2018 r. (sygn. akt IV SA/Wr 22/18), rozstrzygnięcie sprawy w oparciu o dowody, z którymi strona nie miała szansy się zapoznać oraz wypowiedzieć się na temat ich wiarygodności będzie stanowiło uchybienie procesowe, aczkolwiek ocena jego wpływu na wynik sprawy pozostanie kwestią otwartą. Z kolei w sytuacji, w której strona mogła uczestniczyć w postępowaniu wyjaśniającym (w tym także zaznajomić się z dowodami, na podstawie których wydano rozstrzygnięcie), do naruszenia zasady z art. 10 k.p.a. nie dojdzie. W powołanym orzeczeniu wskazuje się nadto, że nawet jeżeli zaznajomienie się i wypowiedzenie się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego przez stronę będzie miało miejsce w postępowaniu międzyinstancyjnym (czyli strona wypowie się dopiero składając odwołanie), to cel z art. 10 § 1 k.p.a. i tak zostanie osiągnięty¹¹²⁷. Z kolei wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II SA/Rz 233/17) jednoznacznie wskazano, że uchybienie odnoszące się do art. 10 k.p.a. nie może być konwalidowane działaniami naprawczymi organu odwoławczego, albowiem istotna jest przede wszystkim możliwość wypowiedzenia się w sprawie w toku postępowania przed organem pierwszej instancji¹¹²⁸. W tej konkretnej kwestii należy opowiedzieć się za stanowiskiem WSA w Rzeszowie, ponieważ odwołanie otwiera drogę w drugiej instancji i jako takie nie powinno wpływać na czynności już podjęte w toku instancji pierwszej i cele z nimi związane (choć teoretycznie mogłoby to nastąpić w sytuacji, w której to organ pierwszej instancji po zapoznaniu się ze stanowiskiem strony zawartym w odwołaniu i przy spełnieniu przesłanek z art. 132 k.p.a. np. sam uchyliłby swoją decyzję). Mimo wszystko należy dojść do wniosku, że strony – w każdej instancji – powinny mieć zapewnioną analogiczną możliwość w zakresie wypowiedzania się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego. W powoływanym wyroku zawarto również dość istotne stwierdzenie o tym, że prawo strony z art. 10 k.p.a. nie stanowi celu samego w sobie, ale z założenia ma służyć zapewnieniu optymalnych warunków dla dokonania rzetelnych ustaleń faktycznych oraz prawidłowej oceny dowodów.

¹¹²⁵ Tak w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Go 183/19, CBOSA.

¹¹²⁶ Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2124/16, CBOSA.

¹¹²⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 22/18, CBOSA.

¹¹²⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 233/17, CBOSA. Natomiast zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 678/17, CBOSA przedmiotowe uprawnienie musi być także realizowane w postępowaniu odwoławczym.

Z tych właśnie względów możliwość uznania okoliczności za udowodnioną została uzależniona przez ustawodawcę od zapewnienia stronie szansy na wypowiedzenie się co do przeprowadzonych dowodów¹¹²⁹. Z kolei zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 15 lutego 2017 r. (sygn. akt II OSK 1392/16) czynności związane ze spełnianiem obowiązku organów administracji określonego w art. 10 k.p.a. powinny być realizowane w każdym postępowaniu, a zatem nie można uznać ich za zdarzenie nadzwyczajne oraz niezależne od organu prowadzącego postępowanie¹¹³⁰.

W doktrynie wskazuje się także, że uznanie danej okoliczności za udowodnioną będzie możliwe, gdy w aktach sprawy znajdzie się dowód, że strona albo wypowiedziała się co do przeprowadzonych dowodów, albo że miała taką możliwość¹¹³¹. Ponownie podkreślić należy, że nie chodzi o wypowiedzenie się tylko co do części (wybranych) dowodów, ale co do całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego¹¹³². Dla uprawnienia do zapoznania się z całością materiału dowodowego i wypowiedzenia się co do tego materiału nie ma też znaczenia, czy strona brała czynny udział w poszczególnych fragmentach postępowania, czy też nie¹¹³³. Regulacja z art. 81 k.p.a. nie odnosi się jedynie do obowiązku zapewnienia fizycznej obecności, ale przede wszystkim zrozumienia przez stronę dowodów oraz zajęcia stanowiska co do nich¹¹³⁴. To zaś determinuje rzeczywiste zagwarantowanie stronie czynnego udziału w postępowaniu¹¹³⁵. Należy zatem dojść do wniosku, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną jedynie wówczas, gdy strona miała możliwość wypowiedzenia się odnośnie do przeprowadzonych dowodów (niezależnie od tego, czy z niej skorzystała, czy też nie), a nie było przesłanek do odstąpienia od tytułowej zasady w trybie art. 10 § 2 k.p.a. Tym samym brak możliwości skorzystania z uprawnienia do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów przez stronę (przy jednoczesnym braku okoliczności to umożliwiających) jest silny w skutkach. W wyroku NSA z dnia 14 lutego 2017 r. (sygn. akt I OSK 1437/16) wskazano, że przestrzeganie wymagań procesowych nie zależy od uznania organu, lecz stanowi jego bezwzględny

¹¹²⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 22/18, CBOSA.

¹¹³⁰ Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1392/16, CBOSA. Tak również w wyroku NSA z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 28/16, CBOSA oraz w wyroku NSA z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 659/16, CBOSA.

¹¹³¹ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 81, pkt 3.

¹¹³² Z. Janowicz, *Komentarz do Kodeksu...*, Lex 1996, art. 81, pkt 2.

¹¹³³ H. Knysiak-Molczyk, *Prawa strony...*, Lex 2004, pkt 3, ppkt 3.4.

¹¹³⁴ F. Elżanowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2021, art. 81, pkt I, ppkt 3.

¹¹³⁵ *Ibidem*, art. 81, pkt II, ppkt 2.

obowiązek¹¹³⁶. Organy administracji publicznej obowiązane są umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów, a samo uznanie okoliczności faktycznej za udowodnioną uzależnione jest właśnie od tej możliwości¹¹³⁷. Jeżeli możliwość ta nie wystąpi, to dojdzie do naruszenia przepisów postępowania.

Uzupełniająco – w ślad za P. Danielem – wskazać należy, że w aktach sprawy powinno zostać zawarte stwierdzenie o tym, że strona została pouczona o prawie zajęcia stanowiska co do zebranych w sprawie dowodów oraz żądań, a także zamieszczone oświadczenie strony odnośnie do zebranych dowodów¹¹³⁸. Wtórny obowiązek organu administracji publicznej jest zatem uzyskanie stosownego oświadczenia od strony, która zapoznała się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym. Jednakże do powyższego poglądu należy odnieść się nieco krytycznie, albowiem w sytuacji, gdy strona nie stawia się w siedzibie organu celem zapoznania się z materiałem dowodowym, uzyskanie od niej oświadczenia będzie niemożliwe. Co prawda w orzecznictwie zwraca się także uwagę na konieczność poinformowania strony o jej prawie do zapoznania się z aktami sprawy oraz do złożenia końcowego oświadczenia, a co za tym idzie na obowiązek wstrzymania się przez organ z wydaniem decyzji do czasu, kiedy powyższe nastąpi, niemniej jednak należy mieć na względzie także sytuacje, w których strona z własnej woli nie przyjdzie do siedziby organu i nie będzie chciała zapoznać się z aktami sprawy¹¹³⁹. W takiej sytuacji organ administracji publicznej nie będzie w stanie odebrać od strony stosownego oświadczenia, a zatem oświadczenie to nie jest bezwzględnie wymagane. Przyjąć należy, że wówczas dowodem świadczącym o zrealizowaniu przez organ administracji publicznej ciężącego na nim obowiązku nie będzie nic innego jak tylko prawidłowe zawiadomienie strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i odniesienia się do zebranych w sprawie dowodów w określonym terminie oraz fakt bezskutecznego upływu terminu (potwierzonego np. adnotacją o braku stawiennictwa strony w określonym terminie).

Związek art. 81 k.p.a. z art. 10 k.p.a. nie powinien budzić żadnych wątpliwości. Jednak zdaniem A. Wróbla przedmiotowy przepis jest silniej związany z zasadą prawdy materialnej niż z zasadą czynnego udziału strony, gdyż jego naruszenie uniemożliwia

¹¹³⁶ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1437/16, CBOSA.

¹¹³⁷ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1437/16, CBOSA, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 1226/11, CBOSA czy chociażby wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 27/11, CBOSA. W kwestii braku możliwości uznania okoliczności faktycznej za udowodnioną, gdy strona nie wypowiedziała co do przeprowadzonych dowodów zob. wyrok NSA z dnia 18 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 250/07, CBOSA.

¹¹³⁸ P. Daniel, *Zasady ogólne...*, Wrocław 2013, s. 133.

¹¹³⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 569/07, CBOSA.

organowi uznanie konkretnej okoliczności za okoliczność udowodnioną¹¹⁴⁰. Nie wiadomo natomiast, co tak naprawdę powodowałoby ten silniejszy związek art. 81 k.p.a. z zasadą prawdy materialnej, a nie z zasadą z art. 10 k.p.a. W art. 7 k.p.a. jest mowa o staniu na straży praworządności i podejmowaniu czynności koniecznych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz jej załatwienia przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, podczas gdy z art. 10 k.p.a. wynika wprost obowiązek umożliwienia stronie między innymi wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów. Treść art. 10 k.p.a. niewątpliwie współbrzmi z art. 81 k.p.a. Skoro zaś zasada z art. 10 k.p.a. jest procesową gwarancją strony w postępowaniu dowodowym i w dalszej kolejności umożliwia realizację zasady z art. 7 k.p.a. za sprawą konfrontacji stanowisk stron, to zasada prawdy obiektywnej ma bardziej wynikowy charakter¹¹⁴¹. Niezależnie jednak od tego, której z zasad prymat zostanie uznany, to związek omawianego przepisu z obiema wskazanymi zasadami istnieje.

W doktrynie prawo (tu: uprawnienie) strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów łączy się nie tylko z art. 81 k.p.a., ale także art. 79 k.p.a.¹¹⁴² Stwierdzić jednak należy, że to art. 81 k.p.a. konsumuje wspomniane uprawnienie, a art. 79 k.p.a. jest raczej właściwy uprawnieniu strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, co zostało już omówione we wcześniejszej części pracy.

Warto również zauważyć, że ustawodawca także w art. 81 k.p.a. przewidział możliwość odstępstwa od zasady umożliwiania stronie wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów pod rygorem uznania okoliczności za udowodnioną. Sytuacja, w której dopuszczalne jest odstępstwo od tej zasady ma miejsce wówczas, gdy zachodzą okoliczności z art. 10 § 2 k.p.a. Kwestia ta, w tym przesłanki uzasadniające wyłączenie uprawnień procesowych strony, są przedmiotem podrozdziału 7 niniejszego rozdziału.

Przyjmuje się także, że realizacja uprawnienia z art. 81 k.p.a. odnosi się również do rozprawy administracyjnej, co wyraża art. 95 § 1 k.p.a.¹¹⁴³ Powołany przepis wyposaża stronę w uprawnienie do składania wyjaśnień, zgłaszania żądań, propozycji oraz zarzutów, a także przedstawiania dowodów na ich poparcie. Ponadto tworzy on uprawnienie strony

¹¹⁴⁰ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 81, pkt 1.

¹¹⁴¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 417/07, CBOSA.

¹¹⁴² H. Knysiak-Molczyk, *Prawa strony...*, Lex 2004, pkt 3, ppkt 3.4.

¹¹⁴³ J. Wegner, *Dowody...*, Warszawa 2019, s. 472.

do wypowiedzenia się co do wyników postępowania dowodowego (a zatem pośrednio także dowodów) na rozprawie. Z art. 95 § 1 k.p.a. wynika przede wszystkim obowiązek organu administracji publicznej (a w praktyce przewodniczącego rozprawy) do pouczenia stron obecnych na rozprawie o możliwości wypowiedzenia się odnośnie do wyników postępowania dowodowego (co następnie znajduje odzwierciedlenie w protokole rozprawy)¹¹⁴⁴. Z obowiązkiem tym standardowo skorelowane jest uprawnienie strony, w tym przypadku wyrażające się w możliwości zajęcia przez nią stanowiska na rozprawie. Nie zmienia to jednak tego, że wypowiedzenie się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego może nastąpić już po rozprawie, nie wiążąc się jednocześnie z uszczerbkiem „dla reguł rzetelnego procesu”¹¹⁴⁵. Wynika to z faktu, że uprawnienie strony z art. 81 k.p.a. ma bardzo szeroki zakres, choć warto podkreślić, że jest on znacznie węższy od zakresu tytułowej zasady (albowiem uprawnienie z art. 81 k.p.a. w pewnym sensie zawiera się w tej zasadzie).

Powracając do art. 95 § 1 k.p.a. i oceniając ten przepis pod kątem uprawnienia wynikającego z zasady czynnego udziału strony należy zgodzić się z Z. Kmiecikiem co do tego, że pomiędzy uprawnieniem z art. 10 k.p.a. a uprawnieniem z art. 95 k.p.a. istnieją różnice o charakterze przedmiotowym, co sprawia, że zakres tych uprawnień nie jest identyczny (choć to nie uzasadnia przyjęcia, że obowiązek z art. 10 k.p.a. nie dotyczy postępowania, w którym przeprowadzono rozprawę). Wspomniany autor odróżnia oba uprawnienia, zwracając uwagę na użyte w nich przez ustawodawcę sformułowania – „wyniki postępowania dowodowego” (art. 95 § 1 k.p.a.) oraz „zebrane dowody” (art. 10 § 1 k.p.a.)¹¹⁴⁶. Z jego krytyką spotyka się stanowisko A. Wróbla, którego zdaniem art. 95 § 1 k.p.a. powinien być łączony z art. 81 k.p.a., ponieważ „prawo wypowiedzenia się strony co do wyników postępowania dowodowego i prawo strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów mają taką samą treść normatywną”¹¹⁴⁷. Zdaniem Z. Kmiecika w art. 10 k.p.a. chodzi o efekt procesu uzyskiwania informacji o jakichś faktach (środki dowodowe), podczas gdy art. 95 k.p.a. nie odnosi się do poszczególnych czynności dowodowych, a do ustalonego stanu faktycznego. Konkluzja wspomnianego autora sprowadza się do uznania, że uprawnienie z art. 10 k.p.a. nie jest tożsame z uprawnieniem z art. 95 k.p.a., albowiem różni je przedmiot oświadczenia, do którego strona jest uprawniona, cel, znaczenie prawne oraz warunki

¹¹⁴⁴ W. Bochenek, *Dowody...*, Gdańsk 2018, s. 479.

¹¹⁴⁵ *Ibidem*, s. 519.

¹¹⁴⁶ Z. Kmiecik, *Zgłaszanie wniosków i dowodów na rozprawie – relacja art. 95 do art. 10 KPA* [w:] *Wypowiedzenie się strony po przeprowadzeniu dowodów w postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 6, dostępny w: Legalis (dostęp z dnia 8 maja 2022 r.).

¹¹⁴⁷ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 95, pkt 2 w związku z Z. Kmiecikiem, *Zgłaszanie wniosków...*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 6, dostępny w: Legalis (dostęp z dnia 11 maja 2022 r.).

do korzystania z tych uprawnień¹¹⁴⁸. Z drugiej strony autor ten wskazał, że ocenie mogą podlegać nie tylko „efekty dotychczasowych dowodów, ale także dowody przeprowadzone podczas rozprawy”, co oznacza, że powołany artykuł nie wyczerpie całości uprawnienia z art. 10 k.p.a., jeżeli rozprawa będzie tylko częścią postępowania dowodowego¹¹⁴⁹. Kwestia ta wydaje się oczywista, ale nie zmienia to faktu, że art. 95 k.p.a. w pewnym sensie konkretyzuje wspomnianą zasadę, skoro zawiera w sobie możliwość dokonywania oceny dowodów przeprowadzonych podczas rozprawy, a zatem odnoszenia się do elementów materiału dowodowego. Możliwość odnoszenia się przez stronę między innymi do źródeł dowodowych Z. Kmieciak połączył z zarzutami, o których jest mowa w art. 95 § 1 k.p.a.¹¹⁵⁰ A. Wróbel zarzutom, do których odnosi się wspomniany przepis (co już nadmieniano) nadał z kolei znaczenie czysto proceduralne (np. zarzut przedawnienia)¹¹⁵¹. Należy jednak przychylić się do stanowiska Z. Kmieciaka, albowiem ustawodawca nie określił w przepisie, o jakie zarzuty chodzi, tym samym nie należy przyjmować, że strona korzystając z uprawnienia z art. 95 § 1 k.p.a. nie może w trakcie zajmowania stanowiska stawiać też pewnych zarzutów, niezwiązanych tylko z regulacją normatywną. Nadanie zarzutom jedynie charakteru proceduralnego wydaje się być zbyt daleko idące.

W doktrynie wskazuje się, że pojęcie „materiału dowodowego” jest szersze niż pojęcie dowodu. Dowód jest wszystkim tym, co może doprowadzić do wyjaśnienia konkretnej sprawy, zaś „materiałem dowodowym” są wszystkie dowody przeprowadzone w ramach postępowania¹¹⁵². W przypadku odnoszenia się do dowodów przeprowadzonych na rozprawie mogłoby oczywiście dochodzić do sytuacji, w których strony odnosiłyby się do całości zebranego w sprawie materiału dowodowego (rozprawa kończyłaby postępowanie dowodowe). Prawdopodobne jest jednak także występowanie sytuacji, w których na rozprawie dochodziłoby jedynie do odniesienia się do części materiału dowodowego, a co za tym idzie – tylko częściowej realizacji art. 10 k.p.a. Mimo wszystko nawet w przypadku braku pełnej realizacji omawianej zasady sytuacja, w której strona aktywnie komentuje przeprowadzone dowody (czy to w odniesieniu do samej ich natury, czy też w odniesieniu do

¹¹⁴⁸ Z. Kmieciak, *Zgłaszanie wniosków...*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 6, dostępny w: Legalis (dostęp z dnia 11 maja 2022 r.).

¹¹⁴⁹ Ibidem.

¹¹⁵⁰ Ibidem.

¹¹⁵¹ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 95, pkt 1.

¹¹⁵² A. Majewska, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G”, 2013, tom 60, nr 1, s. 99. Wspomniana autorka dodatkowo wskazała, iż materiał dowodowy obejmuje także wszystkie okoliczności, które towarzyszą przeprowadzeniu dowodów. Należy jednak dojść do wniosku, że jest to definicja zbyt skomplikowana, albowiem materiał dowodowy to po prostu zbiór wszystkich dowodów w sprawie.

wniosków organu opartych na tych właśnie dowodach) jest ewidentnym przejawem aktywnej partycypacji strony, o której przecież jest mowa w art. 10 k.p.a. Choć w art. 10 § 1 k.p.a. ustawodawca posłużył się określeniem „zebranych dowodów”, a nie „całości zebranych dowodów”, to zarówno w judykaturze, jak i doktrynie obecnie bezspornym jest, że chodzi o umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do całości zebranych dowodów. Jest to stanowisko słuszne, gdyż strona powinna mieć możliwość wypowiedzenia się co do wszystkich dowodów zebranych w postępowaniu dowodowym, a stanowiących podstawę dla wydawanego później rozstrzygnięcia. Jeżeli jednak punktem wyjściowym byłoby literalne brzmienie przepisu, to odseparowanie czynności polegającej na zajmowaniu przez stronę stanowiska jedynie co do poszczególnych dowodów od realizacji tytułowej zasady uznać należałoby za niewłaściwe. Tym samym nawet niepełne skorzystanie z tego uprawnienia strony będzie częściowo realizować zasadę czynnego udziału strony. Tym samym nie można w pełni zgodzić się ze stwierdzeniem Z. Kmiecika, że w art. 95 k.p.a. zawarto zupełnie inny rodzaj uprawnienia niż to z art. 10 k.p.a.¹¹⁵³ Oczywiście, uprawnienie z art. 95 k.p.a. przysługuje stronie wyłącznie na rozprawie, na co wskazuje sama treść przepisu. Nie jest to jednak całkowicie inny rodzaj uprawnienia. Zarówno art. 95 k.p.a., jak i art. 10 k.p.a. daje stronom możliwość aktywnego uczestnictwa w toku rozprawy. Jednakże to art. 10 k.p.a. jest zasadniczym źródłem wszelkiej partycypacji stron w postępowaniu administracyjnym i to on kreuje obowiązek zapewnienia tym stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania (w tym w fazie postępowania wyjaśniającego, niezależnie od jego formy, co także wspomniany autor zauważył). Jeżeli jednak przyjmiemy – w ślad za Z. Kmiecikiem – że w art. 10 k.p.a. chodzi o efekt procesu uzyskiwania informacji o faktach, to trudno jest uchwycić różnicę pomiędzy efektem takiego procesu a wynikami postępowania dowodowego, które przecież odnoszą się do stanu faktycznego (a zatem stanowią efekt uzyskiwania informacji o faktach)¹¹⁵⁴. Tym samym nawet jeżeli przyjmiemy, że głównym celem tytułowej zasady jest zagwarantowanie stronie możliwości wypowiedzenia się co do całego materiału dowodowego zebranego w sprawie (czyli innymi słowy – wszystkich dowodów dających podstawę dla wnioskowania i dokonywania ustaleń faktycznych przez organ administracji publicznej), to nadal umożliwienie wypowiedzenia się co do części dowodów – choć nie zrealizuje dosłownie założeń z art. 10 k.p.a. – będzie czynnością

¹¹⁵³ Z. Kmiecik, *Zgłaszanie wniosków...*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 6, dostępny w: Legalis (dostęp z dnia 16 maja 2022 r.).

¹¹⁵⁴ Ibidem.

powziętą w duchu tego przepisu. W odniesieniu do relacji art. 95 § 1 k.p.a. z art. 10 § 1 k.p.a., jak również z art. 81 k.p.a. należy przytoczyć inne poglądy doktryny.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że stanowisko reprezentowane przez A. Wróbla zajęła także H. Knysiak-Sudyka stwierdzając, że prawo, o którym jest mowa w art. 95 § 1 k.p.a. (dotyczące wypowiedzenia się odnośnie do wyników postępowania dowodowego) jest „ściśle związane z regulacją art. 81 k.p.a.”¹¹⁵⁵ To stanowisko podzielił również R. Kędziora dodatkowo wskazując, że organy administracji publicznej powinny umożliwiać stronom przed zamknięciem rozprawy odniesienie się co do całego materiału dowodowego, który został zgromadzony na rozprawie¹¹⁵⁶. Podobnie M. Cherka, który wskazał, że art. 81 k.p.a. oraz art. 95 § 1 zdanie drugie k.p.a. korespondują ze sobą, a sam art. 95 § 1 k.p.a. jest przepisem służącym realizacji zasady czynnego udziału strony¹¹⁵⁷. G. Łaszczycza omawiając uprawnienie z art. 95 § 1 zdania drugiego k.p.a. wskazał, że chodzi o możliwość ustosunkowania się przez stronę do wyników postępowania dowodowego, co w zasadzie oznacza „ustną czynność (...) wypowiedzenia się co do rezultatów postępowania dowodowego, czyli poczynionych ustaleń”¹¹⁵⁸. Wspomniany autor uznał, że uprawnienie strony przewidziane w art. 95 § 1 zdanie drugie k.p.a. stanowi potwierdzenie prawa strony z art. 10 k.p.a. i uprawnień z tej zasady wynikających. Innymi słowy uprawnienie tej treści wynika już z prawa strony z art. 10 § 1 k.p.a., a szczególnie z prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów przed wydaniem decyzji¹¹⁵⁹. Z kolei J. Wegner wskazała, iż przyrównywanie prawa wypowiedzenia się z art. 95 k.p.a. do uprawnienia z art. 81 k.p.a. (a zatem także rygoru braku uznania okoliczności za udowodnioną, jeżeli stronie nie została zapewniona możliwość wypowiedzenia się podczas rozprawy) jest zbyt rygorystyczne, co przemawia za uznaniem, że prawo o wypowiedzeniu się odnośnie do rezultatów postępowania wyjaśniającego może zostać także zrealizowane po przeprowadzeniu rozprawy¹¹⁶⁰. Z powyższego wynika jednak, że fakt łączenia w doktrynie art. 95 § 1 k.p.a. z art. 10 k.p.a. i art. 81 k.p.a. nie powinien budzić wątpliwości.

¹¹⁵⁵ H. Knysiak-Sudyka [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 95, pkt 2.

¹¹⁵⁶ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, Legalis 2017, art. 95, pkt 1.

¹¹⁵⁷ M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 95, pkt II, ppkt 1.

¹¹⁵⁸ G. Łaszczycza [w:] Cz. Martysz, G. Łaszczycza, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I*, Lex 2010, art. 95, pkt 2, ppkt 2.

¹¹⁵⁹ G. Łaszczycza, *Przebieg rozprawy administracyjnej* [w:] *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2008, pkt 7.3, ppkt 7.3.6.

¹¹⁶⁰ J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 95, pkt 1.

Podsumowanie

Podsumowując powyżej dokonaną analizę stwierdzić należy, że uprawnienie strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów wynika *expressis verbis* z art. 10 k.p.a. Tak naprawdę powołane powyżej przepisy (art. 81 k.p.a. oraz art. 95 § 1 k.p.a.) konkretyzują wspomnianą zasadę. Realizacja opisywanego w niniejszym podrozdziale uprawnienia często stanowi ostatnią szansę strony na zajęcie stanowiska w sprawie przed wydaniem rozstrzygnięcia. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 13 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Po 182/12 wskazano, że „istota uprawnienia strony, przewidzianego w art. 10 § 1 k.p.a. polegającego na końcowym zapoznaniu się z całokształtem zgromadzonego materiału dowodowego (niezależnie od uprawnienia do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i składania dalszych wniosków dowodowych) polega na tym, że przed wydaniem decyzji ma ona możliwość dowiedzieć się, jakie okoliczności faktyczne, wynikające z zebranych dowodów, organ będzie uwzględniał przy wydaniu rozstrzygnięcia”¹¹⁶¹. Z uzasadnienia wyżej wymienionego wyroku wynika, że sam fakt zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym jest kluczowy, ponieważ w ten sposób strona ma możliwość powzięcia informacji o zgromadzonych w sprawie dowodach, a pośrednio także o okolicznościach faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia. W konsekwencji powyższego, a w oparciu o powzięte przez nią informacje, może wypowiedzieć się co do zebranych w sprawie dowodów, ale także przedłożyć nowe wnioski dowodowe, przedstawiając organowi administracji publicznej swoje ostateczne stanowisko jeszcze przed wydaniem decyzji administracyjnej. Niewykluczone są bowiem takie sytuacje, w których strony postępowania dopiero na końcowym jego etapie będą dysponowały dokumentami kluczowymi dla rozstrzygnięcia sprawy i dopiero wówczas będą mogły je przedłożyć.

Omawiane w niniejszym podrozdziale uprawnienie strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów dotyczy nie tylko możliwości wypowiedzenia się odnośnie do całości zebranego w sprawie materiału dowodowego, ale także możliwości wypowiedzenia się co do poszczególnych, przeprowadzonych w sprawie dowodów. W tym kontekście art. 95 § 1 k.p.a. uprawnienie to pośrednio będzie zabezpieczał, niezależnie od tego, czy zostanie ono połączone z możliwością wypowiadania się do wyników postępowania dowodowego, czy też z możliwością stawiania zarzutów. Nie należy pomijać różnic przedmiotowych, o których

¹¹⁶¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Po 182/12, CBOSA.

wspominał Z. Kmieciak, ale nie sposób również przyjmować, że komentowanie poczynionych na podstawie dowodów ustaleń nie mogłoby być związane z komentowaniem samych dowód, będących ich źródłem. Pozostali przedstawiciele doktryny nie dokonują aż tak szczegółowego rozróżnienia treści normatywnej zawartej w art. 95 § 1 zdanie drugie k.p.a. a art. 10 k.p.a. i art. 81 k.p.a. Różnice te oczywiście istnieją (w przeciwnym razie redakcja aż trzech przepisów byłaby zbędna), ale istnieje także związek, łączący wszystkie te przepisy. Sprowadza się on do możliwości zajęcia przez stronę stanowiska co do przeprowadzonych dowodów, którą ustanawia art. 10 k.p.a., a konkretyzują w sposób bezpośredni lub pośredni pozostałe przepisy k.p.a.

Na marginesie oraz celem uzupełnienia nadmienić należy, że tak jak każde uprawnienie wywodzone z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, tak i uprawnienie strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów pozostaje ściśle związane z obowiązkami organów administracji publicznej. Również w tym przypadku to organy administracji publicznej muszą stworzyć stronom adekwatne warunki umożliwiające realizację przedmiotowego uprawnienia. Jeżeli bowiem organ administracji publicznej nie umożliwi stronie wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów, nie będzie miała ona szansy na zajęcie ostatecznego stanowiska w sprawie, a to już może mieć wpływ na wadliwość rozstrzygnięcia. O tym jednak w dalszej części pracy.

7. Przesłanki uzasadniające wyłączenie uprawnień procesowych strony w postępowaniu dowodowym wynikających z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

W ramach niniejszego podrozdziału należy zwrócić uwagę na sytuacje, w których uprawnienia strony wynikające z art. 10 § 1 k.p.a. doznają ograniczeń. Już we wcześniejszej części pracy przywołano art. 10 § 2 k.p.a., z którego wprost wynika, że ustawodawca przewidział i dopuścił możliwość odstąpienia przez organy administracji publicznej od tytułowej zasady w przypadku, gdy 1) załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki z uwagi na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo gdy 2) załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki z uwagi na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Jednocześnie, w myśl art. 10 § 3 k.p.a. przyczyny odstąpienia od tytułowej zasady zawsze muszą być utrwalone w aktach sprawy. Taka redakcja zasadniczego dla przedmiotowej pracy przepisu jedynie

potwierdza, że stan odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym jest stanem prawnie dopuszczalnym w konkretnych, określonych przez ustawodawcę sytuacjach. W przypadku ich wystąpienia i jedoczesnego odstąpienia przez organ administracji publicznej od zasady z art. 10 § 1 k.p.a. nie powstanie stan niezgodny z prawem, a organ administracji publicznej nie naruszy tytułowej zasady. Istnieją bowiem takie sytuacje, które rodzą konieczność ochrony innego, ważniejszego dobra. Z perspektywy niniejszej pracy kwestia ta jest istotna, ponieważ jeżeli tego typu sytuacja nastąpi, wyłączenie zastosowania zasady z art. 10 § 1 k.p.a. doprowadzi jednocześnie do wyłączenia wszelkich uprawnień głównych i szczegółowych ją konkretyzujących. To zaś oznacza, że wszelkie uprawnienia omówione szczegółowo w niniejszym rozdziale mogą być wyłączone z uzasadnionych, prawnie dopuszczalnych względów. Nie ma przy tym znaczenia, jaki jest ich walor i rola w toku postępowania – stan przewidziany przez ustawodawcę w art. 10 § 2 k.p.a. jest stanem wyjątkowym, uzasadniającym odstąpienie od pożądanego z perspektywy jednostki sposobu działania organu administracji publicznej.

W judykaturze przyjmuje się, że odstąpienie od zasady wyrażonej w art. 10 k.p.a. może nastąpić tylko w wyjątkowym przypadkach¹¹⁶² i jest dopuszczalne tylko przy wykazaniu przesłanek wskazanych w przepisie oraz utrwaleniu w aktach sprawy konkretnych przyczyn, dla których odstąpiono od opisywanej zasady¹¹⁶³. W art. 10 § 2 k.p.a. jest mowa – jak słusznie wskazał G. Łaszczyca – o „stanie wyższej konieczności”, którego wystąpienie uzasadnia poświęcenie konkretnej gwarancji (wartości) procesowej celem ochrony konkretnego zagrożonego dobra prawnego, a zabieg ten jest legalny¹¹⁶⁴. Zdaniem wspomnianego autora w warunkach takiego stanu mieszczą się konkretne instytucje procesowe, wśród których wskazuje się między innymi art. 10 § 2 k.p.a., przy szczególnym uwzględnieniu etapu postępowania dowodowego z uwagi na treść art. 81 k.p.a.¹¹⁶⁵. Wskazać jednak w tym miejscu należy, że w związku z faktem, iż jedną z instytucji procesowych objętych „stanem wyższej konieczności” jest właśnie tytułowa zasada, w warunkach tego stanu muszą się mieścić również uprawnienia zasadę tę konkretyzujące (skorelowane z jej treścią) – niezależnie od tego, czy zawierają one wyraźne odesłanie do art. 10 § 2 k.p.a. (tak jak art. 81 k.p.a.). Nie sposób bowiem przyjąć, iż w sytuacji wystąpienia przesłanek z art. 10 § 2 k.p.a. organy administracji publicznej będą np. realizowały obowiązek z art. 79 k.p.a. Tym samym

¹¹⁶² Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt OSK 1365/04, CBOSA.

¹¹⁶³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 469/16, CBOSA.

¹¹⁶⁴ G. Łaszczyca, „Stan wyższej konieczności” w *ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 55-65, dostępny w: Lex 2022 (dostęp z dnia 12 maja 2022 r.), pkt 2.

¹¹⁶⁵ Ibidem, pkt 2.

z wyłączeniem zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym z uwagi na wystąpienie „stanu wyższej konieczności” należy łączyć również wyłączenie pozostałych uprawnień służących realizacji tej zasady (co oznacza dopuszczalność pozbawienia strony możliwości realizacji uprawnień przysługujących jej w postępowaniu dowodowym w warunkach takiego stanu). Jeśli zaś chodzi o „stan wyższej konieczności”, to jest on stanem, w którym dochodzi do konfliktu wartości prawnych¹¹⁶⁶. Uznanie, że doszło do jego wystąpienia pozostawione jest organom administracji publicznej¹¹⁶⁷. W każdym przypadku odstąpienia chodzi jednak o nagłą potrzebę wydania merytorycznej decyzji¹¹⁶⁸. Podkreślić nadto należy, że przewidziany w art. 10 § 2 k.p.a. wyjątek „powinien podlegać wykładni ścisłej”¹¹⁶⁹. Zarówno przesłanka dotycząca niebezpieczeństwa, jak i grożącej niepowetowanej szkody musi być obiektywna, przy czym niebezpieczeństwo musi być niebezpieczeństwem już istniejącym, a szkoda ma charakter przyszły, realny¹¹⁷⁰. Przesłanki te nie mogą być interpretowane rozszerzająco¹¹⁷¹. W odstąpieniu od zasady czynnego udziału strony chodzi bowiem o „konieczność zapobieżenia określonym zjawiskom ujemnym”, przy czym nie każda potrzeba nagłego wydania decyzji, choćby obiektywnie uzasadniona, pozwala na odstąpienie od tytułowej zasady, która stanowi jedno „z podstawowych założeń całego systemu k.p.a.”¹¹⁷².

Zdaniem G. Łaszczyca „stan wyższej konieczności” przewiduje istnienie dwóch rodzajów dóbr – dóbr chronionych oraz dóbr, które są poświęcane¹¹⁷³. W przypadku odstępstwa od zasady z art. 10 § 1 k.p.a. dobrem poświęcanym jest oczywiście prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu¹¹⁷⁴. Chodzi zatem o przeciwstawienie tytułowej zasadzie wyższego dobra niż aktywność procesowa strony postępowania¹¹⁷⁵. Co więcej, samo skorzystanie przez organ administracji publicznej z możliwości odstąpienia od zasady czynnego udziału strony pociąga za sobą skutki dla postępowania dowodowego, także poprzez ograniczenie obowiązku z art. 81 k.p.a. (zaznajomienie strony z materiałem

¹¹⁶⁶ G. Łaszczyca, „*Stan wyższej konieczności*”..., dostępny w: Lex 2022 (dostęp z dnia 12 maja 2022 r.), pkt 3.

¹¹⁶⁷ Ibidem, pkt 4.

¹¹⁶⁸ Ibidem, pkt 7, ppkt 1.

¹¹⁶⁹ S. Rozmaryn, *O zasadach...*, „Państwo i Prawo”, 1961, nr 12, s. 897-898.

¹¹⁷⁰ G. Łaszczyca, „*Stan wyższej konieczności*”..., dostępny w: Lex 2022 (dostęp z dnia 12 maja 2022 r.), pkt 7, ppkt 1.

¹¹⁷¹ Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 81 pkt 1, 4.

¹¹⁷² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, Warszawa 1962, s. 115.

¹¹⁷³ G. Łaszczyca, „*Stan wyższej konieczności*” w *ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny”, 2007, nr 4, s. 56.

¹¹⁷⁴ Ibidem, s. 56.

¹¹⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt II GSK 1878/21, CBOSA.

dowodowym)¹¹⁷⁶. Odstąpienie od stosowania art. 81 k.p.a. stanowi sytuację wyjątkową i – uwzględniając zastosowane odniesienie (art. 10 § 2 k.p.a.) – jest możliwe wówczas, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną¹¹⁷⁷. Oczywiście w przypadku odstąpienia od omawianej reguły konieczne jest zawarcie w aktach sprawy stosownej adnotacji co do przyczyn odstąpienia w trybie art. 10 § 3 k.p.a.¹¹⁷⁸ Podkreślić należy, że w przypadku zaistnienia stanu wyższej konieczności co do art. 81 k.p.a. powstaje konsekwencja w postaci uchylecia warunku określonego tym przepisem (czyli warunku uznania konkretnej okoliczności za udowodnioną tylko wówczas, gdy strona miała zapewnioną możliwość wypowiedzenia się co do tej okoliczności)¹¹⁷⁹. W przypadku poświęcenia dobra (zasady z art. 10 § 1 k.p.a.), poświęcane są także wszelkie powiązane z nim uprawnienia.

Natychmiastowa potrzeba decyzji, którą przewidział w art. 10 § 2 k.p.a. ustawodawca, może pojawić się już przed wszczęciem postępowania albo w jego toku. Tym samym, w zależności od momentu, w którym się pojawi, zasada czynnego udziału strony będzie doznawała adekwatnych ograniczeń¹¹⁸⁰. To także będzie miało wpływ na zbiór uprawnień konkretyzujących zasadę, z których strona będzie mogła (lub nie) skorzystać w toku postępowania. Może bowiem dojść do sytuacji, że przez część postępowania strona nie będzie w ogóle skrupowana w swoich działaniach, a organ administracji publicznej będzie stwarzał jej warunki do realizacji uprawnień głównych i szczegółowych. Może być również tak, że na żadnym z etapów postępowania strona tych warunków nie będzie miała, bo nagle potrzeba wydania decyzji administracyjnej pojawi się od razu.

Podjmując próbę zrekonstruowania sytuacji, w której doszłoby do uzasadnionego i prawnie dopuszczalnego odstępstwa od tytułowej zasady jako przykład można podać konieczność nagłego wydania decyzji o zawieszeniu rejestracji wobec powzięcia przez organ administracji publicznej informacji o bezprawnym postępowaniu podmiotu dokonującego

¹¹⁷⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/OI 1045/13, CBOSA. Należy jednak podkreślić, że w wyroku tym wskazano, iż w omawianym art. 81 k.p.a. chodzi o obowiązek organu administracji publicznej zaznajomienia strony z wynikiem procesu dowodzenia. Twierdzenie to uznać należy za błędne, bo zgodnie z art. 81 k.p.a. organ administracji publicznej zapoznaje stronę z materiałem dowodowym, a o zaznajomieniu z wynikiem procesu dowodzenia możemy mówić w odniesieniu do art. 79a k.p.a. Czym innym jest materiał dowodowy, a czym innym jest sam rezultat (to, co z materiału dowodowego wynika).

¹¹⁷⁷ M. Bartnik [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom II*, Lex 2020, art. 81, pkt 2.

¹¹⁷⁸ Z. Janowicz, *Komentarz do Kodeksu...*, Lex 1996, art. 81, pkt 1.

¹¹⁷⁹ G. Łaszczycza, „Stan wyższej konieczności”..., dostępny w: Lex 2022 (dostęp z dnia 12 maja 2022 r.), pkt 7, ppkt 1.

¹¹⁸⁰ G. Łaszczycza, „Stan wyższej konieczności”..., „Samorząd Terytorialny”, 2007, nr 4, s. 59-60.

obrotu prekursorem narkotykowym z podmiotem, który nie posiada rejestracji¹¹⁸¹. W tym przypadku celem jest ochrona bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzkiego. Z kolei spod reżimu art. 10 § 2 k.p.a. będzie np. wymykała się sytuacja nałożenia na stronę administracyjnej kary pieniężnej (o charakterze następczym i prewencyjnym) w związku z zakazem korzystania z terenów zielonych w trakcie stanu epidemii koronawirusa. Już sama natura postępowania w sprawie jej wymierzenia nie pozwala na uniemożliwienie stronie udziału w postępowaniu¹¹⁸². Natomiast kolejną sytuacją uzasadniającą odstępnie od art. 10 § 1 k.p.a. jest wstrzymanie robót rozbiórkowych bez zapewnienia stronie udziału w trakcie kontroli i bez wezwania strony do zapoznania się z aktami sprawy wobec faktycznej dezintegracji obiektu o charakterze zabytkowym (czyli w sytuacji, gdy istniała groźba niepowetowanej szkody materialnej)¹¹⁸³. Chodzi bowiem o takie przypadki, w których wydanie decyzji musi nastąpić nagle, bo jeżeli nie nastąpi, powstanie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub zagrożenie powstanie niepowetowanej szkody materialnej (czyli szkody niemożliwej do naprawienia). Każdy przypadek odstąpienia od tytułowej zasady musi być zatem uzasadniony, zaś organy administracji publicznej decydując o zastosowaniu art. 10 § 2 k.p.a. muszą trzymać się jego treści i poruszać się tylko w obrębie tego przepisu. Wszelkie nieuzasadnione odstępstwa od zasady z art. 10 § 1 k.p.a. stanowią bowiem naruszenia prawa.

8. Problem uprawnienia strony do złożenia zeznań jako elementu treści zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Na koniec należy odnieść się do problematyki związanej z art. 86 k.p.a. i jego powiązaniem z tytułową zasadą. Zasadniczą kwestią jest to, czy uprawnienie strony do złożenia zeznań, przewidziane w powyższym przepisie jest uprawnieniem wynikającym z art. 10 k.p.a., związanym z uczestnictwem strony w przeprowadzeniu dowodu. Zgodnie z powołanym przepisem „jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku powstały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, organ administracji

¹¹⁸¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2322/19, CBOSA.

¹¹⁸² Decyzja Małopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 24 czerwca 2020 r., znak N.906.44.2020 dostępna w: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Decyzja%20uchylaj%C4%85ca%20MPWIS%2C%2024.06.2020.pdf> (dostęp z dnia 25 stycznia 2023 r.) w związku ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich dostępnym w: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/sprawa-rowerzysty-z-wadowic-rpo-przystapil-do-postepowania-10000-zl-kary-sanepid> (dostęp z dnia 25 stycznia 2023 r.).

¹¹⁸³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 999/11, CBOSA.

publicznej dla ich wyjaśnienia może przesłuchać stronę. Do przesłuchania stron stosuje się przepisy dotyczące świadków, z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu”. Zgodnie wyrokiem NSA z dnia 13 lutego 2019 r. (sygn. akt II OSK 714/17) przesłuchanie strony stanowi jeden ze środków dowodowych przewidzianych przez ustawodawcę w k.p.a., niemniej jednak samo skorzystanie z tego środka wymaga spełnienia warunków określonych we wspomnianym przepisie (dowody zostały wyczerpane lub wystąpił ich brak, a w sprawie pozostały niewyjaśnione istotne dla jej rozstrzygnięcia fakty) i przede wszystkim nie jest obowiązkiem organu administracji publicznej, a jedynie dopuszczalną możliwością¹¹⁸⁴. W pierwszej kolejności wskazać należy, że elementu „uczestnictwa” strony nie można oderwać od jej przesłuchania. Jeżeli organ administracji publicznej zdecyduje o konieczności przesłuchania strony, strona ta – co do zasady – nie będzie miała wyboru czy w czynności weźmie udział, czy też nie. Ta konkretna czynność i udział strony w tej czynności zawierają w sobie istotę omawianego przepisu. Pomimo, że powołany przepis koresponduje z uprawnieniem strony do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, to trudno byłoby przyjąć, że jego źródłem jest zasada czynnego udziału strony. Art. 86 k.p.a. określa środek dowodowy o charakterze posiłkowym, którego przeprowadzenie zależy od organu administracji publicznej i w którego przeprowadzeniu strona z oczywistych względów jest zobowiązana uczestniczyć. Literalne brzmienie przepisu jednoznacznie wskazuje, że podmiotem podejmującym decyzję w przedmiocie przesłuchania strony w trybie art. 86 k.p.a. jest organ administracji publicznej, a możliwość przeprowadzenia przesłuchania uzależniona jest od wystąpienia konkretnych okoliczności (co wynika z subsydiarnego charakteru tego środka dowodowego). Co prawda stwierdzenie, że strona postępowania nie może sama wystąpić o jej przesłuchanie w trybie art. 86 k.p.a. nie jest możliwe – ustawodawca wprost nie ustanawia takiego zakazu, co oznacza, że teoretycznie mogłaby ona wnieść o jej przesłuchanie, ale nadal decyzja w tym zakresie pozostawiona byłaby organowi administracji publicznej. Skoro jednak przesłuchanie strony w trybie art. 86 k.p.a. ma zawsze charakter posiłkowy, rozpatrywanie tego przepisu w ramach uprawnienia strony do zgłaszania wniosków dowodowych byłoby zupełnie nieuzasadnione. Uprawnienie strony do składania wniosków dowodowych nie jest uprawnieniem ewentualnym, natomiast specyficzny charakter trybu z art. 86 k.p.a. uniemożliwia pochylenie powołanego przepisu jako samoistnej podstawy dla inicjatywy dowodowej strony (w odróżnieniu od art. 78 k.p.a.). Bez znaczenia w tym kontekście pozostaje także okoliczność, iż zeznania strony są środkiem

¹¹⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 714/17, CBOSA.

dowodowym¹¹⁸⁵. Skorzystanie z powołanego przepisu nie jest regułą, a jego specyficzny charakter nie pozwala na uznanie go za standardowy środek dowodowy. Samo przesłuchanie stron stanowi czynność dowodową, która powinna przecież kończyć postępowanie wyjaśniające (a nie je rozpoczynać)¹¹⁸⁶. Tym samym organy administracji publicznej są również zobowiązane do tego, aby sięgać po omawiany środek dowodowy tylko i dopiero wówczas, gdy jest to konieczne (nie bez powodu ustawodawca skonstruował art. 86 k.p.a. w określony sposób). Należy oczywiście podkreślić, że przesłuchanie strony w trybie art. 86 k.p.a. może realizować uprawnienia różnych stron jednego postępowania w sposób dwubiegunowy – z jednej strony uprawnienia podmiotu, który jest przesłuchiwany, a z drugiej strony uprawnienia podmiotu, który jest obecny przy czynności przesłuchania innej strony i może aktywnie uczestniczyć w przeprowadzanej czynności. W takim ujęciu podmiot obecny przy czynności może realizować uprawnienia wynikające z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym i wówczas rzeczywiście można byłoby mówić o uprawnieniu do uczestniczenia w czynności postępowania dowodowego (przesłuchanie strony jest przecież środkiem dowodnym). W istocie na organach administracji publicznej ciąży obowiązek odpowiedniego powiadomienia (uprzedzenia strony) o tym, że będzie ona przesłuchiwana oraz że inne strony będą zadawać jej pytania, albowiem musi być ona przygotowana na tego typu czynności¹¹⁸⁷. Niemniej jednak uznać należy, że powyższe nie uzasadnia zaliczenia tego przepisu do jednego z zasadniczych przepisów analizowanych w niniejszej pracy, czy to w ramach uprawnienia strony do uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, czy to w ramach uprawnienia do zgłaszania wniosków dowodowych. Po pierwsze – jest to środek dowodowy subsydiarny, z którego skorzystanie zależy od decyzji organu administracji publicznej, po drugie – uczestnictwo strony przesłuchiwanej w tej czynności jest jej stałym elementem i jako takie nie może być oderwane od faktu jej przesłuchania, po trzecie – możliwość uczestniczenia jednej ze stron w toku przesłuchiwania innej strony tak naprawdę zawiera się w art. 79 k.p.a. (tym bardziej w świetle odesłania zawartego w art. 86 k.p.a.).

¹¹⁸⁵ Wyrok NSA w Łodzi z dnia 2 lipca 1997 r., sygn. akt SA/Łd 3192/95, Lex nr 30821.

¹¹⁸⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1098/17, CBOSA.

¹¹⁸⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1098/17, CBOSA.

9. Problem realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym w sprawach załatwianych milcząco oraz w trybie uproszczonym

W końcowej części niniejszego rozdziału konieczne jest odniesienie się do instytucji milczącego załatwienia sprawy, przewidzianej przez ustawodawcę w rozdziale 8A, art. 122a – 122h k.p.a. z uwagi na wyłączenie zasady czynnego udziału strony w sprawach załatwianych milcząco. Podstawą prawną wyżej wymienionego wyłączenia jest art. 122d § 1 k.p.a., w którym jasno wskazano, że do spraw załatwianych milcząco nie mają zastosowania przepisy z art. 10 k.p.a. oraz art. 79a k.p.a. Ów fakt rodzi szczególny problem w postępowaniu dowodowym prowadzonym w tego typu sprawach – skoro bowiem ustawodawca wyłączył zastosowanie zasady czynnego udziału strony w sprawach załatwianych milcząco, oczywistym jest, że i postępowanie dowodowe będzie przebiegało zupełnie inaczej. Zasadniczą kwestią jest zatem to, czy i jakie uprawnienia strony wynikające z art. 10 k.p.a. mają zastosowanie w sprawach załatwianych milcząco oraz w trybie uproszczonym.

Konstrukcja materialnoprawna milczącego załatwienia sprawy wpływa na zasadę czynnego udziału strony poprzez jej wyłączenie w sprawach załatwianych milcząco¹¹⁸⁸. Z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wprost wynika, że stosowanie zasady z art. 10 k.p.a. w sprawach załatwianych milcząco nie jest wymagane przez wzgląd na uproszczony charakter tych postępowań, a co z tym związane – niewielki stopień ich skomplikowania oraz wydawanie rozstrzygnięcia w oparciu o materiał zaoferowany przez strony na etapie wszczęcia postępowania¹¹⁸⁹. Wątpliwość rodzi pozbawienie strony możliwości podjęcia dodatkowych czynności mogących mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, a w konsekwencji na sytuację administracyjnoprawną jednostki¹¹⁹⁰. Warto podkreślić, że pojęcie „rozstrzygnięcia” pojawia się w samej treści uzasadnienia ustawy, niemniej jednak dalsza analiza prowadzi do wniosku, że w przypadku milczącego załatwienia sprawy bardziej właściwe byłoby wskazywanie na „załatwienie sprawy”, nie zaś „wydawanie rozstrzygnięcia”¹¹⁹¹. W przypadku tego sposobu załatwienia sprawy skutek w postaci

¹¹⁸⁸ Bliżej na ten temat [w:] P. Konopczyńska, *Milczące załatwienie sprawy w świetle zasady czynnego udziału strony postępowania administracyjnego – analiza teoretycznoprawna*, „Progress. Journal of Young Researchers”, nr 6, 2019, s. 118-119.

¹¹⁸⁹ Ibidem, s. 119 w związku z: Druk nr 1183, s. 49.

¹¹⁹⁰ Ibidem, s. 120.

¹¹⁹¹ Tak nawet przy uwzględnieniu treści art. 1 pkt 1) k.p.a., w którym ustawodawca wyraźnie oddzielił „rozstrzygnięcie w drodze decyzji” od „załatwienia sprawy w sposób milczący”.

milczącego jej załatwienia następuje wobec spełnienia przesłanek z art. 122a k.p.a. (sprowadzających się w efekcie do braku działania ze strony organu administracji publicznej)¹¹⁹². Do milczącego załatwienia sprawy może zatem dojść nie tylko na skutek celowego działania organu administracji publicznej, właściwego procedurze wydawania rozstrzygnięć. Ustawowa konstrukcja milczącego załatwienia sprawy nie jest zatem oparta na idei typowego sposobu rozstrzygnięcia, lecz skutku następującego z mocy prawa.

Choć milczące załatwienie sprawy koresponduje z zasadą szybkości postępowania, to zasada ta nie ma prymatu nad art. 10 k.p.a.¹¹⁹³ Zdaniem P. Kobylskiego forma postępowania prowadzonego w sprawach załatwianych milcząco narusza zasadę z art. 10 k.p.a., co wyraża się w ograniczeniu postępowania dowodowego jedynie do dokumentacji oraz wniosków wskazanych przez stronę w jej żądaniu oraz dostępnej organowi administracji publicznej¹¹⁹⁴. Dokonując oceny tego poglądu można dojść do wniosku, że samo użycie słowa „naruszenie” w tym przypadku może nie być trafne – trudno jest mówić o naruszeniu w sytuacji, gdy konkretny stan jest dopuszczalny i akceptowany przez prawo. W przypadku milczącego załatwienia sprawy mamy do czynienia z ustawowym wyłączeniem zasady czynnego udziału strony i to właśnie fakt wyłączenia powinien być oceniany jako nadmierne ograniczenie. Z kolei K. Sobieralski wskazał na zasadność wyłączania zasady czynnego udziału strony w sprawach załatwianych milcząco przez wzgląd na to, że strona dąży do uzyskania uprawnienia, a w przypadku wystąpienia skutku przewidzianego w art. 122a k.p.a. sam fakt pozbawienia strony uprawnień z art. 10 k.p.a. nie będzie miał znaczenia¹¹⁹⁵. O ile jednak stworzenie nieskomplikowanych, uniwersalnych postępowań jest zasadne, to samo ograniczanie gwarancji procesowych stron należy traktować jako zjawisko niepożądane, chyba że ich wprowadzenie nie powoduje ryzyka wystąpienia naruszeń praw stron postępowania¹¹⁹⁶. Powyższe należy odnieść wprost do postępowania dowodowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Z. Kmiecik wskazał, że przepisy dotyczące milczącego załatwienia sprawy dotyczą jedynie spraw zainicjowanych na żądanie strony (na co wskazuje art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a.)

¹¹⁹² M. Kamiński, *Milczenie administracyjne a milczące załatwienie sprawy i jego weryfikacja. Rozwiązania normatywne w prawie polskim na tle prawnoporównawczym* [w:] Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 55.

¹¹⁹³ Ibidem, s. 122. Tak zgodnie z przytoczonym tamże stanowiskiem P. Kobylskiego i J. Człowiekowskiej.

¹¹⁹⁴ P. Kobylski, *Usprawnienie postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego, Nauki Społeczne, Tom Prawniczy”, 2018, nr 21, s. 155.

¹¹⁹⁵ K. Sobieralski, *Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji – konsekwencje procesowe* [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Warszawa 2018, s. 455.

¹¹⁹⁶ P. Konopczyńska, *Milczące załatwienie...*, Gdańsk 2019, s. 124.

lub spraw zainicjowanych przez czynność materialnoprawną jednostki, która została podjęta w celu zaspokojenia spełnienia żądania (co z kolei wynika z art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a.)¹¹⁹⁷. Skoro zaś tryb milczącego załatwienia sprawy dotyczy takiej kategorii spraw, to oznacza, że strona – mając oczywiście świadomość trybu, w jakim rozpoznawana jest sprawa – teoretycznie powinna zdawać sobie sprawę z obowiązków, jakich powinna dopełnić, aby jej żądanie zostało uwzględnione, gdyby sprawa nie została załatwiona milcząco. Oczywiście jest to wyidealizowana wizja przebiegu tego typu postępowania. Zasadniczą kwestią jest bowiem to, jaki realny wpływ na postępowanie dowodowe w sprawach załatwianych milcząco może mieć wyłączenie zasady czynnego udziału strony. Problem ten łączy się także z wielością stron postępowania – Z. Kmiecik słusznie zauważył, że inne strony postępowania powinny mieć zapewnioną adekwatną ochronę procesową jak osoba, która dokonuje czynności materialnoprawnej, co zdaniem wspomnianego autora powoduje zasadność zastosowania przez ustawodawcę formy milczenia w sprawach, które dotyczą interesu prawnego tylko jednej strony (co jednak wymagałoby uzupełnienia przepisów)¹¹⁹⁸. Autor ten wyraźnie wskazał, że ograniczenie wynikające z art. 122d § 1 k.p.a. można byłoby uznać za zrozumiałe w sytuacji, gdy wynik prowadzonego przez organ administracji publicznej postępowania dotyczyłby interesów prawnych tylko jednego podmiotu, niemniej jednak przy wielości stron takie ograniczenie uznawane bywa za sprzeczne ze standardami rzetelnego postępowania¹¹⁹⁹. Wobec powyższego Z. Kmiecik zasugerował uzupełnienie regulacji z art. 122d § 2 k.p.a. poprzez zastrzeżenie braku możliwości odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu w przypadku ujawnienia większej liczby stron niż sam podmiot inicjujący postępowanie¹²⁰⁰. Wspomniany autor trafnie zauważył, że skoro ustawodawca w art. 122d § 2 k.p.a. posłużył się sformułowaniem „do spraw załatwianych milcząco”, a nie sformułowaniem „do spraw, które mogą być załatwiane milcząco”, to wyłączenie zasady czynnego udziału strony ma zastosowanie tylko wówczas, gdy nie dojdzie do wydania przez organ administracji publicznej decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie lub sprzeciwu w formie decyzji (chodzi zatem o fakt, a nie zamiar)¹²⁰¹. Z kolei S. Gajewski przedstawił zdanie odrębne stwierdzając, że przez sformułowanie „do spraw załatwianych milcząco” należy rozumieć każdą sprawę możliwą do załatwienia w ten sposób, bez względu na to, czy organ tak naprawdę posłuży

¹¹⁹⁷ Z. Kmiecik, *Milczące załatwienie sprawy* [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 666-667.

¹¹⁹⁸ Ibidem, s. 667.

¹¹⁹⁹ Ibidem, s. 678.

¹²⁰⁰ Ibidem, s. 679.

¹²⁰¹ Ibidem, s. 679.

się opisywanym sposobem załatwienia sprawy¹²⁰². Podzielić należy pogląd Z. Kmiecika, jako że sama redakcja wspomnianego przepisu prowadzi do przedstawionego przez tego autora wniosku, zgodnie z którym wyłączenie z art. 122d § 2 k.p.a. dotyczy tylko tej kategorii spraw, w których rzeczywiście nie dojdzie do wydania decyzji, postanowienia lub sprzeciwu w formie decyzji. Jeżeli natomiast chodzi o kwestię wielości stron postępowania, to również należy zgodzić się z wyżej wymienionym autorem – w sytuacji, gdy w postępowaniu interesem prawnym legitymują się co najmniej dwa podmioty, wyłączenie zasady czynnego udziału strony względem podmiotu, który nie zainicjował postępowania może godzić w jego uprawnienia. Taki stan rzeczy stwarza zatem ryzyko daleko idących naruszeń względem tego podmiotu.

Zakres postępowania dowodowego w sprawach załatwianych milcząco jest ograniczony do dowodów zgłoszonych przez stronę (w tym do żądania wszczęcia postępowania) oraz do dowodów, które można ustalić na podstawie danych będących w posiadaniu organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie¹²⁰³. K. Klonowski wskazał, że w sprawach załatwianych milcząco nie powinno się przeprowadzać innych środków dowodowych niż te, które zostały przedstawione przez stronę, natomiast sama realizacja zasady czynnego udziału strony zniweczyłaby efekt ekonomii procesowej. Na kanwie powyższego stwierdzono, że wyłączenie stosowania opisywanej zasady jawi się jako uzasadnione (tak samo jak art. 79a k.p.a.), a to przez wzgląd na pożądaną efektywność postępowania¹²⁰⁴. Powyższe oznacza, że tak naprawdę postępowanie dowodowe w sprawach załatwianych milcząco ogranicza się przede wszystkim do tych dowodów, które zostały przez stronę przedstawione we wniosku o wszczęcie postępowania. Nie sposób jednak postrzegać wyłączenia tytułowej zasady jako zjawiska pozytywnego.

A. Wróbel, oceniając wyłączenie zasady czynnego udziału strony w sprawach załatwianych milcząco uznał, iż jest ono zarówno niekonstytucyjne, jak i nieracjonalne, co wynika z faktu, iż sprawy załatwiane milcząco mogą mieć charakter skomplikowany, prawo strony do udziału w postępowaniu jest prawem konstytucyjnym, zaś uniemożliwienie stronie udziału w postępowaniu powinno logicznie łączyć się z całkowitym brakiem aktywności po stronie organu administracji publicznej w zakresie ustalania stanu sprawy¹²⁰⁵.

¹²⁰² S. Gajewski, *Milcząco załatwienie sprawy* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*, Warszawa 2017, s. 55.

¹²⁰³ Pogląd ten podzielił K. Klonowski, *Milcząco załatwienie sprawy* [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 845.

¹²⁰⁴ K. Klonowski, *Milcząco załatwienie...*, Warszawa 2019, s. 851.

¹²⁰⁵ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 122d, pkt 5.

Z kolei zdaniem S. Gajewskiego w art. 122d § 1 k.p.a. uchylony został jedynie obowiązek „umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do całokształtu zebranych w sprawie dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, czyli – przede wszystkim – kierowania do strony zawiadomienia w tym zakresie”, co jest jednoznaczne z faktem, że przepis ten nie wyłącza innych przepisów k.p.a. gwarantujących realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu¹²⁰⁶. Nie jest jednak do końca jasne, na jakiej podstawie wspomniany autor buduje taką tezę, albowiem ustawodawca w art. 122d § 1 k.p.a. wskazał na wyłączenie całego art. 10 k.p.a., a nie tylko art. 10 § 1 k.p.a., części drugiej zdania. Co więcej, w art. 122d § 1 k.p.a. wyłączono również zastosowanie art. 79a k.p.a., a przepis ten – co wynika choćby z wcześniejszej analizy – nie stanowi niczego innego jak tylko konkretyzację zasady ogólnej z art. 10 k.p.a. W doktrynie również podkreśla się, że samo uzasadnienie ustawodawcy co do wprowadzonej nowelizacji wskazuje, że zasada czynnego udziału strony w sprawach załatwianych milcząco została wyłączona w całości¹²⁰⁷. Jednocześnie interpretacja art. 122d § 1 k.p.a. – aby pozostawała w zgodzie z Konstytucją RP – wymagałaby przyjęcia, że wyłączone zostaje stosowanie przepisu art. 10 § 1 k.p.a. w tym zakresie, w którym ustanawia ono prawo wypowiedzenia się strony co do ostatecznych wyników postępowania¹²⁰⁸. Jest to jednak tylko przyjęta forma interpretacji, która tak naprawdę nie znajduje oparcia w treści omawianego przepisu.

Zdaniem Ł. Wyszomirskiego wyłączenie całego art. 10 k.p.a. w sprawach załatwianych milcząco pociąga za sobą także wyłączenie pozostałych regulacji k.p.a. służących realizacji tytułowej zasady, co jest „uzasadnione charakterem spraw załatwianych w sposób milczący”, które co do zasady nie są podstawowym trybem załatwiania spraw administracyjnych i są dopuszczalne jedynie wówczas, gdy ustawodawca tak postanowi¹²⁰⁹. Wspomniany autor w uzasadnieniu powyższych tez wskazał, iż „ewentualny wpływ milczącego rozstrzygnięcia na sferę interesu prawnego lub obowiązków innych stron (...) jest na tyle ograniczony, że czynny udział tych pozostałych stron w postępowaniu nie jest konieczny”¹²¹⁰. Taki wniosek wydaje się jednak zbyt daleko idący. Nie sposób przyjąć, że sama forma postępowania decyduje o braku wpływu wydanego w tym postępowaniu rozstrzygnięcia na sytuację innych pomiotów. Faktycznie milczące załatwienie sprawy

¹²⁰⁶ S. Gajewski, *Milczące załatwienie...*, Warszawa 2017, s. 56.

¹²⁰⁷ J. Piecha [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 122d, pkt 2.

¹²⁰⁸ *Ibidem*, art. 122d, pkt 2.

¹²⁰⁹ Ł. Wyszomirski [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 122d, lit. B, pkt 6.

¹²¹⁰ *Ibidem*, art. 122d, lit. B, pkt 6.

oznacza uwzględnienie w całości żądania strony¹²¹¹. Nie oznacza to jednak, że fakt załatwienia sprawy w sposób korzystny dla jednego podmiotu oznacza korzystną sytuację dla podmiotu innego.

Należy natomiast podzielić pogląd A. Zimnickiej, zgodnie z którym, jeżeli sprawa zostanie załatwiona milcząco w sposób uwzględniający w całości żądanie strony, to art. 79a k.p.a. (konkretyzujący zasadę czynnego udziału strony) stanie się bezprzedmiotowy¹²¹². Wyłączenie art. 79a k.p.a. jest więc naturalną konsekwencją uwzględnienia żądania strony w całości w sprawach załatwianych milcząco¹²¹³. Idąc dalej – również wiedza organu administracji publicznej o tym, że nie zakończy on sprawy w sposób milczący powinna wiązać się z zapewnieniem stronie możliwości skorzystania z praw i uprawnień z art. 10 k.p.a. i art. 79a k.p.a.¹²¹⁴

Nie może przy tym ująć uwadze fakt, że milczący sposób załatwienia sprawy wiąże się z tym, że organ administracji publicznej nie będzie mógł naprawić swojego zaniechania poprzez wydanie decyzji administracyjnej¹²¹⁵. Niemniej jednak w doktrynie podkreśla się, że pomimo wyłączenia zasady czynnego udziału strony w sprawach załatwianych milcząco, realizacja gwarancji procesowych stron jest zapewniona zarówno przez możliwość złożenia zażalenia na zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy, jak również przez możliwość zastosowania przepisów o wznowieniu postępowania, a także uchyleniu, zmianie oraz stwierdzeniu nieważności decyzji¹²¹⁶.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak fakt, że w rozdziale 8a k.p.a. brak jest unormowań, które wyłączałyby możliwość przeprowadzenia przez organy administracji publicznej czynności dowodowych służących wyjaśnieniu okoliczności, które przemawiają za zastosowaniem opisywanej formy zakończenia postępowania (milczące załatwienie sprawy), co z kolei rodzi wątpliwość co do odstąpienia od stosowania przepisów z art. 10 k.p.a. oraz art. 79a k.p.a.¹²¹⁷ Z jednej strony spotkać się można z poglądami, zgodnie z którymi wyłączenie zasady czynnego udziału strony w sprawach załatwianych milcząco

¹²¹¹ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2022, art. 122a, pkt 3, a także M. Szewczyk, *Milczące załatwienie sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2019, nr 5, s. 24-43, dostępny w: Lex, pkt V (dostęp z dnia 31 maja 2022 r.).

¹²¹² A. Zimnicka, *Milczące załatwienie sprawy* [w:] M. J. Nowak, Z. Olech, Z. Tokarzewska-Żarna, A. Zimnicka, *KPA. Komentarz*, Warszawa 2018, Warszawa 2018, s. 468.

¹²¹³ J. Piecha [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 122d, pkt 3.

¹²¹⁴ A. Zimnicka, *Milczące załatwienie...*, Warszawa 2018, s. 468.

¹²¹⁵ W. Sawczyn, *Milczące załatwienie...*, Warszawa 2020, s. 227.

¹²¹⁶ A. Zimnicka, *Milczące załatwienie...*, Warszawa 2018, s. 468.

¹²¹⁷ J. Kabat-Rembelska, A. Kabat, *Milczące załatwienie sprawy* [w:] E. Klat-Górska, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018, s. 580.

jest zasadne z uwagi na szczególny tryb tych postępowań oraz istotny aspekt ich szybkości i małego skomplikowania, z drugiej zaś strony z poglądami, w myśl których pomimo charakterystycznych cech opisywanego trybu, wyłączenie tak istotnej zasady może budzić uzasadnione wątpliwości. I choć każdy z przedstawionych poglądów uznać należałoby za trafny, to na zdecydowaną aprobatę zasługuje pogląd drugi, albowiem całkowite wyłączenie zasady czynnego udziału strony w sprawach załatwianych milcząco może być uznawane za niekonstytucyjne.

Bezsporne jest to, że postępowanie dowodowe w sprawach załatwianych milcząco w istocie ogranicza się jedynie do początkowych czynności podjętych przez stronę, a w ich następstwie – ewentualnych czynności podejmowanych przez organ administracji publicznej. Wobec wyłączenia zasady czynnego udziału strony w tego typu postępowaniach (przyjąć należy, że została ona wyłączona przez ustawodawcę w całości) powstają uzasadnione wątpliwości co do uprawnień stron niebędących inicjatorami postępowania. O ile bowiem interes prawny strony inicjującej postępowanie zostanie zaspokojony poprzez uwzględnienie jej żądania w całości (a do tego sprowadza się instytucja milczącego załatwienia sprawy), o tyle interesy prawne innych stron tego samego postępowania stanowią już kwestię odrębną. Strony te przecież mogą czuć się pokrzywdzone załatwieniem sprawy w sposób milczący rozstrzygnięciem wydanym na korzyść strony inicjującej postępowanie. Faktem jest, że ich droga do wzruszenia milczącego załatwienia nie jest zamknięta – na podstawie art. 122g k.p.a. w sprawach załatwionych milcząco mają zastosowanie tryby nadzwyczajne w postaci wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany oraz stwierdzenia nieważności. Ustawodawca bowiem zrównuje skutki milczącego załatwienia sprawy ze skutkami decyzji ostatecznej (sprawa załatwiona milcząco po upływie 14 dni od dnia upływu terminu z art. 122c § 1 k.p.a. jest zrównywana przez ustawodawcę ze sprawą zakończoną decyzją ostateczną, co otwiera stronie postępowania możliwość kwestionowania sposobu załatwienia tej sprawy w trybach nadzwyczajnych). Chodzi o weryfikację „prawidłowości milczącego załatwienia sprawy”¹²¹⁸. Warto zauważyć, że w przypadku milczącego załatwienia sprawy nie istnieje możliwość odwołania, co oznacza, że weryfikacja tego sposobu załatwienia sprawy może nastąpić dopiero na etapie jednego z trybów nadzwyczajnych¹²¹⁹. Możliwość ta nie zmienia jednak

¹²¹⁸ M. Kamiński, *Milczenie administracyjne...*, Warszawa 2019, s. 57.

¹²¹⁹ Zob. J. Piecha [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 122g, pkt 1), a także Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2023, art. 122g, pkt 1), chociaż zdaniem M. Jaśkowskiej odwołanie powinno być dopuszczalne – szerzej M. Jaśkowska, *Środki zaskarżenia milczącego załatwienia sprawy* [w:] Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 171.

tego, że wszelkie uprawnienia procesowe skorelowane z postępowaniem wyjaśniającym w sprawach załatwianych milcząco zostały znacznie ograniczone, a wręcz wyeliminowane. Z uwagi na ten fakt organ administracji publicznej powinien podjąć wszelkie niezbędne czynności celem rozważenia czy załatwienie sprawy w sposób milczący w konkretnym przypadku będzie uzasadnione. Milczące załatwienie sprawy może być niestety nie tylko efektem zamierzonych działań organów administracji publicznej, ale też skutkiem ich bezczynności. W tym drugim przypadku trudno jest mówić o racjonalnej ocenie załatwienia sprawy w sposób milczący. Stąd też być może konieczne byłoby wprowadzenie adekwatnych zastrzeżeń, doprecyzowujących obowiązujące regulacje (co, jak wskazano powyżej, postulował Z. Kmiecik). Należy podzielić stanowisko wspomnianego autora dotyczące konieczności uszczegółowienia przepisów regulujących milczące załatwienie sprawy poprzez uzupełnienie art. 122d § 2 k.p.a. i zastrzeżenie, że w przypadku wielości stron postępowania nie odstępuje się od zasady z art. 10 k.p.a. Odstąpienie od zasady z art. 10 k.p.a. w sytuacji, gdy postępowanie administracyjne jest wielopodmiotowe stwarza duże ryzyko naruszenia uprawnień procesowych innych niż podmiot inicjujący postępowanie stron. Sama możliwość zakwestionowania rozstrzygnięcia nie zawsze będzie oznaczała naprawę stanu, w którym uprawnienia zostały wyłączone. Przykładowo w przypadku rozpatrywania zażalenia na zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy zakres kognicji organu administracji publicznej jest wąski (chodzi jedynie o formalną weryfikację zażalenia). Nie zawsze zatem w innym trybie można naprawić to, czego nie można było uczynić w trybie podstawowym. Poza tym również w stosunku do podmiotu inicjującego postępowanie wyłączenie art. 10 k.p.a. może nie być korzystne – wraz z art. 10 k.p.a. podmiot ten jest pozbawiony uprawnień z art. 79a k.p.a., co może utrudniać mu ocenę co jeszcze powinien przedłożyć, aby uzyskać oczekiwane rozstrzygnięcie. Nawet ten podmiot (który z natury przepisu jest pozycjonowany w lepszej niż pozostałe strony sytuacji) może ucierpieć na skutek wyłączenia uprawnień z art. 10 k.p.a. Być może poza uszczegółowieniem regulacji w sposób proponowany przez Z. Kmiecika warto byłoby, zamiast całkowicie wyłączać zasadę z art. 10 k.p.a. i skorelowane z nią uprawnienia, po prostu ograniczyć jej zakres stosowania w sposób racjonalny i doprecyzowany (np. poprzez wskazanie, że strony co do zasady mają prawo brania czynnego udziału w postępowaniu, ale brak wypowiedzenia się przez nie co do materiału dowodowego nie powoduje skutków z art. 81 k.p.a.). Należy pamiętać, że większość podmiotów biorących udział w postępowaniach administracyjnych nie jest świadoma swoich uprawnień, zaś rolą organów administracji publicznej jest szerzenie świadomości wśród obywateli. Uproszczenie procedury nie musi odbywać się kosztem uprawnień stron – czasami

wystarczające jest ich precyzyjne ograniczenie zamiast całkowitego wyłączenia, ponieważ w tym drugim przypadku ryzyko naruszeń wzrasta.

Odnosząc się natomiast do postępowania uproszczonego przede wszystkim należy zwrócić uwagę na odesłanie ustawodawcy zawarte w art. 163b § 3 k.p.a., w którym wskazano, że w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym zastosowanie mają przepisy o milczącym załatwieniu sprawy (jeżeli przepis szczególnie ich nie wyłącza). To zaś oznacza, że w braku regulacji wyłączających zastosowanie wyżej wymienionych przepisów, do trybu uproszczonego należy stosować także art. 122d k.p.a., a zatem przepis wyłączający art. 10 k.p.a. oraz art. 79a k.p.a. Co więcej, na podstawie art. 163e § 2 k.p.a. w sprawach rozpoznawanych w trybie uproszczonym wyłączeniu podlega także art. 81 k.p.a., co jednoznacznie wskazuje, że zasada czynnego udziału strony i przepisy ją konkretyzujące doznają bardzo silnych ograniczeń w tym postępowaniu. Dokonane na mocy art. 122d § 1 k.p.a. wyłączenie koresponduje również z innymi przepisami regulującymi omawiany tryb¹²²⁰. Pomimo przedmiotowych wyłączeń wskazuje się, że strona ma możliwość wypowiedzenia się co do ustaleń będących wynikiem postępowania wyjaśniającego w odwołaniu i w skardze do sądu administracyjnego¹²²¹. Nie można jednak odczytywać takiej możliwości jako szansy na realizację zasady z art. 10 k.p.a. w całym postępowaniu (rozumianym w tym przypadku jako obie instancje), bo takie rozwiązanie nie wypełnia założeń tytułowej zasady. Uniemożliwia ono skorzystanie z art. 81 k.p.a. w ramach toku pierwszej instancji. Zdecydowanie należy podzielić pogląd P. M. Przybysza, że o ile ograniczenie prawa strony z art. 81 k.p.a. co do dowodów, które przedkłada sama strona może być zasadne, o tyle w przypadku dowodów ustalanych przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie na podstawie danych przez niego posiadanych, ograniczenie to już trudniej uzasadnić, a tym bardziej zaakceptować¹²²². Należy dojść do wniosku, że zmierza ono do akceptowania sytuacji, w których orzeczenie wydawane jest w oparciu o dowody, których strona w ogóle nie zna.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 163e § 1 k.p.a. postępowanie dowodowe w postępowaniu uproszczonym ogranicza się do dowodów, które strona zgłosiła wraz z żądaniem wszczęcia postępowania oraz do dowodów, które może ustalić organ prowadzący postępowanie na podstawie danych, które posiada. To zaś oznacza, że jeżeli

¹²²⁰ A. Jakubowski [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 163b, lit. C, pkt 19.

¹²²¹ Ibidem, art. 163e, pkt 6.

¹²²² P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2022, art. 163e, pkt 4.

zastosowanie będzie miała zasada z art. 10 k.p.a., to zasada ta będzie miała zastosowanie na etapie wszczęcia postępowania (jeśli nie dojdzie do sytuacji z art. 163d k.p.a.) i ograniczy się do przedłożenia przez stronę załączników wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania. Jeśli chodzi o art. 9a k.p.a., to w doktrynie wskazuje się, że należy przyjąć, iż nie ma on zastosowania w postępowaniu uproszczonym, albowiem jego zastosowanie oznaczałoby możliwość złożenia przez stronę dodatkowych dowodów i okoliczności, co z kolei nie jest dopuszczalne w tym konkretnym trybie¹²²³. Dostrzec można tu jednak pewną sprzeczność – z jednej strony art. 163e k.p.a. ogranicza postępowanie dowodowe, uniemożliwiając przedkładanie dalszych dowodów w toku postępowania, z drugiej strony stwarza sytuację sporną, albowiem nie wyłącza wprost art. 79a k.p.a. Co więcej, w sytuacji, w której przepis szczególny wyłączałby w tym trybie milczące załatwienie sprawy, to zarówno art. 10 k.p.a., jak i art. 79a k.p.a. powinny mieć zastosowanie. Jednakże przy zastosowaniu art. 79a k.p.a. doszłoby do kolizji z normą z art. 163e k.p.a. Tym samym należałoby uznać, że przez wzgląd na ograniczenia związane z występowaniem z nowymi dowodami w tym konkretnym trybie już w toku instancji, art. 79a k.p.a. nie mógłby być właściwie zastosowany.

Za nietrafny uznać należy pogląd, zgodnie z którymi w postępowaniu uproszczonym stosuje się zasadę czynnego udziału strony oraz art. 79a k.p.a.¹²²⁴ Zasada czynnego udziału strony i ściśle konkretyzujący ją art. 79a k.p.a. są stosowane w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przepis szczególny wyłącza zastosowanie w tym postępowaniu przepisów o milczącym załatwieniu sprawy¹²²⁵. Przeciwnie ustawodawca w art. 163b § 3 k.p.a. odsyła do stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy, a te w art. 122d § 1 k.p.a. wyłączają stosowanie art. 10 k.p.a. i art. 79a k.p.a. Nie można zatem założyć, że przepisy te są stosowane w każdym postępowaniu uproszczonym, bo tak nie jest.

Jeżeli sprawa, początkowo rozpoznawana w trybie uproszczonym zostanie w następstwie powstałych okoliczności rozpoznania w trybie ogólnego postępowania administracyjnego, to zasada z art. 10 k.p.a. i konkretyzujące ją przepisy będą stosowane w normalnym zakresie. Inny kształt uzyska także postępowanie dowodowe. Taka sytuacja

¹²²³ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2022, art. 163e, pkt 5.

¹²²⁴ Tak P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 7/4/2017 r.*, „Monitor Prawniczy”, 2017, nr 17, s. 913, dostępny w: Legalis (dostęp z dnia 16 lipca 2022 r.). W późniejszym czasie pogląd ten został jednak zmieniony [w:] P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 163e, pkt 7.

¹²²⁵ M. Jaśkowska także wskazała, że ustawodawca nie dokonał wyłączenia tytułowej zasady, czego jednak nie można stwierdzić, jeżeli uznamy, że art. 122d k.p.a. znajdzie zastosowanie – *vide*: M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2020, art. 163e, pkt 2).

oczywiście może mieć miejsce. Warto np. zauważyć, że postępowanie uproszczone z reguły ogranicza się do udziału jednej strony, co oznacza, że w przypadku, gdy w postępowaniu będzie obecna większa liczba osób, sprawa może rozpoznana w trybie ogólnego postępowania administracyjnego¹²²⁶. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na treść art. 163b § 2 k.p.a., z którego wynika, że postępowanie uproszczone może tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy przepis szczególny tak stanowi dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku więcej niż jednej strony. Zatem jedynie w szczególnych przypadkach można na rzecz postępowania uproszczonego odstąpić od trybu jurysdykcyjnego¹²²⁷. Tym samym – w odróżnieniu od trybu milczącego załatwienia sprawy – zasadą jest, że postępowanie uproszczone prowadzone jest w sprawach dotyczących interesu tylko jednego podmiotu. W przypadku prowadzenia postępowania w trybie uproszczonym zasada z art. 10 k.p.a., jak również postępowanie dowodowe doznają silnych ograniczeń. Pamiętać należy, że istotą trybu uproszczonego jest jednak szybkość postępowania i z tych też względów wyeliminowane zostały instytucje, które postępowanie mogą przedłużać. Pomimo to trudno jest zaakceptować sytuację, w której orzeczenie wydawane jest na podstawie dowodów, o których istnieniu strona nie ma pojęcia i które mogą działać na jej niekorzyść.

¹²²⁶ P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 163b, pkt III, ppkt 4.

¹²²⁷ W. Sawczyn, *Postępowanie uproszczone* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Warszawa 2020, s. 234-235.

ROZDZIAŁ VI

Skutki prawne naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym

1. Uwagi wstępne

Obowiązywanie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym wiąże się nie tylko z pozytywnym aspektem w postaci jej stosowania (to jest zapewnienia stronom adekwatnych gwarancji procesowych i możliwości skorzystania z tych gwarancji przez strony), ale także z aspektem negatywnym w postaci naruszeń tej zasady na etapie postępowania dowodowego. Wobec faktu, iż naruszenia przepisów prawa mogą mieć różną postać, a przez to różny charakter prawny, mogą także wywoływać odrębne skutki prawne. Niektóre naruszenia stanowią podstawy odwoławcze, inne podstawy wznowieniowe, jeszcze inne podstawy dla stwierdzenia nieważności decyzji czy też jej uchylecia. Jako że w postępowaniach administracyjnych niejednokrotnie dochodzi do różnego rodzaju uchybień, analiza skutków prawnych wiążących się z naruszeniem prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest konieczna w szczególności przez wzgląd na istotny charakter opisywanej zasady.

Rozpoczynając przedmiotowe rozważania należy odnieść się do stanowiska B. Adamiak, zgodnie z którym określenie budowy koncepcji wadliwości decyzji administracyjnych jest możliwe dopiero po wyznaczeniu przesłanki ich prawidłowości. Zdaniem wspomnianej autorki decyzję administracyjną można i należy uznać za prawidłową, jeżeli: 1) pozostaje ona w zgodności z normami materialnego prawa administracyjnego oraz 2) wydano ją zgodnie z normami prawa procesowego (w tym normami kompetencyjnymi)¹²²⁸. Decyzjom co prawda przysługuje domniemanie prawidłowości, jednakże jeżeli decyzja nie spełnia powyższych wymagań (lub któregoś z nich), należy uznać ją za wadliwą¹²²⁹. Wadliwe akty administracyjne są natomiast klasyfikowane jako nieważne

¹²²⁸ B. Adamiak, *Regulacja prawa procesowego administracyjnego systemu weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Tom 9*, Legalis 2020, s. 273. Zob. też B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 955, Prawo CLVI, 1986, s. 24 oraz s. 35. Zdaniem B. Adamiak normy kompetencyjne zaliczają się do norm prawa procesowego.

¹²²⁹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 955, Prawo CLVI, 1986, s. 24.

albo wzruszalne¹²³⁰. Tym samym zdaniem wspomnianej autorki przyczyną, która powoduje wadliwość decyzji administracyjnych jest naruszenie norm prawa materialnego lub naruszenie norm prawa procesowego (w tym norm kompetencyjnych)¹²³¹. Wyróżnia się przy tym dwa rodzaje wadliwości decyzji administracyjnej i jest to wadliwość materialnoprawna oraz wadliwość procesowo-prawna. Od tego jaki jest ciężar wadliwości decyzji administracyjnej, uzależniona jest sankcja¹²³². Sam stopień wadliwości decyzji administracyjnej może być różny w tym sensie, iż może to być wadliwość nieistotna albo wadliwość istotna¹²³³. Przy dokonywaniu oceny wadliwości decyzji administracyjnej należy bowiem brać pod uwagę gradację wad – to właśnie ciężar wad decyzji wpływa na sankcje w sferze jej skutków prawnych¹²³⁴. W konsekwencji dopiero określenie prawidłowej decyzji i przyjęcie konkretnej koncepcji jej wadliwości pozwala na obranie adekwatnego systemu jej weryfikacji.

W literaturze przedmiotu legalność określana jest jako relacja zgodności konkretnego zachowania z prawem¹²³⁵. Określenie, że coś jest legalne lub nielegalne jest wyrazem stosunku między normą prawną a zachowaniem¹²³⁶. W przypadku zasad, organy stosujące prawo są związane „ideałem normatywnych wyznaczonym przez zasady”, a decyzje tych organów (rozumiane jako legalne) muszą opierać się na prawie¹²³⁷. Legalność oznacza relację pomiędzy sensem konkretnego stwierdzenia a jego odniesieniem (czyli zachowaniem)¹²³⁸. Najczęściej jest ona rozumiana jest jako zgodność z prawem¹²³⁹. W takim rozumieniu sytuacja przeciwna, czyli niezgodność z prawem musi być wyraźna i wynikać z treści przepisu¹²⁴⁰. Pod pojęciem legalności rozumie się także zgodność

¹²³⁰ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, 1986, s. 30.

¹²³¹ Ibidem, s. 43.

¹²³² Ibidem, s. 46.

¹²³³ Ibidem, s. 34.

¹²³⁴ Ibidem, s. 37. Tak również B. Adamiak [w:] B. Adamiak, *Regulacja prawa...*, Legalis 2020, s. 281, gdzie autorka ta wskazała, iż naruszenie norm materialnego prawa administracyjnego albo norm prawa procesowego administracyjnego świadczy o wadliwości decyzji, ale nie każdy rodzaj naruszenia wspomnianych przepisów rodzi takie same konsekwencje (sankcje), ponieważ ciężar naruszenia może być różny, a tym samym różne mogą być sankcje z nim związane.

¹²³⁵ Z. Tobor, *Wstęp* [w:] *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 7.

¹²³⁶ Z. Tobor, *Legalność jako relacja* [w:] *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 32.

¹²³⁷ Ibidem, s. 34.

¹²³⁸ Z. Tobor, *Charakterystyka zwrotów „x jest legalne”* [w:] *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 54.

¹²³⁹ M. Bogusz, *Koncepcja prawidłowości aktu prawa miejscowego* [w:] *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 58. Tak również D. Gregorczyk, *Zakończenie* [w:] *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 473.

¹²⁴⁰ M. Bogusz, *Koncepcja wadliwości aktu prawa miejscowego* [w:] *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 187.

z konkretnymi procedurami¹²⁴¹. Tym samym można ją odnieść do zgodnych z prawem działań organów administracji publicznej (podejmowanych na jego podstawie i w jego granicach)¹²⁴².

Skoro kontrola administracji publicznej z perspektywy legalności oznacza głównie zweryfikowanie, czy organy administracji publicznej przestrzegają przepisów prawnych, to uznać należy, iż brak przestrzegania tych przepisów jest stanem wadliwości¹²⁴³. W literaturze za prawidłową – w dużym uproszczeniu – uznaje się decyzję zgodną z przepisami prawa¹²⁴⁴. Innymi słowy, decyzja wydana w granicach prawa oznacza decyzję nienaruszającą norm prawa obowiązującego¹²⁴⁵. W szerszym rozumieniu prawidłowość decyzji oznacza stan jej pełnej zgodności ze wszelkimi przepisami, które składają się na jej szeroko rozumianą podstawę prawną¹²⁴⁶. Tym samym za warunek prawidłowości decyzji uznaje się jej zgodność z szeroko ujmowaną podstawą prawną, natomiast obszar wadliwości decyzji stanowi negatywne odzwierciedlenie obszaru jej prawidłowości¹²⁴⁷. Należy zatem uznać (na potrzeby niniejszej pracy), że decyzja wadliwa to decyzja, która pozostaje w sprzeczności z przepisami prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego, albowiem również decyzja wydana w sprzeczności z przepisami prawa ustrojowego może być decyzją wadliwą (np. w sytuacji, gdy decyzja zostanie wydana przez urzędnika, którego powołanie będzie wadliwe)¹²⁴⁸.

W zależności od ciężaru gatunkowego wady decyzji obowiązywać może sankcja wzruszalności decyzji (czyli istnienia skutku prawnego do czasu wyeliminowania decyzji administracyjnej z obrotu prawnego) lub sankcja jej nieważności (czyli braku skutku prawnego od momentu wydania decyzji)¹²⁴⁹. Decyzje nieważne rodzą skutki, które nie są uznawane przez prawo, zaś decyzje wzruszalne to takie to takie, których skutki są uznawane, z jednoczesnym pozbawieniem „zdolności do wywoływania skutków prawnych

¹²⁴¹ Z. Tobor, *Legalność a legitymizacja* [w:] *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 75.

¹²⁴² D. Gregorczyk, *Wybrane zasady postępowania administracyjnego* [w:] *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 140-141.

¹²⁴³ M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus”, nr 13, 2018, s. 90.

¹²⁴⁴ M. Kamiński, *Wadliwość decyzji administracyjnej* [w:] *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 46.

¹²⁴⁵ D. Gregorczyk, *Wybrane zasady...*, Warszawa 2018, s. 155

¹²⁴⁶ M. Kamiński, *Wadliwość decyzji...*, Kraków 2006, s. 50.

¹²⁴⁷ Ibidem, s. 52.

¹²⁴⁸ Wszak „zgodna z przepisami prawa ustrojowego obsada stanowiska piastuna (...) funkcji organu kompetentnego” jest także przesłanką zgodności z prawem – tak M. Bogusz w kontekście zgodności ustanowionego przez taki organ aktu prawa miejscowego (vide: M. Bogusz, *Rodzajowe postaci wadliwości aktu prawa miejscowego* [w:] *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 272).

¹²⁴⁹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, 1986, s. 37.

na przyszłość”¹²⁵⁰. Kwestia uznania lub nie skutków prawnych decyzji uzależniona jest zatem od stopnia wadliwości decyzji administracyjnej¹²⁵¹.

Same rodzaje naruszeń prawa (powodujących wadliwość decyzji administracyjnej) można podzielić według różnych kryteriów – po pierwsze wedle rodzaju przepisu, który został naruszony (może to być przepis prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego), po drugie – wedle etapu, na którym fakt wystąpienia naruszenia wychodzi na jaw (czyli w toku postępowania administracyjnego w pierwszej i drugiej instancji, a także po zakończeniu postępowania przed i po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności, zaś w przypadku postępowania sadowoadministracyjnego – przed uprawomocnieniem się decyzji), wreszcie po trzecie – wedle ciężaru gatunkowego naruszenia (wady) decyzji administracyjnej (a więc tego, czy dane naruszenie ma charakter kwalifikowanego lub niekwalifikowanego naruszenia prawa). W zależności od tego, z jakim kryterium będziemy mieli do czynienia, różne będą skutki prawne naruszeń. Naruszenia mogą bowiem w różnym stopniu wpływać na byt prawny decyzji, co wymusza konieczność każdorazowego dokonywania ich oceny. W wielu przypadkach naruszenia te różnią się od siebie – zarówno charakterem, jak i doniosłością prawną. Różny bywa także moment ich wykrycia, przez co mogą one rodzić różne konsekwencje prawne. Naruszenia prawa mają bowiem inny wymiar, gdy są wykryte w trakcie postępowania administracyjnego (tj. w sytuacji kwestionowania decyzji w toku instancji), inny, gdy są wykryte już po wydaniu decyzji, czyli poza tokiem tego postępowania (tj. w postępowaniu odwoławczym i w postępowaniach nadzwyczajnych, a także w postępowaniu sadowoadministracyjnym). To samo naruszenie prawa mające charakter kwalifikowany, a wykryte na różnych etapach procedury (lub poza nią) spowodować może różne skutki prawne. Z poziomu postępowania administracyjnego prowadzonego w pierwszej instancji kwalifikowane naruszenie prawa będzie stanowiło po prostu naruszenie prawa, z poziomu zaś trybów nadzwyczajnych takie naruszenie będzie już podstawą dla wznowienia postępowania albo dla stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Uchylenie nieostatecznej decyzji administracyjnej nie wymaga kwalifikowanego naruszenia norm prawnych (a zatem charakter naruszenia na tym etapie jest kwestią drugorzędną, bowiem istotny jest sam fakt, że naruszenie wystąpiło), czego z kolei nie można powiedzieć w przypadku woli wzruszenia decyzji ostatecznej (w ramach trybów nadzwyczajnych), gdzie kwalifikowany charakter naruszenia ma już zasadnicze znaczenie.

¹²⁵⁰ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, 1986, s. 40.

¹²⁵¹ *Ibidem*, s. 41.

Ta zmienność kwalifikacji naruszeń, przejawiająca się w tym, iż jedno i to samo naruszenie może powodować różne skutki prawne w zależności od etapu jego wykrycia uniemożliwia zastosowanie w pracy podziału opartego na typologii wad, albowiem wady te nie są rozłączne. Istnieje grupa podstaw wznowieniowych, grupa podstaw nieważnościowych i szeroko rozumiana grupa naruszeń przepisów postępowania, które częściowo krzyżują się z wyżej wymienionymi podstawami na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego i drugoinstancyjnego. Te grupy wad kwalifikowanych – stanowiących podstawy dla stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania – zostały niejako „wyjęte przed nawias” przez ustawodawcę na potrzeby postępowań nadzwyczajnych, choć założyć należy, że także z uwagi na konieczność wyważenia wartości (powstałego naruszenia i zasady trwałości decyzji administracyjnych z art. 16 k.p.a.). W konsekwencji w trakcie postępowania administracyjnego (gdy nie ma wydanej decyzji) wszystkie wady procesowe kwalifikowane są jako naruszenia przepisów postępowania, tak samo zresztą w postępowaniu odwoławczym (gdy decyzja nie jest ostateczna). W momencie, gdy decyzja staje się ostateczna, dochodzi do podzielnosci naruszeń na naruszenia stanowiące podstawę nieważnościową, naruszenia stanowiące podstawę wznowieniową oraz inne naruszenia. **W tym momencie naruszenia stają się rozłączne. Tym samym wyraźnie podkreślić należy, że to samo naruszenie zmienia formę w zależności od etapu, w którym zostało wykryte (innymi słowy ta sama wada podlega kwalifikacji wedle reżimu prawnego, w ramach którego wyjdzie na jaw).** To, co w postępowaniu pierwszoinstancyjnym i odwoławczym zakwalifikować można jako naruszenie postępowania, po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności będzie kwalifikowane zupełnie inaczej – np. jako naruszenie postępowania dające podstawę do wznowienia postępowania (kwalifikowane naruszenie prawa) albo jako zwykłe naruszenie postępowania, które choć może stanowić wadę, niekoniecznie doprowadzi do wznowienia całej procedury.

Zauważyć należy, iż rozłączność naruszeń została wprowadzona przez ustawodawcę dopiero w art. 145 ppsa, w którym zawarte zostało jasne ich rozgraniczenie. Ustawodawca w powołanym przepisie rozróżnił to, co stanowi podstawę dla stwierdzenia nieważności, wznowienia postępowania, a także naruszenie przepisów (zarówno prawa materialnego, jak i prawa procesowego), które uzasadnia uchylenie decyzji w sytuacji, gdy naruszenie miało wpływ na wynik sprawy lub mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1) i 2) ppsa). Rozłączność naruszeń przewidziana w art. 145 ppsa stanowi dobry punkt odniesienia dla oceny, z jakim naruszeniem w danym momencie można mieć do czynienia. Powołany przepis wręcz nakazuje rozgraniczenie poszczególnych naruszeń, ponieważ

dopiero ich właściwe skategoryzowanie pozwala na wydanie przez sąd prawidłowego orzeczenia. Naruszenia wykryte w ramach ogólnego postępowania administracyjnego lub też po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności lub po jej uprawomocnieniu się muszą być oceniane przy uwzględnieniu rodzaju naruszonego przepisu, rodzaju procedury, w trakcie której naruszenie wyszło na jaw oraz ciężaru gatunkowego naruszenia. Wyraźnie podkreślić należy, iż naruszenia te mogą zostać wykryte na którejs z pięciu faz, tj. 1) w toku postępowania administracyjnego, 2) po wydaniu decyzji administracyjnej w pierwszej instancji, 3) po wydaniu decyzji administracyjnej w drugiej instancji, 4) po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności (tryby nadzwyczajne), 5) po uzyskaniu przez decyzję wydaną w drugiej instancji waloru ostateczności, ale przed jej uprawomocnieniem się (postępowanie sądownoadministracyjne na skutek skargi do sądu administracyjnego). Tym samym dokonywana ocena naruszenia zawsze musi uwzględniać okoliczności, w jakich doszło do jego wykrycia, jak również jego charakter.

Ustalenie różnych kryteriów podziałów naruszeń prawa stanowi punkt wyjściowy dla określenia jakie znaczenie (doniosłość prawną) mają naruszenia tytułowej zasady w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym i w jakiej formie mogą występować. Zdaniem B. Adamiak czynnościami stanowiącymi rażące naruszenie przepisów prawa procesowego w postaci art. 10 k.p.a. są brak zawiadomienia o miejscu lub terminie przeprowadzenia dowodu czy też brak wezwania strony na rozprawę. Natomiast naruszenia w sferze terminów zawiadamiania są już naruszeniami przepisów prawa procesowego, które mogą mieć wpływ na wynik sprawy¹²⁵². Ocena wadliwości decyzji w przypadku naruszenia norm prawa procesowego uzależniona jest od związku pomiędzy powstałym naruszeniem a rozstrzygnięciem sprawy. To zaś czyni trudnym uchwycenie różnicy pomiędzy tym, kiedy należałoby z daną wadliwością łączyć sankcję nieważności, a kiedy sankcję wzruszalności¹²⁵³. Zdaniem wspomnianej autorki w sytuacji, gdy naruszenie norm prawa procesowego dotyczy pozbawienia strony prawa czynnego udziału (pozbawienia jej prawa obrony jej interesów), mamy do czynienia z sankcją nieważności. W pozostałych zaś przypadkach będzie to raczej sankcja wzruszalności¹²⁵⁴.

Połączenie pozbawienia prawa strony do obrony jej interesów w toku postępowania (czyli do uniemożliwienia jej takiego udziału w postępowaniu, które tę obronę by zapewniało) z sankcją nieważności wydaje się być sporne przez wzgląd na istnienie podstawy

¹²⁵² B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, 1986, s. 95.

¹²⁵³ *Ibidem*, s. 108.

¹²⁵⁴ *Ibidem*, s. 108.

wznowieniowej z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. W przypadku wyłączenia strony z postępowania (np. przeprowadzenia postępowania bez jej udziału) dojdzie bowiem zarówno do pozbawienia strony możliwości obrony jej interesów, jak i do zaistnienia podstawy wznowieniowej. Naruszenie tytułowej zasady jedynie w wyjątkowych przypadkach może być kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa, które stanowi podstawę na stwierdzenia nieważności decyzji, o czym w dalszej części pracy. Niezależnie jednak od powyższego, wadliwa decyzja administracyjna w większości przypadków powinna zostać usunięta z obrotu prawnego w części obciążonej wadliwością. W zależności od wagi naruszenia, jak i momentu jego wykrycia sposoby eliminowania (lub też zmieniania) decyzji również się różnią. Ostateczne decyzje administracyjne obciążone kwalifikowanymi postaciami naruszenia prawa podlegają co do zasady albo procedurze stwierdzenia ich nieważności, albo wznowienia postępowania.

Aby omówić skutki naruszeń tytułowej zasady (ich doniosłość prawną), należy w dalszej części określić, jaki charakter prawny będą miały naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym – czy będą to naruszenia prawa procesowego, naruszenia prawa materialnego, czy też naruszenia prawa ustrojowego. Zasada czynnego udziału strony jest zasadą typowo procesową, która reguluje należyty sposób prowadzenia postępowania przez organ administracji publicznej. Jest to zatem norma prawa procesowego, a tym samym wszelkie jej naruszenia (także w postępowaniu dowodowym) będą oznaczały naruszenie normy prawa procesowego. Tym samym uniemożliwienie stronie czynnego udziału w czynnościach dowodowych powinno zawsze być rozpatrywane w kategoriach naruszenia prawa procesowego, które jest różnicowane w zależności od ciężaru gatunkowego powstałego naruszenia. Natomiast decyzja administracyjna wydana z naruszeniem norm prawa procesowego zgodnie z przytoczoną powyżej teorią prawidłowych decyzji administracyjnych zawsze oznacza decyzję wadliwą.

Dokonując analizy skutków prawnych naruszenia tytułowej zasady w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym należy zawsze mieć na względzie to, że również jedno i to samo naruszenie art. 10 k.p.a. może nieść za sobą różne konsekwencje (zgodnie z tym, co wskazano we wcześniejszej części uwag wstępnych niniejszego rozdziału). Przykładowo, jeżeli organ administracji publicznej pierwszej instancji nie uwzględni wniosku strony o przeprowadzenie dowodu dotyczącego okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy (a zatem naruszy jedno z uprawnień składających się na zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym), dojdzie do naruszenia przepisów postępowania. Jednakże naruszenie to spowoduje całkiem różne

skutki na różnych etapach postępowania. W momencie, gdy nie dojdzie jeszcze do wydania decyzji (a zatem naruszenie to zostanie wykryte zanim organ pierwszej instancji wyda decyzję administracyjną), organ administracji publicznej będzie mógł uwzględnić wniosek strony przed wydaniem decyzji, czym niejako uniknie naruszenia prawa (sanując wadliwą czynność). Idąc dalej, w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji wyda decyzję administracyjną, nie uwzględniając uprzednio wniosku dowodowego strony i nie przeprowadzając istotnego dla sprawy dowodu, w następstwie czego dojdzie do wniesienia przez stronę odwołania i otwarcia postępowania w drugiej instancji (a zatem naruszenie zostanie wykryte na etapie postępowania w drugiej instancji), organ drugiej instancji będzie mógł – uwzględniając treść odwołania – albo uchylić wydaną decyzję administracyjną i przeprowadzić samodzielnie możliwe czynności dowodowe, a kolejno orzec co do istoty sprawy, albo przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (co zależy głównie od okoliczności sprawy). Wreszcie w sytuacji, gdy wydana przez organ drugiej instancji decyzja będzie wadliwa (będzie utrzymywała stan naruszenia), a wadliwość ta wyjdzie na jaw już po przeprowadzeniu postępowania w drugiej instancji i wydaniu decyzji przez organ odwoławczy, która to decyzja nie będzie prawomocna, strona będzie mogła wnieść skargę do sądu administracyjnego, a tym samym wszcząć postępowanie sądownoadministracyjne. W efekcie rozpoznania sprawy w tym postępowaniu sąd administracyjny wyda wyrok, w którym będzie mógł albo uchylić obie lub jedną z wydanych decyzji w całości albo w części, albo stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa. W przypadku, gdy mowa byłaby o decyzji ostatecznej (a zatem naruszenie wyszłoby na jaw już po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności), sytuacja byłaby znacznie prostsza, bowiem zastosowanie znajdą rozwiązania właściwe trybom nadzwyczajnym (nawet gdy doszłoby do postępowania sądownoadministracyjnego), przy czym istotą jest to, czy brak uwzględnienia wniosku dowodowego strony i w konsekwencji brak przeprowadzenia istotnego dla sprawy dowodu stanowiłyby naruszenie kwalifikowane, pozwalające na wyeliminowanie decyzji ostatecznej z obrotu prawnego albo też stwierdzenie wydania tej decyzji z naruszeniem prawa. Tym samym każdorazowo pod uwagę należy brać te konkretne kryteria, ponieważ naruszenia prawa mają różny wymiar, który może ulegać zmianie w różnych momentach proceduralnych. To, co jest podstawą wznowieniową w postępowaniu wznowionym, w postępowaniu w pierwszej instancji czy też w postępowaniu w drugiej instancji podstawą wznowieniową już nie jest. Dlatego istotne jest świadome rozróżnianie rodzajów naruszenia.

To, jak wadliwość przejawiająca się w naruszeniu art. 10 k.p.a. wpłynie na skutki prawne decyzji, uzależnione jest także od ciężaru gatunkowego konkretnego naruszenia. Jak już wspomniano naruszenie norm prawa procesowego można zaklasyfikować jako niekwalifikowane naruszenia norm prawa procesowego oraz kwalifikowane naruszenia norm prawa procesowego (czyli te, które mają duży ciężar gatunkowy i którym ustawodawca nadał szczególną rangę – są to naruszenia związane z bardzo wysoką wadliwością decyzji). Te pierwsze odnoszą się do wszelkich naruszeń prawa procesowego, których ustawodawca nie zaklasyfikował jako podstawy wznowieniowe lub podstawy stwierdzenia nieważności decyzji. Te drugie zaś odnoszą się do naruszeń prawa procesowego przewidzianych w art. 145 § 1 k.p.a. lub art. 156 § 1 k.p.a. W stosunku do naruszeń zasady z art. 10 k.p.a. w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym należy wziąć pod uwagę: 1) przy omawianiu kwalifikowanych naruszeń prawa – podstawę z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu) oraz podstawę z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. (decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa). Jeśli zaś chodzi o pozostałe niekwalifikowane naruszenia prawa procesowego, to należy uznać je za naruszenia, które nie dają podstaw do wszczęcia postępowania w trybie nadzwyczajnym (w przypadku decyzji ostatecznych) albo które są weryfikowalne w toku instancji lub przed uzyskaniem przez decyzję waloru ostateczności (w ramach procedury odwoławczej, w stosunku do decyzji nieostatecznych). Ponieważ jednak tryby nadzwyczajne przysługują jedynie od decyzji ostatecznych, w ramach procedury odwoławczej może dochodzić także do oceny decyzji, której ciężar wad jest kwalifikowany (wysoki stopień naruszenia prawa procesowego i związanej z tym wadliwości decyzji), ale wobec faktu, iż w momencie wyjawienia naruszenia nie stanowi ona decyzji ostatecznej, będzie oceniana tak jak każda inna decyzja w trybie odwoławczym.

Należy zatem dojść do wniosku, że w przypadku naruszenia tytułowej zasady w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym będziemy mieli do czynienia z trzema rodzajami naruszeń: 1) naruszeniami przepisów postępowania, 2) naruszeniami przepisów postępowania stanowiącymi podstawą wznowieniową, 3) naruszeniami przepisów postępowania stanowiącymi podstawę dla stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Podkreślić jednak należy, że pierwsza ze wskazanych grup (naruszenia przepisów postępowania) jest grupą najobszerniejszą, ponieważ znajdują się w niej różne naruszenia prawa procesowego – zwykłe, ale także kwalifikowane naruszenia przepisów postępowania, które wyszły na jaw przed uzyskaniem przez decyzję waloru ostateczności (tj. w toku instancji lub w ramach trybu odwoławczego). Co istotne, z punktu

widzenia postępowania odwoławczego nie ma znaczenia, czy dane naruszenie ma charakter kwalifikowany czy też nie, ale sam fakt, iż stanowi ono naruszenie prawa (*ergo* czy miało wpływ na wynik sprawy). Wady decyzji mają bowiem inny wymiar w ramach weryfikacji w toku instancji, inny zaś w ramach weryfikacji w trybach nadzwyczajnych.

Powyższe rozważania prowadzą do jednoznacznego wniosku, że powstanie naruszenie prawa procesowego (w tym art. 10 k.p.a.) przesądza o wadliwości decyzji administracyjnej. Z kolei decyzja administracyjna, która nie jest prawidłowa, nie może się ostać. Taka decyzja musi być usuwana z obrotu prawnego, czemu służą konkretne instytucje procesowe. Wyeliminowanie wadliwej decyzji administracyjnej może nastąpić na skutek wniesienia przez stronę odwołania od decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji, a także na skutek zastosowania trybów nadzwyczajnych. W przypadku trybów nadzwyczajnych może dochodzić do ich zbiegów i wówczas stwierdzenie nieważności decyzji – jako dalej idące – ma pierwszeństwo (oczywiście pomijając kwestię tzw. trudnych przypadków, o czym będzie mowa w końcowej części rozdziału). Pomimo powszechnie akceptowanego poglądu dotyczącego braku możliwości zamiennego stosowania trybu stwierdzenia nieważności decyzji i trybu wznowienia postępowania, sam zbieg przesłanek do zastosowania obu trybów jest możliwy i wówczas może dochodzić do ich kolizji¹²⁵⁵. W takiej sytuacji uznać należy, że pierwszeństwo będzie miał tryb z art. 156 k.p.a. Dopiero odmowa stwierdzenia nieważności decyzji uzasadniałaby prowadzenie postępowania wznowieniowego¹²⁵⁶. Wynika to z faktu, że w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji, decyzja administracyjna zostaje usunięta z obrotu prawnego wobec wadliwości o charakterze materialnoprawnym. W przypadku wznowienia postępowania, decyzja zostaje uchylana, ale sprawa najczęściej jest rozstrzygana co do istoty przez wzgląd na wadliwość o charakterze procesowym (*vide*: art. 151 § 1 pkt 2) k.p.a.). Jak już wskazywano oba omawiane tryby dotyczą decyzji ostatecznych, od których nie przysługuje odwołanie. Oczywiście istnieją jeszcze inne możliwości uchylania lub zmiany decyzji przewidziane w k.p.a. (art. 154 § 1 k.p.a., art. 155 k.p.a. oraz art. 161 k.p.a.), niemniej jednak z poziomu niniejszej pracy i przez wzgląd na trzy wspomniane rodzaje naruszeń tytułowej zasady na omówienie zasługują również tylko trzy wymienione sposoby kwestionowania decyzji, a mianowicie wniesienie odwołania wobec naruszenia art. 10 k.p.a., wznowienie postępowania przez wzgląd na niezawiniony przez stronę brak udziału w tym postępowaniu oraz stwierdzenie nieważności decyzji z uwagi na rażące naruszenie prawa.

¹²⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 2272/17, CBOSA.

¹²⁵⁶ Wyrok WSA z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt I SA/Bd 736/19, CBOSA.

Podsumowując powyższe rozważania należy zwrócić uwagę na najistotniejszy wniosek, mianowicie że dopiero rodzaj i stopień powstałego naruszenia, oceniany na etapie, w jakim dojdzie do jego wyjawienia determinuje określony skutek prawny dla decyzji administracyjnej. Skutek naruszenia zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym w postępowaniu dowodowym będzie zatem zawsze związany z charakterem i rangą powstałego naruszenia. Również dopiero ocena tego naruszenia i etapu, na którym doszło do jego wyjawienia pozwoli na określenie właściwego trybu dla wyeliminowania powstałej wadliwości decyzji administracyjnej. Mając na względzie wymienione rodzaje naruszeń prawa (postacie wadliwości decyzji), należy dojść do wniosku, iż w przypadku wszystkich naruszeń prawa skutkiem prawnym będzie wadliwość decyzji, w stosunku do dwóch rodzajów naruszeń przepisów prawa procesowego (naruszenie przepisów postępowania i podstawa wznowieniowa) będzie to się wiązało z ich wzruszalnością, w stosunku zaś do jednego z naruszeń przepisów prawa procesowego (podstawa stwierdzenia nieważności) będzie wiązało się z jej nieważnością. W przypadku skutku wzruszalności, jeżeli naruszenie prawa procesowego (kwalifikowane lub nie) wyjdzie na jaw w momencie, gdy decyzja administracyjna nie będzie jeszcze ostateczna, zastosowanie będzie miał tryb odwoławczy, w wyniku którego może dojść do uchylecia decyzji w całości albo w części i w tym zakresie orzeczenia co do istoty albo uchylecia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2) k.p.a. i art. 138 § 2 k.p.a.) ze względu na naruszenia prawa procesowego (art. 10 k.p.a.) stanowiące podstawę odwoławczą. W sytuacji zaś, gdy naruszenie prawa wyjdzie na jaw w momencie, gdy decyzja administracyjna będzie już ostateczna i będzie miała charakter kwalifikowany, określony przez ustawodawcę, zastosowanie będzie miał tryb nadzwyczajny, w wyniku którego może dojść do wznowienia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy co do istoty z uwagi na brak udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. w związku z art. 151 § 1 pkt 2) k.p.a.). W przypadku zaś skutku nieważności, jeżeli naruszenie prawa procesowego wyjdzie na jaw w momencie, gdy decyzja będzie ostateczna i jednocześnie będzie to naruszenie o charakterze kwalifikowanym, określonym przez ustawodawcę, zastosowanie również będzie miał tryb nadzwyczajny, w wyniku którego może dojść do stwierdzenia nieważności decyzji wobec rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a.). Jeżeli jednak to samo, kwalifikowane naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. wyjdzie na jaw przed uzyskaniem przez decyzję waloru ostateczności, konieczna będzie jego ocena jako zwykłego naruszenia prawa, stanowiącego podstawę odwoławczą i skutkującego

uchyleniem decyzji administracyjnej (jak wyżej). Z kolei wykrycie naruszenia przed wydaniem decyzji skutkować będzie możliwością jego sanowania przez organ administracji publicznej. Wskazane skutki są najbardziej prawdopodobnymi, jakie mogą wystąpić w przypadku pojawienia się wspomnianych naruszeń, co jednak nie zmienia faktu, że organy orzekające – w zależności od stanu faktycznego sprawy – mogą wydać zupełnie inne rozstrzygnięcia i podjąć zupełnie inne działania (i tak w przypadku trybów nadzwyczajnych może nie dojść do stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania, zaś postępowanie odwoławcze może zakończyć się utrzymaniem w mocy zaskarżonej decyzji, uchyleniem decyzji i umorzeniem postępowania pierwszej instancji w całości albo w części, a nawet umorzeniem postępowania odwoławczego – *vide*: art. 138 § 1 k.p.a.). W każdym przypadku odmienne rozstrzygnięcia mogłyby sugerować brak wystąpienia wspomnianych naruszeń.

Przed przejściem do zasadniczych rozważań zauważyć należy, że naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym może przybrać różne postacie. W literaturze podejmowano próby ich rekonstrukcji. Wskazywano, że naruszenie tytułowej zasady na tym etapie postępowania może polegać na: 1) braku zawiadomienia strony przez organ administracji publicznej o miejscu oraz terminie przeprowadzenia dowodu; 2) braku zawiadomienia strony o terminie rozprawy administracyjnej; 3) skierowaniu pisma do strony na niewłaściwy adres; 4) podejmowaniu przez organ administracji publicznej czynności w postępowaniu wyjaśniającym w sposób niezgodny z przepisami k.p.a.; 5) braku udziału pełnomocnika strony w postępowaniu¹²⁵⁷. Na bazie dorobku orzecznictwa odwoływano się także do naruszeń w stosunku do takich sytuacji jak: 1) zawiadomienie o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z biegłych/świadków; 2) umożliwienie stronie zadawania pytań biegłemu/świadkowi i składania wyjaśnień; 3) umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dodatkowo dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji; 4) umożliwienie stronie uczestnictwa w oględzinach¹²⁵⁸. Za przedmiotowe naruszenie uznawano także brak pouczenia strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia¹²⁵⁹. Generalnie naruszenia te sprowadzały się do braku zapewnienia stronie

¹²⁵⁷ R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 145, pkt II, lit. E, pkt 2 i 4.

¹²⁵⁸ M. Sieniuc, *Klasyfikacja zasad...*, Warszawa 2018, s. 392-397.

¹²⁵⁹ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010, art. 10, pkt 6.

czynnego udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego¹²⁶⁰. W istocie każde wyłączenie strony od udziału w czynnościach postępowania dowodowego będzie oznaczało naruszenie tytułowej zasady na tym etapie postępowania, ale naruszenie to – w zależności od jego wagi i etapu wykrycia – będzie po prostu różne w skutkach.

2. Naruszenie zasady czynnego udziału strony kwalifikowane jako naruszenie przepisów postępowania administracyjnego i skutki tego naruszenia

W pierwszej kolejności należy odnieść się do naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, kwalifikowanego jako naruszenie przepisów postępowania administracyjnego (art. 10 k.p.a.). Przed przejściem do zasadniczych rozważań przypomnieć jednak należy to, co już zasygnalizowano na wstępie niniejszego rozdziału, a mianowicie, że poza występowaniem naruszeń procesowych o kwalifikowanym charakterze (a zatem poza występowaniem kwalifikowanych wad decyzji administracyjnych), w ogólnym postępowaniu administracyjnym dochodzi także do innych naruszeń zasady czynnego udziału strony. Takie naruszenia mogą wystąpić w toku instancji i znaleźć odzwierciedlenie w treści decyzji administracyjnej wydanej przez organ administracji publicznej lub też zostać wykryte przed wydaniem decyzji w pierwszej lub drugiej instancji. Wszystkie te naruszenia – niezależnie od tego, czy mają charakter kwalifikowany, czy też nie – stanowią naruszenia przepisów postępowania, a ich kwalifikacja – jak już wskazano – uzależniona jest od chwili, w której wychodzą na jaw. W zależności od momentu, w którym dojdzie do wykrycia naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, inny będzie skutek prawny. Tytułem przykładu – kwalifikowane naruszenie przepisu prawa procesowego wykryte na etapie postępowania w pierwszej instancji, a przed wydaniem decyzji administracyjnej może skutkować ponowieniem czynności dotkniętej naruszeniem tak, aby stan zgodności z prawem został przywrócony. To samo kwalifikowane naruszenie prawa procesowego wykryte po wydaniu decyzji w pierwszej instancji, a przed jej ostatecznością, może doprowadzić np. do uchylecia decyzji i orzeczenia co do istoty sprawy przez organ drugiej instancji albo uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Co więcej, również to samo naruszenie prawa procesowego wykryte po uzyskaniu przez decyzję waloru

¹²⁶⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022, art. 10, pkt 6.

ostateczności doprowadzi do uchylenia decyzji w trybie wznowienia postępowania albo – jeżeli zostało wykryte po wydaniu decyzji w drugiej instancji i przed jej uprawomocnieniem się, stanowiło naruszenie, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz było przedmiotem skargi do sądu administracyjnego – do uchylenia decyzji przez sąd administracyjny w ramach sądownoadministracyjnej kontroli toku instancji. Co istotne, naruszenie prawa procesowego wykryte po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności, ale niestanowiące naruszenia kwalifikowanego (*ergo* naruszenia o dużym ciężarze gatunkowym) albo – idąc dalej – stanowiące naruszenie, które nie mogło wpłynąć na wynik sprawy – choć będzie istniało, nie doprowadzi do wyeliminowania ostatecznej decyzji administracyjnej z obrotu prawnego ani w trybie nadzwyczajnym, ani w trybie sądownoadministracyjnym. Tym samym analizując w niniejszym podrozdziale kwestie naruszeń zasady czynnego udziału strony kwalifikowanych jako naruszenie przepisów postępowania należy mieć na względzie fakt, że analizowane naruszenia są zawsze naruszeniami prawa procesowego, ale mają zmienny charakter, gdyż jedno i to samo naruszenie może spowodować różne skutki prawne w zależności od momentu jego wykrycia.

Z powyżej przywołanego przykładu wynika, że w przypadku, gdy naruszenie przepisów postępowania zostanie wykryte w toku instancji, organ administracji publicznej ma możliwość sanowania swoich czynności celem „uzdrowienia” stanu prawnego sprawy. W przypadku jednak, gdy naruszenie wyjdzie na jaw po wydaniu przez organ decyzji administracyjnej w pierwszej instancji, środkiem umożliwiającym usunięcie powstałej wadliwości przed uzyskaniem przez decyzję przymiotu ostateczności jest odwołanie (art. 127 § 1 k.p.a.). Jako że ustawodawca nie narzuca jego formy (z odwołania ma jedynie wynikać, że strona, która je wnosi jest niezadowolona z decyzji – art. 128 k.p.a.), brak jest sztywnych ram dla określania naruszeń prawa procesowego, ani także obowiązku wykazywania wpływu tych naruszeń na wynik sprawy. To, czy dane naruszenie ma wpływ na wynik sprawy znajdzie bowiem wyraz w decyzji organu wyższego stopnia. Powyższe jednak powoduje, że katalog potencjalnych naruszeń staje na tyle szeroki, że na potrzeby niniejszej pracy konieczne jest jego zawężenie do najbardziej powszechnych naruszeń zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym.

W doktrynie wskazuje się, że w przypadku przeprowadzenia przez organ pierwszej instancji postępowania wyjaśniającego z rażącym naruszeniem przepisów prawa procesowego (tu: w przypadku pozbawienia strony możliwości udziału w prowadzonym postępowaniu), organ odwoławczy powinien wydać decyzję kasacyjną (przekazanie sprawy

do ponownego rozpatrzenia)¹²⁶¹. Za regułę przyjmuje się bowiem, że w przypadku rażącego naruszenia norm prawa procesowego przez organ pierwszej instancji, organowi drugiej instancji przysługują tylko kompetencje kasacyjne¹²⁶². Natomiast w sytuacji, gdy naruszenie norm prawa procesowego nie będzie miało charakteru rażącego, zadaniem organu odwoławczego będzie usunięcie skutków naruszeń poprzez przeprowadzenie właściwego postępowania wyjaśniającego¹²⁶³. Istotne jest zatem to, jak zakwalifikowane zostanie naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym (w każdym przypadku stanowiące naruszenie prawa procesowego). Wniesienia odwołania przez stronę może doprowadzić do wskazywanych na wstępie niniejszego rozdziału skutków procesowych. Wyraźnie podkreślić należy, że niektóre z naruszeń prawa procesowego, skutkujące brakiem udziału strony w postępowaniu dowodowym nie mogą być konwalidowane, a zatem wiążą się z koniecznością powtórzenia konkretnych czynności dowodowych¹²⁶⁴. Nie należy jednak zapominać o aktualnym brzmieniu art. 136 § 2 k.p.a. oraz art. 136 § 3 k.p.a., który wyposaża organ odwoławczy – za zgodą stron – w kompetencje do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w niezbędnym dla rozstrzygnięcia zakresie. Uzupełniając powyższe, w ślad za K. Kaszubowskim podkreślić należy, że organ administracji publicznej nie wyda decyzji kasacyjnej, gdy dojdzie do ziszczenia się przesłanek z art. 136 § 2 lub 3 k.p.a. – wówczas organ ten wyda decyzję w oparciu o art. 138 § 1 albo § 4 k.p.a. Z kolei jeżeli zaistnieją przesłanki wskazane art. 138 § 2 k.p.a., a nie zaistnieją przesłanki z art. 136 § 2 lub 3 k.p.a., organ administracji publicznej będzie musiał wydać decyzję kasacyjną¹²⁶⁵. W każdym jednak przypadku rozstrzygnięcie sprawy merytorycznie przez organ odwoławczy należy uznać za zasadę, od której wyjątkiem jest właśnie decyzja kasacyjna. To zaś oznacza, że organ odwoławczy powinien przeprowadzać postępowanie wyjaśniające celem rozstrzygnięcia sprawy¹²⁶⁶. Analogiczny pogląd zaprezentował także P. Daniel¹²⁶⁷. Tym samym organ drugiej instancji może wydać decyzję kasacyjną jedynie wówczas, gdy decyzja organu pierwszej instancji została wydana z rażącym naruszeniem przepisów proceduralnych, a zakres sprawy konieczny do wyjaśnienia

¹²⁶¹ Tak B. Adamiak [w:] B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Tom 9*, Warszawa 2020, s. 343.

¹²⁶² Ibidem, s. 344.

¹²⁶³ Ibidem, s. 344.

¹²⁶⁴ P. Daniel, *Naruszenie przepisów postępowania dowodowego i jego skutki* [w:] *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 268.

¹²⁶⁵ K. Kaszubowski, *Przebieg postępowania...*, Gdańsk 2019, s. 134.

¹²⁶⁶ Ibidem, s. 135.

¹²⁶⁷ P. Daniel, *Naruszenie przepisów...*, Wrocław 2013, s. 272.

ma kluczowy wpływ na jej rozstrzygnięcie (art. 138 § 2 k.p.a.) albo przeprowadzić dodatkowe postępowanie dowodowe (art. 136 k.p.a.) i sam orzec merytorycznie w sprawie¹²⁶⁸.

W tym miejscu należy zwrócić większą uwagę na brzmienie art. 138 § 2 k.p.a. Zgodnie z jego treścią uchylenie decyzji i przekazanie jej do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji może nastąpić w sytuacji, gdy decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. To zaś oznacza, że wydanie decyzji kasacyjnej może nastąpić tylko wówczas, gdy: 1) dojdzie do naruszenia przepisów procesowych oraz 2) zakres sprawy, który nie został wyjaśniony ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie. To oznacza, że samo wystąpienie naruszenia przepisów postępowania nie jest wystarczające, aby uchylić wydaną przez organ pierwszej instancji decyzję, albowiem równolegle z tym naruszeniem musi wystąpić także konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do okoliczności istotnych dla samego rozstrzygnięcia (czyli musi dojść do wyłączenia przez zasadę dwuinstancyjności możliwości przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego przez organ drugiej instancji)¹²⁶⁹. Powyższe wskazuje, iż analizowany przepis nie jest w pełni wystarczający, albowiem sytuacje faktyczno-prawne mogące wpłynąć na byt prawny decyzji administracyjnej w drugiej instancji są znacznie szersze niż literalna jego treść. Tym samym rzeczywiste podstawy wydania decyzji kasacyjnej bywają bardziej rozległe niż wskazuje na to art. 138 § 2 k.p.a. Podstawy te niekiedy wykraczają poza powołany przepis. Przykładowo – jeżeli decyzja w pierwszej instancji zostałaby wydana przez niewłaściwy organ, to organ drugiej instancji ustalając powyższe naruszenie powinien wydać decyzję kasacyjną, albowiem wydanie decyzji merytorycznej przez organ drugiej instancji poskutkowałoby pozbawieniem strony postępowania jednej instancji. Pomimo, iż w takiej sytuacji nie dojdzie do spełnienia drugiej z przesłanek (tj. nie wystąpi zdarzenie, powodujące potrzebę wyjaśniania zakresu sprawy o istotnym wpływie na rozstrzygnięcie), organ drugiej instancji nie będzie mógł merytorycznie rozpatrzyć sprawy, zaś wydanie decyzji kasacyjnej będzie po prostu konieczne¹²⁷⁰. Podobny problem można dostrzec w bardzo istotnej dla niniejszej pracy sytuacji, w której strona postępowania zostałaby całkowicie pozbawiona udziału w postępowaniu w pierwszej instancji (czyli doszłoby do naruszenia o kwalifikowanym charakterze, które jednak z uwagi na etap jego oceny [postępowanie

¹²⁶⁸ A. Zimnicka, *Odwołania* [w:] M. J. Nowak, Z. Olech, Z. Tokarzewska-Żarna, A. Zimnicka, *KPA. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 530.

¹²⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 10 października 2023 r., sygn. akt II OSK 1864/23, CBOSA.

¹²⁷⁰ Tak też zgodnie z logiką zaprezentowaną w wyroku NSA z dnia 7 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 2078/23, CBOSA.

odwoławcze] kwalifikowane byłoby jako zwykłe naruszenie przepisów postępowania). Oczywiście jest, że w takiej sytuacji postępowanie, które toczyło się bez udziału strony powinno zostać powtórzone, jednakże literalnie brzmienie art. 138 § 2 k.p.a. nie do końca na to wskazuje. Brzmienie tego przepisu kładzie jedynie nacisk na to, czy istotny dla rozstrzygnięcia zakres sprawy został wyjaśniony, a przecież brak udziału strony nie zawsze oznacza brak wyjaśnienia istotnych okoliczności w sprawie (nie można bowiem *a priori* ocenić, czy udział strony każdorazowo by coś zmienił w zakresie ustaleń faktycznych sprawy, ale słusznie przyjmuje się jednak, że pozbawienie strony możliwości uczestnictwa w postępowaniu powinno być pochytywane jako równoznaczne z brakiem wyjaśnienia sprawy w zakresie mającym wpływ na jej rozstrzygnięcie)¹²⁷¹. Faktem jest, że udział jednej strony w postępowaniu może w jakiś sposób wpłynąć na ustalenia stanu faktycznego, które z kolei mogą być istotne dla samego rozstrzygnięcia i takie założenie – nawet jeśli w efekcie skutkujące niezmiennym stanem faktycznym – zawsze powinno być przyjmowane. Poza tym skoro taka sytuacja jak całkowite pominięcie strony w postępowaniu dawałaby podstawy do wznowienia postępowania po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności, to sam wymiar takiego naruszenia – nawet jeśli ocenianego w kategoriach naruszenia przepisów postępowania na innym etapie – należy uznać za istotny. Skądinąd, powyższe jest wynikiem dorobku orzeczniczego, nie zaś literalnego brzmienia art. 138 § 2 k.p.a., podczas gdy akceptacja takich sytuacji jak przytoczone powyżej nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawa. To zaś prowadzi do wniosku, że analizowany przepis nie reguluje wszelkich możliwych stanów faktycznych rodzących konieczność wydania decyzji kasacyjnej, a jego brzmienie (ograniczające możliwość wydania takiej decyzji tylko do sytuacji, w których do wyjaśnienia pozostaje istotny dla rozstrzygnięcia zakres sprawy) jest niewystarczające i nie wyczerpuje możliwych wariantów. Tytułem przykładu wskazać należy, że np. w art. 233 § 1 pkt 2) lit. b) o.p. lub art. 233 § 2 o.p. przewidziano znacznie szerszą niż w k.p.a. możliwość przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia (w o.p. ta możliwość powstaje w przypadku, gdy decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości lub w przypadku, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części, a zatem możliwość przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia w o.p. – w odróżnieniu od k.p.a. – nie jest uzależniona od koniecznego do wyjaśnienia istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy

¹²⁷¹ Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 2510/22, CBOSA. Tak też z uwagi na konieczność zachowania tożsamości podmiotowo-przedmiotowej w obu instancjach, *vide*: wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 456/19, CBOSA.

zakresu). Być może konieczna byłaby modyfikacja art. 138 § 2 k.p.a. w taki sposób, aby literalnie umożliwiał on wydawanie decyzji kasacyjnej – poza obecnie uregulowanym przez ustawodawcę przypadkiem – także wyjątkowo w sytuacji, gdy ponowne rozpatrzenie sprawy byłoby konieczne z uwagi na potrzebę ochrony praworządności.

W dalszej części niniejszego podrozdziału, omawiając naruszenia prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym należy poddać analizie sytuacje, w których naruszenia te mogą wystąpić. Przede wszystkim taką sytuacją byłby całkowity brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, co *per se* uniemożliwiłoby stronie wzięcie udziału w postępowaniu dowodowym. P. Daniel wskazał jednak, że brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego jest związany z naruszeniem art. 7 k.p.a. i może stanowić albo podstawę do uchylecia decyzji przez organ odwoławczy lub przez sąd administracyjny, albo przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji w przypadku uzyskania przez nią przymiotu ostateczności¹²⁷². Stąd też naruszenie art. 10 k.p.a. należałoby w tym kontekście traktować jako zjawisko jeśli nie wtórne, to ściśle powiązane z przepisem procesowym w postaci art. 7 k.p.a.

Za drugą z sytuacji związanych z naruszeniem art. 10 k.p.a. uznać należy wadliwie przeprowadzone postępowanie wyjaśniające (co ma wpływ na wynik sprawy)¹²⁷³. R. Suwaj wskazał, że uchybienia procesowe względem strony postępowania, mające miejsce na etapie postępowania dowodowego mogą polegać zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu. Wspomniany autor wśród działań (i zaniechań) wymienił odpowiednio: 1) naruszenie obowiązku w zakresie zawiadomienia strony o wszczętym postępowaniu z urzędu oraz na wnioski innych stron; 2) naruszenie obowiązku w zakresie zawiadamiania strony o podejmowanych w sprawie czynnościach dowodowych; 3) naruszenie obowiązku w zakresie informowania stron o okolicznościach (zarówno faktycznych, jak i prawnych), które mogą rzutować na ich sytuację procesową; 4) uniemożliwienie stronom udziału w rozprawie oraz innych czynnościach postępowania dowodowego (zadawanie pytań,

¹²⁷² P. Daniel, *Naruszenie przepisów...*, Wrocław 2013, s. 272.

¹²⁷³ Zauważyć należy, że SKO w Elblągu w decyzji z dnia 4 grudnia 2006 r., znak sprawy 1996/PS/06 stwierdziło, że naruszenie zasady z art. 10 k.p.a. jest kwalifikowaną wadą procesową i uzasadnia uchylecie decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji niezależnie od tego, czy wada ta miała wpływ na treść wydanego rozstrzygnięcia – *vide*: decyzja SKO w Elblągu w decyzji z dnia 4 grudnia 2006 r., znak sprawy 1996/PS/06, Lex nr 202889. Niemniej jednak w wyroku NSA z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 2046/18 jednoznacznie wskazano, że do uchylecia decyzji z uwagi na naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. może dojść tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że naruszenie miało wpływ na wynik sprawy (tj., że gdyby naruszenia nie było, wynik sprawy byłby inny), *vide*: wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 2046/18, CBOSA. To stanowisko koresponduje z poglądami doktryny, przytoczonymi w dalszej części rozdziału.

składanie oświadczeń oraz wyjaśnień (niedopuszczenie do głosu; brak protokołowania pytań))¹²⁷⁴. Wspomniany autor wskazał, że wymienione przez niego uchybienia nie pociągają za sobą skutków bezpośrednich (poza tymi, które naruszają zasadę czynnego udziału strony), niemniej jednak mogą stanowić podstawę do uchylenia rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy¹²⁷⁵. To wskazuje na każdorazową konieczność dokonywania oceny wpływu konkretnych uchybień na przebieg postępowania i wydaną decyzję. Przykładowo – jeżeli strona nie uczestniczyła w czynności dowodowej potwierdzającej stawianą przez nią tezę, to brak jest podstaw do uchylenia decyzji (tu: brak udziału w przesłuchaniu świadka)¹²⁷⁶. Nie zawsze zatem każde naruszenie prawa będzie naruszeniem skutkującym koniecznością uchylenia decyzji, choć stwierdzić należy, iż każde takie naruszenie wykryte przed wydaniem decyzji powinno być kategorycznie usuwane.

Zasadniczą i jednocześnie problematyczną kwestią dla oceny przedmiotowych naruszeń jest jednocześnie ustalenie, kiedy w istocie dojdzie do braku udziału strony w postępowaniu – czy wystarczające jest, aby strona została wyłączona jedynie z części postępowania administracyjnego (czynności), czy też konieczne jest, aby wyłączenie dotyczyło całego postępowania. Aby określić powyższe, w pierwszej kolejności konieczne jest zdefiniowanie pojęcia „udziału strony w postępowaniu”. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 3396/18 poprzez udział strony w postępowaniu należy rozumieć udział tej strony we wszystkich czynnościach prowadzonego postępowania, przy czym chodzi o czynności mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy¹²⁷⁷. To z kolei prowadzi do wniosku, że naruszenie tytułowej zasady uzasadniające uchylenie decyzji musi być naruszeniem mającym wpływ na wynik sprawy. Strona natomiast musi wykazać wpływ konkretnego uchybienia na treść rozstrzygnięcia¹²⁷⁸. Pozbawienie strony możliwości udziału w postępowaniu oznacza także pozbawienie jej udziału w czynnościach, które są dla sprawy decydujące¹²⁷⁹. Samo ustalenie braku lub nie udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym powinno być dokonywane w oparciu o zasadę z art. 10 k.p.a., gdyż pozbawienie strony udziału w postępowaniu oznacza pozbawienie jej prawa do „czynnego udziału w obronie własnego interesu prawnego w toku instancji”¹²⁸⁰. W konsekwencji brakiem udziału strony w postępowaniu będzie zarówno

¹²⁷⁴ R. Suwaj, *Naruszenie prawa w toku postępowania dowodowego* [w:] *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005, s. 265.

¹²⁷⁵ *Ibidem*, s. 265.

¹²⁷⁶ *Ibidem*, s. 265.

¹²⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 3396/18, CBOSA.

¹²⁷⁸ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 326/17, CBOSA.

¹²⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1685/20, CBOSA.

¹²⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2756/17, CBOSA.

przypadek, gdy strona nie brała w ogóle udziału w danym postępowaniu, jak również, gdy nie brała udziału w istotnych czynnościach wyjaśniających w tym postępowaniu¹²⁸¹.

Nie ulega wątpliwości, że aby można było mówić o pozbawieniu strony udziału w postępowaniu (w tym także w jego części – tu: postępowaniu dowodowym), podmiot, którego dotyczy naruszenie musi być stroną z aktualnym interesem prawnym w konkretnym postępowaniu, co oznacza, że interes ten nie może być przyszły lub przeszły¹²⁸². Istotą naruszeń w sferze art. 10 k.p.a. jest uniemożliwienie takiej stronie podejmowania czynności procesowych, które mają wpływ na ustalenie stanu faktycznego oraz prawnego konkretnej sprawy. Tego typu czynności są przede wszystkim charakterystyczne dla postępowania dowodowego – możliwość składania wniosków dowodowych, aktywnego uczestnictwa w przeprowadzeniu dowodów, zapoznawania się z zebranymi dowodami i wypowiedzania się co do ich treści jest w istocie czystą realizacją zasady czynnego udziału strony w tym fragmencie postępowania. Jeżeli zatem strona bez własnej winy zostanie pozbawiona udziału w czynnościach, które mają istotne znaczenie dla sprawy (a tym samym dla rozstrzygnięcia), to będzie to naruszenie tytułowej zasady w postępowaniu dowodowym.

Pomimo pojawiających się naruszeń i ich identyfikacji, konsekwencje prawne ich istnienia nie zawsze będą tożsame. Sam fakt pominięcia strony postępowania przez organ pierwszej instancji nie powoduje automatycznego uchylecia decyzji przez organ drugiej instancji, albowiem, jak już zasygnalizowano powyżej, chodzi o wpływ naruszenia na rozstrzygnięcie¹²⁸³. Dla uchylecia decyzji nie jest wystarczający jedynie fakt pominięcia strony w jednej lub w kilku czynnościach postępowania¹²⁸⁴. Chodzi bowiem o to, co wiąże się z danym naruszeniem. H. Knysiak-Sudyka wskazała, że naruszenie tytułowej zasady jest wadą procesową, która może być podstawą dla uchylecia decyzji, ale tylko wówczas, jeśli mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a strona fakt ten wykaże¹²⁸⁵. Również W. Taras stwierdził, że aby doszło do uchylecia decyzji administracyjnej przez wzgląd na naruszenie przepisów proceduralnych, konieczne jest wykazanie, że powstałe naruszenie mogło mieć istotny wpływ na treść wydanego rozstrzygnięcia¹²⁸⁶. Nie można zatem samego istnienia naruszenia tytułowej zasady w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu

¹²⁸¹ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 1442/18, CBOSA.

¹²⁸² Wyrok NSA z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1646/17, CBOSA.

¹²⁸³ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1022/17, CBOSA.

¹²⁸⁴ M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Lex 2020, art. 10, pkt 4.

¹²⁸⁵ H. Knysiak-Sudyka [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2019, art. 10, pkt III, ppkt 9.

¹²⁸⁶ W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 maja 2006 r., II OSK 831/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2007, nr 3, s. 26, dostęp w: Lex, teza 1 (dostęp z dnia 30 czerwca 2022 r.).

administracyjnym automatycznie zrównywać ze skutkiem prawnym w postaci uchylecia decyzji.

Powyższe wnioski nie zmieniają jednak tego, iż uniemożliwienie stronie czynnego udziału w czynnościach dowodowych powinno być zawsze rozpatrywane w kategoriach naruszenia prawa procesowego. Czym innym jest natomiast ocena tego naruszenia pod kątem jego skutków. W przypadku postępowania odwoławczego to wniesienie odwołania (które, co już podkreślono, nie wymaga szczególnej formy) inicjuje postępowanie i dopiero w toku tego postępowania dochodzi do oceny powstałego naruszenia i określenia jego skutków. Waga naruszenia jest ściśle powiązana ze skutkami prawnymi przez nie spowodowanymi. Gdyby tak nie było, to każde odwołanie, niezależnie od sytuacji faktycznej i prawnej sprawy, musiałoby prowadzić do eliminowania decyzji z obrotu prawnego. Tymczasem to, czy naruszenie powstałe w toku postępowania przed organem pierwszej instancji doprowadzi do uchylecia decyzji przez organ odwoławczy uzależnione jest od tego, czy miało ono wpływ na wydane w sprawie rozstrzygnięcie (wpływ naruszenia na wydane rozstrzygnięcie jest z kolei sporną kwestią w przypadku trybu wznowienia postępowania, co jednak zostanie wyjaśnione w dalszej części pracy). Wyraźnie podkreślić należy, że naruszenia prawa procesowego mają wpływ na przebieg postępowania w tym sensie, że kształtują je w sposób sprzeczny z prawem. Nie zawsze jednak sam fakt istnienia wadliwości w przebiegu postępowania prowadzi do wydania rozstrzygnięcia odmiennego niż to, które mogłoby zostać wydane, gdyby dana wadliwość nie wystąpiła. Aktualne pozostaje bowiem pytanie, czy samo naruszenie rzeczywiście uniemożliwiło stronie podjęcie takich czynności, które miałyby znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Nawet jednak przy przyjęciu koncepcji sprowadzającej się do oceny naruszeń pod kątem ich wpływu na rozstrzygnięcie (którą to koncepcję należy podzielić), sytuacje polegające na uniemożliwianiu stronom czynnego udziału w postępowaniu bez ich winy w każdym przypadku powinny być oceniane wyjątkowo krytycznie. Aprobata wskazanego poglądu wynika natomiast z konieczności racjonalnej oceny powstałych naruszeń – gdyby organy administracji publicznej uchylały wydawane decyzje administracyjne za każdym razem, gdy naruszano by art. 10 k.p.a. w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym w sposób niemający wpływu na wynik postępowania, dochodziłoby do zbędnego wszczynania zbyt dużej liczby postępowań i angażowania organów administracji publicznej w szereg czynności proceduralnych. Istnienie świadomości konieczności dokonywania prawidłowej oceny i identyfikacji naruszeń przez strony postępowania, jak i wykazywania związku pomiędzy uchybieniem proceduralnym a treścią wydanej decyzji zdecydowanie

pomogłoby ograniczyć liczbę wnoszonych odwołań, które czasami albo kończą się utrzymaniem w mocy decyzji wobec braku wystąpienia naruszenia, albo prowadzą do tych samych co zaskarżone rozstrzygnięć (stwierdzenie samego istnienia naruszenia przy jednoczesnym utrzymywaniu decyzji administracyjnych w mocy wobec braku wpływu powstałego naruszenia na wydane w sprawie rozstrzygnięcia). Z drugiej jednak strony samo już stwierdzenie istnienia naruszenia stanowi wyraz krytyki postępowania organów administracyjnych, co jest istotne dla usprawniania i ulepszania sposobów prowadzenia postępowań administracyjnych w przyszłości.

Skutkiem naruszenia zasady z art. 10 k.p.a. w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, wykrytego po wydaniu decyzji w pierwszej instancji (przy założeniu, że naruszenie miało istotny wymiar) może być albo uchylenie decyzji w całości przez organ drugiej instancji i orzeczenie co do istoty sprawy (decyzja reformatoryjna), albo uchylenie decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia (decyzja kasacyjna). Tym samym należy odnieść się do tego, w jakim przypadku wystąpi konkretny skutek.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 lutego 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 906/19) do stwierdzenia, że postępowanie prowadzone przed organem pierwszej instancji zostało przeprowadzone z naruszeniem przepisów proceduralnych dojdzie w sytuacji, gdy: 1) postępowanie wyjaśniające nie zostanie w ogóle przeprowadzone; 2) postępowanie wyjaśniające zostanie przeprowadzone, ale z jednoczesnym rażącym naruszeniem przepisów proceduralnych (w tym w przypadku uniemożliwienia stronie czynnego udziału w postępowaniu); 3) dojdzie do takiego naruszenia przepisów postępowania, które polegałoby na nieustaleniu istotnych okoliczności faktycznych, koniecznych do właściwego zastosowania normy prawa materialnego. Dopiero stwierdzenie, że zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez wzgląd na okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy pozwoli na wydanie przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej (o ile nie wystąpią przesłanki z art. 136 § 2 k.p.a. albo art. 136 § 3 k.p.a.). Innymi słowy – chodzi o sytuacje, w których sprawa nie może być załatwiona przez organ odwoławczy merytorycznie i z tych względów konieczne jest powtórzenie wadliwie dokonanych przez organ pierwszej instancji czynności procesowych¹²⁸⁷. Podkreślić przy tym należy, że organ odwoławczy nie ma kompetencji do przeprowadzenia całego postępowania wyjaśniającego na nowo, a jedynie do jego uzupełnienia w trybie art. 136 k.p.a. Pewne kluczowe czynności w postępowaniu nie mogą być przez ten organ przeprowadzone

¹²⁸⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Go 906/19, CBOSA.

od początku, albowiem w art. 136 k.p.a. chodzi jedynie o uzupełnienie czynności już przeprowadzonych, jako że postępowanie wyjaśniające prowadzone przed organem odwoławczym powinno co do zasady mieć ograniczony charakter¹²⁸⁸.

Powyższe oznacza, że jeżeli postępowanie wyjaśniające nie zostanie przeprowadzone przez organ pierwszej instancji wcale (a zatem strona w ogóle nie będzie miała możliwości uczestniczenia w postępowaniu, bo go nie będzie) albo zostanie przeprowadzone, ale dojdzie do rażących naruszeń przepisów proceduralnych (czyli jak wskazano w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Go 906/19, strona zostanie pozbawiona możliwości aktywnego udziału w postępowaniu), których konwalidowanie nie będzie możliwe, decyzja zostanie uchylona, a sprawa zostanie przekazana do ponownego rozpatrzenia. Aby do tego doszło, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego co do okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy musi okazać się konieczne¹²⁸⁹. Przykładowo może to być sytuacja, w której strona nie została pouczona o możliwości wypowiedzenia się do zebranych dowodów, co doprowadziłoby do naruszenia art. 10 k.p.a. oraz pozostającego w związku z nim art. 81 k.p.a. (uniemożliwiającego uznanie okoliczności faktycznej za udowodnioną)¹²⁹⁰. Wszak w przypadku braku prawidłowo ustalonego stanu faktycznego, niemożliwe jest dokonanie oceny zgodności wydanego rozstrzygnięcia z normami prawa materialnego¹²⁹¹. Za istotne naruszenie prawa procesowego należałoby uznać także nieprawidłowe ustalenie kręgu stron postępowania (np. w przypadku niewłaściwego ustalenia zakresu oddziaływania inwestycji w sprawie pozwolenie na budowę). Takie uchybienie nie może być konwalidowane przez organ odwoławczy¹²⁹². Podkreślić należy, że jeżeli podmiot, który miał być stroną nie weźmie udziału w postępowaniu, to zostanie on automatycznie wyłączony z każdej jego części, w tym z postępowania dowodowego. Z kolei „uniemożliwienie stronie udziału w postępowaniu podważa prawidłowość ustalenia stanu faktycznego (...). Brak czynności postępowania wyjaśniającego z udziałem jednostki powołującej się na interes prawny uzasadnia zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a.”, albowiem stanowi to naruszenie przepisów postępowania¹²⁹³. Podobne stanowisko zajął także WSA w Krakowie w wyroku z dnia 7 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 701/16, w którym

¹²⁸⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 545/14, CBOSA.

¹²⁸⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Go 906/19, CBOSA.

¹²⁹⁰ Tak chociażby w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 482/09, CBOSA, przy czym we wskazanym orzeczeniu sprawa dotyczyła wadliwego uzupełniającego postępowania dowodowego.

¹²⁹¹ Wyrok NSA z dnia 6 listopada 1984 r., sygn. akt I SA 508/84, CBOSA.

¹²⁹² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 580/19, CBOSA.

¹²⁹³ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 60/16, CBOSA.

stwierdził, że brak zagwarantowania stronie czynnego udziału w oględzinach dyskwalifikuje oględziny jako dowód w sprawie i wobec tego powinno dojść do jego kwalifikacji jako istotnego naruszenia przepisów postępowania, dającego podstawę do wydania decyzji w oparciu o art. 138 § 2 k.p.a. Ten sam sąd uznał także, że przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia powinno mieć miejsce w przypadkach „niewłaściwego bądź niekompletnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ pierwszej instancji”¹²⁹⁴. Zauważyć należy, że w przypadku wystąpienia konieczności przeprowadzenia podstawowych środków dowodowych kluczowych dla ustalenia okoliczności faktycznych w sprawie, brak jest możliwości określenia granic materialnych konkretnej sprawy administracyjnej. W takiej sytuacji organ odwoławczy nie może orzekać *in merito* nawet w trybie art. 136 k.p.a., albowiem przekroczyłoby to granice uzupełniającego postępowania dowodowego¹²⁹⁵. Uchylenie zaskarżonej decyzji przez organ pierwszej instancji, a kolejno przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji jest zatem zawsze możliwe i konieczne w sytuacji wypełnienia aktualnej dyspozycji art. 138 § 2 k.p.a.¹²⁹⁶ Przyjmuje się zatem, że wydanie decyzji kasacyjnej jest dopuszczalne tylko w sytuacjach, które przewidziano w wyżej wymienionym przepisie (który nie jest niestety wystarczający, a co zasygnalizowano we wcześniejszej części podrozdziału). W orzecznictwie NSA podkreśla się, że ani inne wady procedury, ani też inne wady rozstrzygnięcia nie mogą stanowić podstaw dla wydania decyzji kasacyjnej, gdyż jest to rozstrzygnięcie o charakterze wyjątkowym, będące odstępstwem od zasady, zgodnie z którą organ odwoławczy powinien rozstrzygać sprawę merytorycznie¹²⁹⁷. W konsekwencji sąd ten przyjął, że decyzja kasacyjna jest dopuszczalna w sytuacji, gdy: 1) przez organ pierwszej instancji nie zostało w ogóle przeprowadzone postępowanie wyjaśniające lub 2) organ pierwszej instancji doprowadził do naruszenia przepisów postępowania w stopniu pozwalającym na uznanie sprawy za niewyjaśnioną, a w konsekwencji niekwalifikującą się do merytorycznego rozstrzygnięcia organu odwoławczego¹²⁹⁸. Zdaniem A. Gołęby zadaniem organu odwoławczego w pierwszej kolejności jest ocena zasadności uzupełnienia postępowania wyjaśniającego, czyli rozważenie, czy w przypadku jego przeprowadzenia nie dojdzie do naruszenia zasady dwuinstancyjności (o ile strona nie zrezygnowała z jej pełnej formy) oraz czy zostanie

¹²⁹⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 701/16, CBOSA.

¹²⁹⁵ Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Op 196/20, CBOSA.

¹²⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1386/15, CBOSA.

¹²⁹⁷ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1386/15, CBOSA.

¹²⁹⁸ Ibidem.

zachowana zasada szybkości postępowania¹²⁹⁹. Co do zasady wydanie decyzji kasacyjnej należałoby łączyć z sytuacją, gdy strona zostaje pozbawiona udziału w postępowaniu, przy czym nie każde pozbawienie strony możliwości udziału w postępowaniu będzie prowadziło do konieczności powtarzania toku instancji, a to z uwagi na potencjalną możliwość późniejszej konwalidacji przedmiotowego uchybienia¹³⁰⁰. Wydaje się jednak, że nie wszystkie uchybienia organu pierwszej instancji mogą być usunięte w ramach dodatkowego postępowania dowodowego prowadzonego przez organ odwoławczy, stąd też działanie organu, a także skutek naruszenia będą każdorazowo uzależnione od wagi naruszenia. Inaczej również będzie się kształtowała sytuacja, jeżeli wystąpią przesłanki z art. 136 § 2 k.p.a. albo art. 136 § 3 k.p.a. Powyższe prowadzi do wniosku, że uchybienia proceduralne przejawiające się w naruszeniu zasady czynnego udziału strony, które mogą być konwalidowane przez organ odwoławczy, nie powinny skutkować wydaniem decyzji kasacyjnej, a orzeczeniem *in merito*, ale tylko w sytuacji z art. 136 § 2 k.p.a. albo art. 136 § 3 k.p.a. Istotne dla rozstrzygnięcia naruszenia w sferze postępowania dowodowego nie mogą być konwalidowane w ramach art. 136 § 1 k.p.a. Natomiast przy przyjęciu koncepcji o ocenie naruszeń pod kątem ich wpływu na wynik postępowania, naruszenia niemające wpływu na rozstrzygnięcie będą skutkowały wydaniem decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie.

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej pracy należy podzielić pogląd wyrażony przez NSA w przywołanym powyżej wyroku i przyjąć, że w przypadku naruszeń postępowania wykrytych po wydaniu decyzji w pierwszej instancji i przed uzyskaniem przez nią waloru ostateczności, skutek w postaci uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji powinien nastąpić wówczas, **gdy w postępowaniu przed organem pierwszej instancji nie zostałyby przeprowadzone postępowanie wyjaśniające w żadnym zakresie albo gdy postępowanie prowadzone przed organem pierwszej instancji byłoby obarczone takimi wadami, które uniemożliwiłyby uznanie sprawy za wyjaśnioną**. Wady te mogłyby przejawiać się przykładowo w sytuacji, w której nie doszłoby do przeprowadzenia fundamentalnego dla sprawy dowodu, a przez co dokonanie prawidłowych ustaleń

¹²⁹⁹ A. Gołęba, *Odwołania* [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 960-961.

¹³⁰⁰ *Ibidem*, s. 972, gdzie A. Gołęba przywołała dwa orzeczenia, w tym wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 152/17, CBOSA, w którym sąd administracyjny stwierdził, że „naruszenie art. 10 k.p.a. może wprowadzić potrzebę powtórzenia większości lub nawet wszystkich czynności przed organem pierwszej instancji, ale jest oczywiste, że w tej mierze też liczy się stanowisko pominiętej strony. Niepodobna bowiem przyjąć, by wbrew jej woli organ pierwszej instancji miał ponownie przeprowadzać całe postępowanie wyjaśniające lub nawet jakąś jego część”.

faktycznych okazałyby się niemożliwe, także w ramach postępowania uzupełniającego przed organem drugiej instancji. Taka sytuacja mogłaby mieć również miejsce w przypadku zaniechania przez organ administracji publicznej przeprowadzenia dowodu powoływanego lub sygnalizowanego przez stronę pomimo jego istotnego znaczenia dla rozstrzyganej sprawy, a także w przypadku uniemożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów pomimo ich istotnego znaczenia dla ustalonego później stanu faktycznego.

Na koniec, w ślad za P. Danielem należy podkreślić, że naruszenie przepisów postępowania dowodowego może stanowić także podstawę do wyeliminowania przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego¹³⁰¹. Zgodnie bowiem z art. 145 § 1 lit. b) ppsa sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie uchyla tę decyzję lub postanowienie w całości albo w części w przypadku stwierdzenia takiego naruszenia prawa, które daje podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, zaś w myśl art. 145 § 1 lit. c) ppsa do uchylenia przez sąd administracyjny decyzji lub postanowienia w całości albo w części dojdzie, gdy wystąpi inne naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Z kolei zgodnie z art. 145 § 2 ppsa sąd administracyjny stwierdzi nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, gdy zajdą przyczyny przewidziane w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach. To zaś oznacza, że sąd administracyjny może: 1) uchylić decyzję, gdy stwierdzi naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, 2) uchylić decyzję, gdy stwierdzi istnienie podstaw do wznowienia postępowania, a także 3) stwierdzić nieważność decyzji w przypadku zajścia przyczyn z art. 156 k.p.a. Uchylenie decyzji administracyjnej czy też stwierdzanie jej nieważności przez sąd stanowi jednak narzędzie kontroli, a wszelkie uchybienia przemawiające za jej uchyleniem mają miejsce w postępowaniu prowadzonym przez organy administracji publicznej. Stąd też powielanie potencjalnych naruszeń, mogących tym razem doprowadzić do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego przez sąd administracyjny uznać należy za niecelowe, tym bardziej przez wzgląd na zakres niniejszej pracy.

¹³⁰¹ P. Daniel, *Naruszenie przepisów...*, Wrocław 2013, s. 289.

3. Naruszenie zasady czynnego udziału strony kwalifikowane jako podstawa wznowieniowa i skutki tego naruszenia

W dalszej części rozdziału należy odnieść się do trybu wznowienia postępowania, przewidzianego przez ustawodawcę w art. 145 k.p.a. i służącego usuwaniu z obrotu prawnego decyzji ostatecznych obarczonych kwalifikowanymi wadami prawnymi, które wyszły na jaw po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności. Analiza tego trybu w kontekście niniejszej pracy wymaga przede wszystkim oceny czy naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym można zakwalifikować jako podstawy wznowieniowe i jeśli tak, które to będą naruszenia.

W związku z faktem, że praca koncentruje się wokół zasady czynnego udziału strony, a omawiane w niniejszym podrozdziale skutki prawne dotyczą postępowania dowodowego, analizie zostanie poddana podstawa wznowieniowa z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. (wznowienie postępowania z uwagi na brak udziału strony w postępowaniu bez jej winy). Mogłoby się wydawać, że równie istotną podstawą związaną tytułową zasadą jest wznowienie postępowania ze względu na wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który wydał decyzję (art. 145 § 1 pkt 5) k.p.a.). O ile jednak wznowienie postępowania z uwagi na brak udziału strony w tym postępowaniu bez winy strony ma oczywisty związek z naruszeniem zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym (co wynika z samego brzmienia przepisu), to już wznowienie postępowania przez wzgląd na wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanymi organowi administracji publicznej może mieć związek z naruszeniem wspomnianej zasady, acz nie musi. Niemniej jednak uznać należało, że przesłanka ta – w świetle niniejszej pracy – zasługuje na choćby częściowe omówienie. Na marginesie nadmienić należy, że także inne podstawy wznowieniowe mogą zbiegać się z naruszeniem zasady z art. 10 k.p.a., niemniej jednak to podstawa z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. pozostaje z nią w ścisłym związku i z tego też względu to ta podstawa jest poddawana szczegółowej analizie.

Dokonując powyższej analizy należy w pierwszej kolejności zauważyć, że tryb wznowienia postępowania, w odróżnieniu od trybu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, odnosi się nie do wad materialnoprawnych tkwiących w samej decyzji, ale do wadliwości postępowania prowadzącego do jej wydania. Chodzi więc o stwierdzenie czy wada proceduralna będąca podstawą wznowienia postępowania w istocie wystąpiła,

a następnie czy jej wystąpienie miało wpływ na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Dopiero ustalenie powyższego w toku postępowania wznowieniowego umożliwi organowi administracji publicznej wydanie merytorycznej decyzji w sprawie¹³⁰². Jako że wznowienie postępowania jest trybem właściwym dla sytuacji, w których po wydaniu ostatecznej decyzji ujawniona zostaje wadliwość przeprowadzonego postępowania wpływająca na wydane rozstrzygnięcie albo sytuacji, w których wychodzą na jaw okoliczności mające wpływ na ważność lub znaczenie istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy kwestii, zastosowanie przedmiotowego trybu w sprawach, w których wadliwość dotknęła postępowania dowodowego nie powinno budzić żadnych wątpliwości¹³⁰³. Dodać należy, że o ile postawione we wcześniejszej części pracy założenie dotyczące adekwatności uwag odnoszących się do strony ogólnego postępowania administracyjnego także do podmiotów działających na prawach strony jest co do zasady właściwe, to jednak w przypadku wznowienia postępowania w oparciu o art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. może ono nie znaleźć zastosowania. W doktrynie wskazuje się bowiem na brak możliwości stosowania instytucji wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. przez podmioty działające na prawach strony, aczkolwiek obecne są także poglądy odmienne¹³⁰⁴.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na problematykę związaną z oceną naruszenia prawa procesowego pod kątem jego wpływu na treść wydanego rozstrzygnięcia. Jak już wskazywano powyżej, w przypadku postępowania odwoławczego od oceny wpływu rozstrzygnięcia na treść wydanego orzeczenia w zasadzie zależy treść decyzji organu drugiej instancji. Oczywiście fakt ten nie determinuje skutku wniesienia odwołania, jakim jest wszczęcie postępowania odwoławczego. W przypadku trybu wznowieniowego sytuacja jest w zasadzie podobna. Wystąpienie podstawy wznowieniowej z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. (wznowienie postępowania z uwagi na brak udziału strony w postępowaniu bez jej winy) stanowi przesłankę do wznowienia postępowania (jeżeli podstawa wznowieniowa zostanie przez stronę wskazana lub dostrzeżona przez organ administracji publicznej), ale wydanie decyzji merytorycznej w tym postępowaniu wymaga już oceny wpływu naruszenia na wydane w sprawie rozstrzygnięcie. Wskazuje się, że do wznowienia postępowania na podstawie z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. dochodzi bez względu na to, czy naruszenie miało wpływ na wydaną decyzję, czy też nie (wpływ ten nie jest warunkiem wszczęcia procedury),

¹³⁰² R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 145, pkt I, lit. A, ppkt 1.

¹³⁰³ A. Zimnicka, *Wznowienie postępowania* [w:] M. J. Nowak, Z. Olech, Z. Tokarzewska-Żarna, A. Zimnicka, *KPA. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 544.

¹³⁰⁴ T. Kielkowski, *Wznowienie postępowania* [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1001.

albowiem dopiero po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego przy udziale strony uprzednio pozbawionej udziału będzie można to stwierdzić¹³⁰⁵. Ocena wpływu braku udziału strony w postępowaniu (lub w istotnych czynnościach tego postępowania) może nastąpić dopiero w postępowaniu wznowieniowym¹³⁰⁶. Natomiast sam brak udziału strony w całym postępowaniu lub w jego części jest wystarczającym powodem dla wznowienia postępowania¹³⁰⁷. Tego typu stanowisko zawarto między innymi w wyroku NSA z dnia 4 kwietnia 1997 r., sygn. akt III SA 1795/95, wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2005 r., sygn. akt VII Sa/Wa 969/04, wyroku WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt V SA/Wa 1584/19, czy chociażby wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1046/17¹³⁰⁸. Zauważyć należy, że uznawanie braku udziału strony w postępowaniu za podstawę do wznowienia postępowania bez względu na wpływ tego naruszenia na treść rozstrzygnięcia jest zabiegiem charakterystycznym dla starszego orzecznictwa (to przed laty wykształcony został ten pogląd). W nowszym orzecznictwie pojawia się stanowisko, zgodnie z którym podstawa wznowieniowa z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. zaistnieje jedynie wtedy, gdy wpływ powstałego naruszenia na wynik sprawy zostanie wykazany (tak NSA w wyroku z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 984/20)¹³⁰⁹. W doktrynie wskazuje się nawet, że jeżeli decyzja rozstrzyga sprawę na korzyść strony, to nie ma podstaw do stawiania zarzutu naruszenia art. 10 k.p.a., bowiem nie miało ono wpływu na treść wydanej decyzji¹³¹⁰. Z poglądem tym trudno się

¹³⁰⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego. Tom 9*, Warszawa 2020, s. 375. Tak również uznał E. Iserzon wskazując, że „sam goły fakt braku udziału strony w postępowaniu lub jego fragmencie bez jej winy stanowi powód dostateczny do wznowienia”, co oznaczałoby, że brak jest konieczności łączenia powstałego naruszenia z wpływem na wynik sprawy i badania tego wpływu, gdyż wystarczający byłby jedynie fakt wystąpienia konkretnej wady procesowej – *vide*: E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 248-249.

¹³⁰⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lipca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 743/10, CBOSA.

¹³⁰⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 135/09, CBOSA.

¹³⁰⁸ Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1997 r., sygn. akt III SA 1795/95, CBOSA, wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2005 r., sygn. akt VII Sa/Wa 969/04, CBOSA, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt V SA/Wa 1584/19, CBOSA, wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1046/17, CBOSA.

¹³⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 984/20, CBOSA. Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1412/20, CBOSA wskazano, że w przypadku oceny, iż brak jest wpływu naruszenia na wynik sprawy (*ergo*, że pozbawienie strony udziału w postępowaniu nie miało wpływu na treść decyzji ostatecznej) konieczne jest wydanie decyzji na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. w związku z art. 146 § 2 k.p.a., w której stwierdza się wydanie decyzji z naruszeniem art. 10 k.p.a. Nie przeprowadza się postępowania od nowa z uwagi na to, iż nowa decyzja odpowiadałaby decyzji dotychczasowej. To nie zmienia jednak faktu, iż postępowanie w sprawie wznowienia postępowania zostaje wszczęte, zaś ocena kończy się na rozstrzygnięciu co do podstaw wznowienia (w tym stwierdzeniu wydania decyzji z naruszeniem prawa procesowego).

¹³¹⁰ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2022, art. 145, pkt 11 – tu akurat w kontekście podstawy wznowieniowej. Tak w myśl wyroków przytoczonych przez wspomnianego autora – m.in. wyroku NSA z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 754/07, CBOSA. Pogląd wspomnianego autora nie koresponduje jednak w pełni

zgodzić, ponieważ nie można ograniczać możliwości stawiania zarzutu naruszenia art. 10 k.p.a., jeżeli takie naruszenie zaistniało. Odrębną kwestią jest natomiast to, czy jego stawianie będzie uzasadnione interesem strony, czy naruszenie będzie miało wpływ na wynik sprawy i wreszcie jakie skutki dla decyzji spowoduje postawienie takiego zarzutu.

Przede wszystkim podkreślić należy, że literalna treść art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. nie odnosi się do wpływu naruszenia na treść rozstrzygnięcia, ale samego faktu wystąpienia naruszenia. Przepis jasno wskazuje, że „w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu”. Oczywiście należy brać pod uwagę najbardziej aktualne tendencje orzecznicze, które są przejawem faktycznych problemów związanych z występowaniem tej podstawy wznawieniowej. W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się jednak (i jest to pogląd trafny, korespondujący z koncepcją uznawania statusu strony na potrzeby postępowań kontrolnych), że badanie przesłanki z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. następuje po wznowieniu postępowania (na początku, po przeprowadzeniu postępowania wstępnego postępowanie jest wznawianie i dopiero w ramach tego postępowania dokonuje się oceny, czy dany podmiot jest stroną i czy nie brał udziału w postępowaniu, a jeśli tak, czy nastąpiło to bez jego winy)¹³¹¹. Jest to pogląd obecny także w doktrynie¹³¹². O tym, że naruszenie zasady z art. 10 k.p.a. uzasadnia wznowienie postępowania niezależnie od wpływu naruszenia na treść decyzji pisał np. A. Matan¹³¹³. Również M. Sieniuc omawiając tytułową zasadę zwróciła uwagę na to, że w orzecznictwie niedopełnienie obowiązku polegającego na zapewnieniu stronie czynnego udziału w postępowaniu jest traktowane jako wada uzasadniająca wznowienie postępowania rozumiane jako uchylene decyzji (bez względu na to, czy miało to wpływ na wynik sprawy)¹³¹⁴. Należy jednak odróżnić weryfikację decyzji administracyjnej przez sądy administracyjne (gdzie faktycznie sąd uchyla decyzję w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania i w przypadku braku występowania

z treścią wskazanego wyroku, albowiem w wyroku tym NSA rozpatrywał to, czy sąd administracyjny mógł uchylić decyzję na podstawie przesłanki wznawieniowej, w przypadku której wszczęcie postępowania wznawieniowego uzależnione jest od aktu strony przy jednoczesnym braku wpływu powstałego naruszenia na wynik postępowania (art. 147 k.p.a.). Oznacza to, że na przesłankę z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. może powoływać się jedynie ten, kto nie brał bez własnej winy udziału w postępowaniu. Jeżeli taka sytuacja by nastąpiła, a jednocześnie nie byłoby wpływu powstałego naruszenia na wynik sprawy, sąd administracyjny powinien raczej zastosować art. 145 § 1 pkt 3) ppsa w związku z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. oraz art. 151 § 2 k.p.a. i art. 146 § 2 k.p.a.

¹³¹¹ Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. akt II OSK 2616/20, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1165/20, CBOSA.

¹³¹² Chociażby R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 149, pkt II, ppkt 4.

¹³¹³ A. Matan, *Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2005, rok VI, s. 112.

¹³¹⁴ M. Sieniuc, *Klasyfikacja zasad...*, Warszawa 2018, s. 399.

przesłanek negatywnych – tak wynika z art. 145 § 1 pkt 1) lit. b) ppsa i art. 145 § 1 pkt 3) ppsa) od weryfikacji decyzji w ramach trybu nadzwyczajnego przez organy administracji publicznej (gdzie uchylenie decyzji nie powinno następować automatycznie, tylko wobec samego faktu wystąpienia naruszenia i bez oceny jego charakteru dla sprawy). Ponadto czym innym jest ocenianie wpływu powstałego naruszenia na treść wydanej decyzji w toku już wszczętego postępowania wznowieniowego (w jego drugim etapie), a czym innym powtarzanie czynności proceduralnych. Obie te czynności następują już po formalnym wszczęciu postępowania wznowieniowego (a zatem po wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania). Generalnie na potrzeby wszczęcia postępowania wznowieniowego (w sprawie o wznowienie) badane jest jedynie powołanie się przez stronę na podstawę wznowieniową (w przypadku postępowania wszczynanego na wniosek) albo podejrzenie istnienia podstawy wznowieniowej (w przypadku postępowania wszczynanego z urzędu). Samo istnienie podstawy nie jest badane na etapie wszczynania postępowania. To, czy naruszenie prawa procesowego wystąpiło i w następstwie powyższego czy miało wpływ na wydaną decyzję administracyjną jest już przedmiotem dalszych ocen. Co więcej, ustawodawca nie uzależnił również samego zaistnienia podstawy wznowieniowej od relacji „naruszenie prawa procesowego – wpływ naruszenia na rozstrzygnięcia”. Tym samym wskazanie podstawy wznowieniowej i wniesienie podania o wznowienie we właściwym terminie powinno prowadzić do wszczęcia postępowania wznowieniowego (inaczej postanowienia w sprawie wznowienia), w ramach którego oceniane już byłoby to, czy podstawa ta rzeczywiście zaistniała i czy wpłynęła na wydane rozstrzygnięcie. Są to bowiem przesłanki formalne, a tylko takie przesłanki mogą być rozpoznawane przed otwarciem postępowania w sprawie wznowienia. Dokonywanie merytorycznych czynności na etapie postępowania w przedmiocie wznowienia nie jest dopuszczalne, tak jak odmowa wszczęcia postępowania nie może nastąpić z przyczyn merytorycznych (czyli nie można dokonać wcześniejszej, poprzedzającej otwarcie postępowania wznowieniowego oceny, ponieważ w takim przypadku doszłoby do merytorycznego orzekania poza tym postępowaniem)¹³¹⁵. Czym innym jest natomiast formalne otwarcie postępowania celem dokonania oceny, czy wszystkie czynności proceduralne rzeczywiście wymagają powtórzenia, a czym innym jest przyjmowanie, *a priori*, że tak jest w każdym przypadku.

Należy mimo wszystko uznać, że nie każde zaistnienie podstawy wznowieniowej powinno automatycznie prowadzić do powtarzania ciągu czynności proceduralnych (a zatem

¹³¹⁵ O braku możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy przed formalnym wszczęciem postępowania [w:] wyroku NSA z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 999/16, CBOSA.

uchylania decyzji i „rzeczywistego” wznawiania całego postępowania), bo aby do tego doszło konieczne jest dokonanie oceny, czy gdyby strona w tych czynnościach wzięła udział, mogłoby zapadnąć inne rozstrzygnięcie. Dokonywanie takiej oceny przewidział sam ustawodawca w art. 146 § 2 k.p.a. Z tych także względów w art. 149 § 2 k.p.a. wskazano, że po wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania następuje badanie przyczyn wznowienia, a dopiero następnie rozstrzygnięcie sprawy. Sama ocena wpływu powstałego naruszenia na wynik sprawy już na późniejszym etapie postępowania wznowieniowego jest bardzo istotna – jeżeli bowiem uznamy, że bez znaczenia pozostanie to, czy naruszenie miało lub choćby mogło mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, a kluczowy będzie jedynie fakt jego wystąpienia, dojdzie do trudnej do zaakceptowania sytuacji, w której każde pozbawienie strony udziału w czynności (nawet nieistotne z perspektywy proceduralnej) powinno skutkować uchynieniem dotychczasowej decyzji administracyjnej. Odmienne rozumowanie zapewne wynika z nurtu orzeczniczego odnoszącego się do weryfikacji decyzji przez sądy administracyjne (i korespondującego z brzmieniem art. 145 § 1 pkt 1) lit. b) ppsa), który nakazuje sądowi uchylenie decyzji w przypadku wystąpienia naruszenia postępowania dającego podstawę do wznowienia postępowania (przy jednoczesnym braku wystąpienia przesłanek negatywnych)¹³¹⁶. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem, sąd administracyjny ma obowiązek wyeliminować z obrotu prawnego decyzję dającą podstawy do wznowienia postępowania.

W dalszej części podkreślić należy, że dokonywanie oceny podstawy wznowieniowej w oderwaniu od skutków powstałego naruszenia rodzi także pewne ryzyko. Może bowiem wystąpić sytuacja, gdy strona zostanie zawiadomiona o toczącym się postępowaniu, w którym następnie zostanie wydana decyzja administracyjna. Strona nie będzie jednak brała udziału w czynnościach mających miejsce pomiędzy wszczęciem postępowania a wydaniem decyzji administracyjnej (w tym w czynnościach postępowania

¹³¹⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 1999 r., sygn. akt III SA 979/98, Lex nr 39458, gdzie wskazano, że sąd administracyjny w przypadku naruszenia tytułowej zasady uchyla decyzję bez względu na to, czy naruszenie miało wpływ na wynik sprawy. Warto zauważyć, że organ administracyjny po wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania bada charakter powstałego naruszenia. Natomiast sąd administracyjny po prostu uchyla decyzję w przypadku wystąpienia podstawy wznowieniowej i braku jednoczesnego występowania przesłanek negatywnych. W doktrynie nawet wskazuje się także, że naruszenie prawa procesowego dające podstawę do wznowienia postępowania powoduje uwzględnienie skargi bez względu na to, czy powstałe uchybienie miało wpływ na wynik sprawy (*vide*: A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2021, art. 145, pkt 6). Niemniej jednak na tę kwestię należy spojrzeć nieco szerzej – sąd administracyjny jest przecież związany przesłankami z art. 146 § 1 i § 2 k.p.a., co oznacza, że musi w jakiś sposób oceniać wpływ powstałego naruszenia na wynik sprawy i dopiero w zależności od tego wpływu powinien wydać określony wyrok (tak byłoby np. w sytuacji, gdy decyzja pomimo występowania wadliwości proceduralnej merytorycznie byłaby decyzją prawidłową). Tym samym uwzględnienie skargi nie będzie zawsze równoznaczne z wyeliminowaniem decyzji administracyjnej z obrotu prawnego.

dowodowego) oraz nie wniesie odwołania od wydanego orzeczenia. Czy w takiej sytuacji podstawa wznowieniowa wystąpi, czy też nie?

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że brak wniesienia odwołania nie powinien mieć żadnego wpływu na możliwość późniejszego wznowienia postępowania obciążonego kwalifikowanymi wadami prawnymi. Zgodnie z art. 145 § 1 k.p.a. wznowienie postępowania jest możliwe w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, w której wystąpiła co najmniej jedna z enumeratywnie wymienionych przez ustawodawcę przesłanek, natomiast zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje ostateczne to takie, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Odwołanie natomiast nie będzie przysługiwało po bezskutecznym upływie terminu do jego wniesienia. Dla samej możliwości wznowienia postępowania przez organy administracji publicznej to, czy strona wniosła odwołanie, czy też nie powinno być kompletnie indyferentne, albowiem mogła ona nie zdawać sobie sprawy z naruszenia przepisów proceduralnych w dacie, w której doręczono jej decyzję (przy czym należy mieć na względzie związanie terminem z art. 148 § 1 k.p.a.). W takiej sytuacji w przypadku wskazania podstawy wznowieniowej wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie o wznowienie byłoby zasadne. Aby skorzystać z trybu nadzwyczajnego w postaci wznowienia postępowania, nie jest bowiem konieczne wyczerpanie toku instancji¹³¹⁷. W dalszej części – już po formalnym otwarciu postępowania w sprawie wznowienia – należałoby przede wszystkim zbadać istnienie podstawy wznowieniowej i określić, czy brak udziału strony w czynnościach postępowania nastąpił z winy strony czy też bez jej winy (w art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. jest mowa o braku udziału w postępowaniu bez winy strony). Jeżeli strona została zawiadomiona o istotnych czynnościach postępowania wyjaśniającego i w tych czynnościach dobrowolnie nie wzięła udziału, nie można uznać, że brak udziału nastąpił bez jej winy. Jeżeli natomiast strony np. o tych czynnościach nie powiadomiono, w związku z czym nie wzięła ona w nich udziału, a dowiedziała się o tym już po wydaniu decyzji administracyjnej i po upływie terminu do wniesienia odwołania, to prawdopodobnie mogłyby wystąpić podstawy do uchylenia decyzji. Prawdopodobnie, albowiem przyjąć należy, że w postępowaniu wznowieniowym konieczna jest ocena wpływu naruszenia na wydane rozstrzygnięcie (co wynika z treści art. 151 § 2 k.p.a. w związku z art. 146 § 2 k.p.a.). Jeżeli w toku postępowania wznowieniowego okazałoby się bowiem, że pomimo istnienia podstawy wznowieniowej zaistniała przesłanka negatywna przejawiająca się w tym, że w ramach postępowania

¹³¹⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 145, pkt III, ppkt 7.

wznowieniowego zapadłaby taka sama decyzja administracyjna jak ta, którą kwestionowano, organ administracji publicznej nie uchyli wydanej już decyzji (a jedynie stwierdzi wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa). Powołane przepisy potwierdzają bowiem, iż samo wystąpienie podstawy wznowieniowej nie jest wystarczające, aby uchylić wadliwą decyzję administracyjną. Zaistnienie podstawy wznowieniowej a wpływ tej podstawy na wynik sprawy to dwie różne kwestie. Natomiast eliminowanie wadliwej decyzji administracyjnej z obrotu prawnego w sytuacji, gdy w następstwie prowadzonego postępowania doszłoby ponownie do wydania tożsamej merytorycznie decyzji administracyjnej jest działaniem bezcelowym i w takiej sytuacji wystarczające jest stwierdzenie wydania tej decyzji z naruszeniem prawa (w przypadku tytułowej zasady – naruszeniem prawa procesowego). Jeżeli przedstawiony stan faktyczny zostałby oceniony tylko zgodnie z literalnym brzmieniem art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a., powstałby wniosek, że w przypadku braku winy strony podstawa wznowieniowa oczywiście zaistnieje, a w odniesieniu do merytorycznego orzeczenia bez znaczenia pozostanie natomiast to, o jakich czynnościach postępowania będzie mowa oraz jaki będzie skutek naruszenia prawa procesowego. W takim przypadku sam fakt braku uczestniczenia we fragmencie postępowania uzasadni uchylenie decyzji, a organ administracji publicznej – nieważne czy słusznie czy też nie – będzie musiał na nowo dokonywać ustaleń faktycznych i prawnych w sprawie tak, jakby decyzji nigdy nie wydano. Jeżeli jednak uzależni się taką sytuację od charakteru czynności, w jakich strona nie wzięła udziału i wpływu braku tego udziału na treść wydanego rozstrzygnięcia, wyeliminuje się ryzyko wznawiania postępowania i uchylania decyzji jedynie „dla zasady”, w przypadku, gdy wydane już rozstrzygnięcie pomimo zaistniałej wadliwości będzie jednak merytorycznie poprawne. W takiej sytuacji powtarzanie ciągu czynności proceduralnych mija się w celem i nie stanowi niczego innego jak tylko bezpodstawnego angażowania aparatu państwowego w sprawy rozstrzygnięte merytorycznie w sposób prawidłowy. Jak widać brzmienie przepisów wznowieniowych różni się od tych regulujących postępowanie odwoławcze, bo choć w obu przypadkach w ogólnym rozrachunku dochodzi do oceny wpływu danego naruszenia na wynik sprawy, to organ odwoławczy nie ma formalnej możliwości wydania orzeczenia stwierdzającego wydanie decyzji z naruszeniem prawa (art. 151 § 1 pkt 2) k.p.a.), jednakże może utrzymać dotychczasową decyzję w mocy (art. 138 § 1 pkt 1) k.p.a.), zaś w jej uzasadnieniu wskazać powody, dla których decyzji nie uchylił (w tym odnieść się do samego faktu wystąpienia naruszenia).

W dalszej części należy odnieść się do tego, kiedy podstawa z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. zaistnieje. O ile fakt całkowitego pominięcia strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym bez wątplenia stanowi podstawę wznowieniową, o tyle pominięcie strony jedynie we fragmencie postępowania nie tworzy już tak oczywistych skutków¹³¹⁸. W przypadku pominięcia strony postępowania w całym postępowaniu administracyjnym dochodzi do pominięcia jej w całym ciągu czynności proceduralnych. W takiej sytuacji konieczne jest uchylene wydanej decyzji, ponieważ strona musi mieć możliwość uczestniczenia w postępowaniu dotyczącym jej interesu prawnego lub obowiązku. Z drugiej strony może wystąpić także sytuacja, w której np. przed wydaniem decyzji administracyjnej stronie uniemożliwione by zostało wypowiedzenie się co do nowych dowodów, które nie podważyły ustalonych już przez organ administracji publicznej faktów. W przedstawionym scenariuszu trudno jest mówić o bezwzględnej przesłance dla uchylania decyzji i orzekania co do istoty sprawy (a zatem rozpoznawania tej sprawy na nowo) – wszak wznowianie postępowania i powtarzanie czynności proceduralnych w tego typu przypadkach byłoby działaniem *per regulam*, dokonywanym w oderwaniu od istotnych aspektów konkretnej sprawy. We wskazanym przykładzie fakt wypowiedzenia się przez stronę co do dowodów, które nie wpłynęły na treść ustalonego stanu faktycznego (potwierdzały to, co już ustalono na podstawie innych dowodów, do których strona się odniosła) niczego by nie zmienił. Mimo wszystko jednak – formalnie rzecz ujmując – postępowanie wznowieniowe musiałoby być wszczęte, zaś sprawa zakończyłaby się po ocenie podstaw wznowieniowych, w oparciu o wspomniany już art. 146 § 2 w związku z art. 151 § 2 k.p.a., bo przecież nadal ograniczenie uprawnień procesowych strony należy rozpatrywać w kategorii naruszenia prawa procesowego. Natomiast brak umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego jest także formą wyłączenia tej strony z fragmentu postępowania¹³¹⁹.

¹³¹⁸ Tak w wyroku WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1492/12, CBOSA oraz w wyroku NSA z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt OSK 1365/04, CBOSA.

¹³¹⁹ Należy zauważyć, że w doktrynie z przyczyną wznowieniową łączone jest niedopełnienie obowiązku zagwarantowania stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania, natomiast niezapewnienie stronie prawa do wypowiedzenia się łączone jest z naruszeniem przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy (*vide*: M. Sieniuc, *Klasyfikacja zasad...*, Warszawa 2018, s. 390). Oczywiście należy odróżnić etap sądownoadministracyjny od etapu proceduralnego właściwego trybom nadzwyczajnym. Niemniej jednak nie sposób podzielić próby odseparowania naruszenia polegającego na niezapewnieniu stronie możliwości wypowiedzenia się od naruszenia polegającego na pozbawieniu jej udziału w postępowaniu – wyłączenie udziału strony na pewnym etapie postępowania, choćby to był udział w jednej czynności, nadal jest naruszeniem polegającym na pozbawieniu tej strony udziału w postępowaniu (w jakiejś jego części). To jednak, jakie skutki procesowe powiązane są z taką sytuacją jest już kwestią odrębną, podlegającą innej ocenie.

W konsekwencji uznać należy, iż ocena podstawy wznowieniowej nie oznacza automatycznego przyporządkowywania wszystkich sytuacji odpowiadających dyspozycji art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. skutkom z art. 151 § 1 pkt 2) k.p.a. (na zasadzie „brak jakiegokolwiek udziału w postępowaniu zawsze stanowi podstawę dla uchylecia decyzji i konieczność przeprowadzenia postępowania od nowa”). Takie działanie w ogóle nie uwzględniałoby wpływu powstałego naruszenia na wydane rozstrzygnięcie. Dopiero indywidualna ocena sytuacji administracyjno-prawnej jednostki w każdym analizowanym przypadku może stanowić gwarancję właściwej ochrony jej praw.

W doktrynie wskazuje się, że w art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. nie chodzi o sytuacje polegające na incydentalnym naruszeniu prawa strony do uczestniczenia w postępowaniu (w którym generalnie strona uczestniczyła), ale o pozbawienie strony prawa obrony jej praw¹³²⁰. Z tezą tą jednak nie sposób się zgodzić – nie zawsze incydentalne naruszenie będzie naruszeniem niepolegającym na pozbawieniu strony prawa obrony jej praw. Czasami te pojedyncze czynności, istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, z których strona zostanie wyłączona (przy jednoczesnym zapewnieniu jej udziału w pozostałych, nawet znacznych częściach prowadzonego postępowania) mogą być czynnościami zasadniczymi dla rozstrzygnięcia sprawy i dlatego także ocena tej kwestii wymaga formalnego otwarcia postępowania. Nie oznacza to jednak, że każde pozbawienie strony udziału w postępowaniu powinno zawsze skutkować uchyleciem decyzji i powtarzaniem całego ciągu czynności postępowania.

Fakt zasadności wznowienia postępowania przez wzgląd na wystąpienie przesłanki z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. i dopiero następczy wymóg określenia wpływu powstałego naruszenia na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia to jedna z istotnych kwestii. Druga natomiast dotyczy tego, jak należy oceniać „brak udziału w postępowaniu”, o którym jest mowa we wskazanym przepisie. Czy chodzi o brak udziału w całym postępowaniu, czy np. o brak udziału w jednej fazie postępowania lub też w jednej czynności tego postępowania. Innymi słowy, czy dla wystąpienia podstawy wznowieniowej z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. wystarczające jest, aby strona ogólnego postępowania administracyjnego nie brała udziału w części postępowania (tu: w postępowaniu dowodowym lub jego części), czy jednak konieczne jest, aby nie brała ona udziału w całości postępowania (tu: w całym postępowaniu administracyjnym, czyli także w postępowaniu dowodowym będącym jego częścią)? Ustalając tę kwestię należy uwzględnić treść przytaczanego

¹³²⁰ J. Wegner [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2023, art. 10, pkt 4.

już we wcześniejszym podrozdziale wyroku NSA z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 3396/18 oraz wyroku NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 1442/18 oraz wnioski z orzeczeń tych płynące. Niemniej jednak udzielenie kompleksowej odpowiedzi na powyższe wymaga konfrontacji z poglądami doktryny oraz judykatury na temat wyżej wymienionej podstawy wznowieniowej.

T. Kielkowski omawiając samą instytucję wznowienia postępowania wskazał, że „większość przyczyn wznowienia postępowania administracyjnego można zakwalifikować jako uchybienia procesowe uznane przez ustawodawcę za poważne i uzasadniające powtórzenie czynności jurysdykcyjnych w sprawie zakończonej decyzją ostateczną”, a każdy przypadek opiera się na wadliwym lub potencjalnie wadliwym przebiegu konkretyzacji normy materialnej¹³²¹. Podstawa wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. w doktrynie uznawana jest za ściśle powiązaną z zasadą z art. 10 k.p.a., a tym samym stanowiącą jedną z gwarancji jej przestrzegania, ponieważ odpowiada kwalifikowanym postaciom naruszenia wspomnianej zasady¹³²². Jako że omawiana podstawa dotyczy braku udziału strony w postępowaniu, T. Kielkowski odnosząc się do pojęcia „udziału w postępowaniu” za jego desygnaty uznaje wszelkie czynności procesowe o istotnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy, a w których udział jest przewidziany w k.p.a.¹³²³ Powyższe oznacza, że takimi czynnościami będą także czynności podejmowane w toku postępowania dowodowego. Jednocześnie udział strony w postępowaniu (lub też w czynnościach tego postępowania) nie może być utożsamiany jedynie z jej obecnością w toku tych czynności, albowiem strona ma mieć „rzeczywistą możliwość obrony swoich interesów”¹³²⁴.

Zdaniem B. Adamiak udział strony w postępowaniu to udział w ciągu czynności danego postępowania, w tym w szczególności w czynnościach związanych z postępowaniem wyjaśniającym takich jak: 1) udział w czynnościach dowodowych, 2) zaznajomienie się z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym, 3) wypowiedzenie się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego¹³²⁵. Zdaniem wspomnianej autorki dla wznowienia postępowania nie ma znaczenia, czy powstałe naruszenie miało wpływ na wydaną decyzję,

¹³²¹ T. Kielkowski, *Wznowienie postępowania...*, Warszawa 2019, s. 994.

¹³²² Ibidem, s. 999.

¹³²³ Ibidem, s. 999. Wspomniany autor przytacza w tym kontekście wyrok NSA z dnia 5 października 2001 r., w którym NSA omawiając przesłankę z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. określił przedmiotową sytuację jako taką, w której strona albo w ogóle nie brała udziału w postępowaniu, albo nie wzięła udziału jedynie w istotnych czynnościach przygotowawczych tego postępowania – zob. szerzej wyrok NSA z 5 października 2001 r., sygn. akt I SA 2384/99, CBOSA.

¹³²⁴ T. Kielkowski, *Wznowienie postępowania...*, Warszawa 2019, s. 999.

¹³²⁵ B. Adamiak, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, Tom 9*, Warszawa 2020, s. 375.

czy też nie. Natomiast omawiana podstawa wznowieniowa nie znajdzie zastosowania w sytuacjach, w których przepisy przewidują wyjątek od zasady z art. 10 k.p.a., a także w sprawach załatwianych milcząco¹³²⁶. Należy uznać za słuszne spostrzeżenie, że jeżeli k.p.a. wyłącza możliwość udziału strony w postępowaniu, to nie można mówić o niedopuszczeniu jej do uczestnictwa w tym postępowaniu, a tym samym o zaistnieniu omawianej podstawy wznowieniowej¹³²⁷.

P. Daniel uznał, że podstawa wznowieniowa z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. po prostu znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy strona nie brała udziału w postępowaniu dowodowym¹³²⁸. Zdaniem K. Sobieralskiego brak uczestnictwa strony w pewnej części postępowania może stanowić podstawę wznowieniową tylko wówczas, gdy wyniki danej części postępowania, w której to nie uczestniczyła strona miały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie wydane w sprawie. Aby móc zatem rozpatrywać konkretną sytuację w kategoriach podstawy wznowieniowej, musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy tą właśnie sytuacją a wydanym rozstrzygnięciem, czego nie należy jednak odnosić do takiego stanu rzeczy, gdy strona nie brała udziału w całości postępowania¹³²⁹.

R. Stankiewicz dokonując analizy orzecznictwa dla powołanej podstawy wznowieniowej uznał, iż udział stron w postępowaniu administracyjnym oznacza udział w całym ciągu czynności postępowania, co obejmuje nie tylko jedną, ale wszystkie fazy tego postępowania. Jak już podkreślono we wcześniejszej części rozdziału jako wypełniające przesłanki z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. sytuacje wskazał natomiast: 1) brak zawiadomienia strony przez organ administracji publicznej o miejscu oraz terminie przeprowadzenia dowodu; 2) brak zawiadomienia strony o terminie rozprawy administracyjnej; 3) skierowanie pisma do strony na niewłaściwy adres; 4) podejmowanie przez organ administracji publicznej czynności w postępowaniu wyjaśniającym w sposób niezgodny z przepisami k.p.a.; 5) brak udziału pełnomocnika strony w postępowaniu¹³³⁰.

M. Sieniuc – powołując się na stanowisko W. Dawidowicza – wskazała, iż realizacja prawa strony do udziału w postępowaniu dotyczy udziału w czynnościach o istotnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia i w których ustawodawca przewidział udział strony¹³³¹. Należy

¹³²⁶ B. Adamiak, *Nadzwyczajne tryby...*, Warszawa 2020, s. 375.

¹³²⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 145, pkt V, ppkt 16.

¹³²⁸ P. Daniel, *Naruszenie przepisów...*, Wrocław 2013, s. 282.

¹³²⁹ K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania administracyjnego* [w:] *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 87.

¹³³⁰ R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 145, pkt II, lit. E, pkt 2 i 4.

¹³³¹ M. Sieniuc, *Klasyfikacja zasad...*, Warszawa 2018, s. 383 w związku z W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, Warszawa 1962, s. 232.

podzielić pogląd W. Dawidowicza, zgodnie z którym pozbawienie strony udziału w postępowaniu musi dotyczyć czynności istotnych z perspektywy rozstrzygnięcia i w których udział strony został przewidziany przez ustawodawcę, albowiem – jak wskazał wspomniany autor – dowolne rozszerzanie definicji „udziału w postępowaniu” na wszelkie czynności postępowania prowadziłyby do trudnych do zaakceptowania wniosków, w których każda nieobecność strony rodziłaby konieczność wznawiania procedury¹³³².

Z kolei w myśl wyroku NSA z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2756/17 z brakiem udziału strony w konkretnym postępowaniu mamy do czynienia nie tylko w przypadku niepoinformowania strony o wszczęciu danego postępowania, ale także w przypadku braku poinformowania strony o konkretnych czynnościach prowadzonych w toku postępowania, w tym także w czynnościach decydujących¹³³³. Nasuwa się zatem pytanie, czy podstawa wznowieniowa z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. dotyczy sytuacji, w której strona została pominięta w całości postępowania, czy może dla zaistnienia tej podstawy wystarczające jest, aby stroną pominięto jedynie w jego części (przy wybranych czynnościach)?

W orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym niebranie udziału w postępowaniu bez winy strony oznacza pozbawienie strony możliwości udziału w całym postępowaniu administracyjnym lub w istotnych czynnościach¹³³⁴. Wskazuje się także, że pod pojęciem udziału strony w postępowaniu kryje się udział strony w całym ciągu czynności postępowania administracyjnego, przy czym chodzi o czynności, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia i w których udział przewidziano w k.p.a. Pojęcie tych czynności nie może być natomiast interpretowane zbyt szeroko, albowiem prowadziłyby to do nieakceptowalnych sytuacji¹³³⁵. Chodzi nie tylko o brak udziału w całym postępowaniu, ale także o brak udziału w istotnych czynnościach wyjaśniających organu¹³³⁶. Tak również NSA wskazał, że naruszenie tytułowej zasady skutkujące zaistnieniem podstawy wznowieniowej odnosi się do tylko do czynności, które miały istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia¹³³⁷. Z drugiej strony istnieje także orzecznictwo, zgodnie z którym podstawa wznowieniowa zaistnieje, gdy strona

¹³³² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, Warszawa 1962, s. 233.

¹³³³ Wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2756/17, CBOSA.

¹³³⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 107/20, CBOSA, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 131/17, CBOSA, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2004 r., sygn. akt I SA 149/03, CBOSA.

¹³³⁵ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1253/13, CBOSA. Analogiczna interpretacja pojęcia udziału w postępowaniu została zawarta także w przywołanym powyżej wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 131/17, CBOSA.

¹³³⁶ Tak w przytaczanym już wyroku NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 1442/18, CBOSA.

¹³³⁷ Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. akt I OSK 2258/20, CBOSA.

bez swojej winy nie brała udziału w całym postępowaniu albo w którymkolwiek z jego stadiów bądź w czynnościach procesowych, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia (czyli wystarczający jest jakikolwiek brak udziału)¹³³⁸. Natomiast brak udziału strony w postępowaniu oznacza nie tylko pominięcie poinformowania strony o wszczęciu postępowania, ale także pominięcie poinformowania jej o czynnościach mających miejsce w jego toku¹³³⁹. Wskazuje się nadto, że udział strony w każdym stadium postępowania oznacza udział w czynnościach mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i w których udział przewidziano w k.p.a., przy czym naruszenie tytułowej zasady stanowi podstawę dla wznowienia postępowania niezależnie od tego, czy miało wpływ na wynik sprawy i treść rozstrzygnięcia¹³⁴⁰.

Zgodnie z przedstawionymi poglądami oraz zaprezentowanym we wcześniejszej części niniejszego rozdziału rozumieniem pojęcia „udziału w postępowaniu” należy dojść do wniosku, że w kontekście omawianej podstawy wznowieniowej udział ten należy rozumieć jako udział strony w takich czynnościach, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, natomiast za brak udziału w postępowaniu uznać należy albo całkowity braku udziału w postępowaniu, albo braku udziału w istotnych dla sprawy czynnościach wyjaśniających. To zaś pozwala na przyjęcie, że dla zaistnienia podstawy wznowieniowej określonej w art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a., tak jak i dla zaistnienia podstaw do wyeliminowania decyzji w trybie odwoławczym wystarczające jest jedynie częściowe ograniczenie stronie udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym, przy czym ograniczenie to musi dotyczyć czynności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia (nie chodzi zatem o wszystkie czynności postępowania dowodowego, ale jedynie te istotne z perspektywy rozstrzygnięcia). Stwierdzić zatem należy, że nie każda sytuacja, w której dojdzie do niedopełnienia przez organ administracji publicznej obowiązku polegającego na zapewnieniu stronie czynnego udziału będzie skutkować uchYLENIEM decyzji, powtarzaniem ciągu czynności proceduralnych i załatwianiem sprawy od nowa. Co prawda jeżeli strona wskaże w podaniu o wznowienie podstawę z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. i podanie to będzie spełniało wszystkie warunki formalne, postępowanie wznowieniowe będzie musiało być formalnie wszczęte (wskazanie podstawy wznowieniowej będzie wystarczające na potrzeby

¹³³⁸ Tak w myśl wyroku NSA z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1351/10, CBOSA.

¹³³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2021 r., sygn. akt I SA/Wa 2827/20, CBOSA, a także przytoczony powyżej wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2756/17, CBOSA.

¹³⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2157/06, CBOSA, przy czym podkreślić należy, że pogląd ten dotyczy zasadności uchYLENIA orzeczenia przez sąd, a zatem sytuacji zupełnie innej niż uchYLENIE decyzji w ramach prowadzonego przed organem administracji publicznej postępowania wznowieniowego.

otwarcia procedury), ale jeżeli w toku dalszych czynności weryfikacyjnych, po dokonaniu oceny wpływu powstałego naruszenia na wynik sprawy organ administracji publicznej dojdzie do wniosku, że naruszenie np. dotyczy czynności mającej miejsce w postępowaniu dowodowym, ale nieistotnej dla rozstrzygnięcia, nie powinien uchylać decyzji i od nowa załatwiać sprawy. Wydaje się, że jeżeli czynność, której dotyczy naruszenie nie miała istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia, to w przypadku jej powtórzenia nadal dochodziłoby do wydania decyzji o tożsamej treści, co oznacza, że decyzja już wydana – pomimo istnienia naruszenia tytułowej zasady – jest decyzją merytorycznie poprawną. Tym samym, jak już wskazano, wystarczające byłoby stwierdzenie jej wydania z naruszeniem prawa, nie zaś powtarzanie wszystkich czynności w sprawie. Ujęcie, zgodnie z którym każde naruszenie zasady czynnego udziału w postępowaniu dowodowym oznacza konieczność powtarzania wszystkich czynności postępowania trudno zaakceptować, ponieważ sprowadza ono do jednego mianownika tak naprawdę różne stany faktyczne, związane z naruszeniami prawa procesowego o różnej wadze, a tym samym także o różnych skutkach. Istnieją przecież także sytuacje, które są na tyle powszechne, że można byłoby bez większych trudności ocenić ich charakter i związek z rozstrzygnięciem. Organy administracji publicznej muszą także działać na podstawie swojego doświadczenia proceduralnego. Przykładowo pozbawienie strony możliwości zadawania pytań świadkowi, który zeznaje zgodnie ze stanowiskiem strony i tymi zeznaniami przyczynia się do potwierdzenia przez organ administracji publicznej korzystnych dla strony i wynikających już z materiału dowodowego faktów nie będzie miało większego znaczenia z punktu widzenia rozstrzygnięcia. Inaczej niż w przypadku sytuacji, gdy organ administracji publicznej w ogóle nie zawiadomiłby strony o zebraniu całego materiału dowodowego i możliwości wypowiedzenia się co do jego treści, który to materiał dowodowy byłby oczywiście dla strony pozbawionej udziału niekorzystny. W obu przypadkach dochodzi do naruszenia przepisów postępowania (strona jest pozbawiana udziału w postępowaniu), ale waga tych naruszeń jest różna, tak jak i różne są ich skutki.

Powyższe rozważania rodzą pytanie, czy w takim razie tylko jeden akt organu administracji publicznej włącza stronę do postępowania? Tytułem przykładu można wskazać sytuację, w której stronie postępowania (nieinformowanej uprzednio o postępowaniu i czynnościach postępowania dowodowego) organ administracji publicznej doręcza decyzję administracyjną. W takiej sytuacji strona postępowania formalnie zostaje włączona do postępowania, ale stan, w którym będzie pozbawiona udziału w pozostałych czynnościach istotnych dla rozstrzygnięcia nadal istnieje. Oczywiście w podanym przykładzie strona mogłaby wskazać te naruszenia w odwołaniu od decyzji, ale jeżeli odwołania z jakichś

względów nie wniesie, pozostanie jej droga postępowania wznowieniowego (*vide*: wcześniejsze rozważania). Tym samym jeden akt organu administracji publicznej może włączyć stronę do postępowania, ale to, czy akt ten będzie wystarczający dla uznania, że strona brała udział we wszystkich istotnych czynnościach tego postępowania jest już kwestią odrębną. Nie można bowiem z góry przyjąć, że poinformowanie strony o postępowaniu już w jego toku i już po przeprowadzeniu najważniejszych czynności dowodowych będzie pełnym włączeniem jej do postępowania. Te istotne czynności, w których pozbawiono stronę udziału bez jej winy (przez wadliwość działań organu administracji publicznej) musiałyby zostać powtórzone, co oczywiście może nastąpić także zanim decyzja zyska walor ostateczności.

Poza przesłanką dotyczącą braku udziału strony postępowaniu, dla zaistnienia omawianej podstawy wznowieniowej istotna jest także przesłanka braku winy strony. B. Adamiak przesłankę tę odniosła do sytuacji, w których: 1) organ administracji publicznej nie zapewnił stronie lub pełnomocnikowi strony udziału w postępowaniu wobec braku zawiadomienia jej o wszczęciu postępowania, datach przeprowadzenia dowodów, a także braku doręczenia decyzji lub też 2) strona pomimo powzięcia powyższych informacji nie mogła brać udziału w postępowaniu z przyczyn od niej niezależnych¹³⁴¹. A. Zimnicka podkreśliła, że brak udziału strony bez jej winy w postępowaniu (a zatem z przyczyn leżących po stronie organu lub z przyczyn obiektywnych) ma miejsce w sytuacji, gdy: 1) pozostałe strony nie zostały zawiadomione przez organ administracji publicznej z urzędu lub na wniosek strony o toczącym się postępowaniu i postępowanie to było prowadzone bez ich udziału; 2) strony zostały zawiadomione o postępowaniu, jednak nie zostały wezwane do udziału w istotnych czynnościach postępowania wyjaśniającego; 3) którakolwiek ze stron nie została zawiadomiona przez organ pierwszej instancji o wniesieniu odwołania przez pozostałe strony lub też przez podmioty na prawach strony¹³⁴². W ślad za wspomnianą autorką podkreślić należy, że skoro istotą przesłanki wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. jest niezawiniony przez stronę brak udziału w postępowaniu lub jego częściach, to jednocześnie oznacza, że jeżeli strona w sposób świadomy rezygnuje z udziału w postępowaniu lub jego częściach, do ziszczenia się podstaw wznowieniowych nie dochodzi. To samo odnieść należy do postępowania dowodowego. Co więcej, zdaniem P. M. Przybysza to właśnie brak winy uznawany jest za warunek konieczny dla wznowienia postępowania, a zatem nie jest wystarczające, aby strona wskazała

¹³⁴¹ B. Adamiak, *Nadzwyczajne tryby...*, Warszawa 2020, s. 375.

¹³⁴² A. Zimnicka, *Wznowienie postępowania...*, Warszawa 2018, s. 547.

jedynie, że nie brała udziału w postępowaniu lub jego części¹³⁴³. Z poglądem tym jednak nie sposób się zgodzić – to, czy wystąpił brak winy czy też nie okazuje się w toku postępowania, dla którego wszczęcia wystarczające jest jednak samo wskazanie podstawy wznowieniowej. Inną kwestią jest natomiast konieczność wskazania tej podstawy (brak udziału w postępowaniu bez winy strony).

W orzecznictwie wskazuje się, że brak winy, o której jest mowa w art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. występuje, gdy organ administracji publicznej nie zawiadamia strony o przeprowadzonych dowodach (*vide*: art. 79 k.p.a.), o możliwości wypowiedzenia się co do tych dowodów celem uznania okoliczności za udowodnioną (*vide*: art. 81 k.p.a.) lub o możliwości wypowiedzenia się co do całokształtu materiału dowodowego (*vide*: art. 10 k.p.a.), czy chociażby o środku odwoławczym wniesionym przez innego uczestnika postępowania oraz o zwróceniu się do innego organu administracji publicznej o zajęcie stanowiska (*vide*: art. 106 § 2 k.p.a.)¹³⁴⁴. NSA w wyroku z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1351/10 uznał, że przesłanka wznowieniowa z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. jest spełniona wówczas, gdy strona bez swojej winy nie wzięła udziału w całym postępowaniu albo też w jakimkolwiek z jego stadiów bądź czynności procesowych istotnych dla rozstrzygnięcia¹³⁴⁵. Z kolei w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 795/12 sąd administracyjny stwierdził, że niedopuszczenie strony do udziału w postępowaniu jest naruszeniem art. 10 k.p.a. bez względu na to, czy dotyczy całości, części (etapów) postępowania, czy też konkretnych czynności procesowych i z tego też powodu stanowi przesłankę do wznowienia postępowania w myśl art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. (co koresponduje z przedstawionymi wcześniej poglądami doktryny). Z uzasadnienia wynika, że nie jest przy tym konieczne stwierdzenie czy brak udziału doprowadził do powstania szkody dla strony lub też, czy gdyby strona brała udział w postępowaniu, doszłoby do innego załatwienia sprawy¹³⁴⁶. Podkreślić jednak należy, iż podstawa wznowieniowa musi zostać przez stronę wskazana (chyba, że wznowienie nastąpi z urzędu), przy czym za wystarczające uznać należy już wskazanie, że strona bez własnej winy nie brała udziału w części postępowania. Ponadto raz jeszcze wskazać należy, iż odseparowywanie faktu naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. od wpływu tego naruszenia na treść rozstrzygnięcia w drugiej fazie trybu wznowienia postępowania nie jest możliwe (czym innym bowiem jest wydanie postanowienia

¹³⁴³ P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, Lex 2024, art. 145, pkt 11.

¹³⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1713/07, CBOSA czy chociażby wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt II SA/Ke 344/07, CBOSA.

¹³⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1351/10, CBOSA.

¹³⁴⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 795/12, CBOSA.

o wznowieniu, a czym innym uchylenie decyzji). Generalnie jednak w przesłance „braku winy” chodzi po prostu o niezawiniony przez stronę brak dopuszczenia jej do udziału w prowadzonym postępowaniu lub jego częściach¹³⁴⁷.

Przenosząc powyższe poglądy i rozważania na płaszczyznę postępowania dowodowego należy dojść do wniosku, że w przypadku naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym podstawa wznowieniowa zaistnieje, jeżeli: 1) strona zostanie bez własnej winy pozbawiona możliwości udziału w całym postępowaniu administracyjnym, co będzie równoznaczne z uniemożliwieniem jej udziału także w postępowaniu dowodowym jako fragmencie tego postępowania oraz gdy 2) strona bez własnej winy nie wzięła udziału w czynnościach postępowania dowodowego mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. W tym miejscu pojawia się jednak pytanie, jak – w przypadku drugiego z wariantów – oddzielić to naruszenie od pozostałych naruszeń prawa procesowego?

Przede wszystkim podstawy wznowieniowe stanowią naruszenia prawa procesowego, lecz o kwalifikowanym charakterze. Ten kwalifikowany charakter jest równoznaczny z dużą wagą powstałego naruszenia. Jeżeli w sprawie dochodzi do naruszenia tytułowej zasady, ale naruszenie to – choć istnieje – nie pozostaje w oczywistym związku z wydanym rozstrzygnięciem, to trudno jest mówić o naruszeniu szczególnej wagi. To jednak, czy naruszenie można oceniać jako kwalifikowane naruszenie prawa procesowego lub jako zwykłe naruszenie prawa procesowego wymaga wszczęcia postępowania wznowieniowego (albowiem ocena ta ma charakter merytoryczny, przez co nie może być dokonywana poza postępowaniem). Należy również brać pod uwagę sytuacje, w których dochodzi do naruszenia tytułowej zasady w związku z innymi naruszeniami prawa procesowego. W takim przypadku naruszenie tytułowej zasady zawsze powinno być przedmiotem odrębnej oceny. Nawet, jeśli pozbawienie strony udziału w postępowaniu jest naruszeniem o charakterze wtórnym względem innej podstawy wznowieniowej (np. strona przedstawi nowy, nieznanym organowi administracji publicznej dowód, z którego będzie także wynikało, że istnieje inny podmiot, który powinien zostać uznany za stronę w prowadzonym postępowaniu) lub naruszeniem z inną podstawą wznowieniową powiązanych (np. nie poinformowano strony o terminie rozprawy, na której słuchani byli ważni dla sprawy świadkowie i biegły, a decyzja została wydana bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu), to sam skutek w postaci wyłączenia strony z całości lub części postępowania i tak występuje. Nie jest jednak przesądzone, że w przypadku wystąpienia jednego naruszenia przepisów postępowania

¹³⁴⁷ W myśl wyroku WSA z dnia 26 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 207/19, CBOSA.

równocześnie nie wystąpi jeszcze inne i nie dojdzie do wypełnienia paru podstaw wznowieniowych (może być tak np. w sytuacji, gdy strona została pozbawiona możliwości złożenia dowodów w sprawie, w której decyzję administracyjną wydał pracownik organu administracji publicznej podlegający wyłączeniu). Należy zatem dojść do wniosku, że choć same podstawy wznowieniowe mogą się krzyżować, to w stosunku do naruszeń art. 10 § 1 k.p.a. w postępowaniu dowodowym właściwą podstawą będzie jedynie art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. Sama redakcja art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a. jednoznacznie wskazuje na to, że powołanie się przez stronę na pozbawienie jej udziału w postępowaniu bez jej winy będzie stanowiło podstawę obligującą organ do formalnego otwarcia postępowania (przy założeniu braku istnienia przesłanek negatywnych). Natomiast rozróżniając naruszenia kwalifikowane od naruszeń niekwalifikowanych należy pamiętać o tym, co zostało już wyjaśnione we wcześniejszej części rozdziału, tj. o tym, że naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. wykryte w toku instancji będzie po prostu naruszeniem prawa procesowego, natomiast jeżeli zostanie wykryte już po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności będzie oceniane w kategoriach podstawy wznowieniowej i w zależności od swojej wagi i od okoliczności powstałego naruszenia, będzie rodziło konkretne skutki dla sprawy.

Teoretycznie mogą pojawić się sytuację, w których naruszenie art. 10 k.p.a. w postępowaniu dowodowym wykryte po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności mogłoby stanowić również podstawę dla stwierdzenia nieważności decyzji, ale są to sytuacje rzadkie, jednorodne, w zasadzie niestwarzające większych problemów w zakresie ich kwalifikacji, o czym w dalszej części pracy. Jeśli natomiast chodzi o jakąkolwiek inną formę naruszeń (np. naruszenia art. 81 k.p.a.), to trudno jest oceniać je jako samodzielne podstawy wznowieniowe. Niektóre z naruszeń przepisów postępowania są ściśle powiązane z realizacją tytułowej zasady, co przesądza o ich charakterze. Natomiast tryb wznowienia postępowania odnosi się zawsze do decyzji ostatecznych i zamkniętego katalogu podstaw wznowieniowych (naruszeń prawa procesowego o kwalifikowanym charakterze), co wręcz eliminuje pojawianie się większych wątpliwości co do sposobów kategoryzowania poszczególnych naruszeń.

W judykaturze wskazuje się także, iż samo naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. nie stanowi podstawy wznowienia z art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a., albowiem naruszenie to jest uchybieniem procesowym, które jest oceniane przez pryzmat jego wpływu na rozstrzygnięcie (co również koresponduje z przyjętą koncepcją dokonywania późniejszej oceny wpływu naruszenia na treść rozstrzygnięcia)¹³⁴⁸. NSA w wyroku z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 326/17

¹³⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 1918/16, CBOSA.

wskazał, że w przypadku naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. strona powinna wykazać, że uchybienie, które zarzuca mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a tym samym uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych. Ten sam sąd stwierdził, że samo zaniechanie przez organ administracji publicznej obowiązków wynikających ze wspomnianego przepisu nie za każdym razem doprowadzi do zaistnienia podstawy wznowieniowej¹³⁴⁹. Należy zgodzić się z założeniem, że każde naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. powinno być oceniane przez pryzmat jego skutków, tj. wpływu na treść rozstrzygnięcia i pod tym kątem powinno być badane w drugiej fazie wznowienia postępowania (celem dokonania oceny czy rzeczywiście wystąpiła podstawa wznowieniowa), ponieważ nie każde naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. będzie obligowało organ do ponownego załatwiania sprawy. Niemniej jednak nie do końca trafne jest stanowisko, zgodnie z którym samo naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. nie powoduje zaistnienia podstawy wznowieniowej. W doktrynie wszak wskazuje się, że sam fakt wszczęcia postępowania wznowieniowego nie determinuje ostatecznej treści rozstrzygnięcia, albowiem dopiero przeprowadzenie postępowania pozwoli na określenie czy wada proceduralna (określana na początku jako podstawa dla wznowienia) wystąpiła i czy wpłynęła na treść orzeczenia w sprawie¹³⁵⁰. Podstawa wznowienia jest zatem nie tylko elementem pozwalającym na orzeczenie co do istoty sprawy, ale także przesłanką uzasadniającą wszczęcie postępowania (*vide*: konieczność wskazania podstawy albo istnienia podejrzenia jej występowania), w którego toku dopiero dochodzi do oceny rzeczywistego wystąpienia naruszenia prawa procesowego i jego wpływu na treść rozstrzygnięcia. Ewentualna możliwość odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania dotyczy jedynie sytuacji oczywistych¹³⁵¹.

Brak udziału strony w postępowaniu wyjaśniającym (a zatem również dowodowym) może mieć różne postacie. Przykładowo, brak poinformowania strony o zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a tym samym brak umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie materiałów oraz dowodów może mieć wpływ na wynik postępowania, a nawet doprowadzić do przyjęcia, że strona w istocie nie brała udziału w postępowaniu¹³⁵². Zdaniem WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 1574/12 skoro do obowiązków organów administracji publicznej należy informowanie stron o wszczęciu postępowania oraz zebraniu całego materiału dowodowego,

¹³⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 326/17, CBOSA.

¹³⁵⁰ R. Stankiewicz [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 145, lit. A, pkt 1.

¹³⁵¹ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 933/14, CBOSA.

¹³⁵² Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 132/12, CBOSA.

a także umożliwienie stronom zapoznania się z tym materiałem i doręczenie stosownych rozstrzygnięć, to w każdym przypadku zaniedbanie przez te organy obowiązku zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu wiąże się z obciążeniem prowadzonego postępowania uchybieniem umożliwiającym jego wznowienie¹³⁵³. W rzeczywistości strona ma możliwość wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji i prawo z art. 10 § 1 k.p.a. obejmuje swym zakresem tę możliwość (a to w związku z konsekwencjami z art. 81 k.p.a.). Tym samym uniemożliwienie stronie postępowania udziału w wyżej wymienionych czynnościach co do zasady obliguje do wznowienia postępowania w oparciu o art. 145 § 1 pkt 4) k.p.a.¹³⁵⁴ Niemniej jednak NSA w wyroku z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 132/12 uznał, że sam fakt braku zawiadomienia strony o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz wezwania jej do odniesienia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego nie może każdorazowo być utożsamiany z brakiem udziału tej strony w postępowaniu bez jej własnej winy¹³⁵⁵. Każde z tych naruszeń sprowadza się zatem do konieczności oceny ich wpływu na treść wydanej decyzji administracyjnej, ale każde też obliguje do wszczęcia postępowania wznowieniowego w przypadku wskazania podstawy wznowieniowej lub istnienia podejrzenia co do jej istnienia, co parokrotnie już podkreślano.

Generalnie w orzecznictwie naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym, skutkujące wznowieniem postępowania utożsamiane jest między innymi z sytuacjami, gdy: 1) strona nie zostanie poinformowana o zakończeniu postępowania dowodowego, przez co nie będzie mogła wypowiedzieć się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego, a zatem dojdzie do uniemożliwienia dokonania konkretnych czynności procesowych i obrony interesu prawnego przez stronę¹³⁵⁶; 2) udział strony w czynnościach dowodowych (np. oględziny, przesłuchanie świadków lub stron) zostanie ograniczony, przez co ograniczenia dozna także jej prawo do ustalenia faktów prawotwórczych¹³⁵⁷; 3) organ administracji publicznej naruszy obowiązek informacyjny z art. 79 k.p.a. (poinformowanie strony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu, łączone z art. 10 k.p.a.), a to niezależnie od wagi oraz treści przeprowadzanego dowodu¹³⁵⁸.

¹³⁵³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 1574/12, CBOSA.

¹³⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 2448/11, CBOSA, a także wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 533/11, CBOSA.

¹³⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 132/12, CBOSA.

¹³⁵⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 1042/08, CBOSA.

¹³⁵⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 727/07, CBOSA.

¹³⁵⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Sz 1034/06, CBOSA.

Podsumowując powyższe przyjąć należy, że **do kwalifikowanej formy naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym dojdzie w każdej sytuacji, w której strona ta zostanie pozbawiona możliwości udziału w całości lub części postępowania dowodowego (w przypadku części tego postępowania, chodzi jednak o udział w czynnościach mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia), przy czym nastąpi to bez jej winy, a naruszenie zostanie wykryte po uzyskaniu przez decyzję administracyjną waloru ostateczności.** Innymi słowy będą to sytuacje, gdy: 1) strona nie zostanie poinformowana o istotnych czynnościach postępowania dowodowego, 2) strona bez własnej winy zostanie pozbawiona możliwości aktywnego uczestnictwa w istotnych czynnościach tego postępowania (zarówno w przypadku poinformowania jej o ich terminie i miejscu, jak i w braku zrealizowania obowiązku informacyjnego), 3) strona, na żądanie której wszczęto postępowanie nie zostanie poinformowana o zależnych od niej przesłankach, istotnych dla jej sytuacji administracyjnoprawnej, 4) strona bez własnej winy nie będzie miała możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów i całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego. Co prawda uniemożliwienie stronie wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów celem uznania okoliczności faktycznej za udowodnioną łącznie jest w doktrynie z innym naruszeniem, to jednak przyjąć należy, że realizacja obowiązku z art. 81 k.p.a. jest powiązana z udziałem strony w całym *spectrum* czynności dowodowych i jako taka powinna być kwalifikowana jako jedna z przesłanek do wznowienia postępowania¹³⁵⁹. Jest to ściśle związane z nierozłącznością pewnych naruszeń, o czym wspomiano we wcześniejszej części tego rozdziału.

Na koniec należy odnieść się do podstawy wznowieniowej z art. 145 § 1 pkt 5) k.p.a. B. Adamiak omawiając tę podstawę wskazała na konieczność spełnienia trzech przesłanek, a mianowicie: 1) wystąpienia nowych okoliczności faktycznych lub dowodów istotnych dla sprawy (przy czym mogą być one nowo odkryte, jak również pierwszy raz zgłoszone przez stronę); 2) ich istnienia w dniu wydania decyzji ostatecznej; 3) wystąpienia sytuacji, w której nowe okoliczności faktyczne lub dowody były nieznanne organowi wydającemu decyzję¹³⁶⁰.

Natomiast R. Stankiewicz stwierdził, że aby doszło do wystąpienia podstawy wznowieniowej z art. 145 § 1 pkt 5) k.p.a., konieczne jest łączne spełnienie czterech wskazywanych w doktrynie warunków, a mianowicie: 1) wystąpienia istotnego charakteru

¹³⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 2448/11, CBOSA.

¹³⁶⁰ B. Adamiak, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego...*, Warszawa 2020, s. 375-376.

ujawnionych okoliczności faktycznych lub dowodów; 2) zakwalifikowania ujawnionych okoliczności faktycznych lub dowodów jako nowych; 3) istnienia ujawnionych okoliczności faktycznych lub dowodów w dacie wydania decyzji ostatecznej; 4) wystąpienia sytuacji, w której okoliczności faktyczne lub dowody nie były znane organowi wydającemu decyzję. Brak spełnienia któregokolwiek z opisywanych warunków jest równoznaczny z brakiem możliwości uchylecia decyzji ostatecznej.

W ślad za R. Stankiewiczem wskazać należy, że okoliczności faktyczne lub dowody, o których jest mowa w przepisie muszą być nieznanne zarówno dla organu administracji publicznej, jak również dla strony¹³⁶¹. To zaś oznacza, że nie można mówić o wznowieniu postępowania wówczas, gdy strona wie o okolicznościach faktycznych lub dowodach, lecz zgłasza je już po zakończeniu postępowania lub też, gdy organ administracji publicznej powziął informacje o istnieniu takich okoliczności lub dowodów, jednakże je pominął. Tym samym nie można przyjąć, że wspomniana przesłanka wznowieniowa – choć ściśle związana z postępowaniem dowodowym – wiąże się także z naruszeniem zasady czynnego udziału strony. Oczywiście może dojść do sytuacji, w których istnienie nowych okoliczności lub dowodów nastąpi równoległe z naruszeniem art. 10 § 1 k.p.a., przy czym takie naruszenie nie powinno być upatrywane jedynie w podstawie z art. 145 § 1 pkt 5) k.p.a.

4. Naruszenie zasady czynnego udziału strony kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa i skutki tego naruszenia

W ostatniej części rozdziału omówione zostaną skutki kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. jedną z podstaw stwierdzenia przez organy administracji publicznej nieważności decyzji jest jej wydanie bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W judykaturze konsekwentnie przyjmuje się, że o tym, czy doszło do rażącego naruszenia prawa w rozumieniu wyżej wymienionego przepisu decydują trzy przesłanki, a mianowicie: **1) oczywistość naruszenia prawa, 2) charakter naruszonego przepisu, a także 3) racje ekonomiczne lub gospodarcze skutki wywołane decyzją.** Oczywistość naruszenia prawa ma miejsce, gdy pomiędzy treścią przepisu a rozstrzygnięciem organu administracji publicznej istnieje oczywista sprzeczność. Natomiast wyżej wymienione skutki oznaczają takie skutki, które nie pozwalają na zaakceptowanie

¹³⁶¹ R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 145, pkt II, lit. F, pkt 1.

wydanej decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządne państwa. Zdecydowanie dominujący w orzecznictwie jest pogląd, że rażące naruszenie prawa zachodzi wówczas, gdy wydana decyzja w sposób ewidentny odbiega od normy prawnej, ale wykładnia tej normy nie budzi wątpliwości (brak jest możliwości różnych interpretacji przepisu)¹³⁶². Powyższe znajduje oparcie w literaturze przedmiotu¹³⁶³.

W doktrynie wskazuje się również, że samo naruszenie prawa powinno być rozumiane szeroko, a to w taki sposób, że powinno oznaczać naruszenie prawa materialnego oraz procesowego, a także przepisów o charakterze ustrojowym i kompetencyjnym¹³⁶⁴. Innymi słowy, powyższe dotyczy wszelkich norm prawnych, które określają działanie aparatu administracji publicznej w sprawach o charakterze indywidualnym i to bez względu na to, z jakich przepisów się one wywodzą¹³⁶⁵. W literaturze przedmiotu wskazuje się także, że w pewnym sensie jest ono traktowane jako najwyższy stopień wadliwości w konkretnym stanie prawnym. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej z tego powodu następuje niekiedy po upływie czasu – często też na skutek postępowania prowadzonego w ramach sądowej kontroli decyzji¹³⁶⁶.

W tym miejscu należy podkreślić, że samo istnienie jakichkolwiek wad wskazanych w komentowanym przepisie nie pociąga za sobą nieważności decyzji z mocy prawa, albowiem nieważność ta jest stwierdzana dopiero przez właściwy organ administracji publicznej¹³⁶⁷. Stwierdzenie nieważności decyzji nie jest przy tym możliwe w przypadku wystąpienia jednej z przesłanek negatywnych lub obu łącznie, tj. gdy decyzja administracyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne lub gdy upłynęło 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia (art. 156 § 2 k.p.a.). W doktrynie także prezentowany jest wspomniany już wcześniej pogląd, zgodnie z którym o rażącym naruszeniu prawa decyduje to, czy dotyczy ono przepisu, którego rozumienie nie budzi wątpliwości¹³⁶⁸. Takie stanowisko – jak już

¹³⁶² Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 27/20, CBOSA, wyrok NSA z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt I OSK 1718/18, CBOSA, czy chociażby wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1444/17, CBOSA.

¹³⁶³ K. Sobieralski, *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej* [w:] *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 133-134.

¹³⁶⁴ Zob. K. Glibowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2020, art. 156, pkt III, lit. B (b), pkt 3, ppkt 2, gdzie przez wspomnianego autora przytoczony został wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Rz 194/14, CBOSA. Analogiczne stanowisko zajęła także B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 156, pkt IV, ppkt 21.

¹³⁶⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 156, pkt IV, ppkt 21.

¹³⁶⁶ J. Borkowski, A. Krawczyk, *Nadzwyczajne tryby...*, Warszawa 2020, s. 395-396.

¹³⁶⁷ A. Zimnicka, *Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji* [w:] M. J. Nowak, Z. Olech, Z. Tokarzewska-Żarna, A. Zimnicka, *KPA. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 577.

¹³⁶⁸ *Ibidem*, s. 583.

zauważono – wynika z dorobku judykatury¹³⁶⁹. Natomiast stwierdzenie, czy doszło do rażącego naruszenia prawa jest możliwe także na podstawie skutków wywołanych wadliwą decyzją¹³⁷⁰.

W tym miejscu, w ślad za Z. Kmieciem podkreślić należy, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ma na celu ustalenie, czy wydana w postępowaniu zwykłym decyzja jest dotknięta wadą kwalifikowaną. W przypadku jej stwierdzenia – oczywiście przy jednoczesnym braku przesłanek negatywnych – postępowanie to służy wyeliminowaniu wadliwej decyzji z obrotu prawnego, a kolejno ponownemu rozstrzygnięciu sprawy¹³⁷¹. Tym samym omówienie skutków prawnych naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, kwalifikowanego jako rażące naruszenie prawa jest równoznaczne z analizą decyzji administracyjnych obarczonych wadą kwalifikowaną w postaci rażącego naruszenia prawa, dla których właściwy jest opisywany tryb nadzwyczajny. Z perspektywy niniejszej pracy za istotne należy uznać zatem tylko takie naruszenie, które stanowi wadę kwalifikowaną w postaci rażącego naruszenia prawa. Pozostałe podstawy nieważnościowe z art. 156 § 1 k.p.a. nie łączą się z naruszeniem art. 10 k.p.a.

Jako że postępowanie dowodowe jest immanentną częścią postępowania wyjaśniającego, wadliwości przejawiającej się w rażącym naruszeniu prawa należy poszukiwać w normach regulujących to stadium postępowania. J. Borkowski omawiając pojęcie „rażącego naruszenie prawa” odniósł się także do takich naruszeń, które godzą dotkliwie w uprawnienia stron postępowania administracyjnego. Wśród nich wymienił między innymi następujące naruszenia: 1) rozstrzygnięcie bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz 2) rozstrzygnięcie bez uprzedniego przeprowadzenia obowiązkowej rozprawy administracyjnej¹³⁷². Z kolei WSA w Łodzi w wyroku z dnia

¹³⁶⁹ Tak chociażby w wyroku NSA z dnia 26 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 27/20, CBOSA, w wyroku WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 202/20, CBOSA.

¹³⁷⁰ A. Zimnicka, *Uchylenie, zmiana ...*, Warszawa 2018, s. 584.

¹³⁷¹ Z. Kmieć, *Wszczęcie postępowania nadzwyczajnego* [w:] *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 401.

¹³⁷² Wspomniany autor w tym kontekście powołał się odpowiednio na wyrok NSA z dnia 29 marca 1984 r., sygn. akt SA/Wr 33/84, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1981 r., sygn. akt SA/Ka 159/81, CBOSA – zob. J. Borkowski, *Decyzja i postanowienie wydane „bez podstawy prawnej” lub „z rażącym naruszeniem prawa”* [w:] *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 105. Warto jednocześnie zauważyć, że w wyroku NSA z dnia 29 marca 1984 r. sąd administracyjny wyraźnie wskazał, że jeżeli przepisy narzucają na organy administracji publicznej obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniająco-dowodowego, w tym także czynności ściśle określonych, to wydane decyzji administracyjnej bez przeprowadzenia takiego postępowania bez wątpienia stanowi rażące naruszenie prawa. Pogląd ten, pomimo znaczącego upływu lat nadal należy uznać za aktualny. To samo dotyczy wyroku NSA z dnia 3 grudnia 1981 r., w którym wskazano, że brak przeprowadzenia rozprawy w sytuacji, gdy wymaga tego ustawa (tu: prawo lokalowe) należy kwalifikować jako rażące naruszenie prawa, a to wobec faktu, że podstawowy warunek

23 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 371/19 uznał, że „zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie podkreśla się jednocześnie, że możliwe jest oparcie przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. na rażącym naruszeniu zarówno przepisów prawa materialnego, jak i przepisów prawa procesowego, aczkolwiek przypisanie decyzji wady nieważności w przypadku naruszenia przepisów proceduralnych dopuszczalne jest wyłącznie, gdy naruszenie tych przepisów ma charakter rażący i pozostaje w związku z ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy”¹³⁷³. Również w tym samym wyroku WSA w Łodzi powołał stanowisko NSA zawarte w orzeczeniu z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1018/17, jednoznacznie wskazujące na to, że „rażące naruszenie prawa” odnosić należy do sytuacji, w których organy pominęły prowadzenie postępowania wyjaśniającego lub też prowadziły je w sposób, który nie pozwalał na ustalenie podstawowych kwestii stanu faktycznego konkretnej sprawy”¹³⁷⁴. Z powyższego można wywieść wniosek, że aby doszło do rażącego naruszenia prawa na skutek naruszenia zasady z art. 10 k.p.a. w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, musiałyby dojść do takiego naruszenia opisywanego przepisu proceduralnego, które będzie miało charakter rażący i pozostanie w związku z rozstrzygnięciem sprawy. Podkreślić jednak należy, że tego „związku z rozstrzygnięciem sprawy” nie można utożsamiać z wpływem naruszenia na wynik sprawy (a takie mylne wrażenie w pewnym sensie wynika z przywołanego orzeczenia). Wady stanowiące podstawy dla stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej są wadami, które nie wymagają oceny związków pomiędzy powstałym naruszeniem a wynikiem sprawy. Samo rażące naruszenie prawa należy łączyć z taką sytuacją, gdy „czynność zmierzająca do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części”, albowiem chodzi o „przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny”¹³⁷⁵. Tym samym chodzi o naruszenia oczywiste, widoczne, niewymagające procesów ocennych w sferze ich wpływu na treść wydanego rozstrzygnięcia. Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej pracy podzielić należy stanowisko zaprezentowane przez NSA w orzeczeniu z dnia 6 marca 2019 r., a tym samym uznać, że jedynymi rażącymi naruszeniami w ogólnym postępowaniu administracyjnym w sferze postępowania dowodowego będą odpowiednio: **1) pominięcie postępowania wyjaśniającego przez organ (w tym także brak**

umożliwiający organowi administracji publicznej obiektywne wypowiedzenie się w sprawie zostaje w taki sposób wyłączony.

¹³⁷³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 371/19, CBOSA.

¹³⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1018/17, CBOSA.

¹³⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1048/17, CBOSA.

przeprowadzenia rozprawy, gdy nakazuje to przepis prawa) oraz 2) rażąco wadliwe prowadzenie postępowania wyjaśniającego¹³⁷⁶. Rażąco wadliwe prowadzenie postępowania wyjaśniającego należy rozumieć także jako prowadzenie go w sposób niepozwalający na ustalenie podstawowych kwestii stanu faktycznego. Skoro zaś istotą postępowania nieważnościowego jest ocena, czy weryfikowana decyzja pozostaje w zgodności z prawem w dacie wydania oraz czy nie zawiera wad nieważnościowych, organ orzekający w sprawie nieważności nie jest zobowiązany i nie może dokonywać dodatkowych ustaleń faktycznych, a tym samym nie kwestionuje ustalonego stanu faktycznego¹³⁷⁷. W konsekwencji ocenie nie podlegają wyniki postępowania dowodowego, ale sam fakt czy postępowanie dowodowe miało miejsce, ewentualnie to, w jaki sposób zostało ono przeprowadzone (jeżeli doszło do rażących uchybień, niestanowiących podstawy wznowieniowej). Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji przysługuje natomiast nie tylko organom administracji publicznej, ale także – a co wskazywano w uwagach wstępnych rozdziału – sądom administracyjnym na podstawie art. 145 § 2 ppsa. **Zasadniczo jednak naruszenie tytułowej zasady będzie możliwe wówczas, gdy postępowanie wyjaśniające zostanie przeprowadzone, ale sposób jego prowadzenia będzie niewłaściwy (wychodząc z innego założenia przyjąć należałoby, że do naruszeń art. 10 k.p.a. i wszystkich przepisów konkretyzujących tytułową zasadę będzie dochodziło zawsze wówczas, gdy postępowanie wyjaśniające nie zostałoby przeprowadzone, podczas gdy za właściwy przepis w takim przypadku należałoby uznać raczej art. 7 k.p.a.). Brak zagwarantowania stronie czynnego udziału w postępowaniu dowodowym będzie możliwy tylko wówczas, gdy to stadium wystąpi. Dlatego też w przypadku zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym za ewentualną i niezwykle rzadką podstawę uznać należy drugi z wariantów rażących naruszeń, tj. wadliwe prowadzenie postępowania wyjaśniającego, które co do zasady może łączyć się z wyłączeniem strony od udziału w czynnościach postępowania dowodowego, jeśli to wyłączenie nie pozwoli na ustalenie podstawowych kwestii stanu faktycznego.**

Na marginesie wskazać należy, że o tym, iż wydanie decyzji bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego stanowi podstawę dla stwierdzenia

¹³⁷⁶ W kontekście oceny braku przeprowadzenia obowiązkowej rozprawy jako rażącego naruszenia prawa także wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 1981/12, CBOSA. Ponadto w literaturze wskazuje się, że obowiązek przeprowadzenia rozprawy uniemożliwia organowi administracji publicznej swobodną ocenę w zakresie formy postępowania wyjaśniającego, albowiem forma rozprawy jest nakazana (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022, art. 89, pkt 5, ppkt 2).

¹³⁷⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 313/19, CBOSA.

nieważności decyzji pisał także P. Daniel. W odniesieniu do rozprawy administracyjnej wspomniany autor podkreślił, że brak jej przeprowadzenia (z pominięciem sytuacji, gdy przepis prawa to nakazuje) nie zawsze będzie wiązać się z wyeliminowaniem decyzji z obrotu prawnego. Zdaniem tego autora naruszenie przepisów postępowania, które nie jest istotne, a tym samym nie ma wpływu na wynik sprawy, nie będzie przesądzało o wadliwości postępowania administracyjnego, ponieważ kluczowe jest to, czy naruszenie miało wpływ na wynik postępowania¹³⁷⁸. Takie założenie jest jednak nie do przyjęcia przez wzgląd na to, że w przypadku trybu stwierdzenia nieważności decyzji (w odróżnieniu od trybu wznowienia postępowania) nie jest – jak już wskazano – konieczne dokonywanie oceny wpływu powstałego naruszenia na wynik sprawy. Naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego nie może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji tylko wówczas, gdy nie spełnia przesłanek określonych przez ustawodawcę (lub gdy pomimo wystąpienia naruszeń, wystąpią jednocześnie przesłanki negatywne, co jednak mogłoby skutkować np. stwierdzeniem wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa). Nie należy automatycznie utożsamiać naruszenia przepisów o istotnym wpływie na wynik sprawy z naruszeniem dającym podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, albowiem – w przypadku podstawy odnoszącej się do rażącego naruszenia prawa – nawet jeżeli naruszenie przepisów postępowania ma istotny wpływ na wynik sprawy, ale nie ma cech rażącego naruszenia prawa, to nie może stanowić podstawy dla stwierdzenia nieważności decyzji¹³⁷⁹. Rażące naruszenie prawa nie jest bowiem takim naruszeniem, które polega na niewłaściwym zastosowaniu przepisu w sytuacji, gdy uchylenie decyzji może nastąpić tylko przy ocenie wpływu tego naruszenia na wynik sprawy¹³⁸⁰. Chodzi o spełnienie konkretnych przesłanek pozwalających na stwierdzenie nieważności decyzji wobec rażącego naruszenia prawa, natomiast wpływ naruszenia na wynik sprawy w tym przypadku nie jest jedną z nich. A przecież P. Daniel wskazał również, że sytuacja, gdy postępowanie wyjaśniające w ogóle nie zostało przeprowadzone może stanowić także przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji, co czyni okoliczność wpływu na wynik sprawy okolicznością całkowicie irrelevantną.

R. Suwaj omawiając naruszenia prawa w postępowaniu dowodowym nawiązał do uchybień mogących mieć wpływ na treść decyzji administracyjnych. Wśród nich wymienił

¹³⁷⁸ P. Daniel, *Naruszenie przepisów...*, Wrocław 2013, s. 272.

¹³⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2467/13, CBOSA.

¹³⁸⁰ M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2020, art. 156, pkt III, lit. C, pkt 7.

uchybień formalne (procesowe) i materialne¹³⁸¹. Jako że do postępowania dowodowego zastosowanie będą miały w większej mierze przepisy regulujące sam przebieg procedury (przepisy proceduralne), w tym właśnie art. 10 k.p.a., naruszenia w tej sferze będą raczej dawały podstawę do wznowienia postępowania, nie zaś do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Jak zauważył R. Suwaj, uchybień materialne odnoszą się do wadliwego zastosowania przepisów prawa materialnego, o czym nie można mówić w przypadku zasady czynnego udziału strony¹³⁸². W wyroku WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 roku, sygn. akt V SA/Wa 1584/19, bazującym na dorobku doktryny, jednoznacznie wskazano, że „naruszenie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu stanowi podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie o wznowienie postępowania, niezależnie od tego czy miało wpływ na treść decyzji”¹³⁸³. Natomiast „naruszenie prawa nie powoduje uchylenia aktu administracyjnego, gdy wystąpi w postaci rażącej, albowiem wówczas stwierdza się nieważność decyzji lub postanowienia”¹³⁸⁴. Podkreślić należy, że rażące naruszenie prawa nie zawsze (choć w większości) odnosi się do prawa materialnego. Naruszenie prawa procesowego w formie rażącego naruszenia prawa dającego podstawę dla stwierdzenia nieważności decyzji jest co prawda rzadkością, ale występuje. Należy również zwrócić uwagę na takie uchybień organów administracji publicznej w sferze postępowania dowodowego, które – choć są naruszeniami – nie stanowią rażących naruszeń prawa. Przykładem jest chociażby naruszenie procedury co do wszechstronnego oraz prawidłowego rozważania materiału dowodowego, które nie jest rażącym naruszeniem prawa, a co wskazał NSA w wyroku z dnia 27 maja 2020 r. (sygn. akt I OSK 121/19)¹³⁸⁵ lub chociażby zaniechanie rozprawy administracyjnej i dowodu z opinii biegłego w przypadku braku oczywistości wykładni prawa materialnego, a co zauważył NSA w wyroku z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 713/18¹³⁸⁶.

Podsumowując powyższe przyjąć należy, że najbardziej właściwym trybem usuwania wadliwości rozstrzygnięć wydanych w ogólnym postępowaniu administracyjnych, związanych z zasadą z art. 10 k.p.a. i postępowaniem dowodowym

¹³⁸¹ R. Suwaj, *Naruszenie prawa...*, Ostrołęka 2005, s. 255.

¹³⁸² Ibidem, s. 255.

¹³⁸³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt V SA/Wa 1584/19, CBOSA, tak zgodnie z poglądem A. Matana [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 131.

¹³⁸⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 658/12, CBOSA.

¹³⁸⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 121/19, CBOSA, gdzie NSA powołał się na ugruntowane w doktrynie oraz judykaturze stanowisko co do braku kwalifikowania naruszeń procedury administracyjnej w zakresie wszechstronnego oraz prawidłowego rozważania zebranego w sprawie materiału dowodowego jako rażącego naruszenia prawa.

¹³⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 713/18, CBOSA.

jest właśnie tryb wznowienia postępowania. Stwierdzenie nieważności decyzji w takich przypadkach poczytywać raczej należy jako rzadkość, albowiem służy ono usuwaniu wad tkwiących w samej decyzji, podczas gdy art. 10 k.p.a. jest przepisem prawa procesowego i jego najczęstszych naruszeń w postępowaniu dowodowym należy poszukiwać w samym przebiegu procedury administracyjnej. Na przytoczenie zasługuje w tym kontekście stanowisko B. Adamiak, zgodnie z którym wady nieważnościowe skutkują albo powstaniem stosunku prawnego ułomnego, albo brakiem powstania stosunku prawnego w ogóle. Tkwia one w samej decyzji, co powoduje albo nieprawidłowość skutków prawnych, albo bezskuteczność decyzji administracyjnej. Zdaniem wspomnianej autorki nie są to wady z istoty proceduralne, gdyż tego typu wadom właściwy jest tryb wznowienia postępowania, co jednak nie oznacza, że wady materialnoprawne nie mogą zbiegać się z rażącymi wadami proceduralnymi¹³⁸⁷. Niemniej jednak zauważyć raz jeszcze należy, że przecież rażące naruszenie prawa (będące podstawą dla stwierdzenia nieważności decyzji) może być, choć wyjątkowo rzadko, rażącym naruszeniem przepisów prawa procesowego i w takiej sytuacji wada będzie miała właśnie charakter procesowy, choć spowoduje wadliwość samej decyzji administracyjnej. Założenie jakoby wady tkwiące w decyzji administracyjnej zawsze miały charakter materialnoprawny jest założeniem błędnym.

Na koniec zauważyć należy, że w uwagach wstępnych niniejszego rozdziału wskazano, iż ostateczne decyzje administracyjne obarczone kwalifikowanymi postaciami naruszenia prawa podlegają albo procedurze stwierdzenia ich nieważności, albo wznowienia postępowania. Chociaż użycie spójnika „albo” było w tym przypadku celowe (oceniamy naruszenia jako te będące podstawą wznowienia postępowania albo jako te będące podstawą stwierdzenia nieważności decyzji), to jednak pomimo istnienia powszechnego przekonania o niekonkurencyjności trybu wznowienia postępowania z trybem stwierdzenia nieważności, można spotkać się z poglądami odrębnymi. M. Bogusz omawiając przedmiotową kwestię wskazał na istnienie tzw. trudnych przypadków, uzasadniających rozważenie słuszności tezy o rozłączności omawianych trybów¹³⁸⁸. Zdaniem wspomnianego autora choć powszechnie przyjęta koncepcja rozłączności zakresu podstaw wznowienia postępowania z podstawami uzasadniającymi stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej co do zasady

¹³⁸⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, art. 156, pkt I, ppkt 6.

¹³⁸⁸ M. Bogusz, *Problem rozłączności zakresów podstaw wznowienia postępowania administracyjnego i stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w świetle kodeksu postępowania administracyjnego (uwagi na marginesie tzw. trudnego przypadku)* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Lex 2019.

się sprawdza, to jednak nie znajduje ona zastosowania w sytuacji, gdy pomimo istnienia podstaw do wznowienia postępowania (wobec oczywistego naruszenia przepisów proceduralnych), nie istnieje możliwość wzruszenia decyzji z uwagi na upływ czasu. Zdaniem M. Bogusza aprobatą koncepcji rozłączności trybów w takiej sytuacji uniemożliwiłaby „przywrócenie stanu praworządności”, w związku z czym należałoby rozważyć możliwość zakwalifikowania konkretnych podstaw wznowieniowych jako podstaw pozwalających na stwierdzenie nieważności wadliwej decyzji administracyjnej¹³⁸⁹. Dodatkowo brak zakazu ustawodawcy co do zbiegu podstaw obu omawianych trybów uzasadniałby przyjęcie koncepcji ich krzyżowania się, szczególnie w tak wyjątkowych sytuacjach jak ta opisana przez powołanego autora¹³⁹⁰. Zaprezentowany pogląd jest słuszny. Przyjmowanie koncepcji rozłączności trybów w przypadku, gdy zastosowanie trybu teoretycznie właściwego jest niemożliwe, a jedyne dopuszczalne rozwiązania nie prowadzą do pożądaných skutków w państwie prawa byłoby po prostu sprzeczne z gwarancjami zapewnianymi nie tylko przez normy administracyjne, ale także przez samą Konstytucję RP. Jeżeli wartości przewidziane w Konstytucji RP i zagwarantowane jednostkom nie mogą uzyskać dostatecznej ochrony tylko przez wzgląd na wypracowane koncepcje, to oznacza, że koncepcje te albo są zupełnie niewłaściwe (czego nie można powiedzieć w odniesieniu do rozłączności omawianych trybów, bo przecież w znacznej części przypadków założenie to się sprawdza), albo nie są właściwe w odniesieniu do wszystkich przypadków. Należy dojść do wniosku, że dokonane naruszenia i ich skutki muszą być ujmowane szeroko – zarówno w kontekście wpływu na samą procedurę, jak i wpływu na sytuację administracyjnoprawną jednostki, której dotyczy wadliwa decyzja administracyjna (przy czym tak naprawdę najistotniejsza jest kwestia rozstrzygnięcia). Jeżeli sytuacja administracyjnoprawna jednostki ulega znacznemu pogorszeniu, jeżeli poza naruszeniem fundamentalnych zasad procedury administracyjnej istnieje jeszcze uzasadnione podejrzenie naruszenia innych, istotnych dla praworządnego państwa zasad (np. naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych)

¹³⁸⁹ M. Bogusz, *Problem rozłączności...*, Lex 2019.

¹³⁹⁰ Ibidem. Zauważyć należy, że M. Bogusz oparł swoje rozważania na stanie faktycznym, w którym strona od 20 lat zamieszkiwała w lokalu kwaterunkowym i dopiero w momencie podjęcia starań o wykup tego lokalu dowiedziała się o wydaniu wobec niej decyzji o cofnięciu przydziału. Strona ta – pomimo istnienia w obrocie prawnym decyzji cofającej przydział lokalu – zamieszkiwała w lokalu. Przez ten czas nikt jej nie eksmitował, a sama strona nie miała świadomości o jakimkolwiek postępowaniu i o braku tytułu prawnego do zajmowanego przez nią lokalu. Wobec braku udziału strony w postępowaniu administracyjnym bez jej winy, ziściły się przesłanki do wznowienia postępowania w sprawie. Teoretycznie, albowiem jednocześnie doszło do upływu 5-letniego terminu umożliwiającego uchylene decyzji dotkniętej taką wadą. Zdaniem M. Bogusza samo stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa nie cofnęłoby dotkliwych dla strony skutków i nie przywróciłoby w sprawie stanu zgodnego z prawem. Z poglądem tym nie sposób się nie zgodzić – utrzymywanie w obrocie prawnym tak wadliwej decyzji nie stanowiłoby niczego innego jak tylko przyzwolenia do utrzymywania stanu niezgodnego z prawem, dodatkowo prowadzącego do wyraźnego pokrzywdzenia jednostki.

i sama sytuacja, która spotkała stronę w postępowaniu administracyjnym oraz wydana względem tej strony decyzja administracyjna są nie do zaakceptowania w świetle prawa (a często też w odczuciu człowieka), to nie powinno się wychodzić z założenia, że takie decyzje nie mogą być eliminowane z obrotu prawnego w jednym trybie tylko przez wzgląd na wystąpienie przesłanek negatywnych w trybie innym. I chociaż omawiany powyżej pogląd dotyczył naruszenia zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym *in genere* (a nie w postępowaniu dowodowym), to przyjąć należy, że te same reguły powinny odnosić się do naruszeń tytułowej zasady na każdym etapie postępowania. Życie jest przecież znacznie bogatsze niż paradygmaty prawa administracyjnego.

ZAKOŃCZENIE

Zasada czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym ma szczególne znaczenie w postępowaniu dowodowym, a jej naruszenie na tym etapie postępowania jurysdykcyjnego pociąga za sobą mnogie skutki procesowe. Dokonana w niniejszej pracy analiza potwierdziła, że nie można oddzielić zasady z art. 10 k.p.a. od uczestnictwa strony ogólnego postępowania administracyjnego w postępowaniu dowodowym. To dzięki obowiązkom nałożonym na organy administracji publicznej w oparciu o omawianą zasadę możliwe jest właściwe zrealizowanie drugiego z etapów stosowania prawa (mającego miejsce w postępowaniu wyjaśniającym), a kolejno dokonanie wstępnej subsumpcji. Tylko przy należyście ustalonym stanie faktycznym można wydać prawidłowe rozstrzygnięcie w sprawie. Natomiast to, czy stan sprawy ustalony został w sposób prawidłowy zależy przede wszystkim od tego, co zostało zapewnione stronie postępowania toku postępowania dowodowego i czy miała ona szansę skorzystać ze swoich ustawowych uprawnień. Prowadzona w ramach niniejszej pracy analiza doprowadziła do zobrazowania konstrukcji prawnej tytułowej zasady. Z konstrukcji tej jasno wynika, że to organ administracji publicznej – jako adresat bezpośredni art. 10 k.p.a. – ma obowiązek zagwarantować stronie postępowania możliwość realizacji uprawnień związanych z zasadą czynnego udziału strony (zapewnić jej odpowiednie warunki procesowe), a strona postępowania – jako adresat pośredni tytułowej zasady – z uprawnień tych może skorzystać.

Głównym problemem w niniejszej pracy było ustalenie, czy w k.p.a. ustawodawca przewidział regulacje procesowe, które miałyby zastosowanie w postępowaniu dowodowym, które wywodziłyby się z zasady czynnego udziału strony i zasadę tę konkretyzowały, a kolejno – po ustaleniu tychże regulacji – odpowiednie ich pogrupowanie (zastosowanie typologii o właściwym podziale). Jak się okazało, uprawnienia takie istnieją, ale z uwagi na dzielące je różnice, nie mogły zostać pogrupowane wedle innego klucza niż klucz treściowy. Powyższe potwierdziło doniosłość prawną zasady z art. 10 k.p.a., którą ustawodawca po prostu „rozproszył” po całej procedurze administracyjnej (co jednak nie podlegało już dalszym badaniom z uwagi na określony zakres pracy, zawężony do postępowania dowodowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym). Okazało się nadto, że przedmiotowa zasada jest realizowana za pomocą szeregu innych instytucji procesowych. Jej istotny i fundamentalny charakter dla procedury administracyjnej potwierdził również fakt istnienia standardów krajowych i międzynarodowych, odnoszących się bezpośrednio (i pośrednio) do tytułowej zasady. Istnienie tych standardów oznacza, że tytułowa zasada

zawiera w sobie idee bliskie wielu państwom, powszechnie aprobowane i niezbędne dla prawidłowo prowadzonego postępowania administracyjnego. W trakcie dokonywanej analizy pojawiły się również problematyczne zagadnienia prawne dotyczące ograniczeń zastosowania zasady czynnego udziału strony (wyłączenia z art. 10 § 2 k.p.a. oraz z art. 122d § 1 k.p.a. (w tym w związku z art. 163b § 3 k.p.a.)). Przedmiotowe kwestie zostały jednak tylko nakreślone, albowiem skupiono się na tych elementach procedury, w których przedmiotowa zasada będzie miała zastosowanie.

Niniejsza praca wykazała, że każde z analizowanych i wywodzonych z zasady czynnego udziału strony uprawnień łączy się z konkretną wiązką możliwości procesowych strony, a tym samym jest przejawem jej realnego zaangażowania w przebieg postępowania. W konsekwencji możliwość skorzystania przez stronę z przysługujących jej uprawnień jest równoznaczna z możliwością wywierania wpływu na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia poprzez wpływ na proces ustalania stanu faktycznego. Poczynione rozważania wykazały, że podjęcie (jak i niepodjęcie) konkretnych czynności przez stronę nierzadko ma istotne znaczenie dla rozpatrywanej sprawy. O ile jednak skorzystanie z uprawnień ma co do zasady charakter dobrowolny (strona może, ale nie musi z nich skorzystać, co zostało wykazane w głównej części pracy), to już stworzenie stronie adekwatnych warunków do realizacji jej praw i uprawnień przez organ administracji publicznej musi być każdorazowo rozpatrywane w kategorii obowiązku. Organ administracji publicznej nie może dobrowolnie wybierać, kiedy warunki te zostaną zapewnione, a kiedy nie. Strona musi mieć realną możliwość aktywnej partycypacji w całym postępowaniu, a przede wszystkim na etapie postępowania dowodowego, ponieważ wtedy jej uprawnienia są w zasadzie najszerze (przez co też najpełniej wpływa ona na wynik sprawy). Zapewnienie stronie odpowiednich warunków do realizacji jej praw i uprawnień spowoduje, że prowadzone postępowanie administracyjne będzie postępowaniem prawidłowym (jeżeli oczywiście nie nastąpią inne, niezwiązane z tym faktem naruszenia prawa procesowego, materialnego lub ustrojowego). *A contrario*, wszelkie uchybienia organów administracji publicznej w tym zakresie będą stanowiły naruszenia prawa.

W ramach niniejszej pracy w konsekwencji ustalono, że naruszenie art. 10 k.p.a. w ogólnym postępowaniu administracyjnym w postępowaniu dowodowym może przybierać zarówno formę zwykłego naruszenia przepisów postępowania, jak i naruszenia o charakterze kwalifikowanym, a każde z tych naruszeń może doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnej (przy czym skutek zależny jest od momentu wykrycia naruszenia, jego ciężaru gatunkowego, a w większości przypadków także od wpływu

powstałego naruszenia na wydane w sprawie rozstrzygnięcie). Jedną z istotnych kwestii dla oceny naruszeń okazał się moment ich wykrycia, albowiem w zależności od tego momentu skutki naruszenia tytułowej zasady będą się zmieniać i inny będzie tryb kontroli wydanego rozstrzygnięcia, co dokładnie wyjaśniono w ramach rozdziału VI, podrozdziału 1. Tytułem przykładu i w oparciu o wcześniejsze rozważania można stwierdzić, że jeżeli w postępowaniu administracyjnym nie zostanie w ogóle przeprowadzone postępowanie wyjaśniające i od decyzji wydanej w ramach takiego wadliwego postępowania zostanie wniesione odwołanie, to w sprawie powinna zostać wydana decyzja kasacyjna (o ile nie wystąpią przesłanki z art. 136 § 2 k.p.a. albo art. 136 § 3 k.p.a.). Jeżeli jednak decyzja wydana na skutek tak błędnie przeprowadzonego postępowania administracyjnego uzyska walor ostateczności, to jej wyeliminowanie z obrotu prawnego będzie możliwe (przy braku wystąpienia przesłanek negatywnych) poprzez stwierdzenie jej nieważności. Tak samo, jak w sytuacji, gdy strona nie zostanie poinformowana o toczącym się postępowaniu, przez co w ogóle nie weźmie w nim udziału. Jeżeli naruszenie to wyjdzie na jaw zanim decyzja uzyska walor ostateczności, powinna zostać wydana decyzja kasacyjna (o ile nie wystąpią przesłanki z art. 136 § 2 k.p.a. albo art. 136 § 3 k.p.a.). Jeżeli natomiast naruszenie zostanie wykryte już po upływie terminu do wniesienia odwołania lub ponownego rozpatrzenia sprawy, konieczne będzie wszczęcie postępowania w sprawie o wznowienie, a w następstwie powyższego uchylenie decyzji administracyjnej. Tym samym dla oceny właściwej drogi proceduralnej zawsze decydujący będzie moment wykrycia konkretnego naruszenia zasady z art. 10 k.p.a. W zależności od tego właśnie momentu możliwe będzie skorzystanie z konkretnej instytucji procesowej w ramach trybu zwykłego lub trybu nadzwyczajnego (a idąc dalej – także w ramach postępowania sadowoadministracyjnego). Każde naruszenie art. 10 k.p.a. powinno być rozpatrywane przez pryzmat okoliczności faktycznych i prawnych konkretnej sprawy.

Niniejsza praca w pełni zobrazowała zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W konkluzji potwierdzić należy, iż przewidziana w art. 10 k.p.a. zasada ma ogromne znaczenie w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Złożony charakter tytułowej zasady, szeroki zakres zastosowania i uwzględnienie jej przez ustawodawcę w pozostałych regulacjach k.p.a. doskonale obrazuje jej doniosłość prawną. Treść art. 10 k.p.a., a także ściśle powiązanych z zasadą czynnego udziału strony uprawnień, których naruszenie wiąże się z poważnymi skutkami prawnymi powinny stanowić paradygmat zarówno dla adresatów bezpośrednich, jak i pośrednich art. 10 k.p.a. z tym zastrzeżeniem, że to najczęściej adresaci bezpośredni (organy administracji publicznej)

są adresatami świadomymi. Silna protekcja praw stron w toku postępowań jurysdykcyjnych bez wątpienia może przyczynić się do polepszenia standardów tychże postępowań i w dalszej mierze przełożyć się na większą trwałość decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej. Przyjąć bowiem należy, że to właśnie organy administracji publicznej mają największy wpływ na kształt procedury, ponieważ strona – jako adresat pośredni – niejako dostosowuje się do reguł już panujących w postępowaniu, a przy braku świadomości o przysługujących jej prawach i uprawnieniach może całkowicie nie wykorzystać zagwarantowanych jej przez ustawodawcę narzędzi procesowych. Wzmocnienie ochrony praw jednostki w ogólnym postępowaniu administracyjnym (w szczególności w postępowaniu dowodowym) nie może być utożsamiane z akceptacją przewlekłości postępowania, albowiem wartości proceduralne zawsze powinny być odpowiednio wyważane. Często jednak to brak świadomości stron (powiązany z brakiem informacyjnym) powoduje powstawanie daleko idących naruszeń. A przecież zasada czynnego udziału strony jest jedną z najistotniejszych zasad dla postępowania jurysdykcyjnego. Właśnie przez wzgląd na ten fakt każdy podmiot ogólnego postępowania administracyjnego powinien zdawać sobie sprawę z powiązanych z tą zasadą uprawnień, a nieuzasadnione od niej odstępstwa w każdym przypadku uznawać należy za niedopuszczalne.

O ile jednak literalne brzmienie art. 10 k.p.a. ocenić należy pozytywnie (tak jak zresztą sam fakt istnienia omawianego przepisu, bez którego strony postępowania byłyby po prostu bierne), to jednak sposób redakcji dalszych przepisów, konkretyzujących tytułową zasadę lub do zasady tej się odnoszących okazał się kłopotliwy. Widoczny problem dostrzeżono także w rzeczywistej realizacji postulatów dotyczących czynnego udziału, bowiem nie zawsze okazały się one przestrzegane w praktyce. Choć idea przyświecająca zasadzie czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest słuszna, to jednak jej realizacja napotyka wiele trudności, nierzadko wynikających z mało życiowych i mało trafnych regulacji służących urzeczywistnieniu przedmiotowej zasady. Wynika to również z braku wprowadzania zasadniczych zmian w przepisach regulujących postępowania administracyjne tak, aby przekształcało się ono wraz z duchem czasu i aby w procedurze administracyjnej uwzględniane były narzędzia, z których korzysta się w XXI wieku. Tym samym na skutek prowadzonej w niniejszej pracy analizy uwidoczniła została potrzeba ulepszenia obowiązujących przepisów, które – co do zasady – spotkały się z krytyczną oceną. Głównymi postulatami *de lege ferenda*, wskazanymi w niniejszej pracy są: 1) zmiana art. 73 k.p.a. poprzez uproszczenie i odformalizowanie dostępu do akt sprawy administracyjnej (w tym uzyskiwania uwierzytelnionych odpisów

oraz możliwości zapoznana się z aktami sprawy w systemie teleinformatycznym) tak, aby udział strony polegający na możliwości zapoznaniu się z tymi aktami był maksymalnie ułatwiony (tak jak ma miejsce to w procedurze cywilnej), 2) zmiana art. 95 § 2 k.p.a. w taki sposób, aby możliwość uchylania pytań przez organy administracji publicznej występowała nie wówczas, gdy zadane pytanie w ocenie organu nie będzie miało istotnego znaczenia dla sprawy, ale wówczas, gdy *prima facie* nie będzie ono miało znaczenia dla sprawy (nie będzie miało z nią związku) lub będzie niestosowne, 3) zmiana art. 79a k.p.a w taki sposób, aby uwzględniał on sytuację wielości stron postępowania (np. poprzez wysyłanie informacji z art. 79a k.p.a. do podmiotu inicjującego postępowanie wcześniej niż informacji z art. 81 k.p.a. do wszystkich stron postępowania), 4) zmianę regulacji dotyczących milczącego załatwienia sprawy poprzez brak całkowitego wyłączenia zastosowania art. 10 k.p.a., a jedynie ograniczenie przepisów konkretyzujących tytułową zasadę (np. poprzez wskazanie, że strony co do zasady mają prawo brania czynnego udziału w postępowaniu, ale brak wypowiedzenia się przez nie co do materiału dowodowego nie powoduje skutków z art. 81 k.p.a.) lub co najmniej przyjęcie rozwiązań postulowanych już w doktrynie (zob. rozdział V, podrozdział 9), 5) zmiana art. 138 § 2 k.p.a. poprzez rozszerzenie regulacji o możliwość wydawania decyzji kasacyjnej, gdy ponowne rozpatrzenie sprawy byłoby konieczne z uwagi na potrzebę ochrony praworządności (przy czym ostatni z postulatów ma bardziej ogólny charakter). Poza tym za zasadniczy dla niniejszej pracy postulat uznać należy zwiększenie aktywności osób zajmujących stanowiska w organach administracji publicznej tak, aby strony postępowania nie spotykały się z ograniczeniami nieznajdującymi oparcia w prawie, a wynikającymi jedynie z od lat istniejącej i niepodatnej na zmianę praktyki.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Adamiak B., 1986, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 955, Prawo CLVI, s. 24-95.
2. Adamiak B., Borkowski J., 1996, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa.
3. Adamiak B., 2013, *Postępowanie administracyjne – dostęp strony do akt sprawy – wykonanie zdjęcia projektu budowlanego. Glosa do wyroku WSA z dnia 29 marca 2012 r., II SA/Bk 122/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, nr 12, Lex.
4. Adamiak B., 2015, *O potrzebie jednolitości koncepcji strony postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” C/1.
5. Adamiak B., Borkowski J., 2017, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa.
6. Adamiak B., Borkowski J., 2018, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa.
7. Adamiak B., Borkowski J., 2020, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.
8. Adamiak B., Borkowski J., 2021, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa.
9. Adamiak B., Borkowski J., 2021, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.
10. Adamiak B., Borkowski J., 2022, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.
11. Alexy R., 2010, *Struktura norm praw podstawowych [w:] Teoria praw podstawowych*, przeł. Kwiatkowska B., Zajadło J., Warszawa.
12. Astramowicz-Leyk T., 2009, *Międzynarodowe systemy ochrony praw i wolności człowieka*, Olsztyn.
13. Babiuch H., 2007, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy”, tom 1.
14. Banaszak B., 2002, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa.

15. Banaszak B., 2012, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis.
16. Bator A., Jabłoński M., Wojciechowski M., Wójtowicz K., 2013, *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław.
17. Bąkowski T., Żukowski K. (red.), 2016, *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa.
18. Bąkowski M., Bogusz M., Kaszubowski K., 2019, *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk.
19. Bernatt M., 2012, *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku (na tle art. 6 EKPC)*, „Państwo i Prawo”, nr 1.
20. Bierzanek R., 2005, *Źródła prawa międzynarodowego* [w:] Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa.
21. Błachut M., 2003, *Autonomia podmiotu a neutralność moralna prawa* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, Wrocław.
22. Boć J. (red.), 2007, *Prawo administracyjne*, Wrocław.
23. Bogucka I., Pietrzykowski T., 2021, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa.
24. Bogusz M., 1997, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa.
25. Bogusz M., 2008, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk.
26. Borkowski J., 1997, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra.
27. Borkowski J., 2000, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1999 r., sygn. akt II SA/Kr 1191/99, teza 3*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, nr 7-8, poz. 112.
28. Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., 2018, *Prawa człowieka*, Warszawa.
29. Buczyński T., 2009, *Przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Podatkowy”, nr 6, Lex.
30. Bujkowska O., 1984, *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa.
31. Bursztynowicz M., Sługocka M., 2020, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Lex.
32. Cała-Wacinkiewicz E., Podgórzeńska R., Wacinkiewicz D. (red.), 2011, *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Warszawa.
33. Cempura A., Kasolik A., 2016, *Metodyka sporządzania pism procesowych w sprawach karnych, cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, Lex.

34. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., 2018, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa.
35. Chauvin T., 2019/2020, *Godność człowieka jako źródło podmiotowości prawnej i granica władzy* [w:] „Kwartalnik Edukacja Prawnicza”, online: <https://www.edukacjaprawnicza.pl/godnosc-czlowieka-jako-zrodlo-podmiotowosci-prawnej-i-granica-wladzy/>.
36. Chlebny J., 2014, *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo”, nr 10.
37. Chmielewski J., 2019, *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, „Państwo i Prawo”, nr 7-8, Lex.
38. Chróścielewski W., Tarno J. P., 2002, *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa.
39. Chróścielewski W., 2002, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa.
40. Chróścielewski W., Tarno J. P., 2018, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa.
41. Cieślak Z. (red.), 2017, *Nauka administracji*, Warszawa.
42. Czubocho K., 2012, *Separatyzm etniczny w dobie praw człowieka – nowe wyzwanie dla państwa narodowego i społeczności międzynarodowej*, Toruń.
43. Daniel P., 2013, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław.
44. Dardziński P., ks. Longchamps de Bérier F., Szczucki K. (red.), 2011, *Prawo naturalne – natura prawa*, Warszawa.
45. Dauter B., 2018, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Lex.
46. Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., 2021, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex.
47. Dawidowicz W., 1962, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa.
48. Dawidowicz W., 1983, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa.
49. Dawidowicz W., 1987, *Prawo administracyjne*, Warszawa.
50. Dworkin R., 1998, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. Kowalski T., Warszawa.
51. Franchini C., 2004, *European principles governing national administration proceedings*, „Law and contemporary problems”, volume 68, nr 1.
52. Frederczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., 2018, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa.
53. Frey T., 2007, *Relacja urząd-obywatel a standardy dobrej administracji*, Warszawa.

54. Gajewski S., 2017, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*, Warszawa.
55. Gajewski S., 2017, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5A, 8A, 14 oraz działów IV i VIII A KPA*, Legalis.
56. Gałkowski T., 2007, *Prawo-obowiązek*, Warszawa.
57. Gardocka T., Sobczak J. (red.), 2008, *Dylematy praw człowieka*, Toruń.
58. Garlicki L., Zubik M. (red.), 2016, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Lex.
59. Garlicki L., Zubik M. (red.), 2016, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Lex.
60. Garlicki L., 2017, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa.
61. Gołaszewski P., 2017, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 7/4/2017 r.*, „Monitor Prawniczy”, nr 17.
62. Gronkiewicz A., 2012, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex.
63. Gronowska B., 2011, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń.
64. Grzeszczak R., Szczerba-Zawada A. (red.), 2016, *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa.
65. Grzeszczuk M., 2016, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia”, tom 25, nr 1, Lex.
66. Gregorczyk D., 2018, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa.
67. Grzesik-Kulesza M., Pastuszko G. (red.), 2017, *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki*, Rzeszów.
68. Gruszecki K., *Postępowanie dowodowe w sprawach wymierzania kar pieniężnych za zniszczenie zieleni*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 5.
69. Hauser R., Nawacki L. (red.), 2005, *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa.
70. Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), 2011, *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6*, Legalis.
71. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), 2015, *System prawa administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym. Tom 4*, Warszawa.

72. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), 2017, *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne. Tom 7*, Warszawa.
73. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), 2017, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Warszawa.
74. Hauser R., Wierzbowski M. (red.), 2018, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa.
75. Hauser R., Wierzbowski M. (red.), 2020, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.
76. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), 2020, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Warszawa.
77. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), 2020, *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. Tom 2*, Legalis.
78. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), 2020, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Legalis.
79. Hauser R., Wierzbowski M. (red.), 2021, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.
80. Hauser R., Wierzbowski M. (red.), 2023, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.
81. Hofmann H. C. H., Rowe G. C., Türk A. H., 2013, *Administrative Law and Policy of the European Union*, New York.
82. Iserzon E., Starościak J., 1964, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa.
83. Iserzon E., Starościak J., 1970, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa.
84. Izdebski H., Machińska H. (red.), 2007, *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa.
85. Izdebski H., 2011, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa.
86. Jackiewicz A., 2008, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń.
87. Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), 2019, *Prawo administracyjne*, Warszawa.
88. Jakimowicz W., Krawczyk M., Niżnik-Dobosz I. (red.), 2019, *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Lex.
89. Janowicz Z., 1978, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa-Poznań.
90. Janowicz Z., 1987, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa-Poznań.

91. Janowicz Z., 1976, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa-Poznań.
92. Janowicz Z., 1996, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Lex.
93. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., 2020, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex.
94. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., 2021, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex.
95. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., 2021, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex.
96. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., 2022, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex.
97. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., 2022, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex.
98. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., 2023, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex.
99. Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., 2024, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex.
100. Jaworska-Dębska B., Kledzik P. (red.), 2020, *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Lex.
101. Jędrzejczak M., 2012, *Koncepcje ograniczające swobodę organu w ramach uznania administracyjnego*, „Przeгляд Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny”, nr 3.
102. Kaleta K. J., Kotowski A., 2016, *Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa.
103. Kalisz A., 2007, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa.
104. Kałduński M., 2017, *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, Warszawa.
105. Kamiński M., 2006, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków.
106. Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), 2020, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom II*, Lex.
107. Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), 2020, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-6. Tom I*, Lex.
108. Kędzior A., 2018, *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, „Przeгляд Prawa Publicznego”, nr 1, Lex.
109. Kędziora R., 2012, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa.
110. Kędziora R., 2017, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa

111. Kędziora R., 2017, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.
112. Kędziora R., 2017, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa.
113. Kędziora R., 2019, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa.
114. Kępa M., Marszał M. (red.), 2016, *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław.
115. Kielkowski T., 2012, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa.
116. Kierznowski Ł., 2015, *Ograniczenie dostępu do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym na gruncie art. 74 k.p.a.*, „Studia Prawnicze i Administracyjne”, nr 14 (4).
117. Kisielewicz A., Tarno J. P. (red.), 2013, *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Lex.
118. Klat-Górska E., Mudrecki A. (red.), 2018, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk.
119. Klonowiecki W., 1938, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin.
120. Kmak M., 2018, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus”, nr 13.
121. Kmiecik B., Stępiak K. (red.), 2018, *Prawa człowieka i ich ochrona. Księga rocznicowa z okazji siedemdziesiątej rocznicy uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, tom II, Warszawa.
122. Kmiecik Z., 2000, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa.
123. Kmiecik Z., 2010, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa.
124. Kmiecik Z., 2010, *Koncepcja zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych*, „Państwo i Prawo”, nr 1, Lex.
125. Kmiecik Z. (red.), 2010, *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa.
126. Kmiecik Z., 2014, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa.
127. Kmiecik Z., 2015, *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo”, nr 11, Lex.
128. Kmiecik Z. (red.), 2017, *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa.
129. Kmiecik Z., Chróścielewski W. (red.), 2019, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa.

130. Kmiecik Z., Chróścielewski W. (red.), 2019, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex.
131. Kmiecik Z., Gajda-Durlik M. (red.), 2019, *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa.
132. Kmiecik Z., 2020, *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach, które z mocy przepisów prawa materialnego załatwiane są w sposób milczący. Glosa do wyroku NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 941/18*, „Państwo i Prawo”, nr 9, Lex.
133. Kmiecik Z., Wegner J., Wojtuń M., 2023, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex.
134. Kmiecik Z., 2008, *Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, „Prokuratura i Prawo”, nr 6.
135. Kmiecik Z., 2008, *Wypowiedzenie się strony po przeprowadzeniu dowodów w postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy”, nr 6, Legalis.
136. Kmiecik Z., 2008, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Lex.
137. Kmiecik Z., 2008, *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 2, Lex.
138. Kmiecik Z., 2008, *Wypowiedzenie się strony po przeprowadzeniu dowodów w postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy”, nr 6, Legalis.
139. Kmiecik Z., 2014, *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia”, tom 22, Lex.
140. Kmiecik Z., 2014, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa.
141. Kmiecik Z., Grzeszczuk M., Streit-Browarna E., 2016, *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius”, tom 63, nr 2.
142. Kmiecik Z., 2019, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa.
143. Kmiecik Z., 2019, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa.
144. Knysiak-Molczyk H., 2004, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Lex.

145. Knysiak-Molczyk H., 2010, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 3, Lex.
146. Knysiak-Molczyk H., 2013, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa.
147. Knysiak-Molczyk H. (red.), 2013, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, Lex.
148. Knysiak-Sudyka H. (red.), 2019, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Lex.
149. Knysiak-Sudyka H. (red.), 2019, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa.
150. Kobyłski P., 2018, *Usprawnienie postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego, Nauki Społeczne, Tom Prawniczy”, nr 21.
151. Kojder A., 2001, *Godność i siła prawa*, Warszawa.
152. Kolasa J., Kozłowski A. (red.), 2003, *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław.
153. Koncewicz T., 2010, *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa.
154. Konopczyńska P., 2019, *Milczące załatwienie sprawy w świetle zasady czynnego udziału strony postępowania administracyjnego – analiza teoretycznoprawna*, „Progress. Journal of Young Researchers”, nr 6.
155. Korczak J. (red.), 2018, *Cywilizacja administracji publicznej. Księga Jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, Warszawa.
156. Kordela M., 2014, *Zasady prawa - studium teoretycznoprawne*, Poznań.
157. Korycka-Zirk M., 2012, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa.
158. Koszowski M., 2010, *Prawo do dobrej administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 1, Lex.
159. Kotulska M., 2009/2010, *Zasady prawa i postępowania administracyjnego – pojęcie i funkcje na tle ogólnej teorii prawa i dyscyplin szczegółowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius”, tom 56/57.
160. Kwiatek B., 2020, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex.
161. Kwiecień R., 2011, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego*, Warszawa.

162. Lama D., 1998, *A human rights message*, Borås.
163. Lang J., 2013, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa.
164. Litwiński P. (red.), 2021, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Legalis.
165. Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., 2003, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa.
166. Łaszczycza G., 2007, „*Stan wyższej konieczności*” w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „*Samorząd Terytorialny*”, nr 4, Lex.
167. Łaszczycza G., 2007, „*Stan wyższej konieczności*” w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „*Samorząd Terytorialny*”, nr 4.
168. Łaszczycza G., 2008, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex.
169. Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., 2010, *Kodeks postępowania administracyjnego. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex.
170. Łaszczycza G., 2014, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex.
171. Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., 2010, *Kodeks postępowania administracyjnego. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, Lex.
172. Łaszczycza G., Matan A. (red.), 2017, *System prawa administracyjnego procesowego. Zagadnienia ogólne, Tom I*, Warszawa.
173. Łaszczycza G., Matan A. (red.), 2018, *System prawa administracyjnego procesowego. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego, Tom II, cz. 1*, Warszawa.
174. Łaszczycza G., Matan A. (red.), 2018, *System prawa administracyjnego procesowego. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego. Tom II, cz. 1*, Lex.
175. Łaszczycza G., Matan A. (red.), 2018, *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Tom II, cz. 2*, Warszawa.
176. Łaszczycza G., Matan A. (red.), 2019, *System prawa administracyjnego procesowego. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym. Tom II, cz. 5*, Warszawa.
177. Łaszczycza G., Matan A. (red.), 2021, *System prawa administracyjnego procesowego. Dynamika ogólnego postępowania administracyjnego. Tom II, cz. 4*, Lex.

178. Łaszczycza G., Matan A. (red.), 2021, *System prawa administracyjnego procesowego. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym, Tom II, cz. 3*, Warszawa.
179. Łazowski A., Ostrihansky R. (red.), 2005, *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. Urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Kraków.
180. Łętowska E., *Konstytucja i poezja*, online: <http://www.zeszytyliterackie.pl/ewa-letowska-konstytucja-i-poezja/>.
181. Majewska A., 2013, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius”, tom 60, nr 1.
182. Maroń G., 2011, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań.
183. Matan A., 2005, *Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, rok VI.
184. Matarella B. G., Chiti E. (red.), 2011, *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlin Geidelberg.
185. Matczak M., 2004, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków.
186. Mik C. (red.), 2007, *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń.
187. Mik C. (red.), 2008, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, Toruń.
188. Mik C., Gałka K. (red.), 2009, *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń.
189. Nawrot O., 2014, *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa.
190. Niewiadomski Z., Cieślak Z. (red.), 2003, *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa.
191. Niżnik-Dobosz I. (red.), 2014, *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa.
192. Nowacki J., Tobor Z., 2012, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa.
193. Nowak M. J., Olech Z., Tokarzewska-Żarna Z., Zimnicka A., 2018, *KPA Komentarz*, Warszawa.
194. Nowicki M., 2017, *Wokół konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa.
195. Opałek K., Wróblewski J., 1969, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa.

196. Ostojski P., 2017, *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań.
197. Ostojski P., 2019, *Standardy postępowania administracyjnego według ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 5.
198. Paduch A., 2021, *Dostęp do akt administracyjnych jako prawo strony*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 5 (98).
199. Piątek W., Skoczylas A., 2019, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo”, nr 1.
200. Piątek W., 2020, *Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, nr 2.
201. Pierzchała E., Woźniak M. (red.), 2010, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole.
202. Princ M., 2017, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań.
203. Przybysz P. M., 2019, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex.
204. Przybysz P. M., 2021, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex.
205. Przybysz P. M., 2021, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex.
206. Przybysz P. M., 2022, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex.
207. Przybysz P. M., 2024, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex.
208. Rabska T., Łętowski J. (red.), 1978, *System prawa administracyjnego, Tom III*, Wrocław.
209. Radwanowicz-Wanczewska J., Niczyporuk P., Kuźmich K. (red.), 2008, *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, Białystok.
210. Redelbach A., 1991, *Wpływ praw człowieka na wymiar sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXI, zeszyt 2.
211. Romaniuk M., 2015, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa.
212. Rozmaryn S., 1961, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, nr 12.
213. Rożek K., 2018, *Prawo do dobrej administracji w orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XVIII(1).

214. Sadowski Ł., 2017, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Legalis.
215. Safjan M., Bosek L. (red.), 2016, *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz art. 1-86*, Warszawa.
216. Safjan M., Bosek L. (red.), 2016, *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz art. 1-86*, Legalis.
217. Safjan M., Bosek L. (red.), 2016, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Legalis.
218. Sakowicz A. (red.), 2023, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Legalis.
219. Samonek A. (red.), 2013, *Teoria prawa między nowoczesnością a ponowoczesnością*, Warszawa.
220. Samulska K., 2017, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa.
221. Skibiński A., 2009, *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, Studia Lubuskie, Sulechów.
222. Skorupka J. (red.), 2023, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Legalis.
223. Skóra A., 2009, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa.
224. Sławińska-Tomtała E., 2020, *Udostępnianie akt w postępowaniu administracyjnym*, Legalis.
225. Sobieralski K., 2009, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław.
226. Sozański J., 2012, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Toruń.
227. Stahl M. (red.), 2019, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa.
228. Starościak J., 1969, *Prawo administracyjne*, Warszawa.
229. Suwaj R., 2005, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka.
230. Suwaj R., 2009, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Lex.
231. Symonides J., 2008, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, „Państwo i Prawo”, nr 12.
232. Szewczyk M., 2019, *Milczące załatwienie sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 5.
233. Szmyt A. (red.), 2010, *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa.
234. Szmyt A. (red.), 2016, *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa.
235. Szonert Z., 2017, *Administracja. Jej etyka i pragmatyka służbowa*, Toruń.

236. Świątkiewicz J., 2002, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa.
237. Świątkiewicz J., 2007, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa.
238. Tabaszewski R. (red.), 2013, *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, Lublin.
239. Taborowski M., 2013, *Organy administracyjne wobec pierwszeństwa prawa UE*, „Miesięcznik Samorządu Radców Prawnych. Radca Prawny, Spacer po prawie”, nr 138.
240. Taras W., 2007, *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 maja 2006 r., II OSK 831/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, nr 3, Lex.
241. Terlikowska M., 2017, *Kodeks postępowania administracyjnego. Dowody. Komentarz*, Legalis.
242. Tkacz S., 2018, *Po co prawnikom zasady prawa?*, „radca.pl. Kwartalnik Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach”, nr 1(17).
243. Tobor Z., 1998, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice.
244. Tuleja P. (red.), 2021, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex.
245. Ura E. (red.), 2001, *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów.
246. Widdershoven R., Remac M., 2013, *General Principles of Law in Administrative Law under European Influence*, „European Review of Private Law”, Volume 20.
247. Widła T., Zienkiewicz D., 2018, *Logika*, Warszawa.
248. Wierzbowski M., Kraczkowski A. (red.), 2015, *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa.
249. Wierzbowski M. (red.), 2017, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa.
250. Wierzbowski M. (red.), 2019, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa.
251. Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), 2020, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.
252. Wierzbowski M., Wiktorowska A., 2021, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.
253. Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), 2023, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.

254. Wojnowska-Radzińska J., 2019, *Dostęp cudzoziemca do akt w postępowaniu w przedmiocie zobowiązania do powrotu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1.
255. Woś T., 2000, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa.
256. Woś T., 2004, *Glosa do uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, Lex.
257. Woś T. (red.), 2015, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa.
258. Woś T. (red.), 2017, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa.
259. Wronkowska S., Ziemiński Z., 2001, *Zarys teorii prawa*, Poznań.
260. Wronkowska S. (red.), 2006, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa.
261. Wróblewski J. (red.), 1986, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa.
262. Wyrzykowski M. (red.), 2006, *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa.
263. Zacharko L., 2013, *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice.
264. Zajadło J. (red.), 2017, *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa.
265. Zdyb M., 1991, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego – studium teoretyczno-prawne*, Lublin.
266. Zieliński A., 2002, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa.
267. Zieliński A., Flaga-Gieruszyńska K. (red.), 2024, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis.
268. Ziemiński K., Jędrzejczak M. (red.), 2015, *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, Poznań.
269. Zimmermann J., 1996, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa.
270. Zimmermann J., Suwaj P. (red.), 2013, *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa.
271. Zimmermann J. (red.), 2015, *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa.
272. Zimmermann J., 2016, *Prawo administracyjne*, Warszawa.
273. Zimmermann J., 2017, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa.
274. Zirk-Sadowski M., 2011, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa.
275. Żaczekiewicz K., *Prof. Ewa Łętowska: z rozstrzygnięć sędziów powinna powstawać jedna wizja*, online: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prof-ewa-letowska-z-rozstrzygniec-sedziow-powinna-powstawac-jedna-wizja,174387.html>.

276. Żukowski L., 1999, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Lex.
277. Żukowski L., Sawuła R., 2012, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów.

Inne źródła

1. Encyklopedia Gazety Prawnej, online: www.gazetaprawna.pl/encyklopedia.
2. Słownik języka polskiego, online: <https://sjp.pwn.pl/>.
3. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, online: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/sprawa-rowerzysty-z-wadowic-rpo-przystapil-do-postepowania-10000-zl-kary-sanepid>.
4. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1183, s. 28-49).
5. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679 (druk sejmowy 3050, s. 12).

Akty prawne

KONSTYTUCJE I AKTY RANGI KONSTUCYJNEJ

1. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).
2. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r., nr 84, poz. 426 z późn. zm.).
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

ŹRÓDŁA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

1. Karta Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90 z późn. zm.).

2. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, online: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>.
3. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
4. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).
5. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2007 r., C, nr 303, s. 1 z późn. zm.), online: http://oide.sejm.gov.pl/oide/?option=com_content&view=article&id=14428&Itemid=422, której nadano moc wiążącą przez Traktat Lizboński z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009, nr 203, poz. 1569).
6. Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz. Urz. UE z 2012 r., C, nr 326, s. 313).
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych) (Dz. Urz. UE z 2016 r., L nr 119, s. 1).

USTAWY I AKTY RANGI USTAWOWEJ

1. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r., nr 36, poz. 341).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572).
3. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1550 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 320).
5. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1058).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 145).

8. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o inspekcji ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 425).
9. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 226 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1722 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 725).
12. Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 570).
13. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1188 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 266 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 37 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1047 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2383 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2512 z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 107).
21. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 566).
22. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 292).
24. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.).

25. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o agencji bezpieczeństwa wewnętrznego oraz agencji wywiadu (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 812).
26. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935).
27. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 697).
28. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1144 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 594).
30. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 190).
31. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 756 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 736).
33. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 633 z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).
35. Ustawa z dnia 10 maja 2019 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1781).

AKTY O CHARAKTERZE *SOFT LAW*

1. Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (87) 16 z dnia 17 września 1987 r., online: <https://rm.coe.int/16804eaa5c>.
2. Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, przyjęta w dniu 28 września 1997 r., online: <https://rm.coe.int/16804dec56>.
3. Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz. Urz. UE z 2011 r., C, nr 285, s. 3), online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0929%2801%29>.
4. Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, online:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805db3f4>.

5. Dział Badań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 2013, Wytoczne w zakresie stosowania artykułu 6. Prawo do rzetelnego procesu sądowego (aspekt cywilny), Strasburg, online: https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_pol.pdf.

Wykaz orzecznictwa

WYROKI TSUE

1. Wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 1999 r., sprawa E. Ciola v. L. Vorarlberg, C-244/97, online: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/c-224-97-erich-ciola-v-land-vorarlberg-wyrok-trybunalu-520204508>.
2. Wyrok TSUE z dnia 28 czerwca 2001 r., sprawa G. Larsy v. Institut National D'assurances Sociales pour Travailleurs Independants (INASTI), C-188/00, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0118>.
3. Wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2012 r., sprawa M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-277/11, online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130241&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4314622>.

WYROKI ETPCz

1. Wyrok ETPCz z dnia 12 lipca 2001 r., Ferrazzini przeciwko Włochom, skarga nr 44759/98, online: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59589>.
2. Wyrok ETPCz z dnia 24 maja 2005 r., sprawa J.S. i A.S. przeciwko Polsce, skarga nr 40732/98, online: http://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa_J.S_i_A.S._przeciwko_Polsce_skarga_nr_40732_98_z_dnia_24_maja_2005_r..pdf.
3. Wyrok ETPCz z dnia 13 marca 2018 r., sprawa MIROVNI INŠTITUT przeciwko Słowenii, skarga nr 32303/13, online: <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/orzeczenia->

[etpc/2018/MIROVNI INSTITUTE przeciwko Słowenii skarga nr 323031 wyrok z 13.03.2018 r.pdf.](#)

WYROKI TK

1. Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01 (Dz. U. z 2002 r., nr 26, poz. 265), OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 14.
2. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04 (Dz. U. z 2005 r., nr 86, poz. 744), OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49.
3. Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05 (Dz. U. z 2006 r., nr 118, poz. 812), OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 66.
4. Wyrok TK z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07 (Dz. U. z 2008 r., nr 96, poz. 619), OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 61.
5. Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07 (Dz. U. z 2008 r., nr 122, poz. 797), OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 87.
6. Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07 (Dz. U. z 2008 r., nr 229, poz. 1539), OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 178.
7. Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09 (Dz. U. z 2010 r., nr 229, poz. 1506), OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108.

POSTANOWIENIA TK

1. Postanowienie TK z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 37/08, OTK ZU 2012, nr 6A, poz. 59, Legalis 2019.

UCHWAŁY SN

1. Uchwała składu siedmiu sędziów SN, Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 lipca 1993 r., sygn. akt III AZP 8/93, OSNCAP 1994, nr 1, poz. 3.

POSTANOWIENIA SN

1. Postanowienie Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt I CZ 142/97, Legalis nr 31867.

UCHWAŁY NSA

1. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98, ONSA 1999 nr 1, poz. 6.
2. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 5 lipca 1999 r., sygn. akt OPS 16/98, CBOSA.
3. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 29 maja 2000 r., sygn. akt FPS 1/00, ONSA 2000 nr 4, poz. 138.
4. Uchwała NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r., sygn. akt FPS 6/04, ONSAiWSA 2005 nr 4, poz. 66, s. 66.
5. Uchwała NSA z dnia 8 października 2018 r., sygn. akt I OPS 1/18, ONSAiWSA 2019 nr 1, poz. 1, s. 7.

WYROKI NSA

1. Wyrok NSA z dnia 11 marca 1981 r., sygn. akt SA 272/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 19.
2. Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1981 r., sygn. akt SA/Ka 159/81, CBOSA.
3. Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 54.
4. Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 1983 r., sygn. akt I SA 355/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 40.
5. Wyrok NSA z dnia 29 marca 1984 r., sygn. akt SA/Wr 33/84, CBOSA.
6. Wyrok NSA z dnia 6 listopada 1984 r., sygn. akt I SA 508/84, CBOSA.
7. Wyrok NSA z dnia 13 lutego 1986 r., sygn. akt II SA 2015/85, CBOSA.
8. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 października 1993 r., sygn. akt V SA 250/93, ONSA 1994, nr 2, poz. 84.
9. Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1997 r., sygn. akt III SA 1795/95, CBOSA.
10. Wyrok NSA w Łodzi z dnia 2 lipca 1997 r., sygn. akt SA/Łd 3192/95, Lex nr 30821.
11. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 1998 r., IV SA 2164/97, Lex nr 43262.
12. Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 19 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 652/97, CBOSA.
13. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 sierpnia 1998 r., II SA 742/98, Lex nr 43180.
14. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 1998 r., II SA 1355/98, Lex nr 41827.
15. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 1999 r., sygn. akt III SA 979/98, Lex nr 39458.

16. Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie z dnia 15 września 1999 r., sygn. akt SA/Sz 2183/97, Lex nr 39000.
17. Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 2401/97, Lex nr 40694.
18. Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2001 r., sygn. akt SA/Rz 409/01, CBOSA.
19. Wyrok NSA z 5 października 2001 r., sygn. akt I SA 2384/99, CBOSA.
20. Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2001 r., sygn. akt II SA 2645/01, Legalis nr 66986.
21. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 maja 2005 r., II GSK 52/05, Lex nr 166076.
22. Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt OSK 1365/04, CBOSA.
23. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 831/05, CBOSA.
24. Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 293/06, CBOSA.
25. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06, CBOSA.
26. Wyrok NSA z dnia 18 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 250/07, CBOSA.
27. Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 754/07, CBOSA.
28. Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1862/07, CBOSA.
29. Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt I GSK 8/09, CBOSA.
30. Wyrok NSA z dnia 11 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 693/10, Lex nr 595477.
31. Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1560/10, CBOSA.
32. Wyrok NSA z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1351/10, CBOSA.
33. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1639/10, CBOSA.
34. Wyrok NSA z dnia 7 września 2012 r., sygn. akt II OSK 905/11, CBOSA.
35. Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 1142/11, CBOSA.
36. Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 132/12, CBOSA.
37. Wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 2679/11, CBOSA.
38. Wyrok NSA z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1082/12, CBOSA.
39. Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 1806/12, Lex nr 1449865.
40. Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 1981/12, CBOSA.
41. Wyrok NSA z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2997/12, CBOSA.
42. Wyrok NSA z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt II GSK 1125/13, CBOSA.
43. Wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II GSK 1164/13, CBOSA.
44. Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1253/13, CBOSA.
45. Wyrok NSA z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2188/13, CBOSA.
46. Wyrok NSA z dnia 2 października 2015 r., sygn. akt II OSK 148/14, CBOSA.
47. Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 933/14, CBOSA.

48. Wyrok NSA z dnia 22 października 2014 r., sygn. akt I OSK 568/13, CBOSA.
49. Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1111/14, CBOSA.
50. Wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2187/14, CBOSA.
51. Wyrok NSA z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2473/14, CBOSA.
52. Wyrok NSA z dnia 27 października 2016 r., sygn. akt I OSK 3000/14, CBOSA.
53. Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 205/15, CBOSA.
54. Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1437/16, CBOSA.
55. Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1386/15, CBOSA.
56. Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1392/16, CBOSA.
57. Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 28/16, CBOSA.
58. Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 659/16, CBOSA.
59. Wyrok NSA z dnia 28 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1921/15, CBOSA.
60. Wyrok NSA z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2700/15, CBOSA.
61. Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2772/15, CBOSA.
62. Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1048/17, CBOSA.
63. Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 999/16, CBOSA.
64. Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1098/16, CBOSA.
65. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2290/17, CBOSA.
66. Wyrok NSA z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 1918/16, CBOSA.
67. Wyrok NSA z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 1748/16, CBOSA.
68. Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1691/16, CBOSA.
69. Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2124/16, CBOSA.
70. Wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II GSK 2948/16, CBOSA.
71. Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt I GSK 3357/18, CBOSA.
72. Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 326/17, CBOSA.
73. Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 714/17, CBOSA.
74. Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II FSK 837/17, CBOSA.
75. Wyrok NSA z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1022/17, CBOSA.
76. Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1018/17, CBOSA.
77. Wyrok NSA z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 872/18, CBOSA.
78. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1444/17, CBOSA.
79. Wyrok NSA z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1646/17, CBOSA.
80. Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 1442/18, CBOSA.
81. Wyrok NSA z dnia 6 września 2019 r., sygn. akt II GSK 2833/16, CBOSA.

82. Wyrok NSA z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2701/17, CBOSA.
83. Wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2756/17, CBOSA.
84. Wyrok NSA z dnia 10 października 2019 roku, sygn. akt II GSK 528/18, CBOSA.
85. Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2876/17, CBOSA.
86. Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II GSK 770/19, CBOSA.
87. Wyrok NSA z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt II OSK 3019/17, CBOSA.
88. Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 713/18, CBOSA.
89. Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt I GSK 1679/18, Lex nr 2755041.
90. Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1667/18, CBOSA.
91. Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt I OSK 1718/18, CBOSA.
92. Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 276/19, CBOSA.
93. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 121/19, CBOSA.
94. Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 27/20, CBOSA.
95. Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1165/20, CBOSA.
96. Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 984/20, CBOSA.
97. Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1685/20, CBOSA.
98. Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. akt I OSK 2258/20, CBOSA.
99. Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2021 r., sygn. akt I OSK 3898/18, CBOSA.
100. Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. akt II OSK 2616/20, CBOSA.
101. Wyrok NSA z dnia 10 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 3504/19, CBOSA.
102. Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 2046/18, CBOSA.
103. Wyrok NSA z dnia 26 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 2488/18, CBOSA.
104. Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 2660/18, CBOSA.
105. Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 3396/18, CBOSA.
106. Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt II GSK 1878/21, CBOSA.
107. Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 456/19, CBOSA.
108. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 1042/21, CBOSA.
109. Wyrok NSA z dnia 28 września 2022 r., sygn. akt II OSK 2721/19, CBOSA.
110. Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 2510/22, CBOSA.
111. Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt II OSK 1152/20, CBOSA.
112. Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 2078/23, CBOSA.
113. Wyrok NSA z dnia 10 października 2023 r., sygn. akt II OSK 1864/23, CBOSA.

POSTANOWIENIA NSA

1. Postanowienie NSA z dnia 13 maja 2011 r., II OZ 394/11, Lex nr 795491.
2. Postanowienie NSA z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 147/12, CBOSA.
3. Postanowienie NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 964/11, CBOSA.
4. Postanowienie NSA z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1890/12, CBOSA.
5. Postanowienie NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 15 października 1990 r., sygn. akt SA/Wr 990/90, ONSA 1990, zeszyt 4, poz. 7.

WYROKI WSA

1. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2004 r., sygn. akt I SA 149/03, CBOSA.
2. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt IV SA 1677/03, CBOSA.
3. Wyrok WSA z dnia 8 grudnia 2004 r., sygn. akt IV SA 2536/03, CBOSA.
4. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2005 r., sygn. akt VI SAB/Wa 44/09, CBOSA.
5. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2005 r., sygn. akt VII Sa/Wa 969/04, CBOSA.
6. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2157/06, CBOSA.
7. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1918/06, CBOSA.
8. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Sz 1034/06, CBOSA.
9. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt II SA/Ke 344/07, CBOSA.
10. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 710/07, CBOSA.
11. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 569/07, CBOSA.
12. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 grudnia 2007 r., sygn. akt III SA/Lu 527/07, CBOSA.
13. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1713/07, CBOSA.

14. Wyrok WSA z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Go 752/07, CBOSA.
15. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 697/07, CBOSA.
16. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 417/07, CBOSA.
17. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 1020/07, CBOSA.
18. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 727/07, CBOSA.
19. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1159/07, CBOSA.
20. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 1042/08, CBOSA.
21. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 135/09, CBOSA.
22. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 września 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 304/09, CBOSA.
23. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 325/09, CBOSA.
24. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 545/09, CBOSA.
25. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 546/09, CBOSA.
26. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Gp 856/09, CBOSA.
27. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 611/09, CBOSA.
28. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 482/09, CBOSA.
29. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lipca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 743/10, CBOSA.
30. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 27/11, CBOSA.
31. Wyrok WSA z siedzibą w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 296/11, CBOSA.
32. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2011 r., sygn. akt II SAB/Kr 20/11, CBOSA.
33. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 1226/11, CBOSA.

34. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 967/10, CBOSA.
35. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 533/11, CBOSA.
36. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 999/11, CBOSA.
37. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 2448/11, CBOSA.
38. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 132/12, CBOSA.
39. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Po 182/12, CBOSA.
40. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 sierpnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 237/12, CBOSA.
41. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 658/12, CBOSA.
42. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 795/12, CBOSA.
43. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 1574/12, CBOSA.
44. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1492/12, CBOSA.
45. Wyrok NSA z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2405/11, CBOSA.
46. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1155/13, CBOSA.
47. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 693/13, CBOSA.
48. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1045/13, CBOSA.
49. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 1193/13, CBOSA.
50. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2467/13, CBOSA.
51. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 894/13, CBOSA.
52. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Rz 194/14, CBOSA.
53. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 545/14, CBOSA.

54. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 943/14, CBOSA.
55. Wyrok WSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 561/14, CBOSA.
56. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1949/15, CBOSA.
57. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/Sz 909/15, CBOSA.
58. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 701/16, CBOSA.
59. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 849/16, CBOSA.
60. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 469/16, CBOSA.
61. Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 60/16, CBOSA.
62. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 222/17, CBOSA.
63. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 847/16, CBOSA.
64. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 152/17, CBOSA.
65. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 czerwca 2017 roku, sygn. akt II SA/Łd 102/17, CBOSA.
66. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 131/17, CBOSA.
67. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 233/17, CBOSA.
68. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 979/16, CBOSA.
69. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Gd 582/17, CBOSA.
70. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 678/17, CBOSA.
71. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 352/17, CBOSA.
72. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1046/17, CBOSA.
73. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 października 2017 r., sygn. akt II SA/Go 886/17, CBOSA.
74. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1098/17, CBOSA.
75. Wyrok WSA z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 3739/15, CBOSA.

76. Wyrok WSA z Białymstoku z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. akt II SAB/Bk 94/17, CBOSA.
77. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 693/17, CBOSA.
78. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2017 roku, sygn. akt VI SA/Wa 1049/17, CBOSA.
79. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 653/17, CBOSA.
80. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 1296/17, CBOSA.
81. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Po 975/17, CBOSA.
82. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1662/17, CBOSA.
83. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 84/18, CBOSA.
84. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1254/17, CBOSA.
85. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 22/18, CBOSA.
86. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 280/18, CBOSA.
87. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 481/18, CBOSA.
88. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 633/18, CBOSA.
89. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Go 623/18, CBOSA.
90. Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 2272/17, CBOSA.
91. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 651/18, CBOSA.
92. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt I SA/Kr 1288/18, CBOSA.
93. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 1178/18, CBOSA.
94. Wyrok WSA z dnia 26 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 207/19, CBOSA.
95. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 371/19, CBOSA.
96. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 421/19, CBOSA.

97. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 257/19, CBOSA.
98. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 313/19, CBOSA.
99. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 580/19, CBOSA.
100. Wyrok WSA z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt I OSK 178/18, Lex nr 2734785.
101. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Wr 149/19, CBOSA.
102. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 października 2019 r., sygn. akt III SA/Wa 401/19, CBOSA.
103. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II SAB/Łd 65/19, CBOSA.
104. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 765/19, Lex nr 2761524.
105. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Go 183/19, CBOSA.
106. Wyrok WSA z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt I SA/Bd 736/19, CBOSA.
107. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Go 906/19, CBOSA.
108. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2322/19, CBOSA.
109. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 107/20, CBOSA.
110. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt V SA/Wa 1584/19, CBOSA.
111. Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Op 196/20, CBOSA.
112. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 202/20, CBOSA.
113. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 126/20, CBOSA.
114. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 519/20, CBOSA.
115. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2021 r., sygn. akt I SA/Wa 2827/20, CBOSA.
116. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1412/20, CBOSA.

117. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 580/21, CBOSA.
118. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 1099/21, CBOSA.

POSTANOWIENIA WSA

1. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1675/15, CBOSA.

DECYZJE ADMINISTRACYJNE

1. Decyzja SKO w Elblągu w decyzji z dnia 4 grudnia 2006 r., znak sprawy 1996/PS/06, Lex nr 202889.
2. Decyzja Małopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 24 czerwca 2020 r., znak N.906.44.2020, dostępna w: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Decyzja%20uchylaj%C4%85ca%20MPW%20IS%202024.06.2020.pdf>.