

STOSOWANIE ZASAD OGÓLNYCH KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W POSTĘPOWANIU PRZED ORGANEM WSPÓŁDZIAŁAJĄCYM

1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA WSPÓŁDZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZY WYDAWANIU DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Współdziałanie organów administracji przy rozstrzyganiu indywidualnych spraw administracyjnych w formie decyzji administracyjnej jest instytucją o charakterze tak materialnoprawnym, jak i procesowym. Przedmiotem regulacji przepisów prawa materialnego jest m.in. określenie zakresu działania organów administracji, wedle zaś trafного poglądu wyrażonego w nauce, to właśnie krzyżowanie się zakresów zadań różnych organów jest podstawową *ratio* dla nałożenia na nie obowiązku współdziałania przy wydawaniu decyzji¹. Oprócz tej ogólnej przesłanki, wywiedzionej z analizy całokształtu rozwiązań normatywnych odnoszących się do określenia zakresów zadań organów administracji, przepisy administracyjnego prawa materialnego stanowią źródło obowiązku współdziałania przy wydawaniu decyzji w konkretnych sprawach. Obowiązek ten aktualizuje się wówczas, gdy z mocy takiego przepisu organ administracji publicznej, właściwy do rozstrzygnięcia oznaczonej sprawy, przed wydaniem decyzji administracyjnej winien uzyskać stanowisko innego organu (zwanego dalej organem współdziałającym) co do jakiegoś fragmentu (aspektu) tejże sprawy, a niekiedy co do jej całokształtu. Stanowisko organu współdziałającego może przybrać różną formę. Ścisłej rzecz ujmując – przepisy prawa materialnego posługują się różnymi określeniami dla oznaczenia tego stanowiska. Do najczęściej spotykanych rozwiązań w tym zakresie zaliczyć należy przepisy przewidujące wydanie decyzji „po zasięgu-

¹ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1979, s. 38 i nast.

nięciu opinii” innego organu², „w porozumieniu” z innym organem³, „w uzgodnieniu” lub „po uzgodnieniu” z innym organem⁴, czy wreszcie „za zgodą” innego organu administracji⁵. W doktrynie procesu administracyjnego przeważa pogląd, że określenia powyższe nie są synonimami, w związku z czym wpływ stanowiska organu współdziałającego na treść decyzji administracyjnej kończącej postępowanie „główne” przedstawia się niejednolicie. Należy się zgodzić z zapatrywaniem, że wyrażenia „za zgodą”, „w (po) uzgodnieniu” i „w porozumieniu” oznaczają przypadki, gdy stanowisko organu współdziałającego jest wiążące, a tym samym determinantą wydania decyzji administracyjnej (niekiedy decyzji określonej treści) jest zbieżność woli organu właściwego do jej wydania i organu współdziałającego. Natomiast w przypadkach, gdy przepisy prawa materialnego posługują się formułą „po zasięgnięciu opinii” lub „po porozumieniu”, mamy do czynienia z niewiązącymi formami stanowiska organu współdziałającego, co oznacza, że treść decyzji kończącej postępowanie „główne” może odbiegać od poglądu wyrażonego przez ten organ. Obowiązek zasięgnięcia opinii organu współdziałającego i tu jednak jest aktualny, a uczynienie mu zadość przesądza o uznaniu za prawidłowe przeprowadzonego w sprawie postępowania⁶.

² Zob. m.in. art. 16 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia (Dz.U. Nr 114, poz. 740 ze zm.) stanowiący, że „Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po zasięgnięciu opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, jest organem właściwym do udzielenia, odmowy udzielenia, ograniczenia zakresu działalności gospodarczej lub formy usług oraz cofania koncesji na działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia” i art. 10 ustawy z dnia 14 lutego 1991 roku – Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2002 roku, Nr 42, poz. 349 ze zm.), wedle którego „Notariusza powołuje i wyznacza siedzibę jego kancelarii Minister Sprawiedliwości, na wniosek osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby notarialnej”.

³ Zob. np. art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 roku – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. Nr 1126, poz. 1381 ze zm.), który stanowi, że „Jeżeli zezwolenie (na wytwarzanie produktów leczniczych, przyp. aut.) dotyczący wytwarzania wyłącznie produktów leczniczych weterynaryjnych, właściwym do wydania, odmowy wydania i cofnięcia oraz zmian zezwolenia jest Główny Lekarz Weterynarii; decyzję tę Główny Lekarz Weterynarii wydaje w porozumieniu z Głównym Inspektorem Farmaceutycznym (...)”.

⁴ Zob. np. art. 16 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) w myśl którego „Udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin podstawowych (przez ministra właściwego do spraw środowiska lub wojewodę, stosownie do art. 16 ust. 1 i 2 tejże ustawy – dop. aut.) wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki”; zob. też art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) co do wydawania „po uzgodnieniu” z wymienionymi w pkt 1-9 tego przepisu organami decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

⁵ Zob. m.in. art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2000 roku, Nr 23, poz. 295 ze zm.), który stanowi, że „Użycie terenu cmentarnego na inny cel jest dopuszczalne pod warunkiem zachowania pamiątek wartości historycznej, archeologicznej lub artystycznej. Pamiątki te mogą być przeniesione na odpowiednie miejsce za zezwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jeżeli cmentarz lub jego część są wpisane do rejestru zabytków, użycie terenu na inny cel wymaga zgody ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego”.

⁶ M.in. J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Seria I, 1967, z. 31, s. 82; G. Łaszczyca, *Założenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 94-95 oraz C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, Nb 752, W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 140. Warto zwrócić uwagę, że zagadnienie to budzi kontrowersje i nie brak poglądów zasadniczo odbiegających od zaprezentowanego powyżej, tzn. traktujących obowiązek współdziałania przy wydawaniu decyzji jako powinność *stricto* procesową, a zarazem negujących możliwość istnienia wiążących form współdziałania; zob. m.in. A. Wró-

Postuluje się w związku z tym, by organ administracji, który nie uwzględnił opinii innego organu, wyjaśnił w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie motywy, jakimi się w tym zakresie kierował⁷. Pogląd ten jest w pełni aprobowany w orzecznictwie sądowym⁸.

Procesowy charakter instytucji współdziałania organów przy wydawaniu decyzji wiąże się z uregulowaniem w art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego⁹ ujednoliconego trybu postępowania obowiązującego w przypadkach, gdy przepisy prawa materialnego uzależniają wydanie decyzji przez organ właściwy do dokonania autorytatywnej konkretyzacji normy materialnoprawnej od zajęcia stanowiska (w formie opinii, zgody lub innej, przewidzianej przepisami prawa) przez inny organ administracji. Przepis ten ma nader istotne znaczenie, w szczególności dla ochrony interesów strony postępowania, które przed wprowadzeniem go do tekstu k.p.a.¹⁰ były jej w dużym stopniu pozbawione¹¹. Ramy niniejszego opracowania nie uzasadniają szczegółowej analizy wszystkich problemów, jakie wiążą się z treścią art. 106 k.p.a.¹², stąd też ograniczam się do wskazania kilku kwestii o charakterze podstawowym. Należy do nich z pewnością spostrzeżenie, iż uzyskanie stanowiska organu współdziałającego jest – w przypadkach prawem przewidzianych – obowiązkiem organu właściwego do wydania w sprawie decyzji. Wskazuje na to nie tylko kategorycznie sformułowany w art. 106 § 1 k.p.a. zwrot „decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska”, ale także treść art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., który zaniechanie uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu traktuje jako istotną wadliwość postępowania, uzasadniającą jego wznowienie. Zwrócenie się do organu współdziałającego o opinię lub zgodę jest obowiązkiem organu załatwiającego sprawę, nie zaś strony postępowania¹³, przy czym art. 106 § 2 k.p.a. obliuguje tenże organ nadto do poinformowania strony o tym fakcie; stanowi to gwarancję zapewnienia stronie możliwości brania czynnego udziału na etapie postępowania toczącego się przed organem współdziałającym. Dalsze regulacje zawarte w art. 106 k.p.a. odnoszą się już wprost do powinności organu współdziałającego, zobowiązując go do przedstawienia stanowiska niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu dwóch tygodni od daty doręczenia mu stosownego żądania przez organ prowadzący

bel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego z komentarzem*. Kraków 2000, s. 591 i 593, A. Wiktorowska, [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 2002, s. 153, W. Jakimowicz, *O kwestii prejudycjalnej w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2003, nr 10, s. 31–32.

⁷ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 228.

⁸ Zob. np. Uchwała Pięciu Sędziów NSA z dnia 15 lutego 1999 roku, OPK 14/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 80 oraz wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 1992 roku, III SA 852/92, „Wokanda” 1993, nr 1, s. 1.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 roku, Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

¹⁰ Nastąpiło to ustawą z dnia 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8)

¹¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, Art. 106, Nb 5.

¹² Na temat procesowych aspektów współdziałania szerzej piszę w artykule *Z problematyki współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnych*, Roczniki Administracji i Prawa, Sosnowiec 2003, s. 7–32.

¹³ Nie jest to jednak reguła bezwzględna, ponieważ przepisy szczególne ustanawiają w tym zakresie rozwiązania odmienne; zob. m.in. art. 64 ust. 4 i 5 powołanej wyżej w przypisie 4 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

postępowanie „główne” (z zastrzeżeniem, że przepisy szczególne mogą ustanawiać w tym zakresie inne terminy¹⁴), oraz odsyłając – w przypadku niezajęcia stanowiska w przewidzianym terminie – do odpowiedniego stosowania art. 36-38 k.p.a. (§ 3 i § 6 art. 106 k.p.a.). Nadto organ współdziałający może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (art. 106 § 4 k.p.a.), a stanowisko w sprawie zajmuje w drodze postanowienia, co do którego § 5 art. 106 k.p.a. przewidział możliwość uruchomienia kontroli instancyjnej, przyznając stronie prawo do wniesienia zażalenia.

1.1. CHARAKTER PRAWNY POSTĘPOWANIA PRZED ORGANEM WSPÓŁDZIAŁAJĄCYM

Źródłem kontrowersji w nauce procesu administracyjnego jest kwestia, czy w przypadku, gdy na podstawie przepisów prawa administracyjnego materialnego powstaje obowiązek współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji, prowadzone są dwa odrębne postępowania administracyjne – jedno w sprawie „głównej”, mającej być rozstrzygniętą przez organ właściwy do wydania decyzji, drugie natomiast przed organem współdziałającym – czy też to ostatnie należy widzieć raczej jako etap (stadium) postępowania „głównego”.

Okoliczność, że postępowanie w trybie art. 106 k.p.a. prowadzone jest przez właściwy organ (inny niż organ rozstrzygający daną sprawę w formie decyzji), oraz że dla przeprowadzenia go ustanowiony został odrębny termin (w k.p.a. lub przepisach szczególnych), którego nie wlicza się do terminu przewidzianego na załatwienie sprawy „głównej”, mogłaby przemawiać na rzecz poglądu o samoistości postępowania przed organem współdziałającym. W tym kontekście należy ponownie podnieść, że organ współdziałający zajmuje stanowisko w procesowej formie postanowienia, które podlega zaskarżeniu zażaleniem samoistnym, a tym samym odrębnej aniżeli decyzja kończąca postępowanie „główne” kontroli instancyjnej. Nadto kwestia prawna, której dotyczyć ma postanowienie z art. 106 § 5 k.p.a. w żadnym razie nie może zostać samodzielnie rozstrzygnięta przez organ właściwy do wydania w sprawie decyzji, ponieważ przepis art. 106 k.p.a. nie zawiera w swej treści upoważnienia dla tego organu do orzekania poza zakresem jego właściwości (chodzi tu zwłaszcza o właściwość rzeczową).

Mimo iż wskazane wyżej argumenty świadczą niewątpliwie o istnieniu daleko idących odrębności postępowania przed organem współdziałającym, nie sposób – w moim przekonaniu – mówić o jego samoistnym charakterze. Nie jest ono autonomiczne wobec postępowania w sprawie „głównej” już z tego chociażby powodu, że przesłanką jego wszczęcia i prowadzenia jest uprzednie wszczęcie (na wniosek strony lub z urzędu) postępowania administracyjnego, w którym zapaść ma decyzja załatwiająca co do istoty sprawę administracyjną, będącą jego przedmiotem, bądź w inny sposób kończąca to postępowanie. Mówiąc

¹⁴ Tak np. art. 16 § 3 ustawy – Prawo o notariacie (powołanej wyżej w przypisie 2) przewiduje miesięczny termin dla wyrażenia przez radę właściwej izby notarialnej opinii na wniosek Ministra Sprawiedliwości w toku postępowania w przedmiocie odwołania notariusza.

inaczej – pozytywną przesłanką zastosowania art. 106 k.p.a. jest zawisłość takiej sprawy administracyjnej¹⁵.

Stwierdzenie to jest doniosłe, ale samo w sobie nie pozwala ono jeszcze na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie postawione na początku niniejszego punktu. Sądzę, iż decydujące w tym zakresie znaczenie ma rozstrzygnięcie kwestii przedmiotu postępowania przed organem współdziałającym, ściślej zaś rzecz ujmując – ustalenie, czy postanowienie, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a. jest orzeczeniem zapadającym w odrębnej sprawie administracyjnej (wówczas postępowanie to miałoby „swoją” przedmiot), czy też jest to w istocie rzeczy fragment (aspekt) sprawy administracyjnej rozpatrywanej w postępowaniu „głównym”. W tym celu należy zdefiniować pojęcie „sprawa administracyjna”¹⁶. W nauce spotkać można różne ujęcia definicyjne¹⁷, przy czym w niektórych wypukla się ścisły związek, istniejący między pojęciem „sprawy administracyjnej” a mechanizmem stosowania norm administracyjnego prawa materialnego, opartym na założeniu, że przekształcenie generalnej i abstrakcyjnej normy prawnej, zawartej w ustawie lub w akcie wykonawczym do ustawy, w normę indywidualną i konkretną, następuje w drodze wydania przez właściwy organ administracji publicznej aktu stosowania prawa, tj. aktu administracyjnego – co do zasady decyzji administracyjnej – który uwalnia w stosunku do zindywidualizowanego adresata moc wiążącą normy prawnej i poprzez to skutecznie rozstrzyga o jego prawach lub obowiązkach regulowanych przepisami prawa administracyjnego materialnego. Według T. Kiełkowskiego „sprawę administracyjną można zdefiniować jako kwestię istnienia stanu faktycznego, opisanego w hipotezie normy prawnej, wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu

¹⁵ Trudności powstają w związku z przepisami szczególnymi, które przerzucają na stronę postępowania obowiązek zwrócenia się o opinię lub zgodę do innego organu niż ten, który jest właściwy do wydania decyzji, przy czym dodatkowo wymagają owego zwrócenia się przed wszczęciem postępowania w sprawie „głównej” (zob. m.in. art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lutego 1994 roku – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2000 roku, Nr 106, poz. 1126 ze zm.). W ocenie części badaczy, skoro w przypadkach tego rodzaju nie toczy się (tj. nie zostało wszczęte) postępowanie „główne”, to nie może zostać uruchomione postępowanie na podstawie art. 106 k.p.a.; m.in. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2004, s. 222. Pogląd odmienny – na tle podobnej co do istoty regulacji art. 64 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, wyrazili A. Lipiński, R. Mikosz, *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2003, str. 296. Z braku miejsca na poszerzone rozważania ograniczam się tu do stwierdzenia, że istnieją ważne powody, dla których w takich atypowych przypadkach należałoby dopuścić odpowiednie stosowanie art. 106 k.p.a.

¹⁶ Pomijając omawianie złożonej problematyki przedmiotu postępowania administracyjnego, przyjmuję, że stanowi go właśnie sprawa administracyjna. „Przedmiotem procesu administracyjnego jest konkretna sprawa indywidualnego podmiotu, w której na podstawie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących organy administrujące są władne podjąć decyzję administracyjną albo orzekając w niej o uprawnieniach i obowiązkach indywidualnego podmiotu, albo stwierdzając w niej o niedopuszczalności takiego orzekania” (J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie...*, op. cit., s. 128).

¹⁷ Jako „zindywidualizowany i skonkretyzowany spłot stosunków między danym organem administracji państwowej a daną jednostką” określa sprawę administracyjną E. Iserzon (zob. tegoż: *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo. Okólniki*, Kraków 1937, s. 22). K. Jandy-Jendrońska i J. Jendrońska przez sprawę administracyjną rozumieją „pewną konkretną sytuację życiową, w której interes indywidualny i interes społeczny mają znaleźć wyraz w formie władczego rozstrzygnięcia organu po przeprowadzeniu określonego prawem postępowania” (*System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, s. 195–196).

wydanego przez właściwy organ administrujący. Chodzi tu oczywiście o kwestię aktualną, która w danym układzie może i powinna być rozstrzygnięta, o kwestię widzianą na tle określonego stosunku administracyjnoprawnego, w ramach którego organ ma możliwość, a z reguły także obowiązek podjęcia decyzji stosowania prawa”¹⁸. Podobnie istotę sprawy administracyjnej ujmuje W. Dawidowicz, pisząc, że można ją określić jako „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żadanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem”¹⁹.

Akceptując przedstawione wyżej określenia nie sposób przyjąć, że postępowanie przed organem współdziałającym posiada swój „własny”, odrębny od postępowania prowadzonego przez organ właściwy do wydania decyzji w postępowaniu „głównym”, przedmiot, a tym samym że postanowienie tego organu jest aktem rozstrzygającym samoistną sprawę administracyjną. W żadnym bowiem razie postanowienie to nie wywiera skutku prawnego w postaci uwolnienia mocy wiążącej normy administracyjnego prawa materialnego w stosunku do strony postępowania, przy czym odnosi się to zarówno do przypadków, w których stanowisko organu współdziałającego nie jest wiążące dla organu orzekającego w sprawie „głównej”, jak i do tych, w których stanowisko to walor wiążący posiada²⁰.

Wypada więc zaaprobować wyrażony w literaturze pogląd, iż przedmiot postępowania przed organem współdziałającym nie ma bytu samoistnego. Jest on zdeterminowany przedmiotem postępowania toczącego się w sprawie „głównej”²¹. W tym sensie samo postępowanie prowadzone w trybie art. 106 k.p.a. jest w istocie etapem (fragmentem, częścią składową) postępowania, w którym ma zostać wydana decyzja załatwiająca sprawę co do istoty²², natomiast postanowienie organu współdziałającego – aktem administracyjnym rozstrzygającym sprawę o charakterze wypadkowym, incydentalnym względem sprawy „głównej”.

Sądzę, że powyższe, z konieczności ograniczone do kwestii najistotniejszych rozważania, mogą stanowić podstawę do sformułowania tezy, iż w przypadkach, w których dochodzi do współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji admini-

¹⁸ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35.

¹⁹ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 7-8.

²⁰ W literaturze przedmiotu wyrażane są poglądy kwestionujące celowość rozwiązań normatywnych, ustanawiających ścisłą zależność treści decyzji administracyjnej kończącej postępowanie „główne” od stanowiska zajętego w sprawie przez organ współdziałający w postanowieniu wydanym na podstawie art. 106 § 5 k.p.a. Podkreśla się, że ograniczona zostaje w ten sposób samodzielność organu rozstrzygającego sprawę administracyjną w zakresie orzekania; zob. m.in. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna...*, s. 76. Podzielając częściowo – z celowościowego punktu widzenia – ten krytyczny pogląd, należy się jednak zgodzić z twierdzeniem, że nie zmienia to istoty współdziałania w formach wiążących i nie może prowadzić do konkluzji, iż organ współdziałający rozstrzyga w tych przypadkach sprawę administracyjną ze skutkiem prawnym wobec strony postępowania.

²¹ Zob. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 593-594.

²² J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej...*, s. 92, C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, Nb 751. Gwoli uzupełnienia należy dodać, że za takim charakterem postępowania przed organem współdziałającym przemawia również szczególny tryb jego wszczynania – wyłączona jest bowiem w tym zakresie zarówno inicjatywa strony postępowania, jak i działanie z urzędu przez organ właściwy do zajęcia stanowiska; zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Art. 106, Nb 6.

stracyjnej, mamy do czynienia z jedną sprawą administracyjną, rozstrzyganą w oparciu o „wzbogaconą” podstawę materialnoprawną, przy czym dodatkowym elementem tejże podstawy jest norma prawa materialnego, z której w sposób wyraźny i jednoznaczny wynika kompetencja organu współdziałającego do wyrażenia stanowiska – o charakterze wiążącym lub niewiążącym – na użytek organu administracji publicznej, właściwego do załatwienia sprawy w formie decyzji. Postępowanie administracyjne, w toku którego obowiązek uzyskania stanowiska w trybie określonym w art. 106 k.p.a. ma zostać zrealizowany, jest w istocie podzielone na trzy etapy, bo najpierw musi ono zostać wszczęte (na wniosek strony lub z urzędu) przed organem powołanym do wydania decyzji, następnie tenże organ zwraca się do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska, a organ współdziałający, przed wydaniem postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a., prowadzi postępowanie wyjaśniające lub gdy nie istnieje taka potrzeba, dokonuje innych, stosownych czynności niezbędnych do jego wyrażenia, po czym organ orzekający w sprawie „głównej”, uzyskawszy żądane stanowisko, wydaje decyzję załatwiającą ją co do istoty (niekiedy w inny sposób kończącą postępowanie). Atypowy przebieg postępowania uzasadniony jest kompleksowym, wieloaspektowym charakterem sprawy administracyjnej, której przedmiot (lub skutki rozstrzygnięcia) pozostaje w sferze zainteresowania (w znaczeniu prawnym, a zatem w zakresie działania) więcej niż jednego organu administracji. Skoro więc „rozwiązanie danego problemu nie mieści się w pełni w zakresie działania jednego podmiotu (pionu organizacyjnego), natomiast mieści się w zakresie działania dwóch lub więcej podmiotów (pionów organizacyjnych)”²³, to racjonalnym rozwiązaniem normatywnym jest zapewnienie wszystkim zainteresowanym – a przynajmniej potencjalnie zainteresowanym – organom wpływu (o niejednolitym, jak wykazałem w pkt 1. niniejszego opracowania, natężeniu) na merytoryczną treść rozstrzygnięcia, jakie ma zostać podjęte w sprawie.

2. KWESTIA STOSOWANIA PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W POSTĘPOWANIU PRZED ORGANEM WSPÓLDZIAŁAJĄCYM – WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI

Przyjęcie założenia, że postępowanie, jakie toczy się w trybie art. 106 k.p.a. przed organem współdziałającym, jest w istocie swej pomocniczym stadium (etapem, fragmentem) postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej właściwy do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej w drodze decyzji, stanowi punkt wyjścia do analizy zagadnienia, które można ująć w pytaniu o zakres stosowania przed organem współdziałającym przepisów k.p.a. o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Pytanie to rodzi się w szczególności ze względu na treść art. 106 § 4 k.p.a., w myśl którego „organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające”,

²³ S. Biernat, *Działania wspólne...*, s. 38.

ale oczywiście nie tylko z tej przyczyny, bo tak zredagowany przepis nie zobowiązuje przecież do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w każdym przypadku współdziałania. Jego przeprowadzenie będzie niezbędne wówczas, gdy organ współdziałający stwierdzi taką potrzebę, co należy odnieść do sytuacji, w których przed wydaniem postanowienia zawierającego stosowne stanowisko zajdzie konieczność przeprowadzenia określonych dowodów. W moim przekonaniu ustalenie w konkretnym postępowaniu takiej potrzeby zobowiązuje organ współdziałający do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a nie uprawnia go jedynie do tego, na co *a priori* zdaje się wskazywać wyraz „może”, użyty w cytowanym przepisie. Ale nawet gdy potrzeba taka nie zaistnieje, a zatem gdy procesowa działalność organu współdziałającego ograniczona będzie tylko do wydania postanowienia, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., problem zakresu stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym także się pojawia, aczkolwiek w mniejszym stopniu.

Pamiętać trzeba o tym, że współdziałanie organów przy wydawaniu decyzji administracyjnych zachodzi w sprawach o bardzo różnym przedmiocie, z wielu wyspecjalizowanych dziedzin administracyjnego prawa materialnego. Szczegółowe omawianie regulacji materialnoprawnych dotyczących tej problematyki nie mieści się w ramach niniejszego opracowania. Pragnę jedynie zaznaczyć, że kwestia zakresu stosowania przepisów k.p.a. w poszczególnych, rodzajowo wyodrębnionych sprawach może również i przez wzgląd na to przedmiotowe kryterium wyglądać niejednolicie. Zagadnienie to jest ściśle związane z zakresem postępowania wyjaśniającego prowadzonego (w razie potrzeby) przez organ współdziałający; można założyć, że im jest on szerszy i więcej czynności w jego ramach należy dokonać, tym szerszy może być zakres stosowanych w tej fazie przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Od razu jednak trzeba zastrzec, że nie można reguły tej uznać za bezwzględna.

Pewną specyfiką charakteryzują się przypadki współdziałania wówczas, gdy do wydania postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska powołany jest organ o strukturze kolegialnej. Okoliczność ta również wywiera wpływ na stosowanie – ale już tylko niektórych – przepisów k.p.a. w toku postępowania przed organem współdziałającym.

Każde z powyższych szczegółowych zagadnień może być przedmiotem odrębnego opracowania, niniejsze natomiast ma w założeniu charakter merytorycznie ograniczony – w tym sensie, że stanowi próbę odniesienia przepisów k.p.a. regulujących zasady ogólne postępowania administracyjnego (tj. art. 6-16 k.p.a.) do etapu postępowania toczącego się przed organem współdziałającym; mam przy tym na myśli każde takie postępowanie, niezależnie od merytorycznej treści rozstrzyganych w nim kwestii prawnych. Jednakże – jak postaram się wykazać – wnioski sformułowane w odniesieniu do stosowania zasad ogólnych k.p.a. przez organ współdziałający pozwalają, w dalszej niejako perspektywie badawczej, kształtować poglądy co do stosowania na tym etapie procesu innych przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym. W dotychczasowej literaturze przedmiotu (a także w orzecznictwie sądów administracyjnych) problem, o którym mowa, był ledwie sygnalizowany, i to w nielicznych tylko pracach. Podkreśla się w nich m.in., że organ współdziałający obciążony jest wszelkimi obowiązkami procesowymi, tak jak organ prowadzący postępowanie „główne”, w tym zwłaszcza obowiązkiem przestrzegania z urzędu swojej

właściwości²⁴. Wskazuje się na obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w tym etapie postępowania²⁵. J. Borkowski poddaje w tym kontekście dość szerokiej analizie status podmiotów na prawach strony (organizacji społecznej i prokuratora)²⁶. Podnosi się też, że prowadząc postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 106 § 4 k.p.a., a w jego ramach ustalając fakty niezbędne do zajęcia w sprawie stanowiska, organ współdziałający obowiązany jest stosować dyrektywy wynikające z art. 7 i z art. 77 k.p.a.²⁷. Poruszane są nadto kwestie bardziej szczegółowe, jak choćby problem uruchamiania procedur rektyfikacyjnych względem postanowienia organu współdziałającego (przy czym uprawnienie do złożenia wniosku o uzupełnienie tego postanowienia, sprostowanie oczywistych omyłek w nim zawartych i wykładnię jego treści przyznaje się zarówno stronie postępowania, jak i organowi właściwemu do załatwienia sprawy w formie decyzji)²⁸ czy też stosowania w postępowaniu tocącym się w trybie art. 106 k.p.a. przepisów o wyłączeniu pracownika, tzn. art. 24 i art. 26 § 1 k.p.a.²⁹. Do większości wyrażonych w tym zakresie zapatrywań – istotnych w kontekście tematu pracy – przyjdzie się oczywiście ustosunkować, w zasadzie jednak rozważania niżej prezentowane są efektem własnych analiz i zawierają własne wnioski. Część z nich być może uchodzić będzie za kontrowersyjne, ale jeśli stanie się to przyczynkiem do dyskusji nad tym aspektem problematyki współdziałania organów przy rozstrzyganiu indywidualnych spraw administracyjnych, cel opracowania zostanie osiągnięty.

3. STOSOWANIE ZASAD OGÓLNYCH K.P.A. W POSTĘPOWANIU PRZED ORGANEM WSPÓŁDZIAŁAJĄCYM

3.1. POJĘCIE I KATALOG ZASAD OGÓLNYCH K.P.A.

Nie jest współcześnie kwestionowany, tak w literaturze, jak i w orzecznictwie sądowym, wiążący charakter zasad ogólnych postępowania administracyjnego³⁰. Oznacza on, że

²⁴ C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, Nb 751.

²⁵ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 106, Nb 10.

²⁶ Tamże; zob. też uzasadnienie wyroku NSA z dnia 6 listopada 1991 r., III SA 981/91 („Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1993/1, poz. 1), uzasadnienie wyroku NSA z dnia 13 listopada 2002 r., II SA/ Ka 50/2001 (niepubl.), oraz uzasadnienie wyroku NSA z dnia 7 marca 2002 r., II SA 2938/2000 (niepubl.).

²⁷ Zob. m.in. uzasadnienie Uchwały Składu Sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r. OPS 8/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 7.

²⁸ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 140.

²⁹ NSA w uzasadnieniu Uchwały Składu Pięciu Sędziów z dnia 18 września 1995 r. VI SA 10/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 152.

³⁰ Zarówno ramy opracowania, jak i to, że problematyka zasad ogólnych postępowania administracyjnego ma bogatą literaturę, zwalnia z obowiązku szerszej prezentacji tych interesujących zagadnień. Na ten temat zob. w szczególności S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, nr 12, 887-905; A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, PiP 1975, nr 7, s. 43-56; K. Ziemiński, *Sposoby rozumienia „zasad prawa” w polskiej nauce prawa administracyjnego*, OMT 1982, nr 7, str. 17-22; tenże, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; J.P. Tarno, *Zasady ogólne K.P.A. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Studia Prawno – Ekonomiczne, t. XXXVI, 1986, s. 49-69; A. Wiktorowska, *Rola i zna-*

nie można zasad tych ujmować w kategoriach postulatów, zaleceń o prakseologicznym tylko odniesieniu czy też wskazówek o innym jeszcze charakterze, są to bowiem obowiązujące normy prawne, a wedle trafnego określenia Z. Janowicza – „podstawowe (przewodnie) reguły postępowania uznane za takie przez ustawodawcę”³¹. Aprobując taką ich istotę i rozważając prawne konsekwencje uznania określonych norm prawnych za reguły o podstawowym, zasadniczym dla postępowania administracyjnego znaczeniu, S. Rozmaryn stwierdził m.in., że są to „przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc w s p ó ł n e dla ca ł o ś c i postępowania administracyjnego. Są to zasady, które mają: a) obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania, b) stanowić wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów kodeksu. (...) znajdują one z reguły „współzastosowanie” wraz z każdym przepisem kodeksu – (...) ilekroć organy administracji w jakimkolwiek stadium postępowania (podkr. aut.) stosują przepisy kodeksu, powinny „współstosować” te zasady ogólne”³². W sposób naturalny rodzi się zatem pytanie, w jakim zakresie zasady te znajdują zastosowanie w stadium postępowania administracyjnego prowadzonym przez organ współdziałający.

Przed rozważeniem tej kwestii warto zauważyć, że katalog zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a także stosowane dla ich oznaczenia nazewnictwo przedstawia się u różnych Autorów niejednolicie³³. Można uznać, że w pewnym stopniu zróżnicowanie w tym zakresie jest pochodną przyjęcia określonej konwencji terminologicznej, a po części również interpretacji przepisów normujących zasady ogólne. Nie byłoby oczywiście ani celowe, ani też uzasadnione ustosunkowywanie się w niniejszej pracy do wyrażanych co do tego zagadnienia poglądów, poprzestając zatem na stwierdzeniu, że w oparciu o treść przepisów art. 6-16 k.p.a. oraz przy zastosowaniu terminologii używanej przez B. Adamiak³⁴ ogólne zasady postępowania administracyjnego, których stosowanie w postępowaniu przed organem współdziałającym poddane zostanie analizie, to: zasada praworządności (art. 6 i art. 7 *in principio* k.p.a.), zasada prawdy obiektywnej oraz zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa oraz zasada oddziaływania organów Państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli (art. 8 k.p.a.), zasada informowania (art. 9 k.p.a.), zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasada szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), zasada ugodowego załatwiania spraw admi-

czenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad), Studia Iuridica, XXXII/1996, s. 265-272; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000. Z orzecznictwa zob. m.in. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r.,

³¹ SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 54: „Zasady ogólne postępowania administracyjnego wyrażone zwłaszcza w art. 7-11 k.p.a. (aktualnie art. 6-16 k.p.a. – dop. aut.) są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury”.

³² Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa – Poznań 1987, s. 81.

³³ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych...*, s. 889.

³⁴ Zob. m.in. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, str. 82 i nast.; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 36 i nast.; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2001, s. 161 i nast.

³⁵ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 53.

nistracyjnych (art. 13 k.p.a.), zasada pisemności (art. 14 k.p.a.), zasada dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych oraz zasada prawa skargi na decyzje administracyjne do sądu administracyjnego (art. 16 k.p.a.). Zasady wymienione powyżej są tzw. zasadami skodyfikowanymi, ujętymi w ramy obowiązujących przepisów prawa. Dorobkiem doktryny procesu administracyjnego oraz orzecznictwa sądowego jest nadto wyodrębnienie zasady domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej³⁵ oraz zasady swobodnej oceny dowodów³⁶. Zatem i nad obowiązywaniem tych zasad w postępowaniu toczącym się w trybie art. 106 k.p.a. (co do pierwszej z nich, ściślej rzecz biorąc – w odniesieniu do postanowienia organu współdziałającego) przyjdzie się zastanowić.

Dla porządku trzeba dodać, że zawężenie pola analizy tylko do zasad ogólnych skodyfikowanych w k.p.a. (czy też – jak w dwóch wyżej wskazanych przypadkach – dających się wywieść z określonych uregulowań kodeksu) powoduje, że poza rozważaniami pozostawiam zasady ogólne systemu prawa zawarte w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁷ Odgrywają one oczywiście bardzo istotną rolę w zakresie stosowania prawa przez organy administracji publicznej, ich znaczenia nie sposób też przecenić także na gruncie prawa procesowego – ważne w tym kontekście dyrektywy wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1), zasady prawa do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu (art. 45 ust. 1) czy zasady dwuinstancyjności (art. 78)³⁸. Bogactwo problematyki z tym się wiążącej skłania jednak do omówienia jej w odrębnym opracowaniu. Z tych samych względów pominięte zostaną zasady wynikające z prawa europejskiego³⁹.

3.2. ZASADA PRAWORZĄDNOŚCI

Zasada praworządności jest skodyfikowana przede wszystkim w art. 6 k.p.a., w myśl którego „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Ta dość lapidarnie sformułowana wypowiedź normatywna ma jednak uniwersalne odniesienie, w związku z czym za truizm można uznać stwierdzenie, że wynikający z niej obowiązek działania na podstawie prawa rozciąga się również na organy współdziałające przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Przypomnieć w tym miejscu wypada, że prawną podstawę współdziałania kreuje norma materialnego prawa administracyjnego, zawarta w ustawie

³⁵ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 25 i 26; zob. też m.in. wyrok SN z dnia 17 grudnia 1993 r., III ARN 50/93 (niepubl., cyt. za: B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit. s. 52): „Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne, a ich uchylenie lub zmiana, stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie. Z tego przepisu oraz reguł dotyczących postępowań o uchyleniu bądź stwierdzeniu nieważności decyzji ostatecznych wynika, iż korzystają one z domniemania ich prawidłowości i zgodności z prawem”.

³⁶ Z. Janowicz, *Kodeks...*, op. cit., s. 61.

³⁷ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

³⁸ Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 44-50.

³⁹ A. Skóra, *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 1, s. 61-71.

lub w akcie wykonawczym do ustawy, zawsze więc wchodzi tu w grę przepis powszechnie obowiązującego prawa⁴⁰, i wówczas, gdy zaktualizuje się po stronie organu współdziałającego powinność zajęcia stanowiska w określonej sprawie administracyjnej w następstwie stosownego żądania organu właściwego do jej rozstrzygnięcia w decyzyjnej formie, organ współdziałający zobligowany będzie kompetencją tę wykonać, wypełniając w ten sposób dyspozycję normy materialnoprawnej. Ujmując rzecz od innej strony, zajęcie przez ten organ stanowiska w sytuacji, gdy obowiązek taki nie da się wywieść z przepisu prawa materialnego, nie jest „działaniem na podstawie prawa”, stanowiąc tym samym naruszenie zasady praworządności⁴¹. Tak też należałoby oceniać przypadki, w których obowiązek zajęcia stanowiska zaistniał (zaktualizował się), a organ współdziałający go nie realizuje⁴².

Organ ten jest także obciążony obowiązkiem stosowania przepisów prawa procesowego, co ma znaczenie zwłaszcza wtedy, gdy przed wydaniem postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska prowadzi postępowanie wyjaśniające, a w jego ramach dokonuje szeregu czynności procesowych.

Poza dwoma wyżej wymienionymi elementami zasady praworządności, tzn. obowiązkiem zastosowania przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego, B. Adamiak wskazuje na jeszcze jeden aspekt „działania na podstawie prawa”, a mianowicie na konieczność ustalenia przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie administracyjnej⁴³. Pogląd autorki jest trafny, tym niemniej problem owej zdolności prawnej, wzięwszy pod uwagę zarówno systematykę k.p.a., jak i przyjętą tu kolejność omawiania zagadnień objętych zakresem pracy, zostanie poddany analizie w części dotyczącej kwestii właściwości organu współdziałającego.

W tym miejscu należy natomiast wskazać na jeszcze jeden aspekt obowiązywania zasady praworządności w postępowaniu przed organem współdziałającym, związany z przyjęciem w postępowaniu administracyjnym określonego modelu stosowania prawa. Przyjmuje się w literaturze przedmiotu, że miarodajny jest tu opracowany przez J. Wróblewskiego tzw. materialny model decyzyjny stosowania prawa, na który składają się następujące etapy:

- a) ustalenie obowiązywania i stosowalności określonego przepisu prawa materialnego,
- b) ustalenie znaczenia tego przepisu w stopniu dostatecznie precyzyjnym dla potrzeb rozstrzygnięcia,
- c) uznanie za udowodnione faktów sprawy i ujęcie ich w języku stosowanego przepisu prawa materialnego,
- d) subsumpcja faktów sprawy „pod” stosowany przepis prawa materialnego,

⁴⁰ Zob. m.in. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 131 i 132.

⁴¹ Taka sytuacja zaistniałaby, np. gdyby wojewódzki konserwator zabytków dokonał uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy (art. 60 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) w odniesieniu do obszaru lub obiektu nieobjętego ochroną konserwatorską.

⁴² Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2001 r., II SA 896/2000, ONSA 2002, nr 1, poz. 38; Wyrok ten zapadł na tle stanu faktycznego, w którym rada izby notarialnej, zobowiązana na mocy art. 10 Prawa o notariacie do zaopiniowania wniosku o powołanie notariusza i wyznaczenie siedziby jego kancelarii w toku postępowania w tym przedmiocie prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości, uchylała się od wydania stosownej opinii.

⁴³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Art. 6, Nb 1.

- e) ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów sprawy na podstawie stosowanego przepisu prawa materialnego,
- f) wydanie finalnej decyzji stosowania prawa⁴⁴.

Nie ulega wątpliwości, że model ów, aczkolwiek opracowany bezpośrednio na potrzeby sądowego stosowania prawa, może zostać odniesiony do stosowania prawa przez organy administracji w postępowaniu jurysdykcyjnym, a transponując tę tezę na grunt postępowania, w toku którego z mocy norm administracyjnego prawa materialnego ma dojść do współdziałania organu właściwego do wydania w sprawie decyzji z innym organem, powołanym do zajęcia w sprawie stanowiska w trybie art. 106 k.p.a., wedle powyższego schematu przebiegać będzie proces stosowania prawa przez organ prowadzący postępowanie „główne”; jego aspektem będzie zresztą wdrożenie przez ten organ procedury współdziałania, co ujmować należy jako stosowanie normy prawa materialnego (jako źródła przedmiotowego obowiązku), jak i norm procesowych, zawartych w art. 106 § 1 i § 2 k.p.a. Nie wydaje mi się natomiast, by można było dokonać prostego przeniesienia tego modelu na grunt postępowania prowadzonego przez organ współdziałający, a już z całą pewnością nie w jego całokształcie. Sądzę, że w każdym przypadku organ współdziałający obowiązany będzie do dokonania swego rodzaju weryfikacji pierwszego spośród wyżej wymienionych elementów w zakresie istnienia własnej kompetencji do zajęcia stanowiska, bo choć obowiązek ustalenia, że w konkretnej sprawie administracyjnej zachodzi konieczność uzyskania stanowiska innego organu, ciąży na organie właściwym do jej rozstrzygnięcia⁴⁵, to przecież może się zdarzyć, że poczyni on w tym zakresie ustalenie błędne, czego konsekwencją może być uruchomienie incydentalnego postępowania na podstawie art. 106 k.p.a. w sytuacji niewynikającej z normy prawa materialnego⁴⁶. Organ, do którego wpłynęło żądanie zajęcia stanowiska, zawsze będzie więc obciążony powinnością zbadania jego zasadności, i do tego właśnie sprowadza się istota weryfikacji uprzednio dokonanego przez organ orzekający ustalenia obowiązywania normy prawa materialnego, zobowiązującej do współdziałania. Kwestia ta nierozzerwalnie wiąże się z aktualnym, również w odniesieniu do organu współdziałającego, obowiązkiem przestrzegania z urzędu swojej właściwości (art. 19 k.p.a.). Czym innym jest natomiast ustalenie obowiązywania i stosowalności tych przepisów prawa administracyjnego, które stanowić mają materialnoprawną podstawę postanowie-

⁴⁴ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 43. B. Adamiak, nawiązując do wcześniejszych w tym zakresie ustaleń J. Wróblewskiego (zob. tegoż: *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, str. 52 i nast.), pisze o czterech etapach stosowania prawa, wyodrębniając: a) ustalenie, jaka norma obowiązuje w stopniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia, b) uznanie za udowodniony fakt na podstawie określonych materiałów i w oparciu o przyjętą teorię dowodów, c) subsumpcja faktu uznanego za udowodniony pod stosowaną normę prawną, d) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 6, Nb 2.

⁴⁵ Zob. uwagi C. Martysza, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, op. cit., Nb 757, na temat kolejności dokonywanych w toku współdziałania czynności; Autor zasadnie podnosi m.in., że po wszczęciu postępowania „głównego” organ, który je prowadzi, stwierdziwszy obowiązek współdziałania, zwraca się o wymagane prawem stanowisko do organu współdziałającego.

⁴⁶ Zob. przykład podany wyżej w przypisie 41.

nia zawierającego stanowisko tego organu, ponieważ ta kwestia objęta jest jego wyłączną kompetencją. W związku z tym wyłączność tę rozciągnąć należy także na dokonywane przez organ współdziałający zabiegi interpretacyjne, zmierzające do ustalenia znaczenia stosowanego przepisu prawa materialnego (bądź przepisów o takim charakterze) w stopniu dostatecznie precyzyjnym dla potrzeb rozstrzygnięcia; oznacza to, że i drugi z wymienionych wyżej etapów stosowania prawa co do zasady będzie w analizowanym tu zakresie aktualny. Można zaryzykować stwierdzenie, że jeżeli w konkretnym przypadku organ współdziałający ma wyrazić swoje stanowisko w formie zgody na określone rozstrzygnięcie sprawy, co w praktyce sprowadza się do złożenia oświadczenia w przedmiocie akceptacji lub jej braku dla przedstawionego przez organ orzekający projektu decyzji, a jednocześnie nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 106 § 4 k.p.a., to – przy niebudzącym wątpliwości stanie prawnym – ów „interpretacyjny” etap nie będzie wchodził w grę. Procesowa aktywność organu współdziałającego sprowadzona zostanie do prostego, zredukowanego niejako o omówiony wyżej element, uczynienia użytku z kompetencji przewidzianej prawem materialnym. Pominięcie go należałoby jednak postrzegać jako wyjątek.

Ustalenie faktów sprawy, ich udowadnianie oraz subsumpcja pod stosowany *in casu* przepis prawa materialnego to etapy stosowania prawa, które będą odgrywać pierwszoplanową rolę w razie prowadzenia przez organ współdziałający postępowania wyjaśniającego w oparciu o przepis art. 106 § 4 k.p.a. Nie można jednak wykluczyć ich stosowania (przynajmniej niektórych) poza tym postępowaniem, bo przecież organ współdziałający może swe ustalenia opierać m.in. na faktach objętych notoryjnością powszechną lub urzędową (art. 77 § 4 k.p.a.)⁴⁷. Fakty takie nie wymagają dowodu, nie ma więc potrzeby ich ustalania w sformalizowanym postępowaniu wyjaśniającym ani też ich udowadniania, natomiast – co oczywiste – zawsze wymagają one „podciągnięcia” pod zakres stosowanej normy prawnej.

Ustalenie konsekwencji prawnych faktów, uznanych przez organ współdziałający za udowodnione, widzieć trzeba w innej perspektywie, aniżeli w zwyczajnym postępowaniu administracyjnym, gdzie konsekwencje te tworzą faktyczną i prawną podstawę wydania decyzji administracyjnej, która kończy postępowanie w danej instancji i na ogół załatwia co do istoty sprawę administracyjną będącą jego przedmiotem; mówiąc inaczej – stanowią one podłoże dla wydania władczego, jednostronnego, zewnętrznego aktu administracyjnego, który konkretyzuje w stosunku do indywidualnie oznaczonego adresata (bądź adresatów) prawa lub obowiązki wynikające z generalnych i abstrakcyjnych norm materialnego prawa administracyjnego. Oczywiście w podobny sposób można opisywać analogiczny mechanizm, jaki

⁴⁷ Przez **fakty notoryjnie znane** rozumie się okoliczności, zdarzenia, czynności lub stany, których znajomość jest dostępna każdemu przeciętnie rozsądnemu i posiadającemu przeciętne doświadczenie życiowe mieszkańców miejscowości, w której znajduje się siedziba organu administracji publicznej, natomiast **fakty objęte notoryjnością urzędową** to fakty, które są znane organowi administracji publicznej bądź pracownikowi tego organu z racji wykonywanych funkcji lub zajmowanego stanowiska; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 77, Nb 4. Co do pierwszej grupy faktów w literaturze podnosi się pewien, chyba nieunikniony, relatywizm w ich pojmowaniu (zob. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska: *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 325), w odniesieniu do drugich zaś podkreślić należy obowiązek organu prowadzącego postępowanie administracyjne zakomunikowania ich stronie, bo mogą być one jej nieznane (art. 77 § 4 zd. 2 k.p.a.).

stosuje organ współdziałający przy ustalaniu faktycznej i prawnej podstawy postanowienia, w którym zajmuje w określonej formie stanowisko w sprawie, ale jeśli spojrzeć na to zagadnienie przez pryzmat celu i funkcji, jakie postanowienie to ma spełniać, odmienności pomiędzy nim a decyzją są aż nadto dobrze widoczne, bo przecież, jak już stwierdziłem wyżej, postanowienie organu współdziałającego nigdy nie tworzy dla strony postępowania normy indywidualnej, nie konkretyzuje względem niej praw ani obowiązków, nie uwalnia w stosunku do niej mocy wiążącej normy administracyjnego prawa materialnego – nawet wtedy, gdy zawiera w swej treści stanowisko wiążące dla organu orzekającego w sprawie „głównej”, co więcej – samo wchodzi w skład materiału dowodowego gromadzonego w tejże sprawie. Widać więc wyraźnie, że również „wydanie finalnej decyzji stosowania prawa” (ostatni z elementów nakreślonego wyżej schematu) ma zupełnie odmienny sens w obydwu analizowanych tu przypadkach, można nawet pokusić się o konkluzję, że używanie tego określenia nie budzi żadnych zastrzeżeń w odniesieniu do decyzji administracyjnej, natomiast co do postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a. – posługiwanie się nim ma charakter konwencyonalny i musi uwzględniać jego specyficzne, wyżej omówione cechy. Jak wynika z powyższych uwag, są one uchwytne przy łącznym rozważeniu dwóch ostatnich etapów (elementów) procesu stosowania prawa przez organ współdziałający.

Z zasady praworządności wywodzony jest nie tylko obowiązek prawidłowego stosowania prawa materialnego i prawa procesowego przez organ prowadzący postępowanie administracyjne, ale także obowiązek czuwania nad zgodnością z prawem działań podejmowanych w toku procesu przez jego uczestników (przede wszystkim stronę), co w art. 7 *in principio* k.p.a. wyrażono słowami: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności (...)”. Bezspornym jest, że zapis taki nakłada na te organy także obowiązek samokontroli przestrzegania prawa⁴⁸. Sądzę, że ten aspekt zasady praworządności należy bez ograniczeń odnieść do organu współdziałającego, z tym że obowiązek kontroli przestrzegania prawa przez stronę i innych uczestników uwarunkowany jest ich aktywnością procesową na tym etapie postępowania, obowiązek samokontroli natomiast aktualny będzie w każdym przypadku współdziałania.

3.3. ZASADA PRAWDY OBIEKTYWNEJ

Zasada prawdy obiektywnej jest skodyfikowana w art. 7 k.p.a., który stanowi m.in., że „W toku postępowania organy administracji publicznej (...) podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (...)”. Jest ona zaliczana do naczelných zasad procesowych ze względu na wpływ, jaki wywiera na ukształtowanie modelu postępowania administracyjnego⁴⁹. Ma decydujące znaczenie dla rozłożenia w tym postępowaniu ciężaru dowodu poprzez nałożenie na organ, który je prowadzi, obowiązku podjęcia wszelkich kroków, niezbędnych do dokładnego wyjaś-

⁴⁸ Szerzej na ten temat zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 7, Nb 1.

⁴⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 7, Nb 6, zob. też W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 43.

nienia stanu faktycznego⁵⁰, czy – cytując znane określenie W. Dawidowicza – obowiązek „wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa”⁵¹.

Nie sposób poddawać w wątpliwość obowiązywania zasady prawdy obiektywnej w tym fragmencie postępowania administracyjnego, który toczy się przed organem współdziałającym, jeżeli na podstawie art. 106 § 4 k.p.a. prowadzi on postępowanie wyjaśniające. Pamiętać trzeba, że to postępowanie wyjaśniające prowadzone jest, gdy istnieje taka potrzeba, a zatem gdy stan faktyczny, który będzie przyjęty za podstawę postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska, nie jest pełny, nie są znane wszystkie istotne dla jego wydania okoliczności; innymi słowy, gdy istnieją luki w materiale dowodowym, jakim dysponuje organ współdziałający, bądź też materiału tego nie ma w ogóle. W takim przypadku aktualizują się dyrektywy wynikające z zasady prawdy obiektywnej, tzn. organ współdziałający w pierwszej kolejności obowiązany jest z urzędu oznaczyć istotne okoliczności wymagające udowodnienia oraz dowody, których przeprowadzenie jest niezbędne dla ich ustalenia, przy czym oznaczenie to następuje na podstawie normy prawa materialnego, będącej podstawą prawną postanowienia, w którym zajmuje on stanowisko. Ustalenie zakresu postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić niezwłocznie po otrzymaniu od organu prowadzącego postępowanie „główne” żądania, o którym mowa w art. 106 § 2 k.p.a., z tym że organ współdziałający nie jest ustaleniem tym związany i w toku postępowania wyjaśniającego władny będzie zmienić, uzupełnić lub uchylić własne postanowienia dotyczące przeprowadzania dowodów stosownie do aktualnych w tym zakresie potrzeb (art. 77 § 2 k.p.a.). Drugą dyrektywą, wywiedzioną z zasady prawdy obiektywnej, jest obowiązek organu współdziałającego przeprowadzenia z urzędu wskazanych w postanowieniu dowodowym środków dowodowych (w pełnym zakresie działa więc tutaj zasada oficjalności postępowania dowodowego), a także dowodów zawnioskowanych przez stronę postępowania, o ile wykazuje ona w tym zakresie stosowną inicjatywę, a jej wnioski dowodowe dotyczą okoliczności mających istotne znaczenie dla treści mającego zapasć rozstrzygnięcia⁵².

Opisane dyrektywy kreują określone powinności dla organu współdziałającego w każdym przypadku, gdy prowadzi on postępowanie wyjaśniające. W tym kontekście nie jest istotne,

⁵⁰ M. Wierzbowski, [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit. s. 19.

⁵¹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 108.

⁵² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 7, Nb 7 i 8; zob. też zacytowaną tam tezę wyroku NSA z dnia 26 października 1984 r., II SA 1205/84 (ONSA 1984, nr 2, poz. 98): „Z art. 7 i 77 § 1 k.p.a. wynika, że obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego ciąży na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. Nie znaczy to, że strona jest zwolniona od współudziału w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza iż nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony. Jednakże na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie do przyjęcia jest takie rozumienie koncepcji prowadzenia postępowania dowodowego, przy którym organ administracji przyjmuje całkowicie bierną postawę, ograniczając się jedynie do oceny, czy strona udowodniła fakty stanowiące podstawę jej żądania, czy nie i przerzucając w konsekwencji obowiązek wyjaśnienia sprawy na stronę”. Chyba bezdyskusyjna jest konieczność odniesienia tezy tego wyroku do postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ współdziałający.

czy stanowisko, do zajęcia którego jest on zobowiązany, będzie wiążące dla organu orzekającego, czy też nie. Te same wymogi dotyczące postępowania dowodowego będzie więc musiał organ współdziałający spełnić przed wydaniem opinii, zgody itp. Pamiętać trzeba, że postanowienie z art. 106 § 5 k.p.a. podlega, w razie wniesienia na nie zażalenia, kontroli instancyjnej, w toku której organ właściwy do rozpatrzenia zażalenia bada w szczególności, czy rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonym postanowieniu oparte jest na wyczerpująco zebranym i wszechstronnie rozpatrzonym materiale dowodowym, a zatem czy organ współdziałający uczynił zadość obowiązkom wynikającym z zasady prawdy obiektywnej (art. 106 § 5 k.p.a. w zw. z art. 141 § 1 k.p.a. i art. 144 k.p.a. w zw. z art. 136 k.p.a. oraz art. 138 § 2 k.p.a.).

Wydaje się, że jeżeli organ współdziałający nie prowadzi postępowania wyjaśniającego (wobec obiektywnego braku takiej potrzeby), a nadto nie czyni żadnych ustaleń faktycznych poza jego ramami, gdy więc jego działalność procesowa ograniczona jest do analizy przedłożonego projektu decyzji (i ewentualnie załączonych do niego materiałów) oraz – w jej rezultacie – do „prostego” złożenia w postanowieniu oświadczenia o akceptacji lub jej braku dla tego projektu, dyrektywy wynikające z zasady prawdy nie będą relewantne. Organ współdziałający ocenia wówczas projekt rozstrzygnięcia sprawy przez pryzmat celowości, zasadności itp. Sądzę jednak, że może to mieć miejsce jedynie w nielicznych przypadkach.

W ścisłym związku z realizacją zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym, w tym również w postępowaniu przed organem współdziałającym, pozostaje zasada swobodnej oceny dowodów. Nie jest ona wprawdzie ujęta w katalogu zasad ogólnych zawartego w rozdziale 2 k.p.a., ale wywodzi się ją z art. 80 k.p.a., który to przepis stanowi, że „Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona”. Organ administracji przy ustalaniu stanu faktycznego sprawy na użytek jej rozstrzygnięcia nie jest zatem skrupowany ustawową, z góry założoną oceną wartości poszczególnych dowodów, i stosownego ich wartościowania dokonuje samodzielnie, kierując się własną oceną rezultatów dowodzenia⁵³. Należy jednak pamiętać, że ocena swobodna nie jest równoznaczna z dowolnością w tym zakresie, ponieważ organ każdorazowo obowiązany jest ją przekonująco i logicznie uzasadnić⁵⁴. W literaturze sformułowano ponadto pewne reguły dokonywania oceny dowodów, mając na względzie dążenie do zapobieżenia dowolności i samowoli m.in. organów administracji. I tak wskazuje się tu na następujące reguły:

- ocena powinna opierać się na materiale dowodowym zebranym przez organ, chyba że co innego wynika z wyraźnego przepisu prawa (w postępowaniu administracyjnym przepisem takim jest art. 52 k.p.a., który reguluje instytucję tzw. pomocy prawnej),

⁵³ E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 155.

⁵⁴ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2000 r., I SA/Wr 28/98 (niepubl.), którego teza brzmi: „Organ rozpatrując materiał dowodowy nie może pominąć jakiegokolwiek dowodu, może natomiast, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.), odmówić dowodowi wiarygodności, ale wówczas obowiązany jest to uzasadnić. Pominięcie oceny określonego dowodu może budzić uzasadnione wątpliwości co do trafności oceny innych dowodów”.

- ocena zebranego materiału dowodowego powinna być wszechstronna,
- organ dokonujący oceny dowodów jest obowiązany respektować wynikające z przepisów prawa ograniczenia tej swobody (w postępowaniu administracyjnym dotyczy to dokumentów urzędowych, posiadających szczególną moc dowodową, zob. art. 76 § 1 k.p.a.),
- rozumowanie przeprowadzane w procesie dowodzenia powinno być zgodne z zasadami logiki⁵⁵.

Wypada zatem podkreślić, że ilekroć organ współdziałający przed wydaniem postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska przeprowadza określone dowody, w szczególności w ramach postępowania wyjaśniającego, obowiązany jest dokonywać ich oceny w oparciu o wskazane wyżej reguły, przy uwzględnieniu ograniczeń dotyczących dokumentów urzędowych z uwagi na ich szczególną moc dowodową. Ocena dowodów przez organ współdziałający powinna zostać uzewnętrzniona w uzasadnieniu postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska. Uzasadnienie to jest obligatoryjnym elementem postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a., ponieważ jest ono zaskarżalne zażaleniem (art. 124 § 2 k.p.a.), poza tym musi spełniać wymogi z art. 107 § 3 k.p.a., do którego odsyła art. 126 k.p.a., tzn. – w zakresie, o którym tu mowa – powinno zawierać wskazanie faktów, które organ współdziałający uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

3.4. ZASADA UWZGLĘDNIANIA INTERESU SPOŁECZNEGO I SŁUSZNEGO INTERESU OBYWATELI

Art. 7 *in fine* k.p.a. zobowiązuje organy administracji publicznej do tego, by w toku postępowania oraz przy załatwianiu sprawy miały na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na brak legalnych definicji pojęć „interes społeczny” i „słuszny interes obywateli”, co powoduje, że ich treść obowiązyany jest każdorazowo ustalać (konkretyzować) organ administracyjny na użytek rozstrzygnięcia konkretnej sprawy⁵⁶. Dokonanie takiego ustalenia jest często trudne, jednak na tym nie kończą się zadania organu rozstrzygającego sprawę, ponieważ zawsze musi on ustalić, jakiego rodzaju relacja zachodzi pomiędzy tymi dwoma interesami, tzn. czy pokrywają się one ze sobą (inaczej mówiąc, czy są identyfikowalne), czy interes indywidualny jest społecznie indyferentny, czy też może zachodzi pomiędzy nimi sprzeczność⁵⁷. Najwięcej trud-

⁵⁵ Zob. w szczególności Z. Świda-Łagiewska, *Zasada swobodnej oceny dowodów w polskim procesie karnym*, Wrocław 1983, s. 114 i nast.

⁵⁶ H. Knysiak-Molczyk przyjmuje, że „interes społeczny” to interes większej grupy ludzi, „interes indywidualny” natomiast identyfikuje z interesem strony postępowania; zob. też: *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, str. 46. Warto jednak zauważyć, że w art. 7 *in fine* k.p.a. mowa o „słusznym interesie obywateli”, a nie o „słusznym interesie strony postępowania”, co nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek uwzględniania słuszných interesów faktycznych podmiotów innych aniżeli strona; zob. szerzej B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 7, Nb 13.

⁵⁷ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 7, Nb 14.

ności stwarza oczywiście ostatnia spośród wymienionych sytuacji, zwłaszcza wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy pozostawione jest uznaniu organu administracji⁵⁸. Ugruntowany jest pogląd, że interes społeczny nie ma prymatu nad interesem indywidualnym, nie można go zawsze i bezwarunkowo stawiać ponad słusznym, opartym na prawie⁵⁹ interesem jednostki, a organ administracji nie może kierować się z góry założoną hierarchią interesów. Przeciwnie, organ ten nie może tracić z pola widzenia faktu, że dla ustawodawcy obydwa te interesy w ich abstrakcyjnym ujęciu są prawnie równorzędne⁶⁰, jeżeli zatem w konkretnej sprawie jeden z nich stawia się ponad drugim, to wybór dokonany w tym zakresie musi być konsekwencją wnikliwego, starannie przeprowadzonego wyważenia argumentów na rzecz interesu społecznego i na rzecz słusznego interesu obywateli⁶¹. Ponieważ zaś wybór ten determinuje kierunek rozstrzygnięcia zawartego w decyzji kończącej postępowanie, motywy za nim przemawiające muszą zostać szczegółowo omówione w uzasadnieniu tejże decyzji, w szczególności wtedy, gdy kierunek ten jest dla adresata decyzji negatywny⁶².

Nie sposób w tym miejscu omówić wszystkich, nader złożonych i trudnych zagadnień związanych z zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, w kontekście tematu pracy uzasadnione jest natomiast pytanie, czy do jej stosowania obowiązany jest organ współdziałający. Nie sądzę, aby można na nie odpowiedzieć w sposób jednoznaczny i zgeneralizowany. Trzeba bowiem zauważyć, że w niektórych przypadkach postanowienie organu współdziałającego ma w istocie charakter aktu administracyjnego związanego⁶³. Brak jest, w moim przekonaniu, podstaw do tego, by traktować je, w ana-

⁵⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 18 grudnia 1995 r., SA Ka/2198/94 (niepubl., cyt. za: H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 49): „W sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej nie ma podstaw do stosowania art. 7 k.p.a., który dotyczy wyważania racji interesu jednostki i interesu publicznego przy wydawaniu decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu”. Zob. też A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, op. cit., s. 138: „W wypadku (...) gdy przesłanki wydania decyzji administracyjnej są sprecyzowane w przepisach prawa materialnego, przepis art. 7 (k.p.a. – dop. aut.) w ogóle nie wchodzi w rachubę, a zatem bezprzedmiotowe jest wówczas rozważanie znaczenia pojęcia *słuszny interes obywateli*”.

⁵⁹ Słuszność interesu obywateli (a tym samym jednostki), o którym mowa w art. 7 k.p.a., jest utożsamiana z jego zgodnością z prawem. Mówi się nadto o obiektywnym rozumieniu owego interesu, co zakłada tym samym konieczność abstrahowania od subiektywnych wyobrażeń jednostek co do jego istnienia, opartych na poczuciu krzywdy i nierówności; H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 48.

⁶⁰ Por. sformułowanie art. 7 *in fine* k.p.a., gdzie wyrażenia „interes społeczny” oraz „słuszny interes obywateli” połączone są ze sobą spójnikiem koniunkcji „i”, co musi oczywiście mieć wpływ na wykładnię tego przepisu.

⁶¹ Bardzo ważny dla omawianego tu problemu jest wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181, wedle którego „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przełożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, że w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności”.

⁶² Szerzej na temat uzasadnienia decyzji uznaniowej zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 107, Nb 3.

⁶³ Dotyczy to np. opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wydawanej na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1231 ze zm.) Od pozytywnej opinii tej komisji uzależnione jest wydanie przez wójta (burmistrza,

lizowanym tu aspekcie, odmiennie od wydawania związanych decyzji administracyjnych, co pozwala wyrazić pogląd, że zasada skodyfikowana w art. 7 *in fine* k.p.a. w tym zakresie po prostu nie może znaleźć zastosowania (z przyczyn formalnoprawnych). Czy zatem inaczej kwestia ta wygląda w odniesieniu do stanowiska organu współdziałającego wyrażanego w sferze uznania administracyjnego?

Na tym tle może się zarysować pewna kontrowersja, ponieważ przepis art. 7 k.p.a. nakazuje uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli przy „załatwianiu sprawy”. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca ma tu na myśli wydanie decyzji administracyjnej, kończącej postępowanie w określonej sprawie poprzez jej załatwienie co do istoty, nawiązując w ten sposób do analogicznego pojęcia użytego w art. 104 § 1 k.p.a. Gdyby poprzestać na takim, literalnym rozumieniu art. 7 k.p.a., wówczas nie byłoby podstaw do odnoszenia sformułowanej w końcowej części tego przepisu zasady do postępowania przed organem współdziałającym i wydawanego przez ten organ postanowienia. Ale należy w tym miejscu postawić następne pytanie, a mianowicie – czy konsekwencje przyjęcia takiego poglądu byłyby do zaakceptowania? Sądzę, że nie, ponieważ sprowadzałyby się one do powstania swego rodzaju „pustki prawnej” w sensie braku normatywnych ograniczeń swobody organu współdziałającego przy formułowaniu treści postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska. Inaczej mówiąc, organ ten nie byłby obowiązany do rozważenia swego rozstrzygnięcia ani w kontekście interesu społecznego, ani też w kontekście słusznego interesu obywateli (a przynajmniej słusznego interesu strony postępowania), byłby także uwolniony od obowiązku wyważania tych interesów w sytuacji istnienia pomiędzy nimi konfliktu (sprzeczności).

Prawdą jest, że postanowienie organu współdziałającego nie rozstrzyga co do istoty sprawy administracyjnej i sprawy takiej nie kończy w danej instancji – w tym więc sensie jej nie „załatwia”. Jednakże przypomnieć należy, że niejednokrotnie stanowisko tego organu jest wiążące dla organu właściwego do wydania decyzji administracyjnej, w rzeczywistości zatem przesądza o jej treści. Przyjęcie zapatrywania opartego o literalne brzmienie art. 7 *in fine* k.p.a. doprowadziłoby w tym zakresie do absurdałnej sytuacji, w której żaden z organów współdziałających przy wydawaniu decyzji nie stosowałby omawianej zasady. Wydaje się oczywiste, że konkluzji takiej nie można zaaprobować.

W moim przekonaniu podobnie należy spojrzeć na kategorię postanowień organu współdziałającego, w których zajmuje on stanowisko niewiążące dla organu orzekającego. Tu z kolei pojawia się kwestia „obiektywnej siły argumentacji” zawartej w jego uzasadnieniu – może ona (choć nie musi) ukształtować pogląd organu orzekającego na sprawę, i w rezultacie wpłynąć na kierunek rozstrzygnięcia zawartego w decyzji administracyjnej.

Jeśli zestawimy powyższe uwagi z faktem, że w toku współdziałania każdy z organów podejmuje określone czynności jurysdykcyjne w ramach swojej właściwości, a także z wymienionymi w punkcie I.1. niniejszej pracy prawnymi przesłankami stosowania tej insty-

prezydenta miasta) zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o którym mowa w art. 18 ust. 1 tej ustawy. W sytuacji, gdy w danej gminie przekroczony jest limit punktów sprzedaży takich napojów, ustalony w drodze uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy, komisja nie może sformułować opinii pozytywnej (a tylko taka pozwala stosowne zezwolenie wydać), *ergo* – wniosek przedsiębiorcy musi zaopiniować negatywnie.

tucji, to jasnym się staje istnienie konieczności szerszego niż na gruncie art. 104 § 1 k.p.a. rozumienia pojęcia „załatwienie sprawy”, użytego w art. 7 k.p.a., a tym samym rozciągnięcia jego zakresu na „załatwienie” incydentalnej, wypadkowej „sprawy” przez organ współdziałający. Oznacza to, że obowiązywanie w postępowaniu przez ten organ prowadzonym zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli jawi się – ze wskazanym wyżej wyjątkiem dotyczącym postanowień związanych – jako bezdyskusyjne.

3.5. ZASADA POGŁĘBIANIA ZAUFANIA OBYWATELI DO ORGANÓW PAŃSTWA I ZASADA ODDZIAŁYWANIA ORGANÓW PAŃSTWA NA ŚWIADOMOŚĆ I KULTURĘ PRAWNĄ OBYWATELI

Obydwie te zasady są skodyfikowane w art. 8 k.p.a., stanowiącym, że „Organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli”⁶⁴.

Co do pierwszej z nich w literaturze przedmiotu podniesiono, że nie jest ona źródłem nowych obowiązków procesowych dla organu prowadzącego postępowanie administracyjne, a jej realizacja jest ściśle związana z prawidłowym stosowaniem przepisów proceduralnych, od zasad ogólnych poczynając, a kończąc na rozwiązaniach szczegółowych⁶⁵. Jednak, jak zauważa M. Wierzbowski⁶⁶, mimo ideologicznych przyczyn wprowadzenia jej do tekstu k.p.a., z biegiem czasu sąd administracyjny zaczął ją wykorzystywać do uchylania decyzji wydanych w wyniku postępowania, w którym organ nie naruszył żadnego z pozostałych przepisów kodeksu, ale jego postępowanie było pod innymi względami naganne. Stała się więc ta zasada samoistnym źródłem kilku istotnych wartości prawnych, jakimi powinny kierować się organy administracji w toku działalności jurysdykcyjnej. Adresatami powinności ich uwzględniania są wszystkie organy administracji, w tym także organy współdziałające przy wydawaniu decyzji. Poza obowiązkiem prawidłowego stosowania przepisów prawa procesowego (na tym polu omawiana zasada styka się z zasadą praworządności) przykładowo wymienić można następujące, wynikające z niej dyrektywy:

- w razie wątpliwości sprawy należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny⁶⁷,

⁶⁴ Zasady te omawiam łącznie w jednym punkcie, chociaż w nauce zalicza się je niekiedy do różnych kategorii zasad procesowych. J. Borkowski na przykład zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa zalicza do pochodnych zasad wyznaczających i wyrażających ideę stosowania prawa przez organy administracji, zasadę oddziaływania organów Państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli natomiast (określaną przez autora jako zasada wychowawczego wpływu na obywateli) do zasad kultury administrowania; zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie...*, op. cit., s. 163.

⁶⁵ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 8, Nb 1.

⁶⁶ M. Wierzbowski, [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 32.

⁶⁷ Wyrok NSA a dnia 23 września 1982 r., II SA 1031/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 91: „Uprawnień organu administracji, określonych w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 10. 04. 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. Nr 14, poz. 85), nie można interpretować w ten sposób, że w razie wątpliwości należy sprawę rozstrzygnąć na niekorzyść obywatela. Przeciwnie, wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli nie stoi temu

- niezmiennosc oceny interesu prawnego strony w sprawie będucej przedmiotem postępowania bez odpowiedniego uzasadnienia⁶⁸,
- niezmiennosc rozstrzygnięć organów administracji różnych instancji w tej samej sprawie, przy tym samym stanie faktycznym i prawnym⁶⁹; w kontekście istnienia instancyjnej kontroli postanowienia organu współdziałającego w sprawie zajęcia stanowiska obowiązek uwzględniania tej dyrektywy w całym postępowaniu toczącym się w trybie art. 106 k.p.a. uznać należy za bezsporny,
- zakaz antycypowania rozstrzygnięcia w sprawie poprzez udzielanie informacji co do treści mającego zapasć w przyszłości orzeczenia z uwagi na możliwość zaistnienia rozbieżności pomiędzy treścią informacji a treścią orzeczenia i spowodowania przez to negatywnych konsekwencji w sferze prawnej strony postępowania⁷⁰; zakaz ten nabiera szczególnego znaczenia, gdy stanowisko organu współdziałającego ma charakter wiążący, bo strona postępowania, otrzymując niepisane zapewnienie (np. od pracownika organu współdziałającego odpowiedzialnego za przeprowadzenie postępowania w sprawie zajęcia stanowiska), że organ ten udzieli wymaganej prawem zgody na określoną decyzję, może przecież jeszcze przed jej wydaniem poczynić pewne kroki przygotowawcze, w tym także związane z zaangażowaniem składników swojego majątku czy środków finansowych, zmierzające do stworzenia warunków dla realizacji decyzji np. uprawniającej do prowadzenia działalności gospodarczej, która w jej przekonaniu będzie dla niej pozytywna, podczas gdy następnie organ współdziałający odmówił zgody na wydanie takiej decyzji,
- zakaz pomijania twierdzeń strony, które w jej przekonaniu mają (a przynajmniej mogą mieć) istotne znaczenie dla sposobu załatwienia sprawy⁷¹; tę dyrektywę organ współdziałający winien mieć na uwadze w szczególności przy rozpatrywaniu wniosków dowodowych oraz analizie oświadczeń strony składanych w toku postępowania wyjaśniającego,

na przeszkodzie ważny interes społeczny; tylko takie postępowanie może pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa”.

⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 1985 r., SA/Gd 478/85, cyt. za: B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 8, Nb 1: „Zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach odwoławczych, na tle tego samego stanu faktycznego w tej samej sprawie, bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany, powoduje, że może nastąpić uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów Państwa oraz wpływa ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli (art. 8 k.p.a.)”.

⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1994 r., SA/Wr 98/94, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1996, nr 1, s. 11: „Zmienność rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji państwowej obu instancji w tej samej sprawie, przy tym samym stanie faktycznym i prawnym – od negatywnego poprzez pozytywne do znów negatywnego dla skarżącego – narusza wynikającą z art. 8 k.p.a. zasadę postępowania w taki sposób, aby pogłębić zaufanie do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywatela”.

⁷⁰ Zob. np. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 1994 r., V SA 1276/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 166: „Nie do pogodzenia z zasadą zaufania do państwa byłoby udzielenie obywatelowi przez organy celne informacji o treści mającej zapasć decyzji administracyjnej, od której zależy podjęcie przez niego określonej działalności powodującej zaangażowanie jego majątku, a następnie, gdy obywatel działalność taką podejmuje, wydanie decyzji o treści innej”.

⁷¹ Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 1984 r. II SA, 742/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 67: „Organ administracji, który w ogóle nie ustosunkowuje się do twierdzeń uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, uchybia swym obowiązkom wynikającym z art. 8 i 11 k.p.a.”.

- nakaz równego traktowania stron o sprzecznych interesach, sprowadzający się do obowiązku wszechstronnego rozważenia przez organ administracji interesu prawnego każdej z nich⁷²,
- nakaz respektowania reguł kultury administrowania, będący źródłem powinności stworzenia warunków organizacyjnych dla zapewnienia odpowiedniego standardu kontaktów obywateli z administracją, a przede wszystkim przestrzegania przez pracowników administracji zasad etyki w relacjach z interesantami⁷³.

Zasada pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli (art. 8 *in fine* k.p.a.), sama w sobie uchodzić może za normę nazbyt ogólnikowo ujętą, by wydedukować formy, w jakich miałyby być realizowana⁷⁴, nieuniknione jest jednak rozpatrywanie jej w łączności z zasadą informowania (art. 9 k.p.a.), w konsekwencji czego można jej treść w istotnym zakresie skonkretyzować. Organ administracji będzie zatem postępował w zgodzie z tą zasadą, udzielając stronie w toku postępowania informacji prawnej, zwłaszcza na temat przysługujących jej uprawnień procesowych i skutków skorzystania lub nieskorzystania z nich w procesie, a przede wszystkim odpowiednio starannie i przystępnie redagując uzasadnienie prawne wydanego orzeczenia. Odnosząc powyższe do organu współdziałającego – udzielanie stronie informacji prawnej wchodzi w grę wówczas, gdy rzeczywiście uczestniczy ona w tym stadium postępowania administracyjnego i w ocenie organu jest to uzasadnione brakiem stosownej wiedzy prawnej strony, jej nieporadnością itp. okolicznościami, bądź gdy strona informacji takiej zażąda. Natomiast z uwagi na obowiązek uzasadnienia postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska, organ współdziałający obowiązany będzie w każdym przypadku szczegółowo wyjaśnić znaczenie przepisów prawa materialnego, na podstawie których postanowienie to wydał (art. 106 § 5 k.p.a. w zw. z art. 124 § 2 k.p.a.).

3.6. ZASADA INFORMOWANIA

Zasadę tę wyraża art. 9 k.p.a., stanowiąc: „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 nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”.

⁷² Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 1983 r., I SA 367/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 64: „Przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa, zasadom art. 8 k.p.a. nie odpowiada takie prowadzenie postępowania w sprawie, w której występują sprzeczne interesy stron, gdy organ prowadzący postępowanie – bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy – uwzględnia tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowując się do zgłoszonych twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy”.

⁷³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 8, Nb 2.

⁷⁴ Stąd krytyka przez W. Dawidowicza wprowadzenia jej do tekstu k.p.a.; zob. tegoż: *Ogólne postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 91.

W rozważaniach przedstawionych w poprzednim punkcie na temat związku zasady pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli z zasadą informowania zawarta jest teza o obowiązywaniu tej ostatniej zasady w postępowaniu przed organem współdziałającym. Dalsze uwagi skoncentrowane więc zostaną nie tyle wokół uzasadnienia tej tezy, bo moim zdaniem nie sposób jej kwestionować⁷⁵, ile wokół zagadnienia zakresu, w jakim z obowiązku wynikającego z art. 9 k.p.a. winien wywiązywać się organ przed wydaniem postanowienia, w którym zajmuje stanowisko w danej sprawie.

Za punkt wyjścia przyjąć należy stwierdzenie, że przepis ten zawiera w istocie dwie normy prawne o różnym odniesieniu podmiotowym i przedmiotowym. Pierwsza z nich dotyczy strony (stron) postępowania, którym organ administracji publicznej obowiązany jest udzielać „informacji faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania”. Wprawdzie ustalenie owych praw lub/i obowiązków (z wiążącym dla strony skutkiem) dokonuje się w decyzji organu prowadzącego postępowanie „główne”, a nie w postanowieniu, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., jednakże działalność jurysdykcyjna organu współdziałającego niewątpliwie ma w tym zakresie doniosłe, a niekiedy (przy kategoriach formach współdziałania) przesądzające znaczenie. Jeżeli zatem strona bierze udział w tym stadium postępowania administracyjnego, to norma z art. 9 zd. 1 k.p.a. aktualizuje się w stosunku do prowadzącego je organu. Obowiązki z niej wynikające doznają jednak dwojakiego rodzaju ograniczeń; pierwszym jest czas trwania tego postępowania – przed jego wszczęciem oraz po jego zakończeniu toczy się postępowanie w sprawie „głównej”, prowadzone przez organ właściwy do wydania decyzji, a zatem poza ramami czasowymi wyznaczonymi przez art. 106 § 3 k.p.a. (lub przepisy szczególne) udzielanie stronie stosownych informacji jest obowiązkiem tego właśnie organu, organ współdziałający nie może go w tym zakresie „zastępować”⁷⁶. Jednocześnie, z uwagi na szczególny tryb wszczęcia postępowania przed organem współdziałającym, za nieaktualny uznać trzeba pogląd o obowiązku udzielania stronie informacji w tej kwestii – w znaczeniu, w którym B. Adamiak pisze o wszczęciu ogólnego postępowania administracyjnego na wniosek strony oraz o prawidłowym zredagowaniu tego

⁷⁵ Jak słusznie stwierdza B. Adamiak: „Obowiązek (...) udzielania informacji stronie obejmuje **cały tok postępowania** – od wszczęcia postępowania do jego zakończenia decyzją”, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 9, Nb 2. Przy założeniu, że tok postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia określonej sprawy administracyjnej obejmuje incydentalne, wypadkowe postępowanie prowadzone przez organ współdziałający (zob. pkt 1.2. niniejszej pracy) oczywiste jest, że i on obowiązany jest omawianą zasadę respektować.

⁷⁶ Warto w tym kontekście zauważyć, że w praktyce zdarza się, iż jednostka, jeszcze przed wszczęciem postępowania w sprawie „głównej” (lub przed zwróceniem się przez prowadzący je organ o zajęcie stanowiska) próbuje, w drodze nieoficjalnych (zachodzących poza postępowaniem) kontaktów z pracownikami organu właściwego do zajęcia stanowiska, zasięgnąć stosownych informacji. Bardzo ważna dla oceny skutków tego rodzaju informowania jednostek przez organy administracji jest teza wyroku NSA z dnia 28 lipca 1996 r., SA/Ka 1500/95 (niepubl., cyt. za: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, Nb 151, w której Sąd stwierdził, że obowiązek informowania stron, ustanowiony w art. 9 k.p.a., odnosi się do toczącego się postępowania, „a nie do wszelkich kontaktów obywateli z organami administracji. Oczywiście jest rzeczą, że również poza samym postępowaniem organy powinny udzielać informacji zgodnych z prawem, ale nieprawidłowości w tym zakresie nie mogą mieć bezpośredniego wpływu na ocenę zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, rodzić mogą innego rodzaju skutki”.

wniosku⁷⁷, co zresztą nie budzi żadnych wątpliwości – bowiem wszczęcie tego „wpadkowego” postępowania następuje na żądanie organu orzekającego, zawartym w postanowieniu (które jest stronie komunikowane), i jego wyłączną troską będzie zadbanie o prawidłowość tej czynności procesowej. Inaczej z tego punktu widzenia trzeba traktować przypadki, gdy z mocy przepisów szczególnych obowiązek uzyskania stanowiska innego organu obciąża stronę⁷⁸. Musi ona wówczas o to stanowisko się zwrócić, co oznacza konieczność złożenia stosownego wniosku (podania), jasnym jest więc, że organ właściwy do jego rozpatrzenia ma obowiązek udzielenia stronie wyczerpujących informacji na temat materialnych i formalnych warunków jego prawidłowości. Drugim ograniczeniem omawianego tu obowiązku jest merytoryczny zakres zagadnień rozpatrywanych w toku postępowania przed organem współdziałającym, determinowany przez normę administracyjnego prawa materialnego, w oparciu o którą zajmuje on stanowisko w sprawie. Organ ten obowiązany więc będzie do udzielenia stronie informacji zarówno na temat abstrakcyjnie opisanego w tej normie stanu faktycznego, jak i na temat czynności niezbędnych do jego ustalenia (i w tym sensie skonkretyzowania) w zakresie koniecznym dla zajęcia stanowiska. Obowiązek informowania strony nie będzie się natomiast rozciągał na normy prawa materialnego stosowane wyłącznie przez organ załatwiający określoną sprawę w formie decyzji oraz ustalenia faktyczne, czynione przez ten organ na ich podstawie.

W tak określonych granicach organ współdziałający obowiązany jest informować stronę zarówno o przepisach prawa materialnego, jak i prawa procesowego, oraz o okolicznościach faktycznych związanych z ich stosowaniem lub będących następstwami ich stosowania. Dotyczy to również informowania strony o skutkach jej bierności w postępowaniu wyjaśniającym, a także o możliwych negatywnych konsekwencjach czynności, które ona podejmuje bądź zamierza podjąć. Nie ulega wątpliwości, że organ współdziałający powinien realizować zasadę z art. 9 k.p.a. z urzędu, z własnej inicjatywy, a nie beczynnie oczekiwać na żądanie strony udzielenia jej potrzebnych informacji (inna sprawa, że gdy żądanie takie zostanie wniesione, obowiązkiem organu jest na nie wyczerpująco odpowiedzieć). Tym bardziej nie może on wykorzystywać nieznajomości prawa przez stronę po to, by wydać postanowienie o z góry założonej, negatywnej dla niej treści, i np. nie informować jej o dowodach, jakie może (lub powinna) ona zawnioskować bądź przedłożyć, aby uzyskać stanowisko dla siebie korzystne, czy wręcz „przerzucać” na nią skutków nieznajomości prawa przez pracowników organu. Tego rodzaju niełojalne praktyki wobec strony postępowania są zaprzeczeniem standardów wynikających z art. 9 k.p.a.

Uchybienia organu współdziałającego, związane z obowiązkiem stosowania zasady informowania strony, mogą przybrać postać dwojaką, tzn. może on w ogóle informacji objętych treścią tego przepisu stronie nie udzielić (przy czym odnieść to trzeba zarówno do sytuacji, w której organ współdziałający nie przejawia żadnej inicjatywy w tym zakresie, mimo stwierdzenia obiektywnego istnienia takiej potrzeby, np. w związku z widoczną nieporadnością strony lub nieznajomością przez stronę przepisów prawa, jak i do sytuacji,

⁷⁷ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 9, Nb 2.

⁷⁸ Zob. wyżej przypis 13.

gdy strona składa – ustnie lub pisemnie⁷⁹ – żądanie udzielenia jej określonych informacji, a organ pozostawia je bez odpowiedzi), bądź też może udzielić informacji niepełnej, niewyczerpującej, a w przypadkach skrajnych nawet nieprawdziwej. Obydwa rodzaje uchybień mogą doprowadzić do wypaczenia rezultatów postępowania wyjaśniającego, jeżeli jest ono przez organ współdziałający prowadzone, w innych zaś sytuacjach mogą wywrzeć wpływ na treść postanowienia tego organu, dlatego też uważam, że stanowią one – w razie ich wykazania – samoistną przesłankę uchylenia postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska w postępowaniu zażaleniowym⁸⁰, a także – w odniesieniu do postanowień ostatecznych – wszczęcia postępowania wznowieniowego, np. na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a. i art. 106 § 5 k.p.a.

Druga norma, zawarta w art. 9 k.p.a. (w zdaniu drugim przepisu), zobowiązuje organ administracji publicznej do czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa oraz do udzielania im w tym celu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. W literaturze przedmiotu słusznie podniesiono, że „Choć w ujęciu podmiotowym przepis odnosi się zarówno do strony, jak i innych osób uczestniczących w postępowaniu, przyjąć należy, że wynikające z niego uprawnienia skierowane są do drugiej grupy uczestników postępowania administracyjnego”⁸¹, co do strony bowiem są one w istocie zawarte w zdaniu pierwszym art. 9 k.p.a.

Przedmiotowy zakres obowiązku informowania, o którym obecnie mowa, jest zawężony względem zakresu obowiązku wynikającego z pierwszej normy art. 9 k.p.a., ponieważ odnosi się on wyłącznie do informacji prawnej (nie obejmuje zatem okoliczności faktycznych rozpatrywanej sprawy), i to tylko informacji „niezbędnej”⁸² dla ochrony (innych niż strona) uczestników postępowania przed negatywnymi konsekwencjami niezajomości prawa⁸³. Do tej kategorii uczestników zaliczyć należy m.in. świadków, biegłych, osoby trzecie⁸⁴.

⁷⁹ Słusznie podnosi W. Dawidowicz (*Ogólne postępowanie administracyjne...* s. 92, że strona postępowania dla zabezpieczenia swych interesów, by móc powołać się na wadliwe działanie organu administracji, powinna zadbać o to, aby organ udzielił jej informacji w formie pisemnej).

⁸⁰ Wyrok SN z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, PiP 1993, nr 3, s. 110 z glosą W. Tarasa: „Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinien być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe. Udowodnienie naruszenia tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylenia decyzji, szczególnie wówczas, gdy urzędnik stwierdza (lub powinien stwierdzić), że strona zamierza podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami, lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków. W takim wypadku urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami. Jest to jedyny odpowiadający zasadzie art. 1 Konstytucji sposób rozumienia art. 9 KPA”. Nie istnieje żaden racjonalny powód, by odmiennie traktować obowiązki organu współdziałającego przy wydawaniu decyzji i skutki ich niedopełnienia przez ten organ (jego pracownika).

⁸¹ G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, Nb 156.

⁸² „Informacja »niezbędna« nie jest równoważna »wyczerpującej« (art. 9 zd. 1 k.p.a.), ale takiej, bez której nie można się obejść, koniecznie potrzebnej, nieodzownej (...). W żaden sposób nie może być jednak rozumiana jako informacja ogólna”; G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, Nb 157.

⁸³ W tym sensie o zasadzie informowania mówi się jako o zasadzie przełamującej regułę *ignorantia iuris nocet*; zob. Z. Łuniewska, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 102.

⁸⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 9, Nb 3.

W postępowaniu przed organem współdziałającym inni niż strona uczestnicy mogą pojawić się w szczególności wtedy, gdy prowadzi on postępowanie wyjaśniające, a w jego ramach przeprowadza dowody z tzw. osobowych źródeł dowodowych (świadek, biegły). Wzywając te osoby do stawienia się – odpowiednio w celu złożenia zeznań lub wydania opinii – organ ten obowiązany jest pouczyć je o konsekwencjach niezastosowania się do wezwania (art. 54 § 1 pkt 6 k.p.a.; dotyczy to również osoby trzeciej, w której posiadaniu znajduje się przedmiot oględzin – art. 85 § 2 k.p.a.), a także o konsekwencjach bezzasadnej odmowy złożenia zeznań lub wydania opinii (art. 88 § 1 k.p.a.); co do świadka – nadto o treści art. 88 § 3 k.p.a. (możliwość zastosowania środków przymusu określonych w przepisach odrębnych). Sądzę też, że wymienionym osobom należy udzielić informacji o prawie żądania przyznania należności, o których mowa w art. 56 § 1 k.p.a. (tj. kosztów podróży i innych należności⁸⁵), zwłaszcza że termin na jego zgłoszenie upływa „przed wydaniem decyzji”, a rygorem braku zgłoszenia jest utrata roszczenia⁸⁶. Stawającego świadka należy uprzedzić o prawie odmowy zeznań i prawie odmowy odpowiedzi na pytanie (art. 88 § 3 k.p.a.). Pojawia się pytanie, czy organ współdziałający obowiązany jest do informowania o przysługujących uprawnieniach procesowych – sprowadzających się do składania wniosków dowodowych i wypowiadania się na temat przeprowadzonych dowodów – uczestniczący w postępowaniu podmiot na prawach strony? Można zakładać, że kwestia ta ma w praktyce bardzo niewielkie znaczenie i odnosi się chyba tylko do przedstawiciela organizacji społecznej, tym niemniej może ona się pojawić; w takiej sytuacji trudno – moim zdaniem – dopatrzeć się podstaw do traktowania tej organizacji (jej przedstawiciela) odmiennie niż świadka lub biegłego. Zatem również w tym zakresie przejawiałoby się obowiązywanie zasady informowania.

Można zatem sformułować uogólnioną tezę, że zawsze, gdy przepisy prawa procesowego obciążają uczestnika postępowania jakimś obowiązkiem, przewidując określoną sankcję na wypadek niedopełnienia go, a także gdy ustanawiają dla uczestnika określone uprawnienie, powstaje po stronie organu administracji, w tym również organu współdziałającego, prawny obowiązek udzielenia temu uczestnikowi stosownej informacji. „Szkoda” w rozumieniu art. 9 k.p.a. powinna być rozumiana jako negatywne następstwo niedopełnienia obowiązku procesowego lub nieskorzystania z uprawnienia o takim charakterze, co oczywiście nie pozwala na utożsamianie tego pojęcia ze szkodą w znaczeniu materialnym; „szkodą” dla przedstawiciela organizacji społecznej może być sam fakt, iż nie złożył on stosownych wniosków dowodowych w braku świadomości co do przysługiwania mu takiego uprawnienia, dla świadka – zeznawanie w sytuacji istnienia prawa do odmowy złożenia zeznań, o którym nie wiedział itp.

Przepis art. 9 zd. 2 k.p.a. zobowiązuje organ współdziałający do udzielania „niezbędnych wyjaśnień i wskazówek” uczestnikom postępowania co do obowiązujących przepisów prawa procesowego. Nie chodzi tu o samo wskazywanie tych przepisów, czy nawet przytaczanie ich treści,

⁸⁵ Zob. dekret z dnia 26 października 1950 r. o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym (Dz.U. Nr 49, poz. 445 ze zm.) oraz przepisy wykonawcze do tego dekretu.

⁸⁶ Podobnie R. Orzechowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 142.

ale o wyjaśnianie – a wręcz doradzanie ⁸⁷ – w jaki sposób uczestnicy ci powinni, w konkretnej sytuacji i w świetle dyspozycji oznaczonego przepisu postąpić, by nie ponieśli szkody.

Konsekwencje nieprzestrzegania przez organ współdziałający zasady informowania wobec uczestników postępowania na ogół nie będą tak daleko idące, jak ma to miejsce w odniesieniu do naruszenia art. 9 k.p.a. w stosunku do strony postępowania. Ich omawianie w niniejszym opracowaniu nie byłoby celowe, poprzestaję zatem na stwierdzeniu, że w niektórych przypadkach uchybienia w tym zakresie mogą jednak skutkować uchyleniem postanowienia organu współdziałającego przez organ rozpatrujący zażalenie (np. gdyby w postępowaniu zażaleniowym wyszło na jaw „że pracownik organu współdziałającego, wiedząc o okolicznościach uzasadniających skorzystanie przez świadka z prawa odmowy złożenia zeznań, nie poinformował go o tym i odebrał od niego zeznania, ustalając na ich podstawie istotną dla rozstrzygnięcia okoliczność”). Są to zapewne przypadki w praktyce nieliczne.

3.7. ZASADA CZYNNEGO UDZIAŁU STRONY W POSTĘPOWANIU

Jest ona wyrażona w art. 10 § 1 k.p.a., który to przepis ustanawia dla organu administracji publicznej dwa obowiązki, tj;

- zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania,
- umożliwienia stronie przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Z powyższymi obowiązkami organu skorelowane są odpowiadające im uprawnienia procesowe strony, tj;

- prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania,
- prawo wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych materiałów i dowodów oraz zgłoszonych żądań.

Czynienie użytku z tych praw zależy od woli strony postępowania, wyłącznie ona włada jest nimi rozporządzać. Zatem to strona decyduje o ich realizacji lub jej braku, o czynnej bądź biernej postawie w toku postępowania, zwłaszcza w fazie postępowania dowodowego. Jest to pozostawienie stronie możliwości wyboru określonej koncepcji obrony jej interesów w postępowaniu. Z samego faktu rezygnacji przez stronę z korzystania z powyższych uprawnień nie mogą być wyciągane negatywne dla niej konsekwencje. Inna sprawa, że z takowymi strona powinna się liczyć, bo np. niezgłaszanie wniosków dowodowych czy nieujawnianie dowodów, którymi dysponuje, może doprowadzić do nieustalenia istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznej, i w rezultacie do wydania decyzji dla strony negatywnej⁸⁸. Konsekwencje te jednak w żadnym stopniu nie wynikają z działalności pro-

⁸⁷ J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 67.

⁸⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie...*, s. 193.

cesowej organu, nie mogą go zatem obciążać i z pewnością nie uzasadniają zarzutu naruszenia zasady czynnego udziału strony.

Rzeczą organu administracji publicznej jest natomiast dołożenie wszelkich starań, aby w toku postępowania, od momentu jego wszczęcia aż do zakończenia go podjęciem końcowego rozstrzygnięcia, stworzyć stronie wszelkie warunki umożliwiające korzystanie z prawa do czynnego w nim udziału⁸⁹. W rzeczywistości – by lepiej oddać istotę tego aspektu omawianej zasady – należałoby mówić nie tyle o „stworzeniu” takich warunków, ponieważ nie chodzi tu o jakieś jednorazowe działanie organu, otwierające stronie pole dla nieograniczonej aktywności procesowej, ile o ich systematycznym tworzeniu w całym toku postępowania.

Na tak określoną zasadę ogólną czynnego udziału strony w postępowaniu składa się szereg konkretnie ujętych uprawnień procesowych. Są to w szczególności: prawo żądania wszczęcia postępowania (art. 61 § 1 k.p.a.), prawo do podjęcia aktu dyspozycji materialnej w odniesieniu do wszczęcia postępowania z urzędu, gdy przepis prawa wymaga wniosku strony, ze względu na jej szczególnie ważny interes (art. 61 § 2 k.p.a.), prawo do uzyskania zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu (art. 61 § 4 k.p.a.), prawo do przeglądania akt sprawy i czynienia z nich notatek i odpisów (art. 73 § 1 k.p.a.), prawo do składania wniosków dowodowych (art. 78 § 1 k.p.a.), prawo do uzyskania zawiadomienia o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin (art. 79 § 1 k.p.a.), prawo do aktywnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego, w szczególności do zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom oraz do składania wyjaśnień (art. 79 § 2 k.p.a.), prawo do wypowiadania się co do każdej dowodzonej w postępowaniu okoliczności (art. 81 k.p.a.), prawo do czynnego udziału w rozprawie administracyjnej (art. 90 § 2 pkt 1 k.p.a., art. 91 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 95 k.p.a.)⁹⁰.

Obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 *in fine* k.p.a.) aktualizuje się po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed podjęciem w sprawie rozstrzygnięcia⁹¹. Sprowadza się on do poinformowania strony o prawie do końcowego zapoznania się z całością akt sprawy⁹², udostępnienia jej – wobec stosownego żądania – akt, oraz do konieczności odebrania

⁸⁹ Nie jest zatem wystarczające zapewnienie stronie samej tylko obecności przy dokonywaniu czynności procesowych przez organ administracji publicznej; interesującą z tego punktu widzenia tezę zawiera wyrok NSA z dnia 28 września 1999 r., I SA Wr/97 (niepubl., cyt. za: B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 10, Nb 2): „Osoba reprezentująca spółkę w postępowaniu administracyjnym – nie będąca obywatelem polskim i nie władająca w żadnym stopniu językiem polskim – nie miała **faktycznej możliwości** zapoznania się z zebrany materiał sprawy i nie zapewniono jej możliwości składania zarzutów. **Uczestniczyła ona jedynie w czynnościach organu w sensie fizycznym, nie mogła jednak zrozumieć istoty zarzutów i treści zgromadzonego materiału.** Organy nie powołały do tych czynności tłumacza posiadającego odpowiednią wiedzę z zakresu zagadnień występujących w sprawie, który byłby zdolny do przetłumaczenia pracownikowi organu i przesłowi spółki treści wzajemnych wypowiedzi. W związku z tym organy podatkowe naruszyły prawo strony do obrony swoich interesów” (podkreślenia aut.). Zob. też: A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 150.

⁹⁰ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan. *Postępowanie...*, Nb 160, wyodrębnia uprawnienia przysługujące stronie w fazie wszczęcia postępowania i w fazie postępowania wyjaśniającego. Zob. także: J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 76.

⁹¹ A. Matan, tamże.

⁹² Co do relacji między użytymi w art. 10 § 1 *in fine* k.p.a. pojęciami „dowody”, „materiały” i „zgłoszone żądania”, zob. A. Matan, tamże.

od niej pisemnego oświadczenia o skorzystaniu (lub nieskorzystaniu) z tego uprawnienia i co do tego, czy – zdaniem strony – akta sprawy są kompletne. Jeśli w ocenie strony w aktach istnieją braki, może ona również na tym etapie postępowania składać nowe wnioski dowodowe, a organ powinien w takiej sytuacji wstrzymać wydanie decyzji⁹³.

Art. 10 § 2 k.p.a. stwarza dla organu prowadzącego postępowanie możliwość odstąpienia od zasady czynnego udziału strony, jednakże tylko wtedy, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Jeżeli organ czyni użytek z tej możliwości, to na podstawie art. 10 § 3 k.p.a. obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady z art. 10 § 1 k.p.a.⁹⁴

Nie ulega wątpliwości, że obowiązywanie zasady czynnego udziału strony rozciąga się na postępowanie przed organem współdziałającym. Wypowiedzi w tej kwestii można spotkać w literaturze przedmiotu⁹⁵ oraz w orzecznictwie sądu administracyjnego⁹⁶.

Należy jednak postawić pytanie, czy w tym „wpadkowym” postępowaniu omawiana zasada obowiązuje w pełnym zakresie, tzn. czy w stadium tym aktualizują się obydwie obowiązki organu administracji publicznej, o których stanowi art. 10 § 1 k.p.a., czy też może doznają one jakichś ograniczeń. Z uwagi na skorelowane z tymi obowiązkami uprawnienia strony postępowania jest to zarazem pytanie o zakres jej uprawnień w tej fazie procesu. Zagadnienie to rozważyć trzeba oddzielnie co do obowiązku zapewnienia stronie czynnego udziału w toku współdziałania oraz obowiązku umożliwienia jej wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, materiałów i zgłoszonych żądań przed wydaniem – w tym przypadku – postanowienia organu współdziałającego w sprawie zajęcia stanowiska.

Odpowiedź jest dość oczywista w zakresie obowiązku, o którym mowa w art. 10 § 1 *in principio* k.p.a., ponieważ istota czynnego udziału strony w postępowaniu wyraża się w możliwości (która należy jej zapewnić) korzystania przez nią z konkretnych uprawnień procesowych. Jeśli się jednak przyjrzyć uprawnieniom wymienionym powyżej, to okaże się, że odnoszenie niektórych z nich do postępowania przed organem współdziałającym jest bezprzedmiotowe, co wynika zarówno z ich istoty, jak i ze specyfiki postępowania z art. 106 k.p.a. Tryb jego wszczęcia, określony w art. 106 § 2 k.p.a. (żądanie organu

⁹³ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 113; tenże, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 94.

⁹⁴ Szerzej zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 10, Nb. 6.

⁹⁵ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, Nb 161; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 106, Nb 10.

⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 22 marca 1999 r., IV SAB 273/98, LEX Nr 46788: „1. Wobec wagi, jaką pełni postępowanie uzgodnieniowe w kreowaniu rozstrzygnięcia zawartego w decyzji kończącej postępowanie główne, wyrażnie jeszcze rysuje się potrzeba rygorystycznego pojmowania i przestrzegania zasady czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania, czyli bez wyłączenia spod jej obowiązywania także czynności podejmowanych przed organem współdziałającym. 2. Nie ma podstaw do różnicowania uprawnień strony w zależności od tego, czy już wcześniej występowała w postępowaniu głównym, czy też dopiero ujawniła się ona (np. poprzez złożenie zażalenia, o jakim mowa w art. 106 k.p.a.) dopiero w trakcie postępowania wypadkowego. Dla realizacji uprawnień strony rozstrzygające znaczenie może mieć wyłącznie ocena dokonana w płaszczyźnie wymagań stawianych przez art. 28 KPA, a nie sam moment przystąpienia strony do udziału w sprawie czy też stadium, w jakim znajduje się postępowanie”.

prowadzącego postępowanie „główne”, przybierające formę niezaskarżalnego postanowienia) eliminuje bowiem na tym etapie dopuszczalność skorzystania przez stronę z uprawnień zawartych w art. 61 § 1 i § 2 k.p.a. Wydaje mi się natomiast, że z uwagi na obowiązek zakomunikowania tego postanowienia stronie (poprzez doręczenie go lub ustne ogłoszenie i utrwalenie w protokole bądź adnotacji), można tu w pewnym sensie mówić o odpowiedniku uprawnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu, wynikającego z art. 61 § 4 k.p.a. Trzeba jednak podkreślić, że ów obowiązek ciąży na organie orzekającym, i to on, a nie organ współdziałający jest „adresatem” stosownego uprawnienia strony postępowania. Wynikające ze skodyfikowanej w art. 10 § 1 k.p.a. zasady ogólnej obowiązki wobec strony powstają dla organu współdziałającego dopiero po doręczeniu mu wspomnianego żądania. Od tego wszak momentu winien on zapewnić jej możliwość realnego korzystania z pozostałych, wskazanych wyżej, uprawnień⁹⁷.

Zdaniem J. Borkowskiego⁹⁸ organ współdziałający nie jest obowiązany do umożliwienia stronie wypowiedzenia się, przed wydaniem postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a., co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Autor argumentuje, że norma z art. 10 § 1 *in fine* k.p.a. została przez ustawodawcę odniesiona wprost do etapu postępowania bezpośrednio poprzedzającego wydanie decyzji załatwiającej co do istoty sprawę administracyjną (tu rozpatrywaną w postępowaniu „głównym”), i nie odnosi się on do postanowień. Wyjątek stanowi art. 122 k.p.a., który nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów o decyzji do postanowienia zatwierdzającego ugodę. Nakazu takiego nie zawiera natomiast art. 106 k.p.a. co do postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska. J. Borkowski podnosi również, iż postanowienie to organ współdziałający obowiązany jest uzasadnić, a strona dysponuje instrumentem pozwalającym na jego weryfikację w postaci prawa wniesienia żalenia. Wreszcie – ma ono stanowić element materiału dowodowego gromadzonego w sprawie „głównej”, a strona, przed jej rozstrzygnięciem decyzją, może, po zapoznaniu się z całością akt sprawy, wypowiedzieć się w zakresie przewidzianym w analizowanym przepisie.

Zaprezentowany pogląd zasługuje co do zasady na aprobatę. Sądzę, że u jego podstaw leży dążenie do eliminacji nieuzasadnionego dublowania gwarancji procesowych oraz – a może przede wszystkim – do urzeczywistnienia zasady szybkości postępowania. Można by się co najwyżej zastanawiać, czy całość akt sprawy, co do których strona ma prawo wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, nie powinna obejmować także akt postępowania przeprowadzonego przez organ współdziałający, co oznaczałoby obowiązek tego ostatniego organu nadesłania ich wraz z postanowieniem organowi orzekającemu, jednakże rozwiązanie takie budzi jeszcze większą krytykę. Można zapytać o – chociażby potencjalne – korzyści dla strony płynące z dostępu do akt, na których podstawie i tak przecież nie mogłaby ona składać nowych wniosków dowodowych, skoro dotyczą one sprawy „załatwionej” ostatecznym postanowieniem. Organ orzekający w sprawie „głów-

⁹⁷ Podobnie J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 106, Nb 10.

⁹⁸ Tamże.

nej” nie mógłby zresztą takich wniosków uwzględniać, ponieważ dotyczą one fragmentu (aspektu) sprawy niemieszczącego się w zakresie jego właściwości. W razie wniesienia odwołania od decyzji akta te byłyby w postępowaniu odwoławczym po prostu zbędne, skoro stanowią one materiał dowodowy, który podlega – w razie wniesienia zażalenia na postanowienie z art. 106 § 5 k.p.a. – odrębnej kontroli instancyjnej. Nadto w stadium współdziałania strona ma zapewniony dostęp do akt tego postępowania na podstawie odpowiednio stosowanego w tym zakresie art. 73 § 1 k.p.a. To dodatkowo wzmacnia słuszność poglądu J. Borkowskiego⁹⁹.

Organ współdziałający może odstąpić od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu przez siebie prowadzonym (w zakresie wynikającym z art. 10 § 1 zd. pierwsze k.p.a.) w razie ziszczenia się jednej z przesłanek z art. 10 § 2 k.p.a. Obowiązany będzie wówczas do utrwalenia w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyn odstąpienia od tej zasady¹⁰⁰.

Uchybienie przez organ współdziałający obowiązkowi wynikającemu z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest bardzo poważnym naruszeniem prawa procesowego, stąd też stwierdzenie go w toku postępowania zażaleniowego jest przesłanką uchylenia postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska, a gdy jest ono ostateczne, może stanowić przesłankę wznowienia postępowania w tym zakresie, jednakże tylko na wniosek strony postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 147 zdanie drugie k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a. i art. 106 § 5 k.p.a.).

⁹⁹ Referowany pogląd oparty jest o rezultaty systemowej oraz – jak mi się wydaje – celowościowej interpretacji art. 10 k.p.a. w kontekście zastosowania tego przepisu w postępowaniu przed organem współdziałającym. Przyznać trzeba, że wykładnia gramatyczna nie prowadzi do tak jednoznacznej konkluzji, nawet gdyby przyjąć, że argumentem rozstrzygającym jest użycie w art. 10 § 1 *in fine* k.p.a. wyrażenia „przed wydaniem decyzji”. Wyrażenie to można bowiem rozumieć funkcjonalnie (tak, jak np. pojęcie „załatwienie sprawy” w art. 14 § 1 k.p.a.), co pozwoliłoby odnieść obowiązek zawarty w tej normie nie tylko do fragmentu postępowania bezpośrednio poprzedzającego wydanie decyzji administracyjnej, ale również do – przynajmniej niektórych – postanowień. Zagadnienie można więc uznać za dyskusyjne.

¹⁰⁰ Nieaktualny byłby zatem w tym zakresie pogląd W. Dawidowicza (*Zarys procesu...*, s. 40-41), który stwierdza: „można by (...) utrzymywać, że w powołanym paragrafie (tj. w § 1 art. 10 k.p.a.; dop. aut.) zostały ustanowione nie jedna, lecz dwie zasady: pierwsza dotyczy czynnego udziału strony w bieżącym postępowaniu, kiedy nie zakończono jeszcze zbierania dowodów i materiałów wystarczających do rozstrzygnięcia sprawy, druga zaś odnosi się do sytuacji, kiedy postępowanie wyjaśniające, w szczególności postępowanie dowodowe, zostało już zamknięte i kiedy strona ma prawo zapoznania się z ostatecznymi wynikami postępowania. Taka wykładnia pozwalałaby przyjąć, że skoro w § 2 jest mowa o >zasadzie przyjętej w § 1<, zatem w sytuacji >nie cierpiącej zwłoki< organ może odstąpić tylko od zasady dotyczącej końcowego zapoznania strony z wynikami postępowania, natomiast zasada czynnego udziału w bieżącym postępowaniu pozostaje zawsze w mocy”. Pogląd ten jest zresztą kontrowersyjny w odniesieniu do postępowania przed organem właściwym do wydania w sprawie decyzji, zob. m.in. J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 76. Zob. także w powołanej pracy W. Dawidowicza krytykę przyzwolenia przez art. 10 § 3 k.p.a. posługiwania się adnotacją jako formą pisemnego utrwalenia przyczyn odstąpienia przez organ administracji publicznej od zasady czynnego udziału strony w „bieżącym” – w terminologii autora – postępowaniu; w jego ocenie forma taka nie ma procesowego znaczenia i nie stwarza gwarancji ochrony praw strony, dlatego też „ograniczenia praw strony na podstawie art. 10 § 2 k.p.a. organ prowadzący postępowanie winien w pierwszym rzędzie uzasadnić to w swojej decyzji i dopiero wówczas okoliczność ta uzyska właściwe znaczenie procesowe” (tamże, s. 41).

3.8. ZASADA PRZEKONYWANIA

Jest ona skodyfikowana w art. 11 k.p.a., który stanowi: „Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”.

Przyjmuje się, że zasada przekonywania, analogicznie jak zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, nie jest źródłem nowych instytucji procesowych¹⁰¹, powinna ona natomiast znajdować odzwierciedlenie w całokształcie procesowej działalności organu administracji publicznej, i w tym sensie być „współstosowana” nie tylko z przepisami k.p.a., regulującymi przebieg (tok) postępowania administracyjnego, ale również z innymi zasadami ogólnymi, zwłaszcza z zasadą informowania i z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu¹⁰². Szczególne znaczenie w realizowaniu tej zasady ma odpowiednio staranne, spełniające wymogi treściowe wskazane w art. 107 § 3 k.p.a., formułowanie motywacyjnej części decyzji, załatwiającej co do istoty sprawę administracyjną lub w inny sposób kończącej ją w danej instancji (art. 104 § 1 k.p.a.), tak co do jej podstawy faktycznej, jak i prawnej¹⁰³. Jest to niejednokrotnie bardzo trudne z uwagi na konieczność przystępnego, dostosowanego do zróżnicowanego przecież poziomu wiedzy i świadomości prawnej stron postępowania wyjaśniania skomplikowanych zagadnień faktycznych i prawnych, rozpatrywanych i rozstrzyganych przez organy administracji.

Należy zgodzić się z poglądem, że mimo użytego w art. 11 k.p.a. zwrotu „aby w ten sposób doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”, który zdaje się nawiązywać tylko do decyzji administracyjnych nakładających na strony obowiązki, zasadę przekonywania trzeba odnosić także do decyzji dla nich odmownych (negatywnych)¹⁰⁴.

¹⁰¹ Jak pisze S. Rozmaryn: „Nie ma (...) jakiegos osobnego stadium w postępowaniu, polegającego na przekonaniu strony o zasadności przesłanek, którymi organ administracyjny kieruje się przy załatwieniu sprawy.” (*O zasadach ogólnych...*, s. 898). C. Martysz, analizując zasadę przekonywania, określa ją jako „swoiste uzupełnienie zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa” (G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, Nb 188).

¹⁰² „Przedstawienie stronie informacji o rozwiązaniach prawnych przyjętych w przepisach prawa oraz zagwarantowanie czynnego udziału strony przy ustalaniu stanu faktycznego, stanowi zasadniczy moment w ukształtowaniu w świadomości strony przekonania o prawidłowym lub nieprawidłowym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego”; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 11, Nb 1.

¹⁰³ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych...*, s. 898. W wyroku z dnia 15 lutego 1984 r., SA/Po 1122/83, „Gospodarka Administracja Państwowa” 1986, nr 4, str. 45, NSA stwierdził: „Obowiązkiem każdego organu administracji jest jak najstaranniejsze wyjaśnienie podstawy faktycznej i prawnej decyzji, co wypływa także z zasad ogólnych wyrażonych w art. 9 k.p.a. (zasada udzielania pomocy prawnej) oraz art. 11 k.p.a. (zasada przekonywania, czyli wyjaśniania stronie *zasadności przesłanek* rozstrzygnięcia). Chodzi zatem także o wytłumaczenie się, dlaczego dany organ administracyjny dany przepis zastosował do konkretnych ustaleń, względnie dlaczego uznał go za niewłaściwy”. Słusznie podkreślono wszak w literaturze przedmiotu, że sprowadzanie zasady przekonywania wyłącznie do obowiązku dokładnego sporządzenia uzasadnienia decyzji administracyjnej jest „wyraźnym spłyceniem samej istoty tej zasady i nadaniem jej zbyt wąskiego znaczenia”; M. Wierzbowski, [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit. s. 26, oraz C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, Nb 188.

¹⁰⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 11, Nb 2.

Rozważana w jeszcze szerszym kontekście jawi się ona jako zasada zorientowana aksjologicznie (etycznie), tzn. zawiera w sobie nakaz przestrzegania przez urzędników reguł kultury administrowania¹⁰⁵.

Pozytywna odpowiedź na pytanie o obowiązek uwzględniania przez organ współdziałający zasady przekonywania w toku prowadzonego w trybie art. 106 k.p.a. postępowania wydaje się być oczywista. Należy się jednak zastanowić, czy „wyjaśnianie stronom zasadności przesłanek”, którymi kieruje się organ współdziałający przy „załatwieniu sprawy” (mam tu na myśli wydanie postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska z art. 106 § 5 k.p.a., bo taką „sprawę” organ ten załatwia w ramach swojej właściwości rzeczowej), może mieć na celu doprowadzenie w miarę możliwości do wykonania przez strony decyzji – wydawanej przecież przez inny organ administracyjny – bez potrzeby stosowania środków przymusu. Sądzę, że i na to pytanie trzeba odpowiedzieć twierdząco, bo choć prawdą jest, iż w przypadkach, gdy dochodzi do współdziałania w procesie decyzyjnym (pojętym tu jako całokształt czynności procesowych, jakie muszą zostać przeprowadzone w toku postępowania administracyjnego, a nie jako „współdecydowanie” o treści końcowego rozstrzygnięcia), uczestniczą co najmniej dwa organy administracji publicznej i każdy z nich wydaje indywidualny akt administracyjny, to nie wolno tracić z pola widzenia faktu, że akty te wydawane są w jednej sprawie administracyjnej i spełniają, z punktu widzenia mechanizmu stosowania norm prawa administracyjnego materialnego, odmienne funkcje; ujmując rzecz najkrócej, postanowienie organu współdziałającego wydawane jest „na użytek” rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu prowadzącego postępowanie „główne”¹⁰⁶. Organ współdziałający ma świadomość, że stanowisko, jakie w sprawie zajmie, może wpłynąć (gdy nie jest wiążące) lub wpłynie (gdy wyrażane jest w formie kategorycznej) na treść decyzji załatwiającej sprawę co do istoty, i szczególnie w tym drugim przypadku objawia się rola, jaką może odegrać w omawianym zakresie zasada przekonywania, ponieważ wyjaśnianie stronom w toku tego „wpadkowego” postępowania, zwłaszcza w razie prowadzenia postępowania wyjaśniającego (a więc nie zawsze), przesłanek (faktycznych i/lub prawnych) kształtowania się negatywnego – z punktu widzenia strony – stanowiska, tzn. braku zgody na wydanie decyzji pozytywnej (np. przyznającej określone uprawnienie) lub jej wyrażenia co do proponowanej przez organ rozstrzygający sprawę decyzji negatywnej (np. cofającej lub ograniczającej wcześniej przyznane uprawnienie), a także – i to jest chyba najistotniejsze – przekonujące uzasadnienie takiego stanowiska w motywach postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a., przynajmniej w części rozpatrywanych spraw może mieć wpływ na wykonanie przez stronę późniejszej decyzji organu orzekającego bez potrzeby (czy nawet konieczności) stosowania środków przymusu egzekucyjnego. Jest oczywiste, że organ współdziałający powinien mieć na względzie zasadę z art. 11 k.p.a. również wtedy, gdy jego stanowisko przybiera formę opinii (negatywnej – w rozumieniu takim, jak powyżej w odniesieniu do zgody czy uzgodnie-

¹⁰⁵ Szerzej o tym aspekcie zasady przekonywania zob. C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, Nb 188.

¹⁰⁶ Szerzej piszę o tym w punkcie I.2 niniejszego opracowania.

nia), która – chociaż generalnie nie przesądza o treści decyzji – może *de facto* wyrzucić taki sam skutek, co, jak stwierdziłem wcześniej, zależy od siły argumentów zawartych w jej uzasadnieniu, zatem i w tym przypadku możliwy jest wpływ stanowiska organu współdziałającego (a w szerszym ujęciu – sposobu prowadzenia postępowania poprzedzającego jej wydanie) na dobrowolne wykonanie decyzji końcowej przez stronę.

Warto zwrócić uwagę na inny jeszcze aspekt realizowania przez organ współdziałający zasady przekonywania, ten mianowicie, że im większą wagę przykładają do stosowania jej w toku prowadzonego przez siebie postępowania, tym większe jest prawdopodobieństwo, że strona – adresat postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a. – nie będzie aktu tego kwestionowała w drodze wniesienia zażalenia¹⁰⁷. Można więc powiedzieć, że w pewnym stopniu prawidłowo stosowana zasada przekonywania pozwala na urealnienie zasady szybkości postępowania, skoro decyzja rozstrzygająca sprawę co do istoty może być wydana tylko na podstawie ostatecznego postanowienia organu współdziałającego¹⁰⁸.

Podobnie jak zostało to wyżej stwierdzone w odniesieniu do zasady informowania, ograniczenia doznaje również zakres „dopuszczalnego” przekonywania strony przez organ współdziałający. Może on wyjaśniać stronie wyłącznie zasadność tych przesłanek, którymi kieruje się przy wydawaniu postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a., nie jest natomiast uprawniony do wyjaśniania – hipotetycznych z jego punktu widzenia – przesłanek załatwienia sprawy w drodze decyzji organu prowadzącego postępowanie „główne”. Inaczej mówiąc, zasadę przekonywania każdy z tych organów obowiązany jest realizować niejako w zakresie swojej właściwości, tzn. w toku postępowania przez siebie prowadzonego oraz w uzasadnieniu „swojego” aktu administracyjnego.

3.9. ZASADA SZYBKOŚCI POSTĘPOWANIA

Wynika ona z art. 12 k.p.a., który w § 1 zobowiązuje organy administracji publicznej do wnikliwego i szybkiego działania w sprawie oraz stosowania możliwie jak najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, w § 2 natomiast stanowi o powinności niezwłocznego załatwiania spraw niewymagających zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień.

Szybkość postępowania administracyjnego jest niewątpliwie wartością prakseologiczną, do realizowania której organy administracji publicznej stale powinny dążyć. Ale błędem byłoby traktowanie jej jako wartości samoistnej, tzn. istniejącej w oderwaniu od innych zasad rządzących postępowaniem, a także od szczegółowych rozwiązań zawartych w przepisach prawa procesowego. Już zresztą treść art. 12 k.p.a. nie pozwala na taką konkluzję, ponieważ w przepisie tym ustawodawca zobowiązał organy administracji nie tylko do dzia-

¹⁰⁷ Słusznie W. Dawidowicz (*Postępowanie administracyjne...*, op. cit. s. 95) stwierdza, że: „(...) wyjaśnienie stronie decyzji odmownej może sprzyjać powstaniu u niej przekonania, że decyzja, chociaż niekorzystna – jest jednak zasadna (...). Nie trzeba dowodzić, że takie oddziaływanie na stronę może mieć ogromny wpływ na rozmiary procesu wnoszenia odwołań w administracyjnym toku instancji oraz zaskarżania decyzji ostatecznych do sądu administracyjnego (...)”. Pogląd ten można bez przeszkód odnieść do wydawania postanowień w sprawie zajęcia stanowiska przez organy współdziałające.

¹⁰⁸ Zob. też wyrok NSA powołanego wyżej w przypisie 27.

łania „szybko”, ale przede wszystkim „wnikliwie”, dając w ten sposób wyraz przekonaniu, że realizowanie zasady szybkości nie może odbywać się z uszczerbkiem dla zasady prawdy obiektywnej¹⁰⁹. Nie może ono również uszczuplać procesowych praw strony postępowania, bo to z kolei naruszałoby art. 10 § 1 k.p.a.¹¹⁰.

Wnikliwe i szybkie działanie organu administracyjnego w postępowaniu związane ma być ze stosowaniem jak najprostszyc środków w celu załatwienia sprawy. Nie da się w sposób generalny, a zarazem jednoznaczny określić, co oznacza pojęcie „najprostsze środki”, choć można sądzić, że wiąże się ono przede wszystkim z zakresem i sposobem dowodzenia w postępowaniu administracyjnym¹¹¹.

W każdym postępowaniu organ administracji powinien działać bez zbędnej zwłoki (w szczególności dokonywać czynności procesowych, koniecznych do sprawnego prowadzenia postępowania wyjaśniającego), natomiast wtedy, gdy nie ma potrzeby zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień (np. dlatego, że wszelkich materiałów służących pełnemu ustaleniu stanu faktycznego dostarcza strona wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania, albo też wynika to z istoty sprawy¹¹²), na organie ciąży powinność niezwłocznego załatwienia sprawy w drodze decyzji. Słowo „niezwłocznie” nie jest równoważne słowu „natychmiast”, dlatego też treści art. 12 § 2 k.p.a. nie należy odczytywać jako źródła powinności wydania w sprawie decyzji w tym samym dniu, w którym wszczęto postępowanie. Nawet w takich bowiem przypadkach organ administracji publicznej obowiązany jest dokonać subsumpcji istniejącego stanu faktycznego pod zakres stosowanej normy prawa materialnego, musi więc dokonać jego weryfikacji, aby stwierdzić, czy są w nim dane wszystkie niezbędne fakty o znaczeniu prawotwórczym, co niekiedy wymaga pewnego czasu¹¹³. Kwestią oceny indywidualnych przypadków jest, czy czas ten nie był na tyle długi, by można mówić o nieuzasadnionej zwłoce w załatwieniu sprawy.

¹⁰⁹ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 152-153.

¹¹⁰ Pisząc o zasadzie szybkości postępowania, S. Rozmarny (*O zasadach ogólnych...*, s. 899) stwierdził, że „(...) zasada ta w żadnej mierze nie może być jakimś ogólnym upoważnieniem (a ściślej pretekstem) dla pomijania form postępowania, naruszania uprawnień procesowych stron itp. w imię »szybkości«. Z tej zasady nie mogą wynikać żadne wyjątki od norm k.p.a., poza tymi, na które ze względu na niedopuszczalność zwłoki wyraźnie zezwala sama ustawa”.

¹¹¹ „Nie należy (...) żądać dowodów, gdy wystarczy dany fakt uprawdopodobnić. Nie należy również sporządzać protokołu czynności, gdy wystarczy dokonanie o niej adnotacji. Jeżeli wystarczy dla rozstrzygnięcia sprawy dokumenty, nie ma potrzeby wzywania i przesłuchiwanie świadków, a jeżeli wyjaśnienia strony nie budzą żadnych wątpliwości, nie trzeba wszczynać pełnego postępowania wyjaśniającego”; J. Borkowski, w: J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 79. Zob. także B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 12, Nb 1” „Wybór najprostszyc środków (...) będzie uzależniony już od konkretnych sytuacji, np. przy wyjaśnianiu sprawy przy udziale kilkunastu świadków, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w formie rozprawy jest nie tylko realizacją obowiązku wypływającego z przepisu prawa (art. 89 § 2), ale również wyborem formy postępowania, która będzie najprostsza. Wyznaczenie różnych terminów przesłuchania świadków, zapewnienia w nich udziału strony, prowadzi do przewlekłości postępowania”. W wyroku z dnia 11 kwietnia 1985 r., SA /Wr 90/85, („Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1996, nr 2, poz. 39) NSA stwierdził m.in.: „Żądanie powtórzenia w postępowaniu podatkowym wszystkich uprzednio przeprowadzonych dowodów byłoby niecelowe, naruszające zasadę szybkości i prostoty postępowania, wyrażonej w art. 12 § 1 k.p.a.”

¹¹² Np. w sprawie ośmieszającego imienia; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 12, Nb 2.

¹¹³ Tamże.

Art. 12 k.p.a. zawiera – tak jak i pozostałe przepisy rozdziału II kodeksu – normę prawną, zobowiązującą organy administracji do określonego sposobu prowadzenia postępowania. Mimo normatywnego charakteru zasada szybkości pozostałaby jednak postulatem i uregulowaniem fasadowym, gdyby ustawodawca nie wprowadził do tekstu k.p.a. rozwiązań gwarantujących jej respektowanie. Nie jest wystarczające, jak słusznie podnosi się w literaturze, poprzestanie na ustawowym zobowiązaniu organów administracji publicznej do załatwiania spraw w ściśle określonych terminach, bo to nie tworzy jeszcze dla stron żadnych gwarancji szybkiego rozstrzygnięcia ich spraw, niezbędne jest natomiast uregulowanie skutków prawnych bezskutecznego upływu terminów przewidzianych na wydanie decyzji, a także instrumentów prawnych, za pomocą których strony mogą przeciwdziałać bierności organów administracyjnych¹¹⁴. Kpa spełnia te standardy, bo nie tylko ustanawia dopuszczalne (maksymalne) terminy załatwiania spraw administracyjnych (art. 35 § 2 i § 3 k.p.a.), ale także normuje obowiązki organu administracji publicznej wobec strony postępowania, aktualizujące się w sytuacji, gdy terminy te zostają przekroczone (art. 36 k.p.a.) zasadę odpowiedzialności (służbowej, dyscyplinarnej lub innej, przewidzianej w przepisach prawa) pracownika organu, który z nieuzasadnionych przyczyn nie dopełnił obowiązków w zakresie terminu załatwienia sprawy lub jego upływu, wynikających z art. 35 i 36 k.p.a., a także przyznaje stronie prawo wniesienia zażalenia na bezczynność organu, który w terminie sprawy nie załatwił, do właściwego organu wyższego stopnia oraz obowiązki tego ostatniego związane ze sposobem załatwienia tego zażalenia (art. 37 k.p.a.).

Wszystkie reguły dotyczące prowadzenia postępowania, jakie dają się wywieść z zasady szybkości, znajdują zastosowanie w stadium postępowania prowadzonym przez organ współdziałający. Można nawet stwierdzić, że respektowanie zasady szybkości na tym etapie procesu nabiera szczególnego znaczenia, bo należy pamiętać, że strona postępowania oczekuje na wydanie decyzji, która autorytatywnie rozstrzygnie o jej prawach i/lub obowiązkach, będących przedmiotem postępowania „głównego”, a przecież konieczność przeprowadzenia incydentalnego postępowania w trybie art. 106 k.p.a. i zakończenia go ostatecznym postanowieniem siłą rzeczy wydłuża czas tego oczekiwania¹¹⁵. Świadomość tego winien mieć w pierwszej kolejności organ właściwy do wydania w sprawie decyzji; pod jego adresem należy zatem skierować dyrektywę, by z żądaniem zajęcia stanowiska do organu współdziałającego wystąpił najszybciej, jak to tylko jest możliwe. Jak już wyżej wspomniałem, na ogół „zgoda” organu współdziałającego na określony sposób załatwienia sprawy co do istoty jest wydawana w odniesieniu do przedłożonego projektu decyzji – wówczas organ orzekający obowiązany jest, w myśl zasady z art. 12 k.p.a., jak najszybciej projekt ten sporządzić, a więc z maksymalną sprawnością przeprowadzić we własnym zakresie wszystkie czynności procesowe, niezbędne dla nabrania przekonania co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy, a następnie przedstawienia stosownej propozycji w trybie art. 106 k.p.a.

Organ współdziałający powinien przystąpić do realizacji żądania zajęcia stanowiska niezwłocznie po jego otrzymaniu. W szczególności musi dokonać ustaleń, czy istnieje

¹¹⁴ G. Łaszczyca, *Zażalenie...*, op. cit., s. 114–115 i przywołana tam literatura.

¹¹⁵ Z. Kmiecik, *Mediacja i conciliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, str. 66.

je potrzeba przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, a jeśli tak, to jakie okoliczności (fakty) będą w nim ustalane i za pomocą jakich środków dowodowych. W razie stwierdzenia konieczności przeprowadzenia dowodów z tzw. osobowych środków dowodowych powinien on niezwłocznie wystosować wezwania do osób mających składać zeznania w charakterze świadków czy występujących jako biegli; to samo dotyczy osoby trzeciej, będącej w posiadaniu rzeczy stanowiącej przedmiot oględzin (art. 85 § 2 k.p.a.). Stronę postępowania należy zawiadomić o miejscu i terminie przeprowadzania dowodów ze świadków, biegłych i dowodu z oględzin co najmniej na siedem dni przed terminem (art. 79 § 1 k.p.a.). Co do zasady, zajęcie stanowiska będzie wymagało zebrania przez organ współdziałający stosownych dokumentów; część z nich może być w jego posiadaniu, ale często zachodzi potrzeba zwrócenia się do innego organu administracji o nadesłanie odpowiedniego dokumentu. Jeśli zestawić te regulacje z treścią art. 106 § 3 k.p.a., który zobowiązuje organ współdziałający do przedstawienia swojego stanowiska w sprawie niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu dwóch tygodni od daty doręczenia mu żądania (lub w innym terminie, przewidzianym w przepisie szczególnym), to znaczenie szybkiego działania, a przede wszystkim sprawnego zorganizowania procesu pozyskiwania informacji niezbędnych do zajęcia stanowiska w tym stadium postępowania, jest poza dyskusją.

W praktyce, gdy przed wydaniem postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, trudno jest zachować dwutygodniowy termin z art. 106 § 3 k.p.a.

Organ współdziałający obowiązany jest zająć stanowisko niezwłocznie, nie czekając na upływ powyższego terminu, jeżeli ziszczyć przesłankę z art. 12 § 2 k.p.a., tzn. nie będzie wymagane zbieranie dowodów, informacji lub wyjaśnień.

Art. 106 § 6 k.p.a. stanowi, że „w przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 (tego artykułu – dop. aut.) stosuje się odpowiednio przepisy art. 36–38”. To jedyny przepis, który bezpośrednio dotyczy zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu przed organem współdziałającym przepisów mających kardynalne znaczenie dla zapewnienia szybkiego przebiegu tego etapu postępowania. Dodać należy, że ich stosowanie jest ściśle związane z pozycją procesową strony postępowania administracyjnego w tej jego fazie.

Jeżeli zatem organ współdziałający nie zajął stanowiska w terminie dwóch tygodni od daty doręczenia mu żądania organu rozstrzygającego sprawę „główną”, obowiązany jest zawiadomić o tym stronę¹¹⁶, a w zawiadomieniu wskazać przyczyny niedochowania terminu (odnosi się to zarówno do przyczyn zależnych od organu, zwłaszcza zaś do przy-

¹¹⁶ Zawiadomienie to powinno nastąpić w procesowej formie postanowienia, niezaskarżalnego zażaleniem; m.in. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 36, Nb 2. Podzielał ten pogląd z powodów częściowo pokrywających się z tymi, które w innym miejscu (zob. S. Kluczewski, *Z problematyki współdziałania...*, op. cit. s. 24) odniosłem do zawiadomienia strony postępowania o zwróceniu się przez organ orzekający o zajęciu stanowiska do organu współdziałającego w trybie art. 106 § 2 k.p.a. Jednocześnie należy podkreślić, że w świetle art. 36 k.p.a. zawiadomienie to kierowane jest tylko do strony, stąd też za niecelowe trzeba uznać występujące w praktyce administracyjnej przypadki kierowania go nadto do organu właściwego do wydania w sprawie decyzji (z adnotacją „do wiadomości”), jako że *de lege lata* nie ma to dla tego organu żadnego procesowego znaczenia.

padków niedopełniania obowiązków służbowych przez jego pracowników, jak i do przyczyn od organu niezależnych) oraz wyznaczyć nowy termin, w ciągu którego wymagane stanowisko zajmie. Trudno odpowiedzieć na pytanie, jak długi powinien być ten „nowy” termin. Art. 36 k.p.a. nie zawiera w tym zakresie żadnych wskazówek, a co ważniejsze – formalnie nie zawiera także żadnych ograniczeń. Za możliwą należy więc uznać sytuację, w której organ współdziałający wyznacza, na podstawie tegoż przepisu, termin przekraczający dwa tygodnie. Sądzę, że praktykę tego rodzaju można akceptować tylko wyjątkowo, tzn. w obliczu szczególnie skomplikowanego stanu faktycznego, jaki organ ten musi zbadać pod kątem zajęcia stanowiska, czy też wobec konieczności przeprowadzenia dużej liczby dowodów, zwłaszcza z zeznań świadków i opinii biegłych, gdy zarazem jest oczywiste, że nawet dwutygodniowy termin nie będzie wystarczający. Należałoby przy tym postulować, aby nowo wyznaczony termin był w takich przypadkach niewiele dłuższy niż dwa tygodnie. W pozostałym zakresie nie powinien tych dwóch tygodni przekraczać¹¹⁷.

W przypadku gdy organ współdziałający nie zajmie stanowiska w terminie, o którym mowa w art. 106 § 3 k.p.a.¹¹⁸, albo też nie uczyni tego w terminie wyznaczonym na podstawie tego przepisu, strona, stosownie do treści art. 37 § 1 k.p.a., może wnieść zażalenie do organu wyższego stopnia¹¹⁹ – przy czym chodzi tu o organ wyższego stopnia nad organem współdziałającym¹²⁰. Organ ten, stwierdzając zasadność zażalenia, obowiązany jest wyzna-

¹¹⁷ Przepis art. 36 k.p.a. słusznie poddano krytyce jako pozostawiający zbyt wiele swobody organom administracji przy wyznaczaniu nowych terminów załatwiania spraw, zob. m.in. Adamiak, tamże, Art. 36, Nb 3.

¹¹⁸ Istnieje pogląd, że powstanie prawa strony do wniesienia zażalenia na bezczynność organu uzależnione jest nie tylko od upływu ustawowego terminu załatwienia sprawy (tu: zajęcia stanowiska przez organ współdziałający), ale nadto od braku zawiadomienia strony o nowym terminie jej załatwienia; zatem zawiadomienie takie wyłącza dopuszczalność wniesienia zażalenia (W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, op. cit. s. 139). Trafną krytykę tego poglądu formułuje G. Łaszczyca, wskazując, że wniosek taki nie da się wywieść z art. 37 § 1 k.p.a., ponieważ przepis ten „Mówiąc o terminie ustawowym i wyznaczonym (...) łączy je spójnikiem „lub”. Mamy tu zatem do czynienia z alternatywą nierozłączną (...), zwykłą. Warunkiem wystarczającym prawdziwości alternatywy zwykłej, co w naszym przypadku oznaczać będzie dopuszczalność zażalenia, jest prawdziwość choćby jednego argumentu zdaniowego (...). Oznacza to zatem, że zażalenie może być wniesione już po upływie terminu ustawowego, ale także wówczas, gdy sprawa nie zostanie załatwiona w terminie wyznaczonym”; zob. tegoż: *Zażalenie...*, op. cit., s. 134.

¹¹⁹ Zażalenie to ma szczególny charakter, ponieważ nie jest ono środkiem prawnym służący uruchomieniu kontroli postanowień, ale kwestionowaniu przekroczenia przez organ współdziałający terminu na zajęcie stanowiska, określonego w art. 106 § 3 k.p.a. (lub dodatkowego terminu wyznaczonego na podstawie art. 36 § 1 w zw. z art. 106 § 6 k.p.a.). Nie jest to więc zażalenie, o którym mowa w art. 141-144 k.p.a.; zob. szerzej J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 37, Nb 1.

¹²⁰ Nie sposób zgodzić się z wyrażonym przez W. Chróścielewskiego poglądem, że skoro postępowanie przed organem współdziałającym nie może zostać wszczęte ani z urzędu przez ten organ, ani też na żądanie strony, a jedynie na żądanie organu prowadzącego postępowanie „główne”, to oprócz strony legitymację do wniesienia zażalenia, o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a. w zw. z art. 106 § 6 k.p.a., posiada również ten ostatni organ, ponieważ milczenie organu współdziałającego uniemożliwia mu prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy „głównej”. Autor wywodzi takie rozwiązanie m.in. z zasady szybkości postępowania, argumentując, iż przez wniesienie zażalenia organ orzekający zyskuje możliwość zdyscyplinowania organu właściwego do zajęcia w sprawie stanowiska (zob. tegoż: *Organ administracji publicznej...*, s. 222). Sądzę, że nawet uznanie propozycji autora za – z pewnych względów – celową (bo strona postępowania może po prostu nie wiedzieć o możliwości przeciwdziałania we własnym zakresie milczeniu organu współdziałającego) nie może prowadzić do przyznawania procesowych praw strony innym podmiotom, a już w szczególności organom administracji publicznej. Nie wydaje się też zasadne powoływanie się na zasadę szybkości jako samoistną podstawę prawną przyznania legitymacji organu prowadzącego

czyć dodatkowy (a zatem drugi lub trzeci) termin na zajęcie stanowiska, a także zarządzić wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niewydania w terminie postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a. oraz, w razie potrzeby, zarządzić podjęcie środków zapobiegających naruszaniu przez organ współdziałający terminów w przyszłości (art. 37 § 2 k.p.a. w zw. z art. 106 § 6 k.p.a.)¹²¹. Pracownik organu współdziałającego, który z nieuzasadnionych przyczyn nie wydał w terminie postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska lub nie dokonał zawiadomienia strony postępowania stosownie do art. 36 k.p.a. w zw. z art. 106 § 6 k.p.a., bądź też nie załatwił tej incydentalnej sprawy w terminie dodatkowym, podlega odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub innej przewidzianej przepisami prawa (art. 38 k.p.a. w zw. z art. 106 § 6 k.p.a.)¹²². Dodać trzeba, że wyczerpanie procedury związanej z wniesieniem zażalenia na bezczynność organu współdziałającego jest przesłanką dopuszczalności wystąpienia ze stosowną skargą na drogę postępowania sądowoadministracyjnego¹²³.

3.10. ZASADA UGODOWEGO ZAŁATWIANIA SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

Zasada ta jest skodyfikowana w art. 13 k.p.a., wprowadzonym do tekstu Kodeksu w wyniku jego nowelizacji w roku 1980. Przepis ten w § 1 stanowi: „Sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna)”, w § 2 natomiast nałożono na organ administracyjny powinność podejmowania czynności skłaniających strony w takich przypadkach do zawarcia ugody. Rozwinięciem tej ogólnej zasady są przepisy Rozdziału 8 k.p.a. (art. 114-122), normujące przesłanki dopuszczalności jej zawarcia przez strony (art. 114, 115 i 116 k.p.a.), formę ugody i elementy jej struktury (art. 117 k.p.a.), oraz przesłanki uzyskania przez ugodę mocy prawnej i skuteczności (art. 118-121 k.p.a.).

postępowanie „główne” w tym zakresie. Należałoby natomiast opowiedzieć się za dopuszczalnością przeciwdziałania przez organ orzekający przewlekłości postępowania prowadzonego w trybie art. 106 k.p.a. w trybie tzw. skargi powszechnej, uregulowanej w rozdziale 2 działu VIII k.p.a. Zgodnie z art. 227 k.p.a. „Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe i biurokratyczne załatwianie spraw”. Warto zwrócić uwagę, że w cyt. przepisie mowa jest o „skarżących”, a nie – jak w brzmieniu sprzed nowelizacji z 1998 r. – o „obywatelach”, co powoduje, że w zakresie tego pojęcia mieszczą się także organy administracji publicznej.

¹²¹ Powstaje tu problem, w jakiej formie procesowej organ wyższego stopnia nad organem współdziałającym powinien dokonać wyznaczenia kolejnego terminu na zajęcie stanowiska oraz sformułowania ustaleń i zarządzeń (w tym również zarządzeń nadzorczych o charakterze prewencyjnym), o których mowa w art. 37 § 2 k.p.a. Zdaniem J. Borkowskiego, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 37, Nb 1) wyznaczenie nowego terminu następuje w drodze niezaskarżalnego postanowienia, natomiast pozostałe czynności organu wyższego stopnia mają charakter czynności nadzorczych, dla których forma postanowienia jest zbędna.

¹²² Podstawa prawną odpowiedzialności pracownika organu w tym zakresie nie jest jednak art. 38 k.p.a., lecz przepisy odrębne, np. ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.). Zgodzić się przy tym należy z poglądem R. Orzechowskiego, że odpowiedzialność ta nie jest uzależniona od wniesienia zażalenia na bezczynność organu; zob. tenże [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Komentarz...*, op. cit., s. 132.

¹²³ Art. 3 § 1 pkt 4 i pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270).

Ponadto na podstawie art. 122 k.p.a., do ugody oraz postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia, w zakresie nieuregulowanym w Rozdziale 8 k.p.a., stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji.

Zasada, o której tu mowa, nie rozciąga się na postępowanie przed organem współdziałającym. Ugoda administracyjna bowiem może zostać zawarta tylko w indywidualnej sprawie administracyjnej, w której występują strony (co najmniej dwie) o spornych interesach i która jest przedmiotem postępowania toczącego się przed organem administracji publicznej właściwym do rozstrzygnięcia tej sprawy w formie decyzji administracyjnej – ugoda, w razie ziszczenia się przesłanek dopuszczalności jej zawarcia, „zastępuje” tę decyzję, jawiąc się przez to jako alternatywna forma rozstrzygania spraw administracyjnych¹²⁴, co do zasady determinowana wolą stron uczestniczących w postępowaniu – z ograniczeniami wiążącymi się z kontrolą przez organ administracyjny, przed którym strony składają stosowne oświadczenia kształtujące treść ugody, wystąpienia przesłanek z art. 114–116 k.p.a., a także z zastrzeżeniem, że moc prawna ugody uzależniona jest od jej zatwierdzenia przez ten organ postanowieniem, o którym mowa w art. 119 k.p.a.

Przyjęte w niniejszej pracy rozumienie pojęcia „sprawa administracyjna”¹²⁵ czyni bezprzedmiotowymi rozważania zarówno na temat możliwości zawarcia między stronami ugody co do treści postanowienia organu współdziałającego wyrażającego jego stanowisko, a ściślej rzecz ujmując – ugody „zastępującej” to postanowienie, jak i co do zawarcia na tym etapie ugody w sprawie stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego, w toku którego dochodzi do współdziałania. Strony o spornych interesach, uczestniczące w postępowaniu „głównym”, muszą oczywiście zostać zawiadomione, stosownie do art. 106 § 2 k.p.a., przez prowadzący je organ o skierowanym do organu współdziałającego żądaniu zajęcia stanowiska w sprawie, mają też prawo, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., brać czynny udział w owym „incydentalnym” stadium procesu. Na tym etapie mogą one mieć już wcześniej powzięty zamiar ugodowego zakończenia spornej między nimi sprawy, a może być również tak, iż zamiar taki zacznie się w nich wtedy kształtować. Jakiegokolwiek by jednak nie było nastawienie stron w tym zakresie, oświadczeń o zamiarze zawarcia ugody, o który mowa w art. 116 § 1 k.p.a., nie mogą one skutecznie złożyć wobec organu współdziałającego. Zająć w sprawie stanowiska przez ten organ, wyrażone w postanowieniu z art. 106 § 5 k.p.a., jest bowiem jego autonomiczną kompetencją, aktualizującą się z mocy normy prawa administracyjnego materialnego, kompetencją w pewnym sensie „służebną” względem sprawy „głównej”, bo na użytek decyzji ją kończącej realizowaną. W wykonaniu tej kompetencji nikt, a w szczególności same strony postępowania, nie może organu współdziałającego zastąpić.

¹²⁴ Trafnie stwierdza W. Dawidowicz (*Zarys procesu...*, op. cit. str. 65): „Nie ma (...) miejsca w postępowaniu administracyjnym dla innej ugody, niż **ugoda dotycząca rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej** (podkr. aut.); zob. też E. Ochendowski, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001 s. 197: „**ugoda administracyjna** ma charakter ugody pomiędzy stronami postępowania administracyjnego, zawieranej przed organem, przed którym toczy się postępowanie administracyjne. Ugoda ta może być zawarta tylko w indywidualnej sprawie administracyjnej, wyłącznie w czasie trwania postępowania administracyjnego i to tylko w takiej sprawie, w której biorą udział co najmniej dwie strony o spornych interesach”.

¹²⁵ Zob. wyżej pkt 1.2 niniejszego opracowania.

Ale nie tylko ta okoliczność ma z analizowanego punktu widzenia znaczenie. Z powołanego już art. 116 § 1 k.p.a. wynika bowiem, że skutkiem złożenia przez strony oświadczeń o zamiarze zawarcia ugody jest, przy założeniu, iż spełnione są wszystkie pozostałe przesłanki umożliwiające ugodowe załatwienie sprawy, obowiązek organu administracji publicznej odroczenia wydania decyzji i wyznaczenia stronom terminu do zawarcia ugody. Przepis ten można odnosić wyłącznie do decyzji załatwiającej sprawę co do istoty, a zatem, transponując to ustalenie na grunt współdziałania, wyłącznie do decyzji załatwiającej sprawę „główną”. Z kolei § 2 art. 116 k.p.a. stanowi, że odstąpienie przez jedną ze stron od zamiaru zawarcia ugody, a także niedotrzymanie przez strony terminu wyznaczonego w tym celu powoduje ten skutek, iż organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji. I wreszcie – rzecz najistotniejsza – zgodnie z art. 118 § 2 k.p.a. „Jeżeli ugoda dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ, stosuje się odpowiednio art. 106”. Wówczas więc, gdy przed rozstrzygnięciem sprawy z udziałem stron o spornych interesach istnieje, na podstawie przepisu prawa materialnego, obowiązek uzyskania stanowiska innego organu, ugoda między stronami może zostać zawarta dopiero po przeprowadzeniu odpowiedniego fragmentu postępowania w trybie art. 106 k.p.a. Nie ma przy tym znaczenia, czy stanowisko organu współdziałającego jest wiążące, czy też waloru takiego nie posiada, bo tu chodzi o obowiązek wyczerpania prawidłowej procedury, którego strony, poprzez zawarcie ugody, nie mogą obchodzić. Innym zagadnieniem jest wpływ postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a. na treść ugody – można powiedzieć, że przedstawia się ono analogicznie jak w odniesieniu do decyzji administracyjnej, tzn. że stanowisko wiążące strony obowiązane będą w treści ugody uwzględnić, a co do opinii obowiązku takiego nie mają. W ten właśnie sposób interpretować należy przepis art. 118 § 3 k.p.a. w części, w której stanowi on, że „Organ administracji publicznej odmówi zatwierdzenia ugody (...) nie uwzględniającej stanowiska organu, o którym mowa w § 2 (...)”¹²⁶.

Reasumując – skoro ugoda administracyjna może zostać zawarta wyłącznie przed organem administracji publicznej właściwym do wydania w określonej sprawie decyzji, i skoro tylko ten organ w przypadku jej zawarcia władny jest wydać postanowienie w przedmiocie jej zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia, a dodatkowo, jeżeli przed takim rozstrzyg-

¹²⁶ M.in. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 118, Nb 3. Odmienne W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, op. cit. str. 68-69: „Skoro *niewuwzględnienie stanowiska* (organu współdziałającego, dop. aut.) ma stanowić, na równi z naruszeniem prawa, podstawę odmowy zatwierdzenia ugody, oznacza to, że ustawodawca traktuje to stanowisko jako bezwzględnie obowiązujące strony. Tymczasem organ prowadzący postępowanie zwraca się do innego organu tylko o tyle, o ile wymaga tego prawo materialne stanowiące podstawę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Z tego wynika, iż powyższe stanowisko jest, w świetle całości postępowania w danej sprawie, tylko opinią mającą znaczenie środka dowodowego, w stosunku do którego strony mogą ustosunkować się na ogólnych zasadach. W konsekwencji strony powinny mieć możliwość zawarcia ugody bez wzięcia pod uwagę *stanowiska innego organu*, jeżeli zostanie udowodnione (np. przy pomocy opinii biegłych), że stanowisko to nie jest zasadne”. Pogląd autora jest konsekwentny na gruncie przyjętych przez niego założeń co do niewiążącego – niezależnie od nazw używanych w tym zakresie przez przepisy prawa materialnego – charakteru stanowiska organu współdziałającego dla organu właściwego do wydania decyzji, niemniej jednak zarówno same te założenia, jak i ich konsekwencje należy uznać za niezajdujące oparcia w przepisach prawa regulujących problematykę współdziałania ani też w rezultatach ich wykładni – dlatego również przedstawiony tu pogląd odnośnie braku związania stron zawierających ugody, np. zgodą organu współdziałającego – nie może zostać zaakceptowany.

nięciem sprawy administracyjnej istnieje obowiązek uzyskania stanowiska innego organu, zarówno zawarcie ugody, jak i wydanie postanowienia z art. 119 § 1 k.p.a., jest dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu procedury z art. 106 k.p.a., to art. 13 k.p.a. (a tym samym przepisy rozdziału 8 k.p.a.) nie znajdzie zastosowania w postępowaniu przed organem współdziałającym. Dodać należy, że autonomiczny charakter kompetencji organu współdziałającego oraz zakres jego właściwości (której, stosownie do art. 19 k.p.a., obowiązany jest on bezwzględnie przestrzegać) eliminuje dopuszczalność podejmowania przezeń czynności składających strony o spornych interesach do ugodowego załatwienia sprawy stanowiącej przedmiot postępowania „głównego”, ponieważ to może czynić tylko organ je prowadzący.

3.11. ZASADA PISEMNOŚCI

Stosownie do treści art. 14 § 1 k.p.a. „Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej”. Od tak określonej reguły wyjątek wprowadza § 2 art. 14, stanowiąc: „Sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji”.

Zwrot „załatwienie sprawy”, użyty w cytowanym przepisie, nie może być rozumiany dosłownie (literalnie), ponieważ oznaczałoby to, że obowiązek dochowania formy pisemnej odnosi się jedynie do wydania decyzji administracyjnej, która w świetle art. 104 § 1 k.p.a. jest aktem „załatwiający sprawę” będącą przedmiotem postępowania. Powszechną akceptację zyskał pogląd o obowiązywaniu zasady pisemności przy dokonywaniu wszystkich czynności postępowania¹²⁷. Ma to istotne znaczenie m.in. dlatego, że pozwala na uzyskanie pewności co do treści składanych w toku postępowania oświadczeń, czyni możliwym ich odtworzenie, jeżeli jest to niezbędne (nawet po upływie dłuższego czasu), a nadto umożliwia kontrolę decyzji organu I instancji oraz materiału dowodowego, na którym oparto zawarte w niej rozstrzygnięcie, w razie wniesienia przez stronę środka zaskarżenia¹²⁸. Te zalety skłoniły ustawodawcę do odwrócenia dawnego porządku rzeczy, ukształtowanego przez Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu

¹²⁷ Zob. G. Łaszczyca, *Zasada ogólna pisemności postępowania administracyjnego*, Roczniki Administracji i Prawa, Sosnowiec 2001, s. 73-74, W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 45-46. Jak pisze M. Wierzbowski [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit. s. 22: „Zasada pisemności jest jedną z zasad będących konsekwencją oparcia postępowania administracyjnego o **ideę procesu inkwizycyjnego**. Ponieważ proces inkwizycyjny jest rozciągnięty w czasie, konieczne jest odzwierciedlenie wszelkich zdarzeń tego procesu w aktach sprawy”. Podobną myśl wyraża E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 63, kiedy stwierdza, że zasada pisemności odnosi się – poza decyzją – „(...) w rozsądnym zakresie również do wszystkich czynności w toku załatwienia sprawy, jak komunikowanie się organu ze stronami i stron z organem, przyjmowania oświadczeń i wyjaśnień (...)”. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 14, Nb 1, pisze: „Załatwianie sprawy w formie pisemnej odnosi się nie tylko do czynności kończącej postępowanie, ale obejmuje cały ciąg czynności od wszczęcia postępowania poprzez postępowanie wyjaśniające aż do podjęcia decyzji. Cały ten ciąg czynności procesowych składa się na załatwienie sprawy administracyjnej”.

¹²⁸ G. Łaszczyca, *Zasada ogólna pisemności...* op. cit. s. 73.

niu administracyjnym¹²⁹, gdzie dominujące znaczenie miała zasada ustności, a to z uwagi na ekonomikę (szybkość) postępowania i łatwość porozumiewania się organu ze stroną, zasadzie pisemności natomiast przyznawano walor pomocniczy¹³⁰.

Skoro zatem *de lege lata* zasada pisemności odnosi się do przebiegu całego postępowania administracyjnego, to oczywiste jest, że również na etapie postępowania przed organem współdziałającym wszelkie czynności procesowe będą wymagały formy pisemnej. Już samo zwrócenie się przez organ orzekający w sprawie „głównej” z żądaniem zajęcia stanowiska, mimo że następuje w postaci niezaskarżalnego postanowienia, ze swej istoty zawsze będzie pismem procesowym – w tym sensie można tu chyba mówić o wyjątku od ogólnej reguły z art. 125 § 1 k.p.a., stanowiącego, że postanowienia, od których służy stronom zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, doręcza się na piśmie. Czynności procesowe, dokonywane przez organ współdziałający w ramach postępowania wyjaśniającego, także będą wymagały utrwalenia na piśmie, w formie protokołu lub adnotacji służbowej. I wreszcie samo postanowienie z art. 106 § 5 k.p.a. z uwagi na to, że stronie przysługuje od niego środek zaskarżenia w postaci zażalenia, organ współdziałający obowiązany będzie doręczyć jej (a także organowi prowadzącemu postępowanie „główne”) na piśmie – tym razem zgodnie z treścią art. 125 § 1 k.p.a.

Powstaje natomiast kwestia, czy organ współdziałający może odstąpić od zasady pisemności w warunkach określonych w art. 14 § 2 k.p.a. Przepis ten umożliwia ustne załatwienie sprawy, jeżeli przemawia za tym interes strony, a zarazem nie stoi temu na przeszkodzie przepis prawa, natomiast art. 125 § 2 k.p.a. stanowi, że w przypadkach wymienionych w cytowanym przepisie, postanowienia mogą być stronom ogłaszane ustnie. Skorzystanie z tej regulacji uzależnione jest od kumulatywnego (łącnego) zaistnienia obydwu wymienionych w nim przesłanek¹³¹. W odniesieniu do postępowania toczącego się w trybie art. 106 k.p.a. rozważenie tego zagadnienia ma sens praktycznie tylko co do postanowienia zawierającego stanowisko organu współdziałającego (zwłaszcza, gdy organ ten nie prowadzi postępowania wyjaśniającego), a ściślej rzecz ujmując – w zakresie możliwości ustnego ogłoszenia tego postanowienia i zaprotokołowania tego faktu bądź uczynienia zeń stosownej adnotacji podpisanej przez stronę.

Nie wydaje się, by na tak postawione pytanie można było udzielić odpowiedzi twierdzącej. Zauważyć trzeba w szczególności, że postanowienie, o którym mowa, adresowane jest nie tylko do strony postępowania, ale przede wszystkim do organu właściwego do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji. Stosowanie art. 14 § 2 k.p.a. w przypadku komunikowania treści postanowienia organu współdziałającego organowi orzekającemu byłoby zupełnie bezprzedmiotowe, bo przecież postanowienie to zawsze stanowi element materiału dowodowego, w oparciu o który wydawana jest decyzja rozstrzygająca sprawę „główną” (pomijając w tym miejscu wpływ stanowiska organu współdziałającego na treść tejże decyzji – w kontekście analizowanego tu problemu kwestia ta

¹²⁹ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

¹³⁰ G. Łaszczyca, *Zasada ogólna pisemności...*, s. 72 i przywołana tam literatura.

¹³¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 14, Nb 3; G. Łaszczyca, *Zasada ogólna pisemności...*, s. 74.

jest bez znaczenia). Przyjęcie możliwości odmiennego rozwiązania w odniesieniu do strony postępowania nie byłoby ani konsekwentne, ani też uzasadnione z praktycznego punktu widzenia. O wiele wszak donioślejsze jest spostrzeżenie, że art. 106 § 5 k.p.a., rozważany w związku z art. 125 § 1 k.p.a., wyklucza dopuszczalność ustnego ogłoszenia stronie postanowienia organu współdziałającego; mówiąc inaczej – jest przepisem, który „stoi na przeszkodzie” wykorzystaniu takiej możliwości. Nie wydaje mi się zresztą, by rozwiązanie takie było korzystne z punktu widzenia interesu strony postępowania, zwłaszcza wtedy, gdy stanowisko organu współdziałającego wiąże organ wydający w sprawie decyzję. Przeciwnie – to właśnie doręczenie jej sformalizowanego, czyniącego zadość wymogom z art. 124 § 1 i § 2 k.p.a. postanowienia, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., jest w tym aspekcie rozwiązaniem optymalnym. Zatem odstępstwo w omawianym zakresie od zasady pisemności nie będzie dopuszczalne, jako że w typowych przypadkach współdziałania przy wydawaniu decyzji żadna z przesłanek zawartych w art. 14 § 2 k.p.a. nie zaistnieje.

Pamiętać jednak trzeba o sytuacjach atypowych, przewidzianych w przepisach szczególnych¹³², a polegających na tym, że niewyrażenie przez organ współdziałający stanowiska w ustawowo określonym terminie ustawodawca traktuje w istocie rzeczy jako zajęcie stanowiska pozytywnego co do określonego aspektu sprawy „głównej”. Milczenie organu współdziałającego jest wtedy traktowane jako konkludentne oświadczenie woli tego organu, a ponieważ oświadczenie to nie materializuje się w tym sensie, że nie przybiera postaci sformalizowanego dokumentu, to jasnym jest, iż w tak wyznaczonym, stosunkowo zresztą niewielkim zakresie, zasada pisemności w postępowaniu przed organem współdziałającym doznaje ograniczenia.

3.12. ZASADA DWUINSTANCYJNOŚCI

Art. 15 k.p.a. stanowi, że „Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne”. Zasada wyrażona w tym przepisie w pełnym zakresie odnosi się do decyzji administracyjnych, tj. orzeczeń kończących postępowanie poprzez załatwienie co do istoty sprawy administracyjnej będącej jego przedmiotem lub w inny sposób kończących postępowanie przed organem administracji publicznej I instancji. Wynika z niej, że sprawa administracyjna, rozpatrzona i rozstrzygnięta nieostateczną decyzją organu I instancji podlega, na skutek wniesienia środka zaskarżenia w postaci odwołania przez legitymowany (uprawniony) podmiot – ponownemu rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez organ II instancji. Istota zasady dwuinstancyjności, jak stwierdza B. Adamiak¹³³, sprowadza się do „dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym sprawy administracyjnej”, co oznacza, że przedmiotem postępowania przed organem odwoławczym jest ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej, nie zaś sama weryfikacja decyzji wydanej przez organ I instancji¹³⁴.

¹³² Zob. przykłady powołane wyżej w przypisie 15.

¹³³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., Art. 15, Nb 1.

¹³⁴ Podkreśla to w wielu orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny; zob. m.in. wyrok NSA z dnia 27 października 1998 r. III SA 1189/97 (niepubl.): „Stosownie do przepisu art. 15 k.p.a. postępowanie administracyjne

Zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a., „Na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi”. Zaskarżalność postanowień samoistnym środkiem prawnym w postaci zażalenia nie jest zatem regułą, przeciwnie – z tak sformułowanego przepisu wynika, że jest ona raczej wyjątkiem od reguły ich niezaskarżalności za pomocą takiego środka (inna sprawa, że wyjątkiem o dość szerokim zakresie)¹³⁵. Z tego punktu widzenia – można by go umownie określić jako „ilościowy” – nie sposób w pełnym zakresie odnosić zasady skodyfikowanej w art. 15 k.p.a. do postanowień jako kategorii orzeczeń wydawanych w toku postępowania administracyjnego, skoro tylko niektóre postanowienia podlegają odrębnej kontroli instancyjnej na skutek wniesienia przez uprawniony (legitymowany) podmiot zażalenia¹³⁶. Pozostaje zatem wyjaśnić, jakie motywy skłoniły ustawodawcę do ustanowienia możliwości uruchomienia instancyjnej kontroli postanowienia organu współdziałającego. Sądzę, iż zasadniczą przesłanką takiego rozwiązania jest fakt, że postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska wydawane jest zawsze w oparciu o przepis prawa materialnego – a ściślej rzecz ujmując, przepis taki jest elementem podstawy prawnej tego postanowienia. Nie należy więc ono do postanowień typowych, pojmowanych w doktrynie jako akty stosowania norm procesowych¹³⁷, czy – wedle innego ujęcia – „czynności merytoryczne postępowania, rozstrzygające wyłaniające się zagadnienia procesowe”¹³⁸. W zależności od przewidzianej w prawie materialnym formy współdziałania treść postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a. przesądza o treści rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w decyzji organu właściwego do jej załatwienia, bądź skutku takiego nie powoduje – ale nawet w tym ostatnim przypadku istnieje możliwość, iż na tę treść będzie miało wpływ. W tym kontekście nie wymaga chyba szerszego uzasadnienia twierdzenie, że zaskarżalność przedmiotowego postanowienia wynika z konieczności zapewnienia wzmożonej ochrony interesu strony postępowania poprzez wyposażenie jej w instrument prawny pozwalający kwestionować stanowisko organu współdziałającego, nim stanie się ono elementem materiału dowodowego, na którego

jest dwuinstancyjne, co oznacza, że strona ma prawo oczekiwać, iż jej **sprawa w całości** (podkr. aut.) zostanie rozpoznana dwa razy”, a także wyrok NSA z dnia 3 października 2002 r., II SA/Wr 328/2000 (niepubl.): „Z ustanowionej w art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wynika nie tylko prawo strony do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania sprawy przez organy administracji, ale także prawo zapoznania się z motywami rozstrzygnięcia sprawy zawartego w sentencji decyzji. Uzasadnienie decyzji ma szczególne znaczenie nie tylko przy ocenie prawidłowości decyzji przez organ wyższego stopnia, ale także daje stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia zawartego w decyzji możliwość polemiki ze stanowiskiem organu, i to zarówno jeśli idzie o ustalenia faktyczne poczynione w sprawie, jak i dokonaną przez organ decyzyjny wykładnię przepisów prawa będących podstawą jej rozstrzygnięcia”.

¹³⁵ W myśl art. 142 k.p.a. „Pstanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji”; chodzi tu o tzw. zażalenie niesamoistne. Szerzej na ten temat zob. G. Łaszczyca, *Zażalenie...*, s. 48–51.

¹³⁶ Treść art. 141 § 1 k.p.a. (a także § 2 tego przepisu) nie jest ścisła i nie może być rozumiana dosłownie, bo to oznaczałoby, że prawo wniesienia zażalenia służy tylko stronie postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Tymczasem podmiotem legitymowanym do wniesienia tego środka prawnego jest jego adresat, którym może być także podmiot inny niż strona (np. organizacja społeczna działająca w charakterze podmiotu na prawach strony, świadek czy biegły).

¹³⁷ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 62.

¹³⁸ G. Łaszczyca, *Zażalenie...*, s. 15.

podstawie wydana zostanie decyzja administracyjna (gdy stanowisko to nie jest wiążące) bądź materialnym elementem rozstrzygnięcia zawartego w tej decyzji (co z kolei odnosi się do stanowiska o charakterze wiążącym)¹³⁹.

W przypadku wniesienia zażalenia na postanowienie organu współdziałającego, wydane na podstawie art. 106 § 5 k.p.a., organem właściwym do jego rozpatrzenia jest organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał to postanowienie, a nie organ wyższego stopnia nad organem właściwym do wydania decyzji w określonej sprawie administracyjnej¹⁴⁰. Ustalenie organu wyższego stopnia właściwego w omawianym tu zakresie następuje w oparciu o przepis art. 17 k.p.a. lub uregulowania szczególne, do których przepis ten odsyła.

3.13. ZASADA TRWAŁOŚCI DECYZJI OSTATECZNYCH

W myśl art. 16 § 1 k.p.a. „Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych”.

Zasada ta, wprost przez cytowany przepis odniesiona do decyzji administracyjnych, stanowi środek do osiągnięcia celu w postaci stabilizacji szeroko pojętego porządku prawnego. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „Strony mogą dzięki temu polegać na rozstrzygnięciach organów państwa, a organy te są zabezpieczone przed wielokrotnym rozstrzyganiem tych samych spraw”¹⁴¹. Istotę zasady trwałości syntetycznie ujmuje J. Borkowski, pisząc, iż wynika z niej, że „tylko właściwy organ, w przepisany prawem procesowym trybie i na skutek prawnie uregulowanych przyczyn, może wzruszyć ostateczną decyzję administracyjną”¹⁴². Mówi się w związku z tym o tzw. domniemaniu mocy obowiązującej decyzji¹⁴³, skutkującym niemożnością uczynienia załatwionej nią sprawy administracyjnej przedmiotem ponownego postępowania administracyjnego¹⁴⁴. Tak określona zasada trwałości doznaje wyjątków, ustanowionych w art. 16 § 1 zd. drugie k.p.a.¹⁴⁵

Treść tej zasady została przez ustawodawcę rozciągnięta na postanowienia, od których przysługuje zażalenie, w art. 126 k.p.a.¹⁴⁶ Przepis ten stanowi, że „Do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy art. 107 § 2-5 oraz art. 109-113, a do postanowień, od których przysługuje zażalenie – również art. 145-152 oraz art. 156-159, z tym że zamiast decyzji, o której mowa w art. 149 § 3, 151 § 1, 157 § 1 i 158, wydaje się postanowienie”. Zasada

¹³⁹ Tamże, s. 94.

¹⁴⁰ Zob. postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2004 roku, OW 2/04, OSP 2005, nr 1, poz. 13 z glosą L. Żukowskiego.

¹⁴¹ M. Wierzbowski, [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne...*, s. 24.

¹⁴² J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie...*, s. 165.

¹⁴³ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 123.

¹⁴⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Art. 16, Nb 3.

¹⁴⁵ Tamże.

¹⁴⁶ W brzmieniu nadanym przez art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)

trwałości odnosi się zatem do postanowienia organu współdziałającego, zaś odstąpienie od niej dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy zaistnieją przesłanki wznowienia postępowania zakończonych ostatecznym postanowieniem tego organu lub przesłanki stwierdzenia jego nieważności, i w następstwie przeprowadzonego postępowania weryfikacyjnego postanowienie to zostanie uchylone bądź też stwierdzona zostanie jego nieważność¹⁴⁷. Idąc konsekwentnie tym tokiem rozumowania, należy przyjąć, że do momentu uchylenia postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a. bądź stwierdzenia jego nieważności orzeczenie to korzysta z domniemania prawidłowości i zgodności z prawem¹⁴⁸.

Poniekąd w związku z omawianą tu zasadą w praktyce wyłoniło się pytanie, czy wydanie decyzji administracyjnej załatwiającej sprawę „główną” może nastąpić dopiero wtedy, gdy postanowienie organu współdziałającego stanie się ostateczne, tzn. gdy strona postępowania nie skorzysta z uprawnienia do wniesienia od niego zażalenia lub gdy organ wyższego stopnia nad organem współdziałającym, po rozpatrzeniu wniesionego zażalenia, utrzyma w mocy zaskarżone postanowienie, czy też należałoby raczej stanąć na stanowisku, iż procesową przesłanką podjęcia rozstrzygnięcia w decyzyjnej formie w postępowaniu „głównym” jest samo tylko wydanie przez organ współdziałający postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska. W tym drugim przypadku okoliczność, że postanowienie z art. 106 § 5 k.p.a. zostało zaskarżone zażaleniem, a tym samym nie stało się ostateczne, nie miałyby wpływu na dopuszczalność wydania decyzji administracyjnej. Przepis art. 106 § 1 k.p.a. nie udziela na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi, stanowi tylko, że w przypadkach, gdy z mocy norm prawa materialnego powstaje obowiązek współdziałania przy wydawaniu decyzji, może ona zostać wydana „po zajęciu stanowiska” przez organ współdziałający. Zagadnienie może budzić kontrowersje, a jego rozstrzygnięcie w dużym stopniu jest pochodną przyjętej metody interpretacji art. 106 § 1 k.p.a. Przy zastosowaniu gramatycznej (literalnej) metody wykładni można bronić poglądu, że do wydania decyzji administracyjnej w postępowaniu „głównym” wystarczające jest „zajęcie stanowiska” przez organ współdziałający, a to jest równoznaczne z wydaniem postanowienia, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., a nie z nabyciem przez nie cechy ostateczności. Orzeczenie to nie rozstrzyga wszak sprawy administracyjnej co do jej istoty (choć istoty tej w jakimś sensie niewątpliwie dotyka), jest ono tym samym – mimo specyficznego charakteru, wyrażającego się zwłaszcza posiadaniem podstawy w przepisach prawa materialnego – orzeczeniem, do którego znajduje zastosowanie przepis art. 143 k.p.a., stanowiący, iż „Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia, jednakże organ administracji publicznej, który wydał postanowienie, może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione”. Wykonalność (nieostatecznego) postanowienia organu współdziałającego należy tu rozumieć jako prawną możliwość uwzględnienia go – w zakresie wynikającym z wiążącego lub niewiążącego charakteru stanowiska w nim zawartego – przez organ załatwiający sprawę administracyjną co do istoty przy wydawaniu decyzji. Nadto wskazać można na fakt, że gdyby z omawianego tu punktu widze-

¹⁴⁷ Zakres wyjątków od zasady trwałości postanowień zaskarżalnych jest określony wężej niż w art. 16 § 1 zd. 2 k.p.a. w odniesieniu do decyzji.

¹⁴⁸ Zob. też wyrok SN z dnia 17 grudnia 1993 r., III ARN 50/93, cyt. wyżej w przypisie 35.

nia ustawodawca chciał odmiennie potraktować postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający, to zawarłby w odniesieniu do niego regulację analogiczną jak co do postanowienia w przedmiocie zatwierdzenia ugody administracyjnej – na mocy odesłania z art. 122 k.p.a. do postanowienia tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji. Odesłanie to jest przy tym szersze od zawartego w art. 126 k.p.a. (dotyczącego ogółu postanowień) i obejmuje swoim zakresem także art. 130 § 2 k.p.a. Ma to takie znaczenie, że wniesienie zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody wstrzymuje jego wykonalność (a także – co oczywiste – wykonalność samej ugody). Skoro zatem brak podobnego zastrzeżenia w treści art. 106 k.p.a., to konkluzja, iż do wydania decyzji niezbędne jest, aby postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska było ostateczne, może uchodzić za rezultat nieuzasadnionego wyjścia poza granice gramatycznej wykładni art. 106 § 1 k.p.a.

Odmienne wnioski można natomiast wywieść z zastosowania celowościowej i funkcjonalnej metody wykładni analizowanego przepisu. Opiera się ona na założeniu, że postanowienie organu współdziałającego nie jest typowym postanowieniem procesowym, ponieważ rozstrzyga ono określoną kwestię materialnoprawną (a w każdym razie kwestii takiej dotyczy). Z tego wynika, że prawna ocena tak jego charakteru, jak i skutków, które wywołuje, nie może być dokonywana tylko w kontekście uregulowań zawartych w prawie procesowym. Nie jest zatem wystarczające poprzestanie na literalnym brzmieniu art. 106 § 1 k.p.a. w związku z art. 143 k.p.a., ponieważ nie pozwala ono na uchwycenie specyfiki wykonalności postanowienia organu współdziałającego. Postanowienie to nie jest bowiem przesłanką realizacji określonych uprawnień o charakterze procesowym, ani też przesłanką egzekwowania obowiązków procesowych, jak w przypadku wydawania postanowień „typowych”, ściśle procesowych (np. w przedmiocie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze podmiotu na prawach strony na podstawie art. 31 § 2 k.p.a., czy też nałożenia na świadka grzywny za bezzasadną odmowę złożenia zeznań na podstawie art. 88 § 1 k.p.a.), stanowi natomiast, co było już wyżej akcentowane, przesłankę wydania niewadliwej pod względem procesowym decyzji administracyjnej, wywierając zarazem wpływ (lub co najmniej mogąc taki wpływ wywrzeć) na treść zawartego w niej rozstrzygnięcia. W tym sensie stanowisko organu współdziałającego jest elementem – niekiedy najistotniejszym – materiału dowodowego, na którego podstawie ma zostać wydana decyzja administracyjna. Obowiązkiem organu administracji właściwego do jej wydania jest dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, a w tym zakresie w szczególności zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego, przy czym organ ma to uczynić w sposób wyczerpujący – obowiązek taki wynika z zasady prawdy obiektywnej (art. 7 oraz art. 77 § 1 k.p.a.). Ocena zebranego materiału dowodowego, bezpośrednio poprzedzająca podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie, powinna być dokonywana przy niebudzącym wątpliwości założeniu, iż treść poszczególnych elementów tego materiału nie zmieni się. Organ administracji winien mieć w tym zakresie pewność, której byłby pozbawiony, gdyby musiał się liczyć z ewentualnością uchylenia zaskarżonego zażaleniem postanowienia organu współdziałającego, i w konsekwencji z przekazaniem temu organowi sprawy do ponownego rozpatrzenia. Kwestia, jakie stanowisko w sprawie zająłby w takim przypadku organ współdziałający, pozostawałaby w dacie wydania decyzji administracyjnej

zagadnieniem otwartym. Dylematy tego rodzaju nie powstałyby przy akceptacji poglądu, że decyzja administracyjna załatwiająca co do istoty sprawę „główną” może zostać wydana tylko wtedy, gdy postanowienie organu współdziałającego stanie się ostateczne.

W Uchwale Składu Siedmiu Sędziów z dnia 9 listopada 1998 roku¹⁴⁹ NSA opowiedział się za drugim spośród wyżej zaprezentowanych stanowisk, stwierdzając, że „Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, wydanie decyzji przed rozpoznaniem zażalenia na postanowienie w przedmiocie zajęcia stanowiska, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., narusza przepis art. 106 § 1 k.p.a.”. Do tezy tej należy odnieść się z aprobatą. Można stwierdzić, iż rozstrzyga ona swego rodzaju konflikt, jakiego w analizowanym zakresie można się dopatrzeć między zasadą ekonomii postępowania a zasadą prawdy obiektywnej, na rzecz drugiej z tych zasad – bo przecież oparcie decyzji załatwiającej sprawę co do istoty o ostateczne postanowienie organu współdziałającego zakłada pewność co do prawnej i faktycznej podstawy tej decyzji. Nie wydaje się także – wzięwszy pod uwagę powyższą argumentację – by inna niż gramatyczna wykładnia art. 106 § 1 k.p.a. była interpretacją niedopuszczalną w kontekście zasady praworządności¹⁵⁰.

3.14. ZASADA PRAWA SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Będący źródłem tej zasady art. 16 § 2 k.p.a. mówi o zaskarżalności do sądu administracyjnego decyzji z powodu ich niezgodności z prawem. Zasada w nim wyrażona nie odnosi się zatem do wszystkich postanowień jako kategorii indywidualnych aktów administracyjnych. Postanowienia wydawane w toku ogólnego postępowania administracyjnego podlegają wprawdzie kontroli sądowej, jednakże tylko w zakresie oznaczonym w art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵¹. Jako że postanowienie organu współdziałającego jest zaskarżalne zażaleniem, mieści się ono w tej grupie. Szersze omawianie tej problematyki w ramach niniejszego opracowania nie byłoby uzasadnione, nie dotyczy ona bowiem bezpośrednio samego postępowania przed organem współdziałającym. Ograniczam się zatem do stwierdzenia, iż wniesienie przez legitymowany podmiot skargi do sądu administracyjnego na ostateczne postanowienie organu wyższego stopnia nad organem zajmującym stanowisko w określonej sprawie administracyjnej nie stanowi przeszkody dla rozstrzygnięcia tejże sprawy decyzją administracyjną ani dla ponownego rozpatrzenia „wpadkowej” sprawy przez organ współdziałający (w razie uchylecia postanowienia tego organu)¹⁵².

¹⁴⁹ Zob. wyżej przypis 27.

¹⁵⁰ Por. idącą w tym kierunku argumentację zawartą w zdaniu odrębnym do cyt. Uchwały NSA z dnia 9 listopada 1998 r.

¹⁵¹ Powołanej wyżej w przyp. 123.

¹⁵² Zob. G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 101 (w przypisie 269) „Nie wydaje się, by dla organu I instancji, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 k.p.a.), zagadnienie wstępne stanowiła uprzednia ocena legalności decyzji kasacyjnej organu odwoławczego, wyrażona przez sąd administracyjny w wyroku, wydanym na skutek skargi legitymowanego podmiotu”. Pogląd ten odnosi się bezpośrednio do decyzji administracyjnej jako orzeczenia kończącego postępowanie w określonej

4. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza stosowania zasad ogólnych k.p.a. w postępowaniu przed organem współdziałającym ukazała złożony charakter pozornie, wydawać by się mogło, nieskomplikowanego problemu. Pozwoliła też – ujmując zagadnienie nieco szerzej – uświadomić sobie skalę trudności związanych z badaniem stosowania szczegółowych przepisów k.p.a., normujących ogólne postępowanie administracyjne w tej fazie procesu. Zważywszy na opisany wyżej (w pkt III.1. pracy) mechanizm „współstosowania” zasad ogólnych z innymi przepisami k.p.a., w których doznają one rozwiniecia, czy też w których unormowane są instytucje procesowe stanowiące gwarancje ich urzeczywistnienia, ów problem badawczy jawi się jako nieunikniony. Ująć go można w pytaniu o zakres przepisów kodeksu postępowania administracyjnego „współstosowanych” z zasadami ogólnymi, a także o sposób ich stosowania. Odpowiedź na to pytanie wykraczałaby oczywiście poza ramy tematyczne opracowania, dlatego też ograniczam się w tym miejscu do wskazania najważniejszych czynników, które będą ów zakres determinować. Dwa z nich starałem się w powyższych rozważaniach wyeksponować już w odniesieniu do stosowania zasad ogólnych k.p.a. w postępowaniu przed organem współdziałającym¹⁵³, tzn. wiążący lub niewiążący walor stanowiska tego organu oraz okoliczność, czy do zajęcia stanowiska potrzebne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, czy też jest to zbędne. Skoro czynniki te wpływają na stosowanie zasad ogólnych k.p.a. w omawianej fazie procesu, to przełoży się to zapewne na stosowanie w niej pozostałych przepisów kodeksu normujących ogólne postępowanie administracyjne. Stwierdzenie to ma również swój aspekt negatywny, odnoszący się do zasady ugodowego załatwiania spraw (art. 13 k.p.a.). Brak możliwości zawarcia ugody w postępowaniu toczącym się w trybie art. 106 k.p.a. powoduje, że nie będą podlegały na tym etapie stosowaniu przepisy rozdziału 8 działu II k.p.a. (art. 114-122). Ale jest to chyba jedyna instytucja procesowa, co do której sformułowanie tak jednoznacznego wniosku jest możliwe, co do pozostałych natomiast liczyć się już trzeba z różnym stopniem trudności przy ich analizie pod tym kątem. Jako przykład powołać można przepisy „rozwijające” zasadę pisemności postępowania, zwłaszcza przepisy o pisemnym utrwalaniu czynności procesowych w formie protokołów. Jeżeli konieczność sporządzenia protokołu powstanie z uwagi na charakter czynności dokonywanej przez organ współdziałający, to w zakresie materialnych i formalnych wymogów stawianych protokołom w art. 68 i 69 k.p.a. przepisy problem ten regulujące będzie można zastosować wprost, bez żadnych modyfikacji. Inaczej jednak wypadnie ocenić w tym kontekście art. 67 § 2 k.p.a., który wymienia (niewyczer-

sprawie, ale – jak sądzę – nie powinna budzić wątpliwości jego aktualność na tle postanowienia z art. 106 § 5 k.p.a. Postanowienie to kończy „wpadkowe”, incydentalne postępowanie przed organem innym niż właściwy do wydania decyzji załatwiającej co do istoty sprawę „główną”, zatem sądowa ocena legalności kasacyjnego postanowienia organu wyższego stopnia nad organem współdziałającym tym bardziej nie może stanowić kwestii prejudycjalnej przy ponownym rozpatrywaniu sprawy przez ten ostatni organ; przyjęcie odmiennego zapatrywania oznaczałoby, że byłby on wówczas obowiązany zawiesić postępowanie (na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.) do czasu wydania orzeczenia przez sąd administracyjny, co w moim przekonaniu jest nie do pogodzenia z zasadą szybkości oraz z zasadą ciągłości postępowania.

¹⁵³ Zob. pkt II pracy.

pująco) czynności obligatoryjnie utrwalane w formie protokołu; szczególny tryb wszczęcia postępowania w sprawie zajęcia stanowiska (na żądanie organu właściwego do wydania decyzji, nie zaś na wniosek strony postępowania) skutkuje bezprzedmiotowością rozważań nad stosowaniem przez organ współdziałający pkt 1 tego przepisu, nakazującego sporządzenie protokołu z przyjęcia ustnie wniesionego podania. Z przyczyn omówionych w pkt III.11 nie będzie również możliwości zaprotokołowania ustnego ogłoszenia postanowienia wydanego na podstawie art. 106 § 5 k.p.a., co przewiduje art. 68 § 2 pkt 5 k.p.a. Art. 67 k.p.a. będzie więc stosowany przez organ współdziałający odpowiednio, o czym decyduje daleko idąca specyfika tego stadium postępowania administracyjnego. Analogiczne zastrzeżenie odnosić się będzie do przepisów rozwijających pozostałe zasady ogólne, w szczególności zasadę prawdy obiektywnej, zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, zasadę szybkości postępowania zasadę dwuinstancyjności czy zasadę trwałości decyzji (rozstrzygnięć) ostatecznych. Metoda stosowania przepisów szczegółowych przepisów k.p.a. na etapie współdziałania przy wydawaniu decyzji, tzn. ich stosowanie wprost lub odpowiednio, jest nadto zdeterminowana istotą unormowanych w tych przepisach instytucji procesowych. Ten sam czynnik przesądza zresztą o braku możliwości stosowania niektórych spośród nich w tym stadium postępowania administracyjnego (dotyczy to np. art. 61 § 1 do 3 k.p.a., normującego zagadnienia związane z wszczęciem postępowania, czy art. 105 § 2 k.p.a., dotyczącego fakultatywnego umorzenia postępowania). Pozostają nadto kwestie całkowicie otwarte, w tym znaczeniu, że ich rozstrzygnięcie wydaje się zależne nie tyle (a w każdym razie nie tylko) od charakteru prawnego określonych instytucji, co od istoty postępowania przed organem współdziałającym; do tej grupy przepisów zaliczyć trzeba m.in. przepisy o zawieszeniu postępowania (art. 97-103 k.p.a.) oraz o obligatoryjnym umorzeniu postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.). W świetle powyższych uwag praca niniejsza jest jedynie przyczynkiem dalszych badań nad szczegółowymi aspektami problematyki współdziałania przy wydawaniu decyzji administracyjnych.