

ZASADA OGÓLNA PISEMNOŚCI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO (ART. 14 k.p.a.)

Podjęmowane w postępowaniu administracyjnym czynności procesowe wymagają zewnętrznego przejawu, w istocie odpowiedniego utrwalenia. Prawu procesowemu znane są dwie podstawowe zasady dotyczące formy czynności procesowych: zasada ustności i zasada pismności. Problem wyboru jednej z nich należy do zagadnień trudnych. Każda z nich ma swoje pozytywne i negatywne aspekty. „Za zasadą ustności przemawia ekonomia, szybkość i łatwość porozumiewania się pomiędzy oświadczającym a adresatem oświadczenia, czego brak właśnie wykazuje zasada pismności. Natomiast na ustności cierpi przeważnie dokładność oświadczenia, która może wystąpić o wiele lepiej w formie pisemnej”¹. Każdy z argumentów przemawiających za określoną zasadą jest swoistą wartością procesową. Każda z nich powinna zatem znaleźć odpowiednie zastosowanie w postępowaniu. Oznacza to, że bezwzględne przyjęcie tylko jednej z zasad, przy całkowitym wykluczeniu elementów drugiej nie będzie rozwiązaniem racjonalnym. Do prawodawcy należy zatem wybór zasady i jednocześnie precyzyjne określenie granic dopuszczalnego stosowania od niej wyjątków.

R.p.a., choć nie określiło tego wyraźnie, jako zasadę przyjęło ustność postępowania. Jak podkreślał W. Kałuski: „obok niej (...) chociaż mniej uprzywilejowane, jednak poważne miejsce zajmuje zasada pisemnego postępowania, o czym świadczą postanowienia art. 15, 22, 57 ust. 2, 62 i 80, streszczające się w następującym: Prośby itp. podania mogą być wnoszone do władz pisemnie lub telegraficznie; władza ma prawo wzywania do złożenia wyjaśnień pisemnie; władza może zamiast badania świadków, ograniczyć się do żądania od nich zeznań na piśmie, to samo stosuje się do biegłych; decyzja główna, wydana w nieobecności strony, powinna być doręczona jej na piśmie. Te (...) cytaty (...) wskazują, że (...) postępowanie nie daje wyłączności żadnej z tych zasad, że jednakowoż przewagę niewątpliwie ma zasada ustności, a zasada postępowania pisemnego będzie zajmowała drugorzędne miejsce z wyjątkiem wnoszenia podań, gdzie ma pierwszeństwo przed zasadą ustności”².

Kodeks postępowania administracyjnego przyjął jako ogólną zasadę pismności postępowania. Wyraża ją art. 14 § 1 k.p.a. w formule: „sprawy należy załatwiać w formie pisemnej”. Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego. Kodeks dopusz-

¹ M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne*, Warszawa 1948, s. 581. Szerzej w tej kwestii na tle procesu cywilnego zob. E. Wengerek, *Problem ustności i pismności postępowania cywilnego*, NP 1970, nr 10, s. 1397 i nast.

² W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Kielce 1929, s. 25.

cza od niej wyjątek, wyznaczając w przepisie § 2 art. 14 kodeksu granice dopuszczalności ustnego załatwienia sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Zasada pisemności postępowania administracyjnego zaliczana jest do zasad technicznoprosesowych³, zasad dotyczących formy postępowania⁴. Mimo swojego elementu technicznego, jej rola jest doniosła. Tkwi ona przede wszystkim w zapobieganiu ewentualnym sporom co do treści ustalonych w postępowaniu stosunków prawnych⁵. Istotną wartością, którą pozwala zatem osiągnąć jest pewność obrotu prawnego. Konkretnie przypadki znaczenia prawidłowej realizacji tej zasady podkreśla J. Borkowski: „bez utrwalenia przebiegu i treści czynności postępowania nie byłaby bowiem możliwa kontrola instancyjna ani kontrola w trybie nadzoru. (...) Współdziałanie organów administracyjnych w wykonywaniu różnych zadań wymaga również sporządzania na piśmie protokołów, notatek. Pomoc prawna udzielana sobie przez różne organy administracyjne przy uzyskiwaniu zeznań świadków i wyjaśnień stron nie jest możliwa bez przestrzegania zasady pisemności. Stwierdzenie praw i obowiązków stron jest w wielu wypadkach możliwe dopiero na podstawie ewidencji i rejestrów, do których dane muszą być przekazywane na piśmie, uzupełnione odpowiednimi dokumentami i materiałami”⁶.

Wynikające z art. 14 § 1 pojęcie „załatwienia sprawy” wymaga szerokiego ujęcia. Nie sposób przyjąć, że jest ono tożsame z takim samym pojęciem, którego używa art. 104 § 1 k.p.a. Ten ostatni przepis przyjmuje, że organ administracji publicznej „załatwia sprawę” przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Mogłoby to bowiem oznaczać, że forma pisemna zastrzeżona jest wyłącznie dla decyzji jako aktu załatwiającego sprawę. Jednolitemu rozumieniu tych pojęć sprzeciwia się nie tylko cel regulacji art. 14 k.p.a., ale także przepis art. 109 § 1 kodeksu, nakładający obowiązek doręczenia stronom decyzji na piśmie. W sytuacji takiego samego rozumienia tych pojęć, wymóg pisemnej formy decyzji wynikałby już z treści art. 14 § 1 kodeksu, czyniąc w istocie przepis art. 109 § 1 zbędnym. Tymczasem to ostatnie unormowanie zmierza do podkreślenia, że w całym szeregu czynności procesowych decyzja w szczególności – co do zasady – ma formę pisemną (podlega doręczeniu na piśmie). Nie można zatem bezkrytycznie zaaprobować poglądu, który wskazując na jasność i pewność sytuacji prawnych jako podstaw reguły formy pisemnej podkreśla jednak, że „chodzi oczywiście nie o wszystko, co się dzieje w toku postępowania, lecz o „załatwienie sprawy”, a więc przede wszystkim o wydanie decyzji”⁷. Akceptacji wymaga natomiast stanowisko E. Iserzona: „Postanowienie, że

³ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1993, s. 126.

⁴ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 45.

⁵ J. P. Tarno, *Zasady ogólne K.P.A w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SP-E 1986, t. XXXVI, s. 59.

⁶ J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1985, s. 82.

⁷ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „PiP” 1961, z. 12, s. 900.

sprawy należy załatwiać w formie pisemnej, odnosi się nie tylko do aktu załatwienia sprawy (zakończenia sprawy) w danej instancji, tj. do decyzji (...), lecz w rozsądnym zakresie również do wszystkich czynności w toku załatwienia sprawy, jak komunikowania się organu ze stronami i stron z organem, przyjmowania oświadczeń i wyjaśnień stron, przesłuchiwanie świadków (protokoły), oględziny (protokoły) itp. Podania stron powinny być wnoszone na piśmie lub telegraficznie (...) albo ustnie do protokołu (...). (...) wszystkie czynności, nawet dokonane tylko ustnie (wyjaśnienia stron, głos obrony, zeznania świadków, odebranie opinii biegłego itp.), muszą być utrwalone w protokole, a zatem w postaci pisemnej”⁸.

Wyjątek od ogólnej zasady pisemności postępowania administracyjnego wynika z treści art. 14 § 2 k.p.a., zgodnie z którym, sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Wskazany przepis wyznacza granice dopuszczalności ustnego załatwienia sprawy. Mowa jest tu o możliwości ustnego załatwienia sprawy, a nie o takim obowiązku („sprawy **mogą** być załatwiane ustnie”). Zastosowanie ustnej formy załatwienia sprawy pozostawione jest zatem uznaniu organu.

Dopuszczalność załatwienia sprawy w formie ustnej wymaga jednoczesnego wystąpienia dwóch przesłanek o zróżnicowanym charakterze:

– **pozytywnej, w postaci wymogu, by za ustnym załatwieniem sprawy przemawiał interes strony**; „Interes ten znajduje wyraz w składanych przez stronę oświadczeniach i nie wydaje się możliwe, by ktokolwiek poza stroną (np. organ administracji państwowej – obecnie: publicznej) mógł decydować, co leży lub nie leży w jej interesie. Dlatego zdanie »gdy przemawia za tym interes strony« należałoby uważać za równoznaczne pod względem swego sensu ze zdaniem »gdy strona na to się zgadza«”⁹. Prawo wyrażenia „zgody na ustne załatwienie sprawy” posiada wyłącznie strona postępowania. Nie przysługuje ono natomiast któremukolwiek z podmiotów na prawach strony. „Zgoda” strony jest czynnością procesową, przybierającą postać jej oświadczenia woli. Co do warunków tej czynności przyjąć należy, że jest postacią podania w rozumieniu art. 63 k.p.a. W świetle zatem tego przepisu ustalać należy wymagania formalne co do formy zgody i jej treści. Treść „oświadczenia” strony co do zgody musi mieć charakter wyraźny. Wyrażenia zgody nie można domniemywać. W sytuacji istnienia jakichkolwiek wątpliwości, a zwłaszcza, gdy to w ocenie organu za ustnym załatwieniem sprawy przemawia interes strony, organ obowiązany jest zwrócić się do strony o jej stanowisko. Brak zgody nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zastosowania formy pisemnej. Jak podkreśla judykatura w odniesieniu do art. 109 § 2 k.p.a. (dopusz-

⁸ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 63.

⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 120.

czającego ustne ogłoszenie stronom decyzji w przypadkach wymienionych w art. 14 § 2), „organ zatem może zastosować tę formę tylko wówczas, gdy stanowiska organu i strony są zgodne, natomiast w razie rozbieżności stanowisk – organ jest obowiązany przeprowadzić postępowanie i wydać decyzję pisemną zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego”¹⁰. Zgodzić należy się z W. Dawidowiczem, że: „strona jest z reguły zainteresowana tym, aby czynność procesowa znalazła swój wyraz w odpowiednim zapisie, zatem forma ustnego załatwienia może odpowiadać interesom strony tylko w zupełnie wyjątkowych sytuacjach”¹¹. Wydaje się, że może tu chodzić w szczególności o sytuacje stanów wyższej konieczności, przypadki wymagające natychmiastowego (pilnego) wydania decyzji dla odwrócenia grożącej stronie szkody lub ograniczenia jej rozmiarów.

– **negatywnej, by ustnemu załatwieniu sprawy nie stał na przeszkodzie przepis prawa**; dla uznania tej przesłanki za zrealizowaną konieczny jest brak przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który bądź wyraźnie sprzeciwiałby się ustnemu załatwieniu spraw określonego rodzaju, bądź dopuszczałby wyłącznie pisemną formę załatwienia wskazanych rodzajowo spraw. Przykładowo wskazać tu można na dwie regulacje: art. 43 ust. 1 ustawy z 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej¹², zgodnie z którym, decyzje w sprawach świadczeń pomocy społecznej są wydawane w formie pisemnej. W szczególnych przypadkach decyzja może być wydana w formie ustnej; nie dotyczy to decyzji o odmowie przyznania świadczenia. Innym przepisem wyłączającym ustne załatwienie sprawy, ze względu na dodatkowe obowiązki organu wydającego decyzję, jest art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o bezpieczeństwie imprez masowych¹³: wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej następuje w formie decyzji administracyjnej. Kopię decyzji, niezwłocznie po jej wydaniu, organ wydający przesyła podmiotom wymienionym w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.

Jak wynika z treści art. 14 § 2 zd. 2 k.p.a., w przypadku ustnego załatwienia sprawy, treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Regulacja ta, kolejny raz zwracając uwagę na znaczenie pewności obrotu prawnego, stanowi podkreślenie pisemności jako zasady ogólnej. Czynność ustna i tak bowiem wymaga odpowiedniego utrwalenia na piśmie. W wyroku z 8 I 1988 r., IV SA 705/87, NSA przyjął, iż: „Te postanowienia kodeksu postępowania administracyjnego mają zapobiec nieporozumieniom co do treści decyzji administracyjnej. Uprawnienia bądź obowiązki strony powinny wynikać z decyzji w sposób jasny, nie budzący wątpliwości ani u stron, ani u organu egzekucyjnego, gdy egzekwuje on obowiązki wynikające z decyzji”¹⁴. Przepis wymaga utrwalenia w aktach sprawy treści oraz istot-

¹⁰ Wyrok NSA z 29 IX 1981 r., II SA 345/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 96.

¹¹ W. Dawidowicz, *Zarys procesu*, s. 46.

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 120, poz. 1298 z późn. zm.

¹⁴ ONSA 1988, Nr 1, poz. 23.

nych motywów ustnego załatwienia sprawy. Wskazuje zatem na dwa elementy, które określić można jako merytoryczne: treść (rozstrzygnięcie) oraz istotne motywy (uzasadnienie, ograniczone do podstawowych elementów natury faktycznej i prawnej, czyli w przypadku decyzji zawężone w stosunku do wymagań art. 107 § 3 k.p.a.). Bezwzględnie przepisom prawa odpowiadać musi forma utrwalenia tych elementów. Kodeks wymienia dwie ich postacie: protokół i adnotację podpisaną przez stronę. Użyty w przepisie spójnik „lub” zdaje się wskazywać na możliwość wyboru formy, lecz ograniczają go przepisy kodeksu o protokołach i adnotacjach (dział II, rozdział II), a zwłaszcza art. 67 § 2 k.p.a., wskazujący przykładowo czynności wymagające sporządzenia protokołu. Ustne ogłoszenie decyzji czy postanowienia zawsze wymaga sporządzenia protokołu, a zatem forma adnotacji, nawet tej szczególnej, bo wymagającej podpisania przez stronę, jest tu niewystarczająca. Zasadę tę podkreślił NSA w uchwale z 13 X 1997 r., FPK 13/97, w której przyjął, iż: „ogłoszenie ustne decyzji administracyjnej, jako wyjątek od zasady pisemności, wymaga utrwalenia tej czynności na piśmie w drodze sporządzenia protokołu (art. 67 § 2 pkt 5 k.p.a.), który powinien odpowiadać wymaganiom art. 68 i 107 k.p.a. w zakresie koniecznych elementów decyzji”¹⁵.

Jak już wyżej wskazano, zgodnie z ogólną zasadą pisemności wszystkie czynności procesowe mające znaczenie w postępowaniu administracyjnym wymagają pisemnego utrwalenia w aktach sprawy. Zasadniczym fragmentem regulacji kodeksowej, służącej realizacji tego celu są przepisy rozdziału 2 w dziale II „Protokoły i adnotacje”. Przyjęte w kodeksie rozwiązania wzorowane są na odpowiednich przepisach procedur sądowych.

Sporządzanie protokołów i adnotacji należy do grupy czynności techniczno-procesowych postępowania administracyjnego¹⁶. Rezultatem tych czynności jest odpowiednio protokół lub adnotacja.

Nauka prawa procesowego określa **protokół** jako pisemne ujęcie (utrwalenie) w prawem przepisanej formie pewnych zdarzeń, czynności, kwestii lub pewnego stanu rzeczy przez organ urzędowy. Podkreśla także, że ma on znamiona dokumentu publicznego. Do katalogu cech dobrego protokołu zalicza: ścisłość, prawdziwość, wierność, zwięzłość, dokładność, staranność co do formy¹⁷.

R.p.a. przyjęło zasadę, że protokoły w postępowaniu administracyjnym sporządzała władza, gdy uznała to za potrzebne (art. 19 ust. 1). Opierając powyższą regułę na pojęciu niedookreślonym („takiej potrzeby”), ocenę jego wystąpienia w konkretnym przypadku prawodawca pozostawił organowi administracyjnemu.

¹⁵ ONSA 1998, nr 1, poz. 7.

¹⁶ Zob. G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 36-41.

¹⁷ Por. W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne*, s. 81; J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Podręcznik*, Warszawa 1948, s. 94; B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 107; B. Bogomilski, *Podania, protokoły, adnotacje*, cz. VIII, RN 1960, nr 38.

W żaden sposób we wskazanym przepisie, zwłaszcza przedmiotowo, nie zawęził zakresu utrważeń w formie protokołu. Od tak ogólnie ujętej zasady, wyjątek wprowadził przepis art. 19 ust. 2 rozporządzenia. Sformułował wymóg sporządzenia protokołu w pięciu następujących przypadkach: a) o przyjęciu zgłaszanych ustnie podań, b) o przesłuchaniu osób interesowanych, świadków i biegłych, c) o oględzinach i eksperymentach, gdy dokonane są z udziałem władz, d) o ustnym ogłoszeniu decyzji, e) o rozprawie ustnej¹⁸.

Art. 67 § 1 k.p.a. wymaga sporządzenia zwięzłego protokołu z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Regulacja ta wyznacza zakres utrwalanych czynności (przedmiot protokołu) oraz sposób utrwalania. Charakteryzuje te elementy trzema różnymi wyznacznikami – dwoma pozytywnymi i jednym negatywnym:

– po pierwsze, mówi tu wyłącznie o **takiej czynności postępowania, która ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy**; co do zasady, ocena owego „istotnego znaczenia” należy do organu administracji publicznej. To on dokonuje kwalifikacji każdej czynności postępowania, uznając ją za mającą istotne znaczenie lub pozbawioną takiej cechy. Ocena organu podlega jednak wyłączeniu w przypadkach określonych w przepisach k.p.a. Można przyjąć, że wskazane w nich czynności postępowania ustawodawca sam uznaje za mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Podkreśla to SN w wyroku z 25 II 1994 r., WR 20/94, wskazując, że: „kwestię uznania danej czynności za istotną, a więc i sporządzenia protokołu, pozostawia się tylko w niewielkim stopniu do uznania organu, albowiem § 2 art. 67 k.p.a. wprowadza obowiązek sporządzenia protokołu dla wszystkich istotnych, niezbędnych dla prawidłowego załatwienia sprawy czynności podejmowanych w kolejnych fazach postępowania, aż do wydania decyzji (np. w wypadku przyjęcia wniesionego ustnie podania, przesłuchania strony itp.). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalił się pogląd, że ustalenia istotne zawsze wymagają zastosowania formy przewidzianej w art. 67 k.p.a.”¹⁹. Dla obowiązku organu sporządzenia protokołu, podstawowe znaczenie, ze względu na swój zbiorczy, choć tylko przykładowy charakter, ma art. 67 § 2. Przepis wymaga formy protokołu dla następujących czynności postępowania: 1) przyjęcia wniesionego ustnie podania, 2) przesłuchania strony, świadka i biegłego, 3) oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej, 4) rozprawy, 5) ustnego ogłoszenia decyzji i postanowienia. Inne czynności procesowe, wymagające wyrażnie – zgodnie z regulacją kodeksową – formy protokołu to: ustne udzielenie pełnomocnictwa – „zgłoszone do protokołu” (art. 33 § 2), ustne wniesienie podania (art. 66 § 1), zamieszczenie – na żądanie strony – w protokole osnowy treści uchylonego przez kierującego rozprawą pytania (art. 95 § 2), utrwalenie faktu zawarcia ugody (art. 117 § 2). Kodeks formułuje wymóg, by czynność postę-

¹⁸ Zob. szerzej: W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne*, s. 81-83.

¹⁹ OSNKW 1994, z. 5-6, poz. 33.

powania miała istotne znaczenie „dla rozstrzygnięcia sprawy”. Chodzi zatem o czynność dotyczącą okoliczności prawotwórczych, czyli takich które wpływają na treść praw albo obowiązków stron lub innych uczestników postępowania czy na ich zakres, np. czynność, od której biegnie termin o charakterze procesowym²⁰.

– po wtóre, wymaga, **by utrwalenie tej czynności miało charakter zwięzły**; chodzi tu w zasadzie o zwięzłość **wymagań materialnych protokołu**. Są nimi zaś wymagania takiego sporządzenia protokołu, aby z niego wynikało, „co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby” (art. 68 § 1 *in fine*). Wymóg „zwięzłości” nie może jednak uzasadniać ogólnikowości czy niedokładności ustaleń. Nie ma on odniesienia do **wymagań formalnych protokołu**, obejmujących wskazanie, „kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny” (art. 68 § 1). Ich pominięcie może w istotny sposób rzutować na prawidłowość protokołu.

– po trzecie, formułuje wymóg o charakterze negatywnym, **by czynność spełniająca warunki do jej ujęcia w protokole, nie została w inny sposób utrwalona na piśmie**; Pojęcie „innego sposobu” obejmuje wszelkie przewidziane prawem formy pisemnego utrwalania czynności postępowania o istotnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy. Mogą nimi być: oświadczenia stron, zeznania na piśmie dopuszczone na mocy przepisów odrębnych, pisemne wyjaśnienia, poświadczenia lub inne dokumenty²¹. W szczególności zwrócić należy uwagę na tzw. załączniki do protokołu. Zgodnie z treścią art. 70 k.p.a., organ administracji publicznej może zezwolić na dołączenie do protokołu zeznania na piśmie, podpisanego przez zeznającego, oraz innych dokumentów mających znaczenie dla sprawy. Znaczna grupa tych dokumentów będzie miała charakter prywatny. Zezwolenie organu (w formie postanowienia) na dołączenie ich do protokołu nada im charakter załącznika do protokołu, ale nie samego protokołu. „Inny sposób”, o którym mowa w przepisie, nie obejmuje sporządzenia adnotacji. Ta ostatnia forma nie zastępuje bowiem protokołu, nie jest mu też równoważna. „Możliwość sporządzenia adnotacji z czynności organu, przewidziana w art. 72 k.p.a., nie może dotyczyć ustaleń istotnych dla sprawy. (...) ustaleń, od których jej rozstrzygnięcie zależy lub może zależeć. Ustalenia istotne dla sprawy powinny (...) spełniać warunki określone w art. 67 i nast. k.p.a.”²².

K.p.a. nie określa wprost skutków naruszenia (niezastosowania) wymaganej przez przepisy formy protokołu. Nie wydaje się, by w każdym przypadku były to skutki jednorodne. Zdaje się to akcentować SN we wskazanym już wyroku z 25 II 1994 r. Wpierw przyjmuje, że „Niezachowanie przez organ administracji państwowej [obecnie: publicznej – przyp. Aut.] wymaganej formy czynności procesowej powoduje wadliwość tego postępowania, skutkującą uchylenie decyzji (por. wyrok

²⁰ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 333; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2000, s. 414.

²¹ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*, s. 333.

²² Wyrok NSA z 4 VI 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 54.

NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1478/81, ONSA 1981, z. 2, poz. 72 oraz wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, z. 1, poz. 54)”. W dalszej jednak części uzasadnienia, powołując się na orzecznictwo sądu administracyjnego, łagodzi swój rygorystyczny pogląd, sięgając po inne kryteria skuteczności czynności procesowej „(...) Naruszenie (...) obowiązku sporządzenia protokołu (a więc zachowania formy wymaganej prawem) ma poważne skutki procesowe, a w pewnych wypadkach powoduje nawet bezskuteczność danej czynności. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 1981 r. wyraził pogląd, że „jeżeli przepis prawa materialnego wymaga pisemnego oświadczenia strony, a zobowiązany ograniczył się do oświadczenia ustnego złożonego właściwemu urzędnikowi, który takie oświadczenie przyjął, nie pouczając strony o wymaganej prawem formie oświadczenia ani nie zastosował formy przewidzianej w art. 63 i 67 k.p.a., tj. przyjęcia oświadczenia ustnego do protokołu, takie zaniebdanie urzędnika stanowi obrazę art. 67 k.p.a. i nie może szkodzić interesom strony” (ONSA 1981, z. 2, poz. 72).

Ciążący na organie administracji publicznej obowiązek sporządzenia prawidłowego protokołu, spełniającego wymagania formalne i materialne (art. 68 § 1), podlega kontroli wykonywanej przez osoby biorące udział w czynności urzędowej. Sposób jej sprawowania określa art. 68 § 2 kodeksu, nadając jej charakter obligatoryjny. Wymaga bowiem, by protokół został odczytany wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej. Formuluje następnie wymóg (w kategoriach „powinności”), by osoby te podpisały protokół. Nikogo nie można jednak zmusić do podpisania protokołu. Odmowa podpisania nie uzasadnia zastosowania grzywny, o której mowa w art. 88 k.p.a.²³. Przypadki odmowy podpisu (wyraźnej) lub braku podpisu którejkolwiek osoby (np. ze względu na jej pominięcie) kodeks nakazuje omówić w protokole. Podkreślić należy, że odmowa podpisania protokołu nie pozbawia go skuteczności. Stanowisko takie przyjął już NTA w wyroku z 24 IX 1937 r., stwierdzając, że „odmowa podpisania protokołu jako okoliczność przewidziana w art. 20 ust. 5 Post. Adm. nie pozbawia sama przez się złożonych zeznań mocy środka dowodowego”²⁴.

Szczegółnej kontroli, ze względu na dodatkowe wymogi, poddany jest protokół przesłuchania. Powinien on być odczytany i przedstawiony do podpisu osobie zeznającej niezwłocznie po złożeniu zeznania (art. 69 § 1). „Niezwłocznie” oznacza tu „natychmiast” po zakończeniu czynności składania zeznania.

Kontroli, a w zasadzie swoistej autoryzacji podlega protokół przesłuchania osoby, która złożyła zeznanie w języku obcym²⁵. Wymaga on podpisania przez tłumacza. Dodatkowymi elementami takiego protokołu są: zamieszczenie w prze-

²³ Por. E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne*, s. 57.

²⁴ L. rej. 2971/34, Zb. Wyr. NTA, Nr 1403 A, cyt. za J. Litwinem, *Postępowanie administracyjne. Postępowanie karno – administracyjne. Postępowanie przymusowe w administracji. Objasnione orzecznictwem Sądów Najwyższych i okólnikami ministerialnymi*, Łódź 1948, s. 29.

²⁵ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*, s. 337.

kładzie na język polski treści złożonego zeznania, wskazanie osoby i adresu tłumacza, który dokonał przekładu.

Procedurom sądowym znana jest instytucja rektyfikacji protokołu, obejmująca sprostowanie lub jego uzupełnienie (art. 160 k.p.c.). Sprostowanie rozumiane jest zarówno jako zmiana treści określonego fragmentu zapisu, jak i jego usunięcie. Uzupełnienie zaś to wprowadzenie do protokołu niezbędnej, a pominiętej treści, odpowiadającej – według wniosku strony – przebiegowi posiedzenia, rozwinięcie zbyt skrótowo lub niejasno zapisanego wyjaśnienia, twierdzenia lub wniosku strony²⁶.

K.p.a. mówi o **skreśleniach i poprawkach w protokole**, wymagając takiego ich dokonywania, aby wyrazy skreślone i poprawione były czytelne (art. 71 zd. 1). Zakres zmian dopuszczalnych w protokole przez k.p.a. wydaje się zatem być węższy od przewidzianego na gruncie k.p.c. „Skreślenia” („wyrazy skreślone”) to unieważnione wyrazy, ze zrobioną na nich kreską, linią²⁷. „Poprawki” („wyrazy poprawione”) to drobne poprawienie w tekście, usunięcie niewielkiego braku, to także modyfikacja, zmiana²⁸. Można zatem przyjąć, że jakiekolwiek zmiany w protokole (w istniejących już jego fragmentach) mogą mieć wyłącznie charakter drobny. Gdy chodzi zaś o uzupełnienie protokołu (wprowadzenie do niego nowej treści), to nie istnieją w tym zakresie przeszkody, skoro czynność taka możliwa jest wyłącznie przed podpisaniem protokołu. Wynika to z treści art. 71 zd. 2 k.p.a., który nakłada taki wymóg już w stosunku do skreśleń i poprawek.

Adnotacja stanowi postać notatki urzędowej. Nazywana jest też niższą jakościowo od protokołu formą zapisu urzędowego²⁹. Nauka prawa procesowego określa ją jako dokument procesowy sporządzany przez organ procesowy, w celu udokumentowania faktu dokonania, przebiegu i wyników czynności procesowej nie wymagającej spisania protokołu³⁰. Celem adnotacji jest utrwalenie tych czynności organu administracji publicznej, które spełniają jeden z następujących warunków pozytywnych: 1) mają znaczenie dla sprawy lub 2) mają znaczenie dla toku postępowania oraz nie wymagają utrwalenia w formie protokołu (warunek negatywny).

Przedmiot utrwalenia w formie adnotacji szeroko ujmowało r.p.a., wskazując w art. 21 na „sposrządzenia, otrzymane wiadomości i zarządzenia, które mają znaczenie dla sprawy, a nie stanowią podstawy do sporządzenia protokołu”. Jeszcze szerzej traktowała go literatura, zaliczając do niego „sposrządzenia, uwagi, oświadczenia, otrzymane wiadomości, zarządzenia i inne czynności urzędowe, które mają znaczenie dla sprawy, a nie wymagają sporządzenia protokołu ze względu na ich mniejszy ciężar gatunkowy”³¹.

²⁶ K. Kołakowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, pod red. K. Piateckiego, Warszawa 1999, s. 578.

²⁷ *Słownik języka polskiego*, t. III, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1999, s. 225.

²⁸ *Słownik języka polskiego*, t. II, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1999, s. 779.

²⁹ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, s. 108.

³⁰ R. Ponikowski, *Procesowe formy utrwalenia czynności dowodowych w sprawach karnych*, AUWr Nr 408, Prawo LXXII, Wrocław 1978, s. 93 i wskazana tam literatura.

³¹ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, s. 108-109.

Na tle regulacji kodeksowej uwzględniony zostać musi wyznacznik, że chodzi tu o „czynności” organu. Pewne zastrzeżenia, z różnych przyczyn, budzi zatem zaliczanie do nich: wiadomości uzyskanych drogą telefoniczną, przeznaczonych do użytku wewnętrznego, zapowiedziane przez stronę zgłoszenie się do urzędu po odbiór pisma w uzgodnionym dniu³².

Rozróżnienie czynności „mających znaczenie dla sprawy” od „mających znaczenie dla toku postępowania” oznacza, że pierwsze z nich dotyczą załatwienia sprawy, jej rozstrzygnięcia (lecz w szerokim znaczeniu – ze względu na warunek negatywny), drugie zaś odnoszą się do zagadnień natury procesowej.

Warunek negatywny oznacza, że czynność organu, spełniająca wyznaczniki pozytywne, nie wymaga utrwalenia w formie protokołu. Czynność taka nie może zatem dotyczyć ustaleń istotnych dla sprawy. Jak podkreśla NSA w wyroku z 4 VI 1982 r., I SA 258/82, „mogą to być bieżące adnotacje, pomocne wprawdzie przy rozpatrywaniu sprawy, jednakże nie obejmujące ustaleń, od których jej rozstrzygnięcie zależy lub może zależeć. Ustalenia istotne dla sprawy powinny (...) spełniać warunki określone w art. 67 i nast. k.p.a.”³³. Trafny wydaje się pogląd A. Wróbla, że: „w razie istotnych trudności z zakwalifikowaniem danej czynności (...) należy domniemywać, że jest to czynność istotna dla rozstrzygnięcia sprawy i sporządzić protokół z takiej czynności”³⁴.

W trzech przypadkach kodeks sam wskazuje formę adnotacji dla utrwalenia określonych czynności organu, w tym także dla czynności techniczno-procesowej podmiotu doręczającego. Po pierwsze, utrwalenia w aktach sprawy, w drodze adnotacji, wymagają przyczyny odstąpienia od zasady zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 § 3). Po wtóre, treść oraz istotne motywy ustnego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (art. 14 § 2). Trzeci, szczególnie przypadek, dotyczy adnotacji podmiotu doręczającego o odmowie przyjęcia przez adresata pisma. Treść takiej adnotacji obejmuje fakt odmowy oraz datę odmowy. Pismo wraz z taką adnotacją włącza się do akt sprawy (art. 47 § 1).

Ze względu na wymogi formalne, wyodrębnić można adnotacje zwykłe i szczególne. Pierwszy ich rodzaj wymaga jedynie podpisania przez pracownika, który dokonał czynności. To ten element natury formalnej zapewnia im wiarygodność i moc dowodową³⁵. Adnotację szczególną przewiduje wskazany art. 14 § 2 k.p.a., wymagając, by poza pracownikiem podpisała ją także strona postępowania.

Z uwagi na formę zewnętrzną adnotacji (jej podłoże) wskazać można na adnotacje w postaci osobnego dokumentu oraz adnotacje będące elementem już istniejącego dokumentu.

³² B. Bogomilski, *Podania, protokoły, adnotacje*, cz. VIII.

³³ ONSA 1982, nr 1, poz. 54.

³⁴ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks*, s. 424.

³⁵ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*, s. 339.