

Received: 8.05.2022
Accepted: 30.05.2022
Published: 30.06.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XXII, z. 2: s. 335-339
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0016.0988
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Kamil Majewski*
Nr ORCID: 0000-0003-3775-2815

Patrycja Majewska**
Nr ORCID: 0000-0002-9264-1598

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 8 LUTEGO 2022 R., II OSK 154/21 – UWAGI NA TŁE ART. 10 KPA

COMMENTARY TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 8 FEBRUARY, 2022 – COMMENTS IN THE CONTEXT OF ART. 10 KPA

Streszczenie: W omawianym orzeczeniu NSA wyraził pogląd dotyczący obowiązków organu prowadzącego postępowanie administracyjne wynikających z art. 10 § 1 k.p.a. (zasada czynnego udziału strony w postępowaniu oraz zasada wysłuchania stron). Na tle stanowiska NSA Autorzy wskazują konieczność traktowania art. 10 § 1 k.p.a., jako dwóch obowiązków organu, spośród których jeden powinien być realizowany w toku postępowania administracyjnego (w charakterze ciągłym), a drugi – co najmniej jednokrotnie w określonej fazie toczącego się postępowania. Autorzy wskazują też negatywne skutki nadmiarowego realizowania obowiązku zawartego w art. 10 § 1 in fine k.p.a.

Słowa kluczowe: zasady ogólne, zasada czynnego udziału strony, zasada wysłuchania strony, obowiązki organu, uprawnienia strony.

* mgr; Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: majewski.kamil.87@gmail.com

** mgr; Wyższa Szkoła Humanitas. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: pati.majewska@gmail.com

Summary: In the commented judgment, the Supreme Administrative Court expressed view on the obligations of the authority conducting administrative proceedings under Art. 10 § 1 of the Code of Civil Procedure (the principle of active participation of a party in the proceedings and the principle of hearing the parties). Against the background of the position of the Supreme Administrative Court, the authors indicate the necessity to treat Art. 10 § 1 of the Code of Administrative Procedure, as two duties of an authority, one of which should be performed in the course of administrative proceedings (on a continuous basis), and the other - at least once in a specific phase of the pending proceedings. The authors also indicate the negative effects of the excessive fulfillment of the obligation contained in Art. 10 § 1 in fine of the Code of Administrative Procedure.

Keywords: general principles, the principle of active participation of the party, the principle of hearing the party, duties of the authority, entitlements of the party.

Teza: *Organ ma obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, jednak – co do zasady – umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań powinno nastąpić jedynie przed wydaniem decyzji, ewentualnie postanowienia kończącego postępowanie i załatwiającego sprawę administracyjną. Obowiązku tego nie można rozciągać na kwestię wydania postanowienia dowodowego, które nie kończy postępowania w sprawie.*

I. Głosowanym orzeczeniem Naczelny Sąd Administracyjny¹ stwierdził, że skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego² w Krakowie z dnia 19 sierpnia 2020 r.³ nie zasługuje na uwzględnienie. Autor skargi kasacyjnej (skarżący w postępowaniu przed WSA i strona w postępowaniu administracyjnym) podnosił m.in., iż:

1. w toku postępowania w drugiej instancji doszło do naruszenia art. 10 k.p.a.⁴ w ten sposób, że stronie nie zapewniono czynnego udziału w tym postępowaniu oraz nie zapewniono jej możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, co zostało następnie „zaakceptowane” przez WSA w postępowaniu sądowoadministracyjnym;

2. w toku postępowania w drugiej instancji doszło do naruszenia art. 81 k.p.a. w ten sposób, że uznano za udowodnione okoliczności faktyczne, opisane w uzasadnieniu decyzji, w sytuacji gdy strona postępowania nie miała możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów.

¹ Dalej: „NSA”.

² Dalej: „WSA”.

³ II SA/Kr 713/20, Legalis nr 2478014.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735); dalej: „k.p.a.”.

W wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej NSA odniósł się m.in. do zakresu zasady zawartej w art. 10 § 1 k.p.a., wskazując, że „organ ma obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, jednak – co do zasady – umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań powinno nastąpić jedynie przed wydaniem decyzji, ewentualnie postanowienia kończącego postępowanie i załatwiającego sprawę administracyjną”, a także że „obowiązku tego nie można rozciągać na kwestię wydania postanowienia dowodowego, które nie kończy postępowania w sprawie”.

II. Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Przytoczony przepis formułuje i przypisuje organowi prowadzącemu postępowanie administracyjne dwa niezależne obowiązki:

1. zapewnienie stronie (lub odpowiednio stronom) postępowania czynnego udziału w każdym stadium toczącego się przed tym organem postępowania⁵,
2. umożliwienie stronie (lub odpowiednio stronom) postępowania wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych powyżej obowiązków w literaturze przedmiotu sformułowano pogląd, wedle którego w pojęciu czynnego udziału strony w postępowaniu mieszczą się następujące prawa⁶:

1. wnoszenia podań oraz uzupełniania ich treści,
2. udzielanie dodatkowych wyjaśnień (zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej),
3. wnoszenia wniosków dowodowych oraz kwestionowania wiarygodności pojawiających się dowodów,
4. zadawania pytań,
5. przeglądania akt sprawy, w tym sporządzanie z nich notatek i odpisów.

Judykatura powyżej zaprezentowane wyliczenie ujmuje łącznie jako prawo do podejmowania czynności mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej⁷. W ocenie NSA katalog ten ulega rozszerzeniu w przypadku aktywności podejmowanej przez organ (bez inicjatywy strony)⁸. Jeżeli chodzi o drugi spośród wymienionych obowiązków, wskazać należy, że będzie on obejmował przede wszystkim umożliwienie stronie zapoznania się z materiałem zgroma-

⁵ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wszystkie przesłanki podejmowanej decyzji wręcz muszą być ustalone wspólnie ze stroną, por. J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 69.

⁶ Por. J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania...*, s. 71.

⁷ Wyrok NSA z dnia 22 marca 2022 r., II GSK 94/22, Legalis nr 2688734.

⁸ W ocenie NSA w niektórych przypadkach poszczególne czynności podejmowane przez organ zyskują na znaczeniu, por. wyrok NSA z dnia 3 marca 2022 r., II GSK 1544/18, Legalis nr 2683552.

dzonym w sprawie, w tym z zebranymi dowodami, i uznanym za istotny z punktu widzenia prowadzonego postępowania, a także wypowiedzenie się (odniesienie) na temat tego materiału. Za dobrą praktykę w tym zakresie uznaje się zawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego i wyznaczenie jej stosownego terminu na ewentualne skorzystanie z tego prawa⁹. Podkreślenia jednak wymaga, że po stronie organu istnieje zobowiązanie do stworzenia stronie możliwości. Natomiast to, czy zechce ona z tego skorzystać, jest kwestią odrębną i w przypadku, gdy świadomie zrezygnuje z tego uprawnienia (nie skorzysta), organ powinien podejmować dalsze czynności w postępowaniu, w tym także zmierzające do jego zakończenia w sposób przewidziany przepisami prawa.

III. Na tle tak zarysowanych poglądów może nasuwać się wniosek, że zaprezentowane powyżej rozróżnienie na dwa odrębne obowiązki jest nieuzasadnione, a oba elementy wskazane w art. 10 § 1 k.p.a. pozostają ze sobą w tak ścisłym związku, że powinny być realizowane wspólnie. Jednak z uwagi na literalne brzmienie art. 10 § 1 k.p.a., w tym posłużenie się spójnikiem „a” oraz jednoznacznym wskazaniu okresu (etapu postępowania) w drugiej części tego przepisu („przed wydaniem decyzji”), uznać należy, że uzasadnione jest rozdzielenie tych obowiązków¹⁰. Za takim podejściem do tej problematyki przemawia również szeroko rozumiana funkcja gwarancyjna i ochronna, jaką realizują ten i inne przepisy k.p.a.¹¹, zwłaszcza zawierające zasady ogólne postępowania. W związku z tym należy przyjąć, że w treści art. 10 § 1 k.p.a. zostały przez ustawodawcę sformułowane *de facto* dwie zasady ogólne postępowania administracyjnego:

1. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu,
2. zasada wysłuchania stron (w odniesieniu do całego materiału zgromadzonego w sprawie przed wydaniem rozstrzygnięcia).

Pierwsza z wymienionych zasad powinna być przez organ realizowana w toku prowadzonego postępowania administracyjnego. Z kolei realizacja drugiej następuje, co do zasady¹², raz¹³, w okresie po zakończeniu postępowania wyjaśniającego (zgromadzenie materiału dowodowego i wyjaśnienie wszystkich okoliczności w sprawie) i przed podjęciem rozstrzygnięcia¹⁴. Przyjęcie takiej interpretacji jest uzasadnione również ekonomią postępowania oraz realizacją innych przepisów k.p.a., w tym zasady szybkości

⁹ Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2021 r., II GSK 918/18, Legalis nr 2597247.

¹⁰ Tak też A. Matan, por. A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I: *Komentarz do art. 1-103*, Warszawa 2007, s. 130. Pogląd ten jest również zauważalny w judykaturze, por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2022 r., II GSK 94/22, Legalis nr 2688734; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2021 r., II OSK 1676/20, Legalis nr 2617818.

¹¹ W zakresie istoty gwarancji proceduralnych i uprawnień przysługujących stronie postępowania por. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 186 i n.

¹² Pod warunkiem że nastąpiła istotna zmiana po wysłuchaniu strony.

¹³ Pogląd ten pojawia się również w orzecznictwie NSA, por. wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., II OSK 2927/19, Legalis nr 2486791.

¹⁴ Por. A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 132.

i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.). W zaproponowanym rozwiązaniu strona postępowania ma możliwość odnieść się do wszystkich okoliczności, które mają znaczenie w sprawie i na których będzie oparte późniejsze rozstrzygnięcie lub wydany akt kończący postępowanie w inny sposób. Co prawda przepisy nie sprzeciwiają się temu, aby obowiązek ten był realizowany wielokrotnie w toku postępowania, ale w perspektywie wymogu ustawowego rozwiązanie to należy ocenić jako nadmiarowe. W niektórych przypadkach może okazać się wręcz niekorzystne z uwagi na to, że może prowadzić do nieuzasadnionego wydłużania postępowania administracyjnego.

IV. Wobec wszystkich przytoczonych okoliczności, zgodzić należy się z zaprezentowanym przez NSA poglądem, wedle którego „(...) co do zasady, umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań powinno nastąpić jedynie przed wydaniem decyzji, ewentualnie postanowienia kończącego postępowanie i załatwiającego sprawę administracyjną”. W prostej konsekwencji tego na uwzględnienie zasługuje również pogląd NSA, zgodnie z którym „Obowiązku tego [wysłuchania strony przed wydaniem rozstrzygnięcia – przyp. aut.] nie można rozciągać na kwestię wydania postanowienia dowodowego, które nie kończy postępowania w sprawie”.

Bibliografia

Literatura

- Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I: *Komentarz do art. 1-103*, Warszawa 2007.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., II OSK 2927/19, Legalis nr 2486791.
- Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2021 r., II GSK 918/18, Legalis nr 2597247.
- Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2021 r., II OSK 1676/20, Legalis nr 2617818.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r., II OSK 154/21, Legalis nr 2664159.
- Wyrok NSA z dnia 3 marca 2022 r., II GSK 1544/18, Legalis nr 2683552.
- Wyrok NSA z dnia 22 marca 2022 r., II GSK 94/22, Legalis nr 2688734.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 sierpnia 2020 r., II SA/Kr 713/20, Legalis nr 2478014.