

Maciej J. Nowak

Kodeks postępowania administracyjnego z komentarzem

- Praktyczny komentarz do każdego artykułu
- Kluczowe orzecznictwo

Maciej J. Nowak

Kodeks postępowania administracyjnego z komentarzem

- Praktyczny komentarz do każdego artykułu
- Kluczowe orzecznictwo



Grupa INFOR PL
Prezes Zarządu
Ryszard Pieńkowski

DYREKTOR CENTRUM RYNKU FINANSÓW PUBLICZNYCH
Agata Eichler

REDAKCJA MERYTORYCZNA
Renata Maciejczak, Wioletta Kępka

KOREKTA
Irena Biśta-Kanciąła

ŁAMANIE
Teresa Lewicka-Stefani

© Copyright by INFOR PL SA
Warszawa 2015

INFOR PL SA
01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72
tel. 22 530 43 44
www.infor.pl

Biuro Obsługi Klienta
01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72
tel. 22 212 07 30, infolinia 801 626 666
faks 22 212 07 32
e-mail: bok@infor.pl
strona: www.sklep.infor.pl

Publikacja jest chroniona przepisami prawa autorskiego. Wykonywanie kserokopii bądź powielanie inną metodą oraz rozpowszechnianie bez zgody Wydawcy w całości lub części jest zabronione i podlega odpowiedzialności karnej.

978-83-7440-582-9

Spis treści

Wykaz skrótów	6
DZIAŁ I. PRZEPISY OGÓLNE	7
Rozdział 1. Zakres obowiązywania	7
Rozdział 2. Zasady ogólne	10
Rozdział 3. Organy wyższego stopnia i organy naczelne	24
Rozdział 4. Właściwość organów	25
Rozdział 5. Wyłączenie pracownika oraz organu	29
Rozdział 6. Strona	33
Rozdział 7. Załatwianie spraw	40
Rozdział 8. Doręczenia	43
Rozdział 9. Wezwania	51
Rozdział 10. Terminy	56
DZIAŁ II. POSTĘPOWANIE	59
Rozdział 1. Wszczęcie postępowania	59
Rozdział 2. Metryki, protokoły i adnotacje	64
Rozdział 3. Udostępnianie akt	67
Rozdział 4. Dowody	69
Rozdział 5. Rozprawa	80
Rozdział 6. Zawieszenie postępowania	84
Rozdział 7. Decyzje	90
Rozdział 8. Ugoda	103
Rozdział 9. Postanowienia	108
Rozdział 10. Odwołania	111
Rozdział 11. Zażalenia	119
Rozdział 12. Wznowienie postępowania	121
Rozdział 13. Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji	129
DZIAŁ III. PRZEPISY SZCZEGÓLNE W SPRAWACH UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH	137
DZIAŁ IV. UDZIAŁ PROKURATORA	138
DZIAŁ V (uchylony)	140
DZIAŁ VI (uchylony)	140

DZIAŁ VII. WYDAWANIE ZAŚWIADCZEŃ	140
DZIAŁ VIII. SKARGI I WNIOSKI	144
Rozdział 1. Postanowienia ogólne	144
Rozdział 2. Skargi	146
Rozdział 3. Wnioski	152
Rozdział 4. Udział prasy i organizacji społecznych	154
Rozdział 5. Przyjmowanie skarg i wniosków	156
Rozdział 6. Nadzór i kontrola	158
DZIAŁ IX. OPŁATY I KOSZTY POSTĘPOWANIA	160
DZIAŁ X. PRZEPISY KOŃCOWE	165
Bibliografia	167
Podstawy prawne	168

Wstęp

Postępowanie administracyjne stanowi podstawę większości działań organów administracji publicznej obok wytyczania szerokich celów i sposobów realizacji różnych zadań, kluczowe jest zachowanie również poprawności całej procedury.

W praktyce nie bywa to łatwe. Wiele instytucji postępowania administracyjnego spotyka się ze zróżnicowanymi problemami przy dokonywanej wykładni prawa. W konsekwencji wiele organów administracji publicznej i – tak samo – wiele stron postępowania może być zagubione i nie wiedzieć, jak prawidłowo stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Niniejszy komentarz zawiera analizę najważniejszych zagadnień z zakresu całej procedury administracyjnej. Wybrano kluczowe orzeczenia sądów, a także tezy doktryny. W ten sposób scharakteryzowano poszczególne problemy i kwestie dotyczące wydawania decyzji, postanowień administracyjnych, a także innych ważnych zadań organów administracji publicznej z tego zakresu. Szczególny akcent położono na praktyczny wymiar zagadnień. Nie sztuką jest bowiem tworzenie ogólnych konstrukcji teoretycznych, lecz zaadaptowanie ich do konkretnych sytuacji.

Pozostaje wyrazić nadzieję, że przedstawione w komentarzu analizy będą w znacznym stopniu pomocne przy konkretnych przypadkach zmagania się stron i organów z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wykaz skrótów

AKT PRAWNY	STOSOWANE SKRÓTY
ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego	Kodeks postępowania administracyjnego; k.p.a.
ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	Konstytucja RP
ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami	u.g.n.
ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	u.p.z.p.
ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych	specustawa drogowa
ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane	Prawo budowlane
ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska	Prawo ochrony środowiska
ustawa z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe	Prawo prasowe
INNE SKRÓTY	
Trybunał Konstytucyjny	TK; Trybunał
Naczelny Sąd Administracyjny	NSA
Sąd Apelacyjny	SA
Wojewódzki Sąd Administracyjny	WSA
Sąd Najwyższy	SN
Samorządowe Kolegium Odwoławcze	SKO

USTAWA

z 14 czerwca 1960 r.

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

(tekst jednolity)

DZIAŁ I PRZEPISY OGÓLNE

Rozdział 1 Zakres obowiązywania

Art. 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie:

- 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych;
- 2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) w sprawach wydawania zaświadczeń.

W art. 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego określony został zakres spraw normowanych przez przedmiotową regulację. Uwagę zwrócić należy tutaj na fakt, że sprawy administracyjne dotyczą nie tylko typowych indywidualnych zagadnień regulowanych przed organami administracji publicznej, lecz także przed innymi podmiotami. Podmioty te mogą być powołane do załatwiania spraw zarówno na mocy przepisów prawa, jak też – czego ustawodawca nie wyklucza – na mocy zawartego porozumienia.

Art. 2. Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

Organy administracji publicznej odgrywają rolę służebną wobec obywateli. W związku z tym ustawodawca przewiduje możliwość kierowania do tychże organów

skarg i wniosków. Prawo to wynika z zapisów ustawy z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W dalszych, poświęconych szczegółowo wspomnianej problematyce, artykułach omówione zostaną najważniejsze uwarunkowania związane z kierowaniem skarg, a następnie (osobno) wniosków.

Art. 3. § 1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.), z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII.

§ 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach:

- 1) (uchylony),
- 2) (uchylony),
- 3) (uchylony),
- 4) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 3. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z:

- 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,
- 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 4. Do postępowania w sprawach wymienionych w § 1, 2 i 3 pkt 2 stosuje się jednak przepisy działu VIII.

§ 5. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2.

W art. 3 k.p.a. wskazano, w jakich sprawach w sposób niebudzący wątpliwości zostały wyłączone regulacje postępowania administracyjnego. Regulacje te mają swoje odrębne tryby. Warto jednak wskazać, że w zakresie odnoszącym się do polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych, Rada Ministrów ma możliwość rozciągnięcia regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Wymaga to jednak osobnego rozporządzenia.

Art. 4. Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych.

W art. 4 k.p.a. określono nadrzędność nad zasadami postępowania administracyjnego uprawnień, które wynikają zarówno z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego, jak też umów i zwyczajów międzynarodowych. Oznacza to również nadrzędność w tym zakresie regulacji prawa międzynarodowego publicznego, które te umowy i zwyczaje konstytuuje.

Art. 5. § 1. Jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

§ 2. Ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o:

- 1) kodeksie – rozumie się przez to Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) (uchylony);
- 3) organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2;
- 4) ministrach – rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4;
- 5) organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne;
- 6) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójtów, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójty, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

W art. 5 k.p.a. zdefiniowano najważniejsze pojęcia związane z przedmiotowym aktem prawnym. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na pojęcia organów administracji publicznej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego. W tym ostatnim przypadku zakres jest zdecydowanie szerszy, niżby to mogło wynikać z innych ustaw. To samo dotyczy zresztą definicji ministrów. Z kolei organizacje społeczne zdefiniowane zostały na pewnym poziomie ogólności, który należy interpretować rozszerzająco.

Rozdział 2

Zasady ogólne

Art. 6. Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Jedną z najważniejszych zasad występujących w postępowaniu administracyjnym jest zasada praworządności wyrażona w art. 6 k.p.a. Zgodnie z nią, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Wiąże się to w dużym zakresie z zasadą praworządności wyrażoną w Konstytucji RP.

W doktrynie wskazuje się, że działanie na podstawie prawa oznacza:

- działanie na podstawie obowiązującej normy prawnej,
- prawidłowe ustalenie znaczenia normy prawnej,
- niewadliwie dokonaną subsumcję,
- prawidłowe ustalenie następstw prawnych.

Organ administracji powinien wykazać działanie na podstawie prawa w ciągu całego postępowania oraz poprzez przytoczenie w rozstrzygnięciu administracyjnym podstawy prawnej oraz uzasadnienia prawnego [Adamiak, Borkowski 2006, s. 64].

Wynika z tego, że organy administracji publicznej nie mogą podejmować każdego działania, które nie jest zabronione przez przepisy prawa. W takiej sytuacji działanie organu administracji publicznej uznane zostałoby za sprzeczne z prawem. Ogranicza to w sposób istotny zakres możliwych działań podejmowanych przez organy administracji publicznej. Można to powiązać z trybem wydawania decyzji administracyjnych. Decyzja administracyjna (a także postanowienie) nie może być wydawana na podstawie wewnętrznych przepisów prawa, gdyż nie mają one jakiegokolwiek znaczenia w postępowaniu administracyjnym. Należy brać pod uwagę wyłącznie przepisy powszechnie obowiązujące [Przybysz 2009, s. 47]. Konkretnie do tej grupy przepisów zaliczyć można ustawę lub przepisy wykonawcze wydane na podstawie i w ramach upoważnienia ustawowego. Nie będą na przykład takimi przepisami wydawane bez upoważnienia ustawowego instrukcje ani wytyczne (**wyrok WSA w Kielcach z 22 grudnia 2010 r.**, sygn. akt II SA/Ke 736/10). Ponadto organy administracji publicznej związane są przepisami Konstytucji RP i mają obowiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które stoją w sprzeczności z ustawą zasadniczą (**wyrok NSA z 17 listopada 2010 r.**, sygn. akt I OSK 107/10). Jednakże przepis konstytucji nie może samodzielnie stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji (**wyrok WSA w Łodzi z 23 września 2009 r.**, sygn. akt II SA/Go 773/09). Naruszeniem zasady praworządności będzie również wydanie decyzji administracyjnej na podstawie nieobowiązujących przepisów (**wyrok WSA we Wrocławiu z 13 maja 2009 r.**, sygn. akt III SA/Wr 567/08). Konsekwencją naruszenia zasady praworządności w takim przypadku jest kwalifikowana wada decyzji administracyjnej, która będzie skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

Zasada praworządności znajduje szerokie oparcie w orzecznictwie, w którym rozważano zróżnicowane problemy dotyczące wykładni art. 6 k.p.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że zasada ta odnosi się również do ścisłego przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwienia spraw administracyjnych (**wyrok**

WSA w Warszawie z 10 marca 2011 r., sygn. akt I SAB/Wa 328/10). W konsekwencji zasadna wydaje się więc teza, zgodnie z którą niedotrzymanie ustawowych terminów na załatwienie spraw bez dodatkowych okoliczności (i działań organów) stanowić będzie naruszenie zasady praworządności.

Art. 7. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Przedmiotowa zasada bardzo często znajduje praktyczny wymiar w konkretnych postępowaniach administracyjnych i przy ocenie konkretnych decyzji. WSA w Warszawie wskazuje, że pogłębianiu zaufania służy podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, udzielanie należytej i wyczerpującej informacji o sprawie, czy też wyjaśnianie zasadności przesłanek, jakimi kieruje się organ przy załatwianiu sprawy (**wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2010 r.**, sygn. akt VIII SA/Wa 640/10). Jeżeli cokolwiek w tym zakresie pozostawia wątpliwości, to można przyjąć, że zasada praworządności została naruszona. Preferuje ona bowiem jednoznacznie pozycję strony w postępowaniu i jej prawa, a nawet jej przeświadczenie o prowadzonej sprawie.

Art. 8. Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Zasada pogłębiania zaufania obywateli została wyrażona w art. 8 k.p.a. Zgodnie z nim, organy administracji publicznej mają obowiązek prowadzić postępowanie w taki sposób, aby:

- pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa,
- pogłębiać świadomość i kulturę prawną obywateli.

Zasada ta ma bardzo duże znaczenie w kontekście całego postępowania administracyjnego, ponieważ każdy przepis związany z tym postępowaniem powinien być interpretowany w taki sposób, aby realizować cele wyrażone w art. 8 k.p.a. W tym kontekście może być również ujęty sposób funkcjonowania organów, a także relacje pracowników administracji publicznej względem stron postępowań. **Zasada pogłębiania zaufania obywateli łączy i koordynuje wszystkie pozostałe zasady postępowania administracyjnego.** Potwierdził to m.in. WSA w Warszawie, wskazując, że przedmiotowa zasada uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania – jest ona bowiem najszersza pod względem zakresu i można w niej pomieścić bogaty katalog zasad ogólnych. WSA dalej wskazuje, że pogłębianiu zaufania służy podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli,

udzielanie należytej i wyczerpującej informacji o sprawie czy też wyjaśnianie zasadności przesłanek, jakimi kieruje się organ przy załatwianiu sprawy (**wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2010 r.**, sygn. akt VIII SA/Wa 640/10). Zasada ta ma również na celu wyrównanie – w miarę możliwości – nierównych praw strony i organu w ramach postępowania administracyjnego.

Robert Kędziora podkreśla, że w tym kontekście szczególnie ważna może się wydawać zasada równości wobec prawa, która na gruncie postępowania administracyjnego sprowadzać się będzie do jednakowego traktowania podmiotów o takim samym statusie prawnym zarówno w zakresie sfery uprawnień i obowiązków o charakterze procesowym, jak i stosunkach materialnoprawnych [Kędziora 2011, s. 75]. Szczególnie ważna w tym kontekście wydaje się rola uzasadnienia decyzji administracyjnej, sprowadzająca się m.in. do przekonania strony do tego, że jej stanowisko i argumenty organ na poważnie wziął pod uwagę. Przy zachowaniu takiego sposobu działania będzie można wnioskować, że różne osoby są w zbliżonych sprawach traktowane w porównywalny sposób.

Zasada pogłębiania zaufania nakazuje ponadto, aby w **razie wątpliwości dotyczących intencji poszczególnych stron wyjaśniać je na korzyść obywateli**. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku, gdy kierowane przez stronę wnioski formułowane są w sposób nieprecyzyjny lub nieporadny. Organ powinien w takim wypadku podjąć starania, aby te wątpliwości wyjaśnić i jednocześnie pomóc stronie precyzyjnie sformułować żądanie. Charakteryzowana zasada stoi na przeszkodzie temu, aby organ wykorzystywał wywołany przez siebie (nawet nieświadomie) u strony błąd na niekorzyść obywatela (**wyrok WSA w Warszawie z 2 października 2010 r.**, sygn. akt VIII SA/Wa 753/10).

Działania administracji publicznej powinny być również przewidywalne. Strona powinna mieć możliwość przewidzenia, jakiego rozstrzygnięcia może dokonać organ administracji publicznej [Wierzbowski, Wiktorowska 2011, s. 53]. Można dodać, że będzie to oznaczać przede wszystkim funkcjonowanie organu administracji publicznej według określonych, wynikających z przepisów postępowania administracyjnego, reguł i związaną z tym możliwość poznania przez stronę (w trakcie kontaktu z organem, ale również na podstawie podejmowanych indywidualnie ustaleń).

Można również wspomnieć o obowiązku poszanowania reguł kultury administrowania, wśród których można wymienić zapewnienie odpowiedniego pomieszczenia do przyjmowania interesantów, stworzenie atmosfery wzajemnego zaufania i życzliwości, uwzględnianie przy wyznaczaniu terminów rozpraw potrzeb i możliwości stron postępowania oraz przeproszanie interesantów w sytuacji, gdy pracownik samorządowy popełni błąd w swojej pracy [Łaszczyca i in. 2010a, s. 129]. Wszelkie opisane działania powinny również mieć na celu pogłębianie świadomości prawnej i kultury prawnej obywateli – choć to ostatnie, zwłaszcza w odniesieniu do czynności podejmowanych przez organ, będzie raczej trudne do zweryfikowania.

Art. 9. Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem

postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Zasada udzielania informacji została wyrażona w art. 9 k.p.a. Zgodnie z nią, organy administracji publicznej mają obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych mających wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania. Ponadto organy mają obowiązek zadbać, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. W tym celu organy udzielają stronom niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Pierwszy z obowiązków dotyczy udzielania stronom informacji o okolicznościach prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków. Ujmując to inaczej, dotyczy to wszystkich informacji związanych z załatwieniem danej sprawy. Brak udzielenia informacji może zostać uznany za naruszenie przepisów prawa. Informacje te powinny dotyczyć zarówno sfery prawa materialnego, jak również sfery przepisów postępowania. Obowiązek ten występuje w trakcie całego toku postępowania. W doktrynie wskazuje się, że ten obowiązek powinien być interpretowany szeroko i że brak wyjaśnienia stronie – zwłaszcza ryzyka związanego ze skutkami danego zachowania – może powodować nawet uchylene wydanej decyzji [Adamiak, Borkowski 2006, s. 80]. Szczegółowy zakres tego rodzaju informacji podzielić można na:

- 1) informacje o okolicznościach faktycznych, czyli o faktach, elementach sytuacji, które mogą mieć charakter prawotwórczy, sytuacjach faktycznych mających wpływ na rozstrzyganą sprawę,
- 2) informacje o okolicznościach prawnych, czyli m.in. powszechnym obowiązku określonych przepisów prawa, treści tych przepisów, wynikających z nich przesłanek rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy [Łaszczyca i in. 2010a, s. 133].

W procesie udzielania informacji bardzo ważną rolę odgrywać będzie uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji administracyjnej, w którym organ powinien szczegółowo wyjaśnić motyw wydanego rozstrzygnięcia (**wyrok NSA z 15 lutego 1984 r.**, sygn. akt SA/Po 1122/83). W orzecnictwie i doktrynie [Kędziora 2011, s. 87] wskazuje się, że zapewnienie informacji stronie postępowania jest szczególnie ważne w:

- sprawach, gdy prawdopodobne jest, że strona po raz pierwszy zetknęła się z danym problemem,
- sytuacji widocznej nieumiejętności formułowania wniosków przez stronę,
- sprawach o szczególnym przedmiocie postępowania,
- sytuacjach, gdy z zachowania strony wynika, że informacja do niej nie dotarła,
- sytuacji, gdy w szczególnej sytuacji życiowej strona nie orientuje się w swoich uprawnieniach,
- sytuacji, gdy strona zamierza podjąć działania związane z niekorzystnymi dla niej skutkami.

Naruszenie tej zasady wprost może przejawiać się w odmowie udzielenia informacji, udzieleniu informacji niepełnej lub udzieleniu informacji błędnej.

Obowiązek dotyczący czuwania nad brakiem szkód ponoszonych przez osoby związane z nieznaną prawu stroną dotyczy nie tylko stron postępowania, ale również wszystkich innych jego uczestników. W tym kontekście należy zaakcentować zwłaszcza to, że organom administracji publicznej nie wolno wykorzystywać nieznaną prawu stroną przez laików dla realizacji poszczególnych (nawet najbardziej pozytywnych i uzasadnionych z punktu widzenia procesowego) celów. Należy zwrócić uwagę również na to, że zakres informacji udzielanej w charakteryzowanym trybie ustawodawca zawęził do informacji „niezbędnych”, czyli takich, bez których nie można się obejść. Wśród przykładów naruszenia tego obowiązku przez organ można wymienić [Kędzióra 2011, s. 90–91]:

- niepouczenie strony o nieprzystępującym jej środku prawnym,
- zachowanie organu administracji publicznej odmienne od tego, jakie wynika z informacji udzielonej stronie na temat praktyki stosowania prawa,
- zamieszczenie w uzasadnieniu decyzji pozaustawowych, ogólnikowych sformułowań,
- wykorzystywanie nieznaną prawu stroną przez obywatela poprzez udzielanie mu fałszywych informacji,
- obarczanie obywateli skutkami nieznaną prawu stroną przez pracowników organów administracji publicznej.

Charakteryzowana zasada jest bardzo ważna z punktu widzenia wywoływanych skutków w postępowaniu. Zaniechania w tym zakresie mogą doprowadzić do uchylecia wydanej w sprawie decyzji. Jednocześnie zasada ta zmusza organy administracji publicznej do wdrażania pozytywnych praktyk względem stron postępowania.

Art. 10. § 1. 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.

§ 2. Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

§ 3. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1.

W artykule 10 k.p.a. została wyrażona zasada wysłuchania stron postępowania administracyjnego. Zgodnie z nią, organy administracji publicznej mają obowiązek zapewnienia stronom postępowania czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego. Przed wydaniem decyzji administracyjnej organ ma obowiązek zapewnić stronom możliwość wypowiedzenia się względem zebranych w sprawie dowodów, materiałów i zgłoszonych żądań. Odstąpienie od tej zasady może mieć miejsce tylko, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki z uwagi

na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

Wynika z tego, że to nie strona powinna wykazać dostateczną aktywność w ramach zapewnienia sobie czynnego udziału w postępowaniu, ale właśnie organ administracji publicznej (**wyrok WSA w Warszawie z 30 września 2004 r.**, sygn. akt I SA 149/03). Brak takiego zapewnienia może stanowić przesłankę skutecznego zakwestionowania całego postępowania administracyjnego (co, oczywiście, nie dotyczy sytuacji, kiedy strona nie bierze udziału w postępowaniu z własnej woli). Zasada znajduje zastosowanie w każdym stadium każdego postępowania administracyjnego, zarówno w I, jak i w II instancji. Jak wskazuje doktryna [Kędziora 2011, s. 94–96], zasada ta przejawiać się będzie w licznych konkretnych przepisach postępowania, a zwłaszcza prawie:

- strony do wystąpienia z żądaniem inicjującym postępowanie,
- do zawiadomienia o fakcie wszczęcia postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron,
- do aktywnego udziału w ustaleniu przez organ rzeczywistej treści żądania,
- inicjatywy dowodowej,
- czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego,
- wypowiedzania się co do wyników postępowania dowodowego.

W kontekście tego należy zaakcentować, że okoliczność faktyczna może zostać uznana za udowodnioną w przypadku, gdy strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, na podstawie których okoliczność ta została ustalona. Szczególna uwaga ustawodawcy odnosi się do fazy zakończenia postępowania. Chodzi tutaj o moment postępowania, w którym organ administracji publicznej, po zakończeniu postępowania dowodowego, przechodzi do fazy rozstrzygnięcia (**wyrok WSA w Poznaniu z 5 maja 2009 r.**, sygn. akt I SA/Po 471/08).

Wyjątek od wyrażonej w ten sposób zasady może zostać uzasadniony kilkoma przesłankami. Stan „niecierpiący zwłoki” może powstać zarówno już w chwili wszczęcia postępowania, jak i zostać ujawniony w jego toku. Stan ten jednak musi w danym momencie konkretnie występować – nie wystarczy samo prawdopodobieństwo jego zaistnienia. Jako przykład z kolei „niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego lub niepowetowanej szkody” można podać sytuację, kiedy strona zamieszkuje w budynku grożącym zawaleniem lub jest właścicielem zwierzęcia chorego na chorobę zakaźną [Adamiak, Borkowski 2006, s. 86]. Oczywiście, ustawodawca, doktryna ani orzecznictwo nie przewidują w tym kontekście zamkniętego katalogu sytuacji, spełniających wymienione przesłanki. Każdorazowa ocena danego przypadku zależeć będzie od organu. Przy ocenie tego, czy w danej sprawie wystąpi „stan niecierpiący zwłoki”, czy np. „niepowetowana szkoda materialna”, pomocna będzie zawarta również w Kodeksie postępowania administracyjnego zasada prawdy obiektywnej [Łaszczyca i in. 2010a, s. 143].

Charakteryzowana zasada stanowi kolejną, bardzo mocno akcentującą prawa strony w postępowaniu administracyjnym. Naruszenie, nawet nieumyślne, tych praw przez organ administracji publicznej obwarowane jest sankcją związaną z zakwestionowaniem całego postępowania administracyjnego prowadzonego w danej sprawie.

Art. 11. 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.

Zgodnie z art. 11 k.p.a., organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, jakimi się kierują przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób, w miarę możliwości, doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu (zasada wyjaśniania zasadności przesłanek, określana również jako zasada przekonywania). Już z samej definicji tej zasady wynika, że wiąże się ona w sposób istotny z innymi zasadami postępowania administracyjnego, m.in. zasadą pogłębiania zaufania oraz zasadą udzielania informacji. Świadczy to o tym, że chronione przez tę zasadę wartości są bardzo istotne z punktu widzenia systemowego.

W doktrynie [Wierzbowski, Wiktorowska 2011, s. 70] wskazuje się, że z charakteryzowanej zasady wynikają następujące obowiązki organu administracji publicznej:

- 1) obowiązek wyjaśniania stronom słuszności i celowości czynności procesowych w toku całego postępowania,
- 2) obowiązek starannego opracowania uzasadnienia faktycznego i prawnego wydanej decyzji administracyjnej, w tym wykazania, że podjęte rozstrzygnięcie jest najbardziej uzasadnione z punktu widzenia prawnego czy też społecznego,
- 3) obowiązek zachowania właściwego stylu przy podejmowaniu decyzji, czyli m.in. sprawności i terminowości załatwienia sprawy,
- 4) prymat środków prawnych, zasad etyki zawodowej czy też reguł logiki nad władztwem administracyjnym.

Obowiązki te wynikają oczywiście w różnym zakresie z innych przepisów postępowania, tym niemniej nieprzestrzeganie przez organ tych reguł oznaczać będzie także naruszenie art. 11 k.p.a. O ile np. szczegółowy zakres uzasadnienia do decyzji administracyjnej jest uregulowany, o tyle czasem będzie trudniej zweryfikować, czy w konkretnych przypadkach stronom określone przesłanki zostały wyjaśnione w dostateczny sposób oraz czy został np. zachowany właściwy styl przy podejmowaniu kolejnych działań. W pewnym stopniu poszczególne przypadki tego rodzaju są wyjaśniane przez orzecznictwo. I tak np. WSA w Warszawie wskazał, że prawidłowe uzasadnienie decyzji ma na celu wyjaśnienie stronom zasadności przesłanek, jakimi kierował się organ przy załatwieniu sprawy, i w związku z tym zasada ta nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominię milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów lub okoliczności istotnych dla danej sprawy (**wyrok WSA w Warszawie z 22 listopada 2006 r.**, sygn. akt III SA/Wa 2008/06). Uzasadnienie, jako jeden z elementów decyzji, powinno także zawierać ocenę zebranego materiału dowodowego oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego (**wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2007 r.**, sygn. akt V SA/Wa 195/07). WSA w Opolu zaznaczył natomiast, że motywy decyzji powinny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśniać tok rozumowania, prowadzący do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej, gdyż poprawnie sporządzone uzasadnienie daje możliwość dokonania pełnej weryfikacji