

Paweł Daniel, Janusz Wilczyński

Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jako przesłanka uchylenia aktu przez sąd administracyjny

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 3 (36), 5-23

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jako przesłanka uchYLENIA aktu przez sąd administracyjny

I. Wstęp

Zgodnie z wyrażoną w art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹ zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, organy administracji publicznej są zobowiązane do zapewnienia stronie czynnego udziału we wszystkich stadiach postępowania, od momentu wszczęcia postępowania, aż do jego zakończenia decyzją. Jak zasadnie podkreśla B. Adamiak, powołanej powyżej zasadzie ogólnej należy nadać rangę zasady konstytucyjnej, wypływającej z wartości demokratycznego państwa prawnego². Bez wątplenia sprzyja ona realizacji zasady prawa do procesu, chroniąc stronę przed zbyt daleko idącą ingerencją organu administracji w sferę jej prawa i obowiązków. Zapobiega ona również stanowi niepewności podmiotów podległych administracji publicznej, gdyż jej realizacja powoduje, że strona stosunku administracyjnoprawnego nie może być zaskakiwana władczymi działaniami organów.

Wyrazem szczególnej roli, jaką ustawodawca przyznał zasadzie czynnego udziału strony w postępowaniu jest przepis art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., zgodnie z którym możliwe jest wznowienie

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dalej jako: „K.p.a.”.

² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2011, s. 351.

zakończono postępowania administracyjnego w przypadku, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Oznacza to, że naruszenie przepisów dotyczących czynnego udziału w postępowaniu stanowi kwalifikowaną wadę postępowania administracyjnego, uzasadniającą zastosowanie trybu nadzwyczajnego zmierzającego do wyeliminowania z obrotu prawnego rozstrzygnięcia zapadłego w warunkach braku poszanowania zasady ogólnej określonej w art. 10 K.p.a. Równocześnie, jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, przesłanka wznowienia postępowania określona w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. jest spełniona zarówno w przypadku, gdy strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jak i gdy została pozbawiona możliwości udziału w niektórych czynnościach procesowych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy³. Podstawowe znaczenie dla ustalenia, czy zachodzi przesłanka wznowienia postępowania, jaką jest niezapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu, przyznaje się rozstrzygnięciu, czy strona nie brała udziału w postępowaniu dowodowym „bez własnej winy”, a więc czy nie dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu wynikało z zaniechania organów administracji prowadzących postępowanie⁴.

Jednym z uprawnień przyznanych sądom administracyjnym jest możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego aktu administracyjnego, który został wydany w warunkach naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵). Skoro, jak wyżej wskazano, naruszenie przepisów postępowania dotyczących zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym stanowi przesłankę wznowienia postępowania, każdorazowe stwierdzenie, że stronie nie zapewniono realizacji uprawnienia, o jakim mowa w art. 10 K.p.a., powinno skutkować

³ Wyrok WSA w Kielcach z 19.09.2007 r., II SA/Ke 344/07, Baza NSA.

⁴ Por. W. Maciejko, *Glosa do wyroku NSA z 01.06.2007 r., II OSK 1271/06*, ST 2007, nr 11, s. 62.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej jako: „u.p.p.s.a.”.

uchyleniem zaskarżonego aktu lub postanowienia. To proste wnioski, choć jest prezentowane w doktrynie⁶, nie doprowadziło do ukształtowania jednolitego stanowiska, które byłoby wyrażane w analizowanym zakresie. W szczególności w wypowiedziach dotyczących stosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a., odnaleźć można pogląd, że z uwagi na treść art. 147 K.p.a., zgodnie z którym wznowienie postępowania w powołaniu na przesłankę określoną w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. jest możliwe wyłącznie na żądanie strony, uchylenie zaskarżonego aktu, na podstawie powołanego powyżej przepisu u.p.p.s.a., może mieć miejsce jedynie w przypadku stwierdzenia „pewności, co do tego, że dysponent prawa do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej chce z niego skorzystać”⁷. Podobne wątpliwości budzi również obowiązek stwierdzenia, czy dostrzeżone naruszenie prawa, dające podstawę do wznowienia postępowania, było istotne i miało wpływ na treść decyzji⁸. Również, analiza orzeczeń sądów administracyjnych nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy każdorazowe stwierdzenie naruszenia, określonej w art. 10 K.p.a., zasady czynnego udziału strony w postępowaniu daje podstawę do wyeliminowania zaskarżonej decyzji lub postanowienia.

Celem niniejszego opracowania jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest wyodrębnienie tych wszystkich sytuacji procesowych, w których obowiązkiem sądu będzie uchylenie aktu administracyjnego z uwagi na stwierdzenie naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. W tym celu analizie poddane zostanie orzecznictwo sądów administracyjnych.

⁶ Por. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 749.

⁷ T. Kiełkowski, *Naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego jako przesłanka uchylecia decyzji przez sąd administracyjny*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 4, s. 67.

⁸ Por. R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 754/07*, Casus 2008, nr 3, s. 34 i n.

W tym miejscu należy zauważyć, że zagadnienie naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jako przesłanki uchylenia aktu przez sąd administracyjny dotyczy w istocie dwóch sytuacji – po pierwsze, sytuacji w której podmiot, będący stroną prowadzonego postępowania w ogóle nie miał informacji o jego prowadzeniu, a w konsekwencji nie brał w nim udziału, oraz po drugie, sytuacji w której podmiot, będący stroną postępowania w rozumieniu art. 28 K.p.a. został powiadomiony o toczącym się postępowaniu, jednakże nie zapewniono mu w nim czynnego udziału, naruszając tym samym zasady prowadzenia postępowania administracyjnego, w tym zasadę ogólną określoną w art. 10 K.p.a. Wnikliwe ustosunkowanie się do podjętej problematyki wymaga oddzielnego odniesienia się do obu powyższych sytuacji procesowych.

II. Brak powiadomienia strony o toczącym się postępowaniu, jako przesłanka uchylenia decyzji lub postanowienia

Przechodząc w pierwszej kolejności do zagadnienia braku powiadomienia strony o toczącym się postępowaniu, warto zwrócić uwagę na stanowisko zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2002 r.⁹ w sprawie, w której nie zapewniono udziału, w ramach toczącego się postępowania, wszystkim współwłaścicielom nieruchomości objętej wnioskiem o rozwiązanie użytkowania wieczystego. W ocenie Sądu Najwyższego, naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu stanowiło przesłankę wznowienia postępowania uzasadniającą uchylenie decyzji przez sąd administracyjny bez względu na to, czy miało ono czy

⁹ Sygn. akt III RN 200/01, OSNPUS 2003, nr 24, poz. 582. Tezy zawarte w powyższym orzeczeniu zostały wyrażone w oparciu o przepisy obowiązującej ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. z 1995 r., nr 74, poz. 368 ze zm.), dalej jako: „u.n.s.a.”, która w art. 22 ust. 2 pkt 2 przewidywała tożsamą – w stosunku do analizowanej – przesłankę uchylenia decyzji lub postanowienia, jaką było naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego.

też nie miało wpływu na wynik sprawy. Jak wyjaśniono, przepisy regulujące postępowania sądownoadministracyjne nakazują sądowi administracyjnemu uchylenie decyzji w razie stwierdzenia naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Nie ma przy tym znaczenia, że zgodnie z art. 147 K.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. następuje tylko na żądanie strony. Na poparcie tej tezy Sąd Najwyższy wyjaśnił, że wznowienie postępowania tylko na żądanie strony następuje również z przyczyny określonej w art. 145a K.p.a., a mianowicie w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja. W przypadku tej podstawy wznowienia postępowania administracyjnego, traktowanej w art. 147 K.p.a. analogicznie do podstawy przewidzianej w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się jednolicie, że skoro stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja, jest podstawą do wznowienia postępowania administracyjnego to taka sytuacja uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2 u.n.s.a. Jest bowiem zasadą, że sąd administracyjny uchyli zaskarżoną decyzję, jeżeli stwierdzi występowanie w sprawie przesłanek do wznowienia postępowania administracyjnego.

Zaprezentowane powyżej stanowisko można odnaleźć również w części orzeczeń wydanych na gruncie obecnie obowiązującej ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sądy administracyjne wskazują bowiem, że skoro zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. decyzja lub postanowienie podlega uchyleniu, jeżeli sąd stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego z przyczyn określonych w art. 145 § 1 i art. 145a § 1 K.p.a., to sąd administracyjny jest obowiązany uchylić decyzję lub postanowienie, w każdym przypadku jeżeli stwierdzi wystąpienie którejs z określonych

w tych przepisach przesłanek wznowienia postępowania, chyba że zachodzą okoliczności przewidziane w art. 146 § 1 lub § 2 K.p.a.¹⁰ Dla obligatoryjnego uchylecia zaskarżonej decyzji nie ma przy tym znaczenia, że zgodnie z art. 147 k.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. następuje tylko na żądanie strony. Innymi słowy, dla konieczności zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a., bez znaczenia pozostaje czy strona, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, złożyła wniosek o jego wznowienie ani też okoliczność, czy strona pozbawiona możliwości czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym zaskarżyła decyzję kończącą to postępowanie do sądu administracyjnego. W każdym bowiem przypadku sąd administracyjny winien uwzględnić wystąpienie przesłanki stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania, a więc także przesłanki, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a.¹¹

Orzecznictwo sądów administracyjnych nie ma jednak w powyższym zakresie charakteru jednolitego, bowiem część składów orzekających prezentuje stanowisko odmienne, wskazujące na niemożność automatycznego uchylecia decyzji lub postanowienia z uwagi na stwierdzone naruszenie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. I tak, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2006 r.¹², rozważając kwestie możliwości uchylecia decyzji lub postanowienia z uwagi na niezapewnienie stronie możliwości udziału w postępowaniu, odwołano się do treści art. 50 § 1 u.p.p.s.a., podnosząc, że interes prawny w kwestionowaniu naruszenia praw procesowych w zakresie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym ma podmiot, którego prawa zostały naruszone. Również w postępowaniu administracyjnym prawami

¹⁰ Wyrok NSA z 28 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1605/09, Baza NSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 106/11, Baza NSA.

¹¹ Zob. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 496/05, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1220/08, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 27 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 151/09, Baza NSA.

¹² Sygn. akt I OSK 911/05, Baza NSA.

procesowymi rozporządza strona postępowania i to do jej oceny ustawodawca pozostawił podjęcie obrony, gdyż wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. może nastąpić wyłącznie na wniosek strony (art. 147 K.p.a.). Oparcie możliwości zakwestionowania decyzji lub postanowienia z uwagi na wadliwe pominięcie podmiotu będącego stroną postępowania na zasadzie rozporządzalności, ma tym samym istotne znaczenie dla wykładni art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. Tylko podmiot, który uznaje, że bez swej winy nie brał udziału w postępowaniu jest uprawniony do podnoszenia zarzutu naruszenia art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., natomiast inne podmioty nie mogą się skutecznie na tę okoliczność powoływać. Dotyczy to również sądu administracyjnego rozstrzygającego sprawę ze skargi podmiotów biorących udział w postępowaniu, który niejako z urzędu nie ma podstaw do podnoszenia, że podmiot nie wnoszący skargi został pominięty w postępowaniu administracyjnym i z tej przyczyny stosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. c u.p.p.s.a. Jak wyjaśnia część sądów regulacja art. 147 K.p.a. powoduje, że tylko od woli strony, która została pominięta w postępowaniu, zależy czy skorzysta ona z prawa do żądania wznowienia postępowania, ewentualnie czy podniesie ona zarzut zaistnienia przesłanki wznowieniowej w skardze wniesionej do sądu administracyjnego. Inne podmioty nie mają prawa do zastępowania uprawnionej strony i korzystania z zarzutu wystąpienia podstaw do wznowienia postępowania, powołując się na to, że nie wszystkie podmioty, które powinny brać udział w postępowaniu, zostały do udziału w nim dopuszczone¹³. W powyżej zaprezentowanym stanowisku funkcja przepisu art. 147 K.p.a. sprowadza się do uniemożliwienia wzruszenia z urzędu przez sąd ostatecznej decyzji administracyjnej w przypadku, w którym strona, która nie brała udziału w postępowaniu bez swojej winy nie stara się bronić swoich praw i nie jest zainteresowana wynikiem tego postępowania.

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 51/08, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 26 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 832/08, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 277/10, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 990/10, Baza NSA.

nia. Jak bowiem wyjaśniono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 grudnia 2008 r.¹⁴ przepisy K.p.a. oraz u.p.p.s.a. w sposób dostateczny gwarantują stronie, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym bez swojej winy, możliwość obrony jej praw, przyznając jej uprawnienia do wzruszenia decyzji administracyjnej wydanej w tym postępowaniu. Ma ona bowiem prawo żądania wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., a w postępowaniu przed sądem administracyjnym może brać udział w charakterze uczestnika postępowania. Zgodnie z art. 33 § 2 u.p.p.s.a. udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego.

Ostatni z zaprezentowanych poglądów znalazł swoje odzwierciedlenie w kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych dopuszczających możliwość uchylecia decyzji lub postanowienia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. jedynie w przypadku ujawnienia się woli pominiętej w toku postępowania strony. W szczególności zwraca uwagę wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2009 r.¹⁵, gdzie wyjaśniono, że przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. należy wyklądać w ten sposób, że również w postępowaniu przed sądem administracyjnym należy uwzględniać wolę podmiotu, którego prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym zostało naruszone. W związku z tym sąd administracyjny, rozpoznający skargę wniesioną przez podmiot, który brał udział w postępowaniu administracyjnym, nie może uwzględnić skargi wyłącznie z powodu naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, określonego w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., bez uprzedniego umożliwienia osobie, której prawo zostało naruszone, do wzięcia udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym w celu zajęcia stanowiska co do ewentualnego uwzględnienia skargi. Podobnie w wyroku Naczelnego Są-

¹⁴ Sygn. akt II OSK 1109/07, Baza NSA.

¹⁵ Sygn. akt II OSK 1628/08, z glosą J. Borkowskiego, OSP 2011, nr 2, poz. 23.

du Administracyjnego z dnia 18 listopada 2009 r.¹⁶ wyjaśniono, że naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, jako przesłanki uchylenia decyzji, należy interpretować mając na uwadze całokształt okoliczności danej sprawy. Stąd kwestia braku udziału podmiotu mogącego być stroną w danym postępowaniu winna być przezeń w jakikolwiek sposób ujawniona, aby odnieść skutek w postaci uchylenia decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a.

Niewątpliwie z uwagi na określoną w art. 147 K.p.a. zasadę dyspozycyjności, w przedmiocie wznowienia postępowania ze względu na niezapewnienie stronie czynnego w nim udziału, sąd administracyjny nie powinien uchylać decyzji w każdym przypadku stwierdzenia, że w postępowaniu nie brały udziału wszystkie podmioty, którym przysługiwał przymiot strony. Po pierwsze, jako wewnętrznie sprzeczne należałoby ocenić uregulowanie, które w ramach systemu środków służących zbliżonym celom i w przypadku tego samego naruszenia prawa, bez wyraźnej przyczyny, raz uzależniałoby możliwość ingerencji od woli podmiotu, którego naruszenie to dotyczy, a innym razem wolę tę uznawało za nieistotną. Po drugie, przyjęcie możliwości automatycznego uchylenia decyzji lub postanowienia z uwagi na naruszenie art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a. mogłoby prowadzić do nieracjonalnych – z aksjologicznego punktu widzenia – rozwiązań. Otóż podmiot, którego prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym zostało naruszone, oceniający mimo to podjętą decyzję jako niegodzącą w jego interesy i z tego powodu rezygnujący z wznowienia postępowania, uzyska orzeczenie sądu administracyjnego o uchyleniu takiej decyzji. Jedynym skutkiem orzeczenia sądu będzie tym samym przedłużenie postępowania. Okoliczność powyższa powoduje, że należy podzielić stanowisko tych sądów administracyjnych, które uzależniają możliwość uchylenia decyzji lub postanowienia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. od ujawnienia się

¹⁶ Sygn. akt II OSK 1781/08, Baza NSA.

woli podmiotu, którego prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym zostało naruszone.

Przyjęcie powyższej koncepcji, uzależniającej możliwość uchylecia decyzji lub postanowienia od ujawnienia woli podmiotu, który nie brał udziału w postępowaniu powoduje, że w przypadku stwierdzenia na etapie postępowania sądownoadministracyjnego, że podmiot, któremu przysługiwał przymiot strony w postępowaniu administracyjnym nie był powiadomiony o tym postępowaniu, obowiązkiem sądu jest zawiadomienie go o toczącym się postępowaniu przed sądem administracyjnym oraz o jego przedmiocie. Podstawę prawną do podjęcia powyższych działań stanowi art. 110 u.p.p.s.a., zgodnie z którym rozprawa ulega odroczeniu, jeżeli sąd postanowi zawiadomić o toczącym się postępowaniu sądowym osoby, które dotychczas nie brały udziału w sprawie w charakterze stron. Jak bowiem wyjaśnia się w orzecznictwie, skoro ustawodawca zezwolił na odroczenie rozprawy w celu zawiadomienia o toczącym się postępowaniu sądowym osób, które dotychczas nie brały udziału w sprawie w charakterze stron, to tym bardziej takie zawiadomienie jest obowiązkiem sądu jeszcze przed wyznaczeniem rozprawy¹⁷. Powiadomienie podmiotu o toczącym się postępowaniu umożliwi mu wzięcie w nim udziału, w oparciu o przepis art. 33 § 2 u.p.p.s.a., dając tym samym możliwość obrony swoich interesów prawnych. Dopiero ujawnienie woli tego podmiotu otwiera sądowi administracyjnemu drogę do dokonania oceny, czy w sprawie spełnione zostały przesłanki uzasadniające uchylene decyzji lub postanowienia w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. Zwraca się przy tym również uwagę na to, że samo powiadomienie o toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym nie zamyka drogi do złożenia wniosku o wznowienie postępowania z uwagi na naruszenie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., jednakże w takim przypadku początkiem terminu określonego w art. 148 § 1 K.p.a. będzie dzień doręczenia zawi-

¹⁷ Por. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1180/10, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2066/10, Baza NSA; wyrok NSA z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt II OSK 670/12, Baza NSA.

domienia sądu o toczącym się postępowaniu oraz o jego przedmiocie. Wniosek powyższy płynie wprost z treści art. 148 § 2 K.p.a.

W tym miejscu należy zauważyć, że w omawianym przypadku naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, polegającego na braku powiadomienia jej o toczącym się postępowaniu, sąd administracyjny nie jest zobowiązany do badania, czy powyższe naruszenie miało wpływ na wynik sprawy. Sam fakt niedopuszczania strony do toczącego się postępowania oraz wyartykułowanie przez nią, na etapie postępowania sądowoadministracyjnego, woli uchylecia decyzji lub postanowienia powinno skutkować uchYLENIEM zaskarżonego rozstrzygnięcia i nałożeniem obowiązku ponownego przeprowadzenia postępowania, tym razem z zapewnieniem czynnego udziału pominiętego w toku postępowania podmiotu.

Równocześnie konieczne jest podkreślenie, że omawiany przypadek, w którym sam fakt braku udziału strony w postępowaniu nie powinien powodować automatycznego uchylecia decyzji lub postanowienia w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a., należy odróżnić od sytuacji, gdy na etapie postępowania sądowoadministracyjnego sąd stwierdzi zaistnienie podstawy wznowienia postępowania, o jakiej mowa w art. 145a K.p.a., a więc wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzekającego o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Choć niewątpliwie na mocy dyspozycji art. 147 K.p.a. w obu powyższych przypadkach możliwość wzruszenia decyzji lub postanowienia została, zgodnie z zasadą dyspozycyjności, uzależniona od żądania strony, to jednak należy zauważyć, że w orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że sąd administracyjny nie może stosować przepisów, które zostały uznane za niekonstytucyjne w odniesieniu do stanów faktycznych sprzed ogłoszenia orzecz-

nia Trybunału¹⁸. Innymi słowy, w takiej sytuacji obowiązkiem sądu jest uwzględnienie wyroku Trybunału niezależnie od żądania strony.

III. Niezapewnienie czynnego udziału strony w toczącym się postępowaniu, jako przesłanka uchylenia decyzji lub postanowienia

Drugi przypadek naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym stanowi sytuacja, w której podmiot będący stroną postępowania został powiadomiony o jego wszczęciu, lecz nie zapewniono mu czynnego udziału w podejmowanych czynnościach procesowych. Realizacja zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, określona art. 10 K.p.a., wymaga zapewnienia udziału we wszystkich fazach prowadzonego postępowania, a więc zarówno w fazie obejmującej wszczęcie postępowania, w fazie postępowania wyjaśniającego (dowodowego), w fazie między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz w fazie wydawania decyzji. Co więcej, dotyczy ona zarówno postępowania przed organem I instancji, jak i organem odwoławczym. Równocześnie naruszenie art. 10 K.p.a. może przyjąć dwie formy – po pierwsze, niezapewnienia udziału strony w czynnościach procesowych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy (?) oraz po drugie, braku powiadomienia strony o zebraniu materiału dowodowego i możliwości wypowiedzenia się w sprawie.

Przechodząc w pierwszej kolejności do sytuacji uniemożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, zgodnie z którym nie każde naruszenie powyższego obowiązku będzie prowadziło do wyeliminowania decyzji lub postanowienia z obro-

¹⁸ Por. postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2000 r., sygn. akt III ZP 27/00, OSNAPiUS 2001, nr 10, poz. 331; wyrok NSA z 23 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1403/05, Baza NSA.

tu prawnego. Jak bowiem wyjaśnia się w orzecznictwie sądów administracyjnych, naruszenie art. 10 § 1 K.p.a. polegające na zaniechaniu zawiadomienia strony o zgromadzeniu materiału dowodowego, możliwości zapoznania się z nim oraz możliwości składania wniosków (w tym wniosków dowodowych) oceniać należy z punktu widzenia uniemożliwienia stronie podjęcia konkretnie wskazanej czynności procesowej oraz wpływu tego uchybienia na wynik sprawy¹⁹. W konsekwencji, jak podniesiono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2012 r.²⁰, w sytuacji przedstawienia organom administracji publicznej zarzutu dotyczącego braku zawiadomienia strony, przed wydaniem decyzji, o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych, koniecznym staje się ustalenie, jakiej konkretnie czynności procesowej nie mogła strona dokonać, jakiego dowodu w sprawie nie mogła przedstawić i jaki wpływ na wynik sprawy mogło mieć tak stwierdzone uchybienie. Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej powołanej powyżej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności, a także wykazanie, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia, że doszło do naruszenia art. 10 K.p.a., które to naruszenie będzie skutkowało uchyleniem decyzji lub postanowienia²¹. Ponadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysował się pogląd, że to na stronie stawiającej zarzut braku zapewnienia czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu spoczywa ciężar wykazania istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a wynikiem sprawy²².

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 1142/11, Baza NSA.

²⁰ Sygn. akt II OSK 1122/11, Baza NSA.

²¹ Por. P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 266–268.

²² Wyrok NSA z 18.12.2012 r., II OSK 1490/11, Baza NSA.

W tym miejscu należy również zauważyć, że uchybienie przepisom postępowania, w postaci niezawiadomienia strony – przed wydaniem decyzji – o zgromadzeniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych, wbrew art. 10 § 1 *in fine* K.p.a., nie jest, co do zasady, wystarczające dla stwierdzenia, że zaistniała przesłanka wznowienia postępowania wymieniona w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. Na etapie postępowania sądowno-administracyjnego uchybienie to podlega zatem ocenie w oparciu o art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, a nie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. Jak bowiem wyjaśniono w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2005 r.²³, uprawnienie strony do brania udziału w każdym stadium postępowania oraz umożliwienie stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań nie jest tożsame z przesłanką wznowienia postępowania, jaką jest brak udziału strony w postępowaniu. W ocenie sądu nie można stawiać znaku równości pomiędzy stanem faktycznym, w którym strona nie brała udziału w całym postępowaniu albo w jego istotnych czynnościach, a sytuacją, w której strona uczestniczyła w postępowaniu od początku do końca ale w sprawie nie zrealizowano obowiązku zawiadomienia jej o zebraniu materiału dowodowego. Brak jest bowiem racjonalnych podstaw do uznania, że ustawodawca dopuszcza wzruszenie z tego powodu każdej ostatecznej decyzji w trybie wznowienia postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił jednak uwagę, że sąd nie może być zwolniony od dokonania oceny, czy powyższe naruszenie nie stanowiło zaniechania obowiązku zapewnienia stronie uczestnictwa w każdym studium postępowania. Odwołano się w tym zakresie do sytuacji, gdy w sprawie występowało kilka stron. W takim przypadku, gdy jedną z tych stron pominięto przy zawiadomieniu o zebraniu materiału dowodowego, zasadnym staje się rozważenie wystąpienia przesłanki wzno-

²³ FPS 6/04, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 66. Uchwała powyższa zapadła na gruncie art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej, a więc przepisu służącego realizacji dyspozycji normy prawnej wyrażonej w art. 123 § 1 *in fine* Ordynacji podatkowej, analogicznej do tej wyrażonej w art. 10 § 1 *in fine* K.p.a.

wienia postępowania – w takim bowiem przypadku doszło do fazy postępowania, w której jedna ze stron nie brała udziału, a tym samym została potraktowana gorzej od stron pozostałych. Jeżeli natomiast w ogóle nie zawiadomiono stron o zebraniu materiału dowodowego, to dochodzi do sytuacji nieprzeprowadzenia czynności procesowej. Jest to zupełnie inny rodzaj naruszenia prawa, który nie stanowi podstawy wznowienia postępowania. Można go porównać z zaniechaniem przesłuchania istotnego w sprawie świadka, co samo w sobie nie uzasadnia wznowienia postępowania. Gdyby jednak dowód przeprowadzono ale strona nie brałaby udziału w tej czynności, mielibyśmy klasyczny przypadek umożliwiający wznowienie postępowania. Przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny rozumowanie prowadzi więc do wniosku, że co do zasady naruszenie art. 10 § 1 K.p.a. polegające na braku powiadomienia strony o zebraniu materiału dowodowego i możliwości wypowiedzenia się w sprawie, należy kwalifikować jako inne, niż dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, naruszenie przepisów proceduralnych, skutkujące uchYLENIEM decyzji przez sąd administracyjny, o ile mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.).

Jak wyjaśniono w doktrynie powyższe stanowisko prowadzi do zindywidualizowanych ustaleń, co do istnienia oraz charakteru obowiązku zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu, co eliminuje niebezpieczeństwo automatyzmu kwalifikacji prawnej, i to zarówno w działaniach administracji, jak i w toku sądowej jej kontroli²⁴. Na gruncie powyższych uwag nie może być zatem mowy o mechanicznym uchylaniu decyzji oraz postanowień przez sądy administracyjne, bez względu na to, czy pominięcie tego trybu miało wpływ na wynik sprawy.

Przyjęte w powołanej powyżej uchwale stanowisko niesie ze sobą istotne implikacje także dla drugiego rodzaju naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, jakim jest niez-

²⁴ A. Kubiak, *Glosa do uchwały NSA z 25.04.2005 r., FPS 6/04*, Glosa 2005, nr 4, s. 118.

pewnienie stronie udziału w czynnościach procesowych, w tym czynnościach dowodowych. Ten rodzaj naruszeń zawsze będzie stanowił przesłankę wznowienia postępowania i powinien prowadzić do uchylenia decyzji lub postanowienia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie niedopuszczenie strony do udziału w postępowaniu będzie występowało w sytuacji, gdy organ zawiadamia stronę o wszczęciu postępowania ale następnie nie wzywa ich do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego albo wbrew przepisom prawa nie zapewnia im aktywnego w nim udziału²⁵. Podobne stanowisko zajmują sądy administracyjne wyjaśniając, że przesłanka wznowienia postępowania określona w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., zostaje spełniona zarówno wtedy, gdy strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jak i wtedy, gdy nie brała ona udziału w niektórych czynnościach istotnych dla jego rozstrzygnięcia, przy czym brak jej winy w zaistnieniu tego uchybienia ma miejsce m.in. wówczas, gdy organ administracyjny nie zawiadamia jej o zamiarze przeprowadzenia dowodu (art. 79 K.p.a.), o możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzanych dowodów – co warunkuje uznanie określonej okoliczności faktycznej za udowodnioną (art. 81 K.p.a.), czy też o całościście zebranego materiału dowodowego (art. 10 § 1 K.p.a.)²⁶. Podkreślenia przy tym wymaga, że wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. ma miejsce niezależnie od tego, czy kwalifikowane naruszenie norm prawa procesowego miało wpływ na treść decyzji czy też wpływu takiego nie można stwierdzić²⁷. Stąd też w orzecznictwie sądów administracyjnych do okoliczności uzasadniającej wznowienie postępowania w powołaniu na powyższą przesłankę zalicza się: brak zawiadomienia strony przez organ o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu w postępowaniu wyjaśniającym²⁸, kierowanie pism i oświadczeń na

²⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*, s. 554.

²⁶ Wyrok WSA w Kielcach z 19.09.2007 r., II SA/Ke 344/07, Baza NSA.

²⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.01.2011 r., I SA/Bd 992/10, Baza NSA.

²⁸ Wyrok NSA z 18.11.1999 r., II SA 1210/99, niepubl.

błędny adres strony²⁹, czy też sporządzenie przez pracownika organu administracji publicznej notatki służbowej, w miejsce przewidzianego przez regulacje procesowe protokołu, która to notatka miałaby potwierdzać dokonanie czynności dowodowej³⁰.

IV. Zakończenie

Podjęte rozważania, w tym w szczególności analiza orzeczeń sądów administracyjnych, prowadzą do wniosku, że naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu nie zawsze będzie prowadziło do uchylenia zaskarżonej decyzji lub postanowienia. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że nawet stwierdzenie przez sąd administracyjny pominięcia w toku postępowania podmiotu, któremu przysługiwał przymiot strony, nie prowadzi do automatycznego zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. i uchylenia decyzji lub postanowienia z uwagi na zaistnienie przesłanki wznowienia postępowania, o jakiej mowa w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. Możliwość taka jest uzależniona od wyartykułowania przez pominięty podmiot jego woli odnośnie uchylenia zaskarżonego aktu. W tym celu, obowiązkiem sądu jest powiadomienie go o toczącym się postępowaniu, co umożliwia mu ochronę jego interesów prawnych.

W przypadku nie zapewnienie stronie czynnego udziału w toczącym się postępowaniu, a więc w przypadku naruszenia zasady ogólnej określonej w art. 10 K.p.a., możliwość uchylenia decyzji lub postanowienia jest uzależniona od rodzaju naruszenia. Stwierdzenie, że organ nie wywiązał się z obowiązku powiadomienia strony o możliwości wypowiedzenia się o zebranych materiale dowodowym nie wyczerpuje, co do zasady, przesłanki o jakiej mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a., lecz powinno być oceniane pod kątem ustalenia czy było to naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c u.p.p.s.a.). Stąd też, uchylenie decyzji lub postanowienia

²⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 27.01.2009 r., II SA/GI 514/08, Baza NSA.

³⁰ Wyrok NSA z 13.01.2009 r., II OSK 1792/07, Baza NSA.

w oparciu o powyższą przesłankę może mieć miejsce jedynie w przypadku stwierdzenia, że naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności, a także wykazania, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Natomiast stwierdzenie, że stronie uniemożliwiono udział w czynnościach procesowych powinno skutkować uchycieniem decyzji lub postanowienia w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. u.p.p.s.a. niezależnie od tego, czy kwalifikowane naruszenie norm prawa procesowego miało wpływ na treść decyzji, czy też wpływu takiego nie można stwierdzić.

ABSTRACT

Infringement of the principle of active participation of a party in administrative proceedings as a prerequisite of revoking an act by an administrative court

The aim of this paper is obtaining an answer to a question whether it is possible to separate all procedural situations in which a court's obligation will be revoking an administrative act because it finds infringement of the basic principle of administrative procedure expressed in art. 10 Code of Administrative Procedure, which is the principle of active participation of a party in administrative proceedings. The above problem referred both to forms of infringement of the above principle – omission in the course of proceedings a subject being a party and not ensuring the party's active participation in the proceedings – and procedural results referring to the legal grounds of a possible revoking of an act by an administrative court.

Undertaken considerations, and in particular an analysis of decisions of administrative courts has led to a conclusion that infringement of the principle of active participation of a party in administrative proceedings will not always lead to revoking an appealed decision or provision. Thus finding by an administrative court omission in the course of proceedings of the subject, who was entitled to be a party in the proceedings does not lead to an automatic application of art. 145 § 1 item 1 letter b act on law on proceedings before administrative courts and revoking a deci-

sion or provision because a prerequisite to reopening proceedings occurred, provided in art. 145 § 1 item 4 Code of Administrative Procedure, because such possibility depends on stating by the subject omitted in the course of proceeding his/her will of revoking the applied act. In case of not ensuring a party's active participation in pending proceedings, a possibility of revoking a decision or provision depends on a type of infringement. Stating that an organ did not fulfil obligation of notifying a party on a possibility to express an opinion on a collected material evidence is not exhaustive, it should be evaluated in regard of establishing whether it was infringement of provisions of procedure having influence on a result of the matter. However, statement that a party was enabled to participate in procedural acts should result in revoking a decision or provision on grounds of art. 145 § 1 item 1 letter act on law on proceedings before administrative courts, independently of whether a qualified infringement of norms of procedural law influenced the content of a decision, or such influence cannot be stated.