

MARCIN RUDNICKI

Uniwersytet Wrocławski

SKUTKI PRAWNE NARUSZENIA  
W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM  
ZASAD STADIUM ROZPOZNAWCZEGO

Poza jakimkolwiek sporem pozostaje fakt, że we współczesnych systemach prawnych istnieją pewne normy, które ze względu na swoje szczególne znaczenie dla porządku prawnego<sup>1</sup> określane są jako normy zasadnicze<sup>2</sup> lub — stosując bardziej powszechną nomenklaturę — jako zasady prawa. Te idee przewodnie, jak zwykle się w doktrynie o nich mówi<sup>3</sup>, występują na różnych poziomach ogólności, obejmując tym samym swoim zakresem zastosowania mniejsze lub większe pole normatywne. Używając tak nakreślonego kryterium, dalece stosowne jest wyróżnienie przynajmniej trzech kategorii norm zasadniczych. Po pierwsze, należy wyróżnić kategorię uniwersalnych zasad prawa. Uznaje się za takowe w doktrynie te normy zasadnicze, które odnoszą się do całego systemu prawa. Oznacza to, że stosowanie jakiegokolwiek z instytucji prawnych obowiązujących w tymże systemie musi prowadzić do jak najszerzego uwzględnienia treści uniwersalnej normy zasadniczej. Uniwersalne zasady prawa ze względu na to, że są regulowane w ustawach zasadniczych, nazywane są konstytucyjnymi zasadami prawa. Drugą kategorię stanowią zasady gałęzi prawa, które odnosząc się tylko do wyodrębnionej części systemu prawa, stanowią przepisy prawne regulujące we względnie kompletnym zakresie określoną dziedzinę życia społecznego. Tego rodzaju normy zasadnicze występują z reguły w kodeksach oraz innych ustawach „kluczowych”, a ich treść wpływa na ogół instytucji obowiązujących tylko w granicach danej gałęzi prawa. Ostatnia kategoria obejmuje zasady konkretnej instytu-

<sup>1</sup> Z. Pulka, *Zasady prawa*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2010, s. 167.

<sup>2</sup> Wydaje się, że określenie normy zasadniczej, dotyczące szczególnie ważnych norm prawnych, w doktrynie prawniczej wyrosło z nomenklatury dotyczącej ustaw jako źródeł prawa w znaczeniu formalnym. Powszechnie przyjmuje się bowiem hierarchiczny podział ustaw na ustawy zwykłe oraz ustawy zasadnicze, czyli konstytucje.

<sup>3</sup> Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa 1987, s. 81.

cji prawnej. Ich istota sprowadza się do tego, że przez swoją treść oddziałują tylko na konkretny wyodrębniony zespół norm. Ważne z punktu widzenia wewnętrznej spójności systemu prawa jest istnienie pomiędzy normami zasadniczymi zależności sprowadzającej się do ich hierarchicznej zgodności. Tym samym zasady konkretnych instytucji prawnych muszą być zgodne z zasadami gałęzi prawa, w której te instytucje się znajdują, a te ostatnie z kolei nie mogą być sprzeczne z zasadami uniwersalnymi<sup>4</sup>. Układ taki występuje także w ramach postępowania administracyjnego. Stanowiące główny przedmiot niniejszych rozważań zasady szczególne stadium rozpoznawczego (wyjaśniającego, dowodowego<sup>5</sup>) postępowania administracyjnego są bezpośrednio treściowo zgodne z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego oraz pośrednio (często poprzez te zasady ogólne) z zasadami uniwersalnymi polskiego systemu prawa. Same one zaś stanowią pewnego rodzaju konkluzję reguł prawa obowiązujących na tym etapie postępowania, co też jest pewną koniecznością. Jak bowiem trafnie zwrócił uwagę W. Dawidowicz

zasady „współtworzy się” już przy rozwiązywaniu szczegółowych zagadnień proceduralnych i dopiero pewna suma rozwiązań szczegółowych może uzasadniać „wyciągnięcie przed nawias” odpowiedniej zasady. Każde inne podejście do problemu formułowania zasad w systemach proceduralnych musi prowadzić w większym lub mniejszym stopniu do formułowania deklaracji fasadowych demonstrujących pewne treści ideowe czy polityczne, ale wątpliwych pod względem normatywnego znaczenia w danym systemie<sup>6</sup>.

Przechodząc do próby stworzenia, a raczej odwzorowania na podstawie poglądów doktryny, katalogu zasad szczególnych stadium rozpoznawczego postępowania administracyjnego, trzeba zwrócić uwagę na powyżej zarysowaną hierarchiczną zgodność. Tym samym, uszczegóławiając, każda z zasad mieszczących się w przedmiotowym katalogu będzie w mniejszym lub w większym stopniu realizować wyrażoną w art. 7 *in media*<sup>7</sup> zasadę prawdy obiektywnej. Należy bowiem pamiętać, że ideą kształtującą przebieg stadium rozpoznawczego jest podejmowanie przez organ administracji publicznej wszelkich kroków niezbędnych

<sup>4</sup> Zob. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 253.

<sup>5</sup> Jak pośrednio wskazuje J. Borkowski, zarówno określenie postępowanie wyjaśniające, jak i postępowanie rozpoznawcze są określeniami prawidłowymi. Pierwsze z nich wywodzi się jeszcze z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.). Drugie zaś w sposób bezpośredni nawiązuje do terminologii procesowej (zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2010, s. 147). Z kolei termin „postępowanie dowodowe” wydaje się być terminem węższym od dwóch pozostałych użytych dla określenia omawianego stadium. Niemniej, ze względu na brak ładunku normatywnego związanego z takim rozróżnieniem będzie on traktowany jako synonimiczny wobec nich.

<sup>6</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 85.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267), dalej: k.p.a.

do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Biorąc pod uwagę ten wymóg, wydaje się, że najtrafniej katalog zasad szczególnych stadium rozpoznawczego postępowania administracyjnego ujęła B. Adamiak, zaliczając do niego: 1) zasadę oficjalności postępowania dowodowego; 2) zasadę bezpośredniości postępowania dowodowego; 3) zasadę otwartego systemu dowodów; 4) zasadę równej mocy środków dowodowych; 5) zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym oraz 6) zasadę swobodnej oceny dowodów<sup>8</sup>.

Wszystkie wymienione normy zasadnicze, jak sama ich istota stanowi, są regulacjami *stricte* proceduralnymi. Kształtują one bowiem sam przebieg postępowania i jedynie pośrednio wpływają na rozstrzygnięcie w kwestii praw i obowiązków podmiotów prawa.

\* \* \*

Problemem, jaki jawi się w tym miejscu rozważań, jest określenie, czy decyzja administracyjna, jako

oświadczenie woli kompetentnego organu administrującego, podjęte w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego, w trybie, w formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym, zakomunikowane stronie, w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego [...] <sup>9</sup>

może być uznana za wadliwą także wtedy, gdy została wydana z naruszeniem przepisów proceduralnych, a więc także przede wszystkim z naruszeniem zasad szczególnych stadium rozpoznawczego. O ile bowiem już z punktu widzenia samej logiki łatwo jest zrozumieć tezę, iż naruszenie norm prawa materialnego prowadzi do wadliwości decyzji, o tyle ciężko jest sobie bez głębszych rozważań wyjaśnić takową ewentualność, choćby w przypadku gdy decyzja została wydana po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, w którym strona nie brała czynnego udziału. Za punkt wyjścia do przedmiotowych rozważań warto przyjąć pośrednio już postawioną tezę, iż prawidłową decyzją administracyjną jest tylko ta, która jest zgodna z normami prawa materialnego. Bezsporność w tym zakresie wynika z dosyć prostej kontestacji sprowadzającej się to tezy, że nie może dojść do prawidłowej subsumpcji jakiegokolwiek stanu faktycznego pod stan prawny, jeżeli ten ostatni jest błędnie ustalony bądź ustalony prawidłowo, ale niewłaściwie zastosowany. Niemniej nie wyjaśnia to wprost złożoności problematyki w kwestii norm prawa procesowego. K. Sobieralski słusznie zauważa, że te wypowiedzi su-

<sup>8</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, wyd. 9, Warszawa 2011, s. 229 nn.

<sup>9</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 22 nn.

gestywne zasadniczo mają zapewniać prawidłowe stosowanie norm prawa materialnego<sup>10</sup>. Tym samym trudno jest stwierdzić, iż ich naruszenie stanowi przyczynę wadliwości decyzji. Usiłując odnaleźć tę zależność, najwłaściwsze wydaje się wykonanie typowego dla wykazywania związków przyczynowych testu warunku *sine qua non*, funkcjonującego w ramach teorii ekwiwalencji (warunkowości)<sup>11</sup>. Opiera się on na stwierdzeniu, iż za przyczynę danego stanu należy uznać każdy warunek jego wystąpienia, którego „nie da się myślowo wyeliminować, nie eliminując jednocześnie samego skutku [...]”<sup>12</sup>. Tym samym należy odpowiedzieć twierdząco na pytanie o to, czy istnieją takie sytuacje, w których doszło do naruszenia prawa procesowego, przy jednoczesnym właściwym zastosowaniu prawa materialnego, w których mimo tego ostatniego decyzja będzie wadliwa. Nie tworząc nazbyt skomplikowanego stanu faktycznego, już po powierzchownych rozważaniach należy zauważyć, że możliwa jest sytuacja, gdy niezastosowanie lub błędne zastosowanie norm prawa procesowego wywoła taki przebieg postępowania administracyjnego, który w ostatecznym rozrachunku doprowadzi do przyjęcia za podstawę stanu prawnego, który jest prawidłowy jedynie wtedy, gdy jest oparty na stanie faktycznym sprawy znany organowi, nie zaś na obiektywnej rzeczywistości. Innymi słowy, dopiero prawidłowe przeprowadzenie wszystkich czynności procesowych wykaże, do jakich nieprawidłowości doszło przy ustalaniu podstawy faktycznej decyzji, a tym samym może doprowadzić do w pełni prawidłowej subsumpcji. W ramach koniecznej konsekwencji rozważań nasuwa się kolejna wątpliwość dotycząca tego, czy w rzeczywistości do stwierdzenia wadliwości decyzji administracyjnej niezbędne jest wykazanie wpływu naruszenia normy prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy. Odwołując się do brzmienia przepisu art. 151 § 2 k.p.a. w związku z art. 146 § 2 k.p.a. w zakresie wznowienia postępowania, wypada odpowiedzieć przecząco. Zgodnie bowiem z tą normą, w przypadku gdy niedopuszczalne było uchylenie decyzji, gdyż w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w istocie jej treści, to organ administracji publicznej ograniczy swoje rozstrzygnięcie do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz do wskazania okoliczności, z powodu których nie doszło do uchylenia — a więc do rozstrzygnięcia wynikającego z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.<sup>13</sup> Biorąc pod uwagę

<sup>10</sup> K. Sobieralski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 59.

<sup>11</sup> J. Giezek, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2010, s. 107 nn.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 108.

<sup>13</sup> „Wyraża się tu pewien kompromis między ochroną praw i roszczeń strony, której na zasadzie omawianego przepisu odmówiono uchylenia zaskarżonej decyzji w trybie wznowienia, a zasadą pewności obrotu, w którym na skutek upływu czasu prawodawca wybiera tzw. »mniejsze zło«. Polega ono na sanowaniu i zachowaniu w obrocie wadliwych decyzji, w zamian nakładając na organ obowiązek wydania rozstrzygnięcia ograniczającego się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa” (K. Sobieralski, *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 125).

powyższe, należy bez wątpienia uznać, że naruszenie norm proceduralnych prowadzi do wadliwości decyzji administracyjnej tak samo, jak prowadzi do tego naruszenie norm prawa materialnego. Odmienne są jednak skutki wystąpienia pierwszej z tych sytuacji, która w doktrynie określana jest wadliwością procesowo-prawną od skutków drugiej, nazywanej wadliwością materialnoprawną. Jak bowiem stwierdza B. Adamiak

W świetle rozwiązań prawnych przyjętych w k.p.a. [...] możemy stwierdzić, że wadliwość procesowo-prawna decyzji powoduje sankcję skutkującą wzruszalnością decyzji w trybie wznowienia postępowania, wadliwość zaś materialnoprawna — sankcję nieważności decyzji<sup>14</sup>.

Tak wyrażona reguła doznaje jednak obustronnych wyjątków, które mają ogromne znaczenie dla konsekwencji wadliwości decyzji spowodowanych naruszeniem zasad rządzących stadium rozpoznawczym postępowania administracyjnego stanowiących bez wątpienia wiążące normy prawa procesowego. Konsekwencje te można usystematyzować według podziału na konsekwencje w ramach postępowania administracyjnego oraz konsekwencje w ramach kompetencji judykacyjnej sądu administracyjnego.

\* \* \*

Przedewszystkim przy ocenie konsekwencji naruszenia zasad szczególnych stadium rozpoznawczego w ramach postępowania administracyjnego należy uwzględnić możliwość wystąpienia sytuacji, gdy wadliwości w ich zakresie będą na tyle istotne, że zaczną wręcz oddziaływać na realizację zasady prawdy obiektywnej. Jest to, rzecz jasna, możliwe, gdyż — jak już zostało powiedziane — na realizację prawdy obiektywnej w rozumieniu art. 7 *in media* k.p.a. składają się w szczególności zachowania podejmowane przez organ administracji publicznej w zgodzie z zasadami szczególnymi stadium rozpoznawczego<sup>15</sup>. Nie oznacza to jednak, że każde naruszenie tych norm zasadniczych będzie prowadziło do naruszenia przedmiotowej reguły naczelnej. Wydaje się bowiem, że tak jak nie każda wadliwość jest kwalifikowana jako istotna, tak i nie każde naruszenie zasad szczególnych postępowania rozpoznawczego będzie tak doniosłe, aby jego skutki rozszerzać na powodujące naruszenie zasady ogólnej prawdy obiektywnej. Inaczej powinna być bowiem oceniana choćby wadliwość wynikająca z braku przeprowadzenia całego stadium rozpoznawczego od wadliwości wynikającej z niewprowadzenia do protokołu wypowiedzi strony o przeprowadzonym dowodzie. W przypadku zaś, gdy ogół naruszeń norm proceduralnych zostanie zakwalifikowany jako naruszenie zasady ogólnej prawdy obiektywnej, należy się zastanowić nad

<sup>14</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 301.

<sup>15</sup> B. Adamiak, *Wadliwość...*, s. 99.

tym, jaką sankcją powinno to skutkować. Na wstępie można już jednak odrzucić tezę o tym, iż naruszenie art. 7 *in media* k.p.a. może być uznane za wadliwość niestanowiącą jednej z przesłanek warunkujących wznowienie postępowania administracyjnego lub stwierdzenie nieważności decyzji, a tym bardziej za wadliwość nieistotną. Nie sposób bowiem oczekiwać weryfikacji naruszenia zasady prawdy obiektywnej w trybie rektyfikacji lub jedynie w ramach kontroli instancyjnej<sup>16</sup>. Analizując z kolei przesłanki pozytywne wszczęcia trybów nadzwyczajnych wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji, najbardziej właściwe jest uznanie, że naruszenie zasady ogólnej prawdy obiektywnej stanowi rażące naruszenie prawa z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. Wynika to ze znaczenia nadawanego tejże przesłance przez — w ostatnim czasie coraz bardziej spójne w tej kwestii — doktrynę i judykaturę<sup>17</sup>. Aby wyjaśnić przesłankę „rażącego” naruszenia prawa, należy ją rozłożyć na dwa człony stanowiące swoiste warunki jej zaistnienia. Należy bowiem uznać, iż decyzja została wydana w sposób wskazany w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., dopiero wtedy, gdy będziemy mieć do czynienia z naruszeniem tego, co rozumiemy przez prawo, w stopniu, który możemy zakwalifikować jako rażący. Tym samym, mimo że tryb nadzwyczajny stwierdzenia nieważności decyzji jest utożsamiany z wadliwościami materialnoprawnymi, to prawo w kontekście omawianej przesłanki powinno być rozumiane szeroko. Jak bowiem wskazuje J. Borkowski, składają się na nie

przepisy prawa materialnego i procesowego oraz przepisy o charakterze ustrojowym i kompetencyjnym. Można wobec tego stwierdzić, że chodzi o wszystkie normy prawne regulujące działanie administracji publicznej w indywidualnych sprawach, niezależnie od tego, z jakich przepisów są one wywodzone<sup>18</sup>.

Nadto K. Sobieralski dodaje, że przedmiotowe naruszenie prawa może powstać zarówno w toku czynności zmierzających do wydania decyzji, jak i w efekcie załatwienia sprawy wydaniem decyzji<sup>19</sup>. Większe problemy wydaje się nastroczać zdefiniowanie terminu „rażące”, charakteryzującego stopień naruszenia prawa. Poruszając się w zgodzie z kierunkiem zarysowanym przez dyrektywy preferencji wykładni, wyrażające zasadę pierwszeństwa wykładni językowej i subsydiarności wykładni systemowej i funkcjonalnej<sup>20</sup>, przy definiowaniu tego zwrotu niedookreślonego doktryna musiała się odwołać do znaczenia nadawanego mu w języku potocznym. Zgodnie z nim, „rażący” oznacza „dający się łą-

<sup>16</sup> Szczegółowo na temat teorii gradacji wad zob. M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 54 nn.

<sup>17</sup> Kompleksowo poglądy doktryny dotyczące przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. przedstawia J. Borkowski, zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 627 nn.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 630.

<sup>19</sup> K. Sobieralski, *Nadzwyczajne...*, s. 132.

<sup>20</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72 nn.

two stwierdzić, wyraźny, oczywisty, niewątpliwy, bezsporny, bardzo duży”<sup>21</sup> oraz m.in. „zwracający uwagę”<sup>22</sup>. Próbując przełożyć powyższe konotacje na język prawny, należy stwierdzić, iż „rażące” naruszenie prawa następuje tylko wtedy, gdy jest wyraźne i gdy dotyczy normy niebudzącej wątpliwości interpretacyjnych<sup>23</sup>. Takie rozumienie doskonale przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z 20 października 2011 r., w myśl którego

„Rażące naruszenie prawa”, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, w sytuacji, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisami prawa (cechą rażącego naruszenia prawa jest więc to, że treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią stosowanego w sprawie przepisu prawa, co wynika z prostego ich zestawienia i nie stanowi konsekwencji błędu w wykładni prawa, ale o jego przekroczenia w sposób jasny i niedwuznaczny) i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że decyzja taka nie może być akceptowana, jako akt wydany przez organ praworządnego państwa<sup>24</sup>.

Nade wszystko za prawidłowością stosowania sankcji nieważności w przypadku naruszenia zasady prawdy obiektywnej przemawiają wynikające z niej uprawnienia przysługujące stronie postępowania. Pozostaje to w zgodzie z następującym stanowiskiem B. Adamiak: „Naruszenie norm prawa procesowego regulujących [...] prawo strony do aktywnego udziału w takim zakresie, iż strona zostaje pozbawiona prawa obrony swoich interesów prawnych, powinno pociągać za sobą sankcję nieważności”<sup>25</sup>. Wydaje się, że w podobnym kontekście, tj. przez pryzmat „rażącego naruszenia prawa”, będą mogły być rozpatrywane naruszenia każdej z konkretnych zasad szczególnych postępowania rozpoznawczego, które nie będzie jednak na tyle istotne, że będzie stanowiło pogwałcenie art. 7 *in media* k.p.a. Każda bowiem z nich przyznaje stronie postępowania pewne uprawnienia wiążące się z jej udziałem w stadium rozpoznawczym postępowania. Nie mniej sankcja nieważności będzie konsekwencją w omawianym przypadku o tyle, rzecz jasna, o ile naruszenie zasady szczególnej będzie skutkowało pozbawieniem strony prawa obrony jej interesów. W przypadku odmiennym trudno będzie znaleźć jakiegokolwiek podstawy przemawiające za zastosowaniem art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., choć nie można wykluczyć, że *in casu* takowe się znajdują. Nie można jednak zapominać o tym, iż w przypadku naruszenia części zasad stadium rozpoznawczego postępowania administracyjnego możliwe będzie zastosowanie sankcji wzruszalności. Po pierwsze, będzie to dotyczyć sytuacji naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym. Zgodnie bowiem z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Przy czym przez

<sup>21</sup> W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, t. 7, Warszawa 1965, s. 841.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 335.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt: II GSK 1056/10, LEX nr 1070197.

<sup>25</sup> B. Adamiak, *Wadliwość...*, s. 108.

branie udziału w postępowaniu należy rozumieć uczestniczenie we wszystkich stadiach postępowania obejmujące obecność strony przy podejmowaniu czynności procesowych przez organ orzekający oraz stworzenie możliwości podejmowania przez stronę czynności procesowych<sup>26</sup>. Po drugie, sankcja wzruszalności będzie mogła zostać uznana za konsekwencję naruszenia zasady oficjalności postępowania oraz zasady swobodnej oceny dowodów. W obu tych przypadkach za podstawę służyć będzie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., w myśl którego wznowienie postępowania powinno nastąpić w przypadku, gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który ją wydał. Przesłanka ta wystąpi w kontekście naruszenia zasady szczególnej oficjalności w przypadku, gdy „w toku procesu głównego organ zaniedbał ustalenia istotnych okoliczności faktycznych i nie zebrał dowodów na te okoliczności [...]”<sup>27</sup>. Z kolei wznowienie postępowania ze względu na naruszenie zasady swobodnej oceny dowodów na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. nastąpi, jeżeli „w toku procesu głównego organ pominął istotne dla sprawy okoliczności faktyczne z braku dowodów na nie, choć strona zasygnalizowała istnienie takich dowodów [...]”<sup>28</sup>. Wadliwość takiego działania będzie się sprowadzała do zakresienia granic materiału dowodowego przy pominięciu odpowiednich wniosków strony, które poskutkowałby ich poszerzeniem. Nadto należy stwierdzić, że za naruszenie zasad szczególnych postępowania administracyjnego nie można uznawać sytuacji, gdy dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe (art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.) oraz sytuacji, gdy decyzja została wydana w wyniku przestępstwa (art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a.)<sup>29</sup>. Mimo że fałszywość dowodów ma zawsze wpływ na przeprowadzanie postępowania rozpoznawczego, a na przestępstwo w większości przypadków, to nie można tych stanów utożsamiać bezpośrednio z proceduralnymi wadliwościami, lecz trzeba je traktować jako okoliczności występujące niezależnie od procedowania w zgodzie z normami procesowymi. Podsumowując rozważania dotyczące konsekwencji naruszenia reguły naczelnej prawdy obiektywnej oraz zasad szczególnych stadium rozpoznawczego na gruncie postępowania administracyjnego, stosowne jest przytoczenie wyroku NSA z 22 września 2011 r. wyraźnie je potwierdzającego. Skład orzekający stwierdził w nim, że

W odniesieniu do przepisów postępowania za rażące naruszenie uznaje się oczywiście niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych postępowania określonych w art. 6–11

<sup>26</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 552.

<sup>27</sup> J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 90.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> B. Adamiak postuluje jednolite uregulowanie podstaw wznowienia z pkt 1 i 2 art. 145 § 1 k.p.a., opierając się na modelu przyjętym w drugiej z tych przesłanek (B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 550).

k.p.a. w stopniu powodującym istotne ograniczenia uprawnień strony w postępowaniu (z wyjątkiem takiego naruszenia, które stanowi podstawę wznowieniową), jak też mającym wpływ na nieprawidłowe zastosowanie prawa materialnego<sup>30</sup>.

\* \* \*

W związku z tym, że stanowiąca tło całych rozważań zasada prawdy obiektywnej obowiązuje także w postępowaniu sądowoadministracyjnym, konsekwencje naruszenia jej odpowiedniczki będącej regułą naczelną postępowania administracyjnego oraz wynikających z niej zasad szczególnych stadium rozpoznawczego powinny być także rozpatrywane na tle możliwości orzeczniczych wojewódzkich sądów administracyjnych<sup>31</sup>. Same zaś możliwości judykacyjne tych sądów, wyrażane przez rozstrzygnięcie przybierające w zgodzie z art. 132 p.p.s.a.<sup>32</sup> formę wyroków, są zdeterminowane rodzajem skargi podlegającej rozpoznaniu. Zgodnie zaś z art. 3 § 2 p.p.s.a. sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej, orzekając w sprawie skarg na: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terytorialnych organów administracji rządowej; 7) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach dotyczących postępowań kończących się aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Ze względu na to, że niniejsza praca dotyczy ogólnego postępowania administracyjnego, znaczenie dla określenia konsekwencji naruszenia zasady ogólnej prawdy obiektywnej oraz zasad szczególnych stadium rozpoznawczego będzie miał art. 145 p.p.s.a. wskazujący na rodzaje wyroków w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt: II OSK 1351/10, LEX nr 1069004.

<sup>31</sup> Ograniczenie rozważań do postępowania sądowoadministracyjnego przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wynika z przyjętego w polskiej procedurze modelu kasacyjnego zasady dwuinstancyjności (B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 463).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst. jedn. z 2012 r., Dz. U. Nr 270); dalej: p.p.s.a.

Poza przypadkiem wyroku oddalającego skargę (art. 151 p.p.s.a.), który — jak stwierdza T. Woś — „zawiera orzeczenie pozytywne w relacji do losów zaskarżonego aktu lub czynności”<sup>33</sup>, sąd wydaje wyroki uwzględniające skargę na decyzję lub postanowienie. Ich treść może polegać na uchyleniu zaskarżonego aktu, stwierdzeniu jego nieważności lub stwierdzeniu wydania tego aktu z naruszeniem prawa<sup>34</sup>. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi przynajmniej jedną z przesłanek wyliczonych w lit. a–c przytoczonego przepisu. Po pierwsze, rozstrzygnięcie takie zapadnie, jeżeli w postępowaniu administracyjnym zostało naruszone prawo materialne, wywierając wpływ na wynik sprawy. Tak zbudowana przesłanka, ze względu na swoje niedookreślenie, musi zostać za każdym razem *in casu* oceniana przez sąd administracyjny. Niemniej, w sposób negatywny można wyznaczyć pewne granice przedmiotowe naruszenia prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy. Tak więc bez wątpienia nie będą się w nich mieścić wszelkie te naruszenia przepisów materialnoprawnych, które mieszczą się w kategorii „rażącego” naruszenia prawa, gdyż, jak się później okaże, powodują one stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia. Przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. nie będzie także dotyczył tych pogwałceń prawa, które nie pozostają w związku przyczynowym z treścią decyzji<sup>35</sup>. Po drugie, sąd uchyli decyzję lub postanowienie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.). Istotne jest, że takie rozstrzygnięcie będzie mogło zapaść niezależnie od tego, czy naruszenie przepisów prawa procesowego miało wpływ na decyzję<sup>36</sup>, o tyle, o ile możliwość taka nie zostanie wyłączona na rzecz wyroku stwierdzającego wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa. Wreszcie trzecią samodzielną przesłanką orzeczenia uchylającego jest inne naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.). Podstawa ta będzie dotyczyć wszelkich innych niż stanowiące podstawę stwierdzenia nieważności decyzji i wznowienia postępowania administracyjnego naruszeń norm procesowoprawnych<sup>37</sup>, jeżeli występuje prawdopodobieństwo ich

<sup>33</sup> T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2009, s. 611.

<sup>34</sup> „Art. 145–151 kształtują stadium orzekania przez sąd administracyjny. [...] W zawartym w tych przepisach określeniu form i sposobów rozstrzygnięcia skargi została wyrażona generalna koncepcja działalności kontrolnej sądu administracyjnego. Uprawnienia tego sądu ograniczone zostały do orzekania o charakterze kasacyjnym” (*ibidem*, s. 589).

<sup>35</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 453.

<sup>36</sup> *Ibidem*. Potwierdza to wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2008 r. (sygn. akt: III SA/Gd 310/08, LEX nr 511395), zgodnie z którym: „Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest przesłanką wznowienia postępowania uzasadniającą uchylenie decyzji przez sąd administracyjny bez względu na to, czy miało ono, czy też nie miało wpływu na wynik sprawy (treść decyzji)”.

<sup>37</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 453.

wpływu na treść decyzji lub postanowienia<sup>38</sup>. Takie literalne rozumienie omawianego przepisu jest w pełni akceptowane przez judykaturę, czego wyraz stanowi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie z 1 czerwca 2006 r., zgodnie z którym:

Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. decyzja lub postanowienie podlega uchyleniu, jeśli sąd stwierdzi inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ustawa nie wymaga więc, aby naruszenie przepisów postępowania miało wpływ na wynik sprawy, wystarczy uznanie, że uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Sąd nie może mieć absolutnej pewności, jaki wpływ na wydanie rozstrzygnięcia o określonej treści miało naruszenie przepisów proceduralnych. Można przyjąć, że w kategoriach podstawy uchylenia decyzji i postanowienia mieści się brak należytej staranności wykazany przez organy administracji publicznej w prowadzeniu sprawy<sup>39</sup>.

Stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia przez sąd nastąpi z kolei w przypadku, gdy zajdzie jedna z przyczyn określonych w art. 156 k.p.a. (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). W przypadku gdy taka wada nastąpi, organ procesowy nie bada jej wpływu na treść zaskarżonego aktu<sup>40</sup>. Nadto sąd w takiej sytuacji jest zwolniony z dokonywania merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze przez stronę<sup>41</sup>. Z kolei sytuacje, w których zastosowanie znajdzie art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a., bardzo trafnie wskazał NSA w wyroku z 27 września 2011 r. Zgodnie z nim sąd stwierdzi wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli

zaskarżona decyzja (postanowienie) dotknięta jest wadą kwalifikowaną, stanowiącą podstawę stwierdzenia nieważności lub uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania, jednakże tego rodzaju wyeliminowanie zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego nie może nastąpić z uwagi na okoliczności wskazane w ustawie (upływ terminu przedawnienia, wywołanie decyzją nieodwracalnych skutków prawnych)<sup>42</sup>.

Jak słusznie zauważa T. Woś, do sytuacji takiej będzie dochodziło niezwykle rzadko — jeżeli chodzi o przesłankę negatywną przedawnienia — ze względu na krótkie terminy do wniesienia skargi do WSA<sup>43</sup>. Nadto wydaje się, że przytoczone orzeczenie sądowe wyjaśnia sporną w doktrynie kwestię związania sądu przesłanką z art. 146 § 2 k.p.a.<sup>44</sup> Niewyliczenie jej w taksatywnym katalogu ujętym

<sup>38</sup> T. Woś, [w:] *Prawo...*, s. 596.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2006 r., sygn. akt: III SA/Wa 813/06, LEX nr 254833.

<sup>40</sup> T. Woś, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 273.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt: II GSK 777/10, LEX nr 966211.

<sup>42</sup> Wyrok NSA z dnia 27 września 2011 r., sygn. akt: II FSK 644/10, LEX nr 966176.

<sup>43</sup> T. Woś, [w:] *Postępowanie...*, s. 273.

<sup>44</sup> Por. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 454; M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 221; A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 418.

w nawiasie (na co wskazuje brak zwrotu „np.”) pozwala przypuszczać, że NSA stanął na stanowisku zgodnym z tym wyrażonym przez B. Adamiak, tj., że „Przyjęcie [...] mocy obowiązującej tej przesłanki w postępowaniu sądowym trudno ocenić pozytywnie”<sup>45</sup>. Przekładając te możliwości judykacyjne na konsekwencje związane z naruszeniem reguły naczelnej prawdy obiektywnej oraz zasad szczególnych stadium rozpoznawczego postępowania administracyjnego, można się pokusić o trzy wnioski. Po pierwsze, wadliwość spowodowana naruszeniem tych zasad, która w postępowaniu administracyjnym skutkowałaby sankcją nieważności, w postępowaniu sądownoadministracyjnym będzie mogła zostać usunięta poprzez wyrok stwierdzający nieważność decyzji. Po drugie, te naruszenia wskazanych zasad, które przed organami administracji publicznej stanowiły przesłanki wznowienia postępowania, przed sądem administracyjnym będą powodować uchylenie decyzji. Wreszcie po trzecie, uchylenie decyzji będzie mogło nastąpić także w przypadkach pogwałcenia zasady prawdy obiektywnej lub którejś z zasad szczególnych stadium rozpoznawczego, także wtedy, gdy wadliwość nimi spowodowana nie kwalifikuje się jako żadna z przesłanek wszczęcia trybów nadzwyczajnych z art. 145 § 1 i 156 § 1 k.p.a. Będzie do tego dochodziło wtedy gdy, powstała wadliwość zostanie uznana przez sąd za mogącą mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co też będzie występowało w nad wyraz wielu przypadkach. Istotnie bowiem na wynik sprawy wpływają choćby takie naruszenia, jak nieuzasadnione niedopuszczenie dowodu spoza katalogu z art. 75 § 1 k.p.a., rozpatrzenie tylko części zebranego materiału dowodowego, przeprowadzenie postępowania dowodowego przez organ nieposiadający do tego legitymacji, niedopuszczenie do zadawania przez stronę pytań biegłemu lub świadkom, czy też wyznaczenie terminu rozprawy bez możliwości przygotowania przez stronę obrony. Naruszenia te, jak też i inne, które nie będą wyczerpywały zakresu przedmiotowego art. 145 § 1 pkt 1 lit. a, b i pkt 2 p.p.s.a., powinny być przez sąd dokładnie *in casu* badane z punktu widzenia ich wpływu na wynik sprawy. Nade wszystko trzeba jednak pamiętać o tym, że wystąpienie przesłanek negatywnych z art. 146 i 156 § 2 *ab initio* k.p.a. będzie wyłączało możliwość podjęcia orzeczeń, o których mowa powyżej, a tym samym sąd będzie mógł jedynie orzec jak w pkt 3 § 1 art. 145 k.p.a., tj. stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa.

<sup>45</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 454.

## LEGAL EFFECTS OF THE INFRINGEMENT OF EXPLORATORY STAGE RULES IN THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

### Summary

The paper's aim is to lay down the effects of the infringement of the rules that govern the exploratory stage in the general administrative proceedings.

Strictly theoretical deliberations on the characteristics and division of basic standards will serve as a starting point for further considerations. The following section of the paper will deal with the aftermath of infringement of procedural regulations; including the rules applicable in exploratory stage; regarding the correctness of decisions made. The last section of the paper will develop the thesis included in the title of this paper. This shall be done by defining the consequences of infringing norms. These consequences will be discussed taking into consideration both the competencies and merit of public offices, and the nature and extent of the ruling of administrative courts that control public offices.

The paper in its main part consists of the author's own deliberations based on the thesis presented in judicial proceedings and the most prominent voices in the doctrine. Emphasis is also put on references to achievements in other legal areas.