

Rozprawa administracyjna jako forma bezpośredniego spotkania podmiotów administrowanych i organu administrującego

1. Uwagi wstępne

Jak wskazuje Szanowny Jubilat w swoich publikacjach, fundamentalnym elementem konstytutywnym każdej administracji są jej funkcje i zadania¹. „Prawo administracyjne nie jest dzisiaj miejscem izolowanym, jeżeli w ogóle kiedykolwiek nim było, ale miejscem spotkań. Miejscem spotkań pokojowym i zawsze otwartym – *semper apertus*. Spośród *de facto* nieskończonej liczby spotkań w przestrzeni prawa administracyjnego można wyróżnić zwłaszcza następujące: spotkanie państwa i jednostki [...]”². Z tym twierdzeniem należy w pełni się zgodzić, a jednym z przykładów spotkań państwa działającego przez swoje organy z jednostką jest niewątpliwie jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, uregulowane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³.

Co do zasady procedura administracyjna służy dwóm podstawowym celom:

- 1) stworzeniu zasad działania organów administracji dla realizacji norm materialnego prawa administracyjnego oraz
- 2) zabezpieczeniu obywatela przed samowolą organów administracji⁴.

Podstawową formą działania administracji w ramach tego postępowania jest wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych, jakimi są decyzje

* Dr, Uniwersytet Szczeciński, ORCID: 0000-0002-2068-4556.

¹ J. Supernat, *Komisja Europejska jako administracja publiczna*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martyśa*, Warszawa 2022, s. 716.

² J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 100.

³ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2011 r., I SA/Wa 1466/11, CBOSA.

administracyjne⁵. Warunkiem koniecznym właściwego rozstrzygnięcia w każdej sprawie administracyjnej jest prawidłowe ustalenie stanu faktycznego. Obowiązek ten, nałożony na organy administracji publicznej, wynika z zasady prawdy obiektywnej (materialnej) wyrażonej w art. 7 k.p.a. Jest to jedna z naczelnych zasad postępowania, ponieważ wpływa na kształtowanie przebiegu całego postępowania⁶, a w szczególności na rozłożenie ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym⁷. Wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, tj. do całokształtu przepisów prawnych służących „załatwieniu sprawy”⁸. Dlatego to zakres i przedmiot postępowania wyjaśniającego determinują przepisy prawa materialnego, bowiem to normy prawa materialnego przesądzają o przedmiocie sprawy i okolicznościach prawnie istotnych⁹. Do zasady prawdy obiektywnej nawiązuje art. 77 § 1 k.p.a., który na organy administracji publicznej nakłada obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, natomiast zgodnie z art. 80 k.p.a. organy oceniają na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. To pozwala przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności postępowania dowodowego¹⁰.

Mimo że w przepisach k.p.a. ustawodawca wielokrotnie używa pojęcia „postępowanie wyjaśniające”¹¹, to nie ma definicji tego pojęcia. W bogatej literaturze przedmiotu istnieje wiele propozycji zdefiniowania tego pojęcia, zarówno w ujęciu wąskim, jak i szerokim¹². Mając na uwadze ramy niniejszej publikacji,

⁵ Do aktów administracyjnych zaliczane są również postanowienia, jednak te zgodnie z art. 123 § 2 k.p.a. dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Ponadto stosowanie do art. 1 pkt 1 k.p.a. sprawy mogą być również załatwiane w sposób milczący.

⁶ S. Fundowicz, *Poszukiwanie prawdy w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 176.

⁷ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18. Warszawa 2022, art. 7, Legalis.

⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57.

⁹ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2024 r., III OSK 3287/21, CBOSA.

¹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 maja 2024 r., II SA/Gd 994/23, CBOSA.

¹¹ Zob. art. 35 § 3, art. 106 § 4, art. 136 § 2, 3 i 4, art. 138 § 2b k.p.a.

¹² Jak wskazuje H. Knysiak-Sudyka, postępowanie wyjaśniające w szerokim znaczeniu to stadium postępowania jurysdykcyjnego obejmujące wszelkie czynności podejmowane w celu wyjaśnienia sprawy, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej (materialnej), a więc czynności zmierzające do wyjaśnienia zarówno stanu faktycznego, jak i prawnego sprawy administracyjnej. Natomiast pojęcie postępowania dowodowego jest często utożsamiane z pojęciem postępowania wyjaśniającego w węższym znaczeniu, tj. z czynnościami postępowania podejmowanymi przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne oraz przez inne podmioty biorące udział w tym postępowaniu w celu ustalenia istnienia lub nieistnienia faktów

przywołać w tym miejscu pozostaje aprobowane powszechnie stanowisko judykatury, zgodnie z którym postępowanie wyjaśniające obejmuje całokształt czynności podejmowanych w postępowaniu administracyjnym dla wyjaśnienia sprawy¹³. Postępowanie wyjaśniające polega na ustaleniu w możliwie szerokim zakresie faktów prawotwórczych, tj. istotnych z punktu widzenia ocen materialnoprawnych. Jest to niezwykle ważne, bowiem sprawa administracyjna powstaje z chwilą zaistnienia okoliczności faktycznych uzasadniających zastosowanie prawa administracyjnego, czyli istnieje ona niezależnie od wszczętego postępowania w danej sprawie. Pogląd na istniejącą obiektywnie sprawę może ulegać zmianie w miarę odkrywania przez organ poszczególnych jej elementów w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego. Momentem ukształtowania granic sprawy administracyjnej, z punktu widzenia organu, powinien być zatem moment zakończenia postępowania wyjaśniającego, a nie jego rozpoczęcia¹⁴.

2. Pojęcie rozprawy administracyjnej

Przeprowadzanie przez organ administracji publicznej ustaleń w sprawie może przybrać formę postępowania gabinetowego lub rozprawy. Mając na względzie ramy redakcyjnej niniejszego opracowania, rozważania nad bogatym dorobkiem doktryny i judykatury dotyczące wszystkich aspektów tak postępowania gabinetowego, jak i rozprawy administracyjnej z konieczności zostaną jedynie zasygnalizowane, a główny nacisk położony zostanie na znaczenie rozprawy w kontekście miejsca spotkań państwa i jednostki.

Rozprawa administracyjna jest znaczącą instytucją prawa procesowego, ponieważ dotyczące jej przepisy art. 89–96 k.p.a. znajdujące się w Dziale II „Postępowanie” k.p.a. umieszczone zostały w osobnym rozdziale 5 zatytułowanym „rozprawa”. Za G. Łaszczycą przyjmuję, że „rozprawa administracyjna jest nazywaną i zinstytucjonalizowaną formą postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Stanowi podjęty przez organ administracji publicznej zabieg (środek) organizacyjny zmierzający zasadniczo do osiągnię-

mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. H. Knysiak-Sudyka, [w:] A. Cebera *et al.*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, s. 559–560. Za możliwością zamiennego używania pojęć „postępowanie wyjaśniające” i „postępowanie dowodowe” na gruncie przepisów k.p.a. w celu oznaczenia czynności organu administracji publicznej zmierzających do ustalenia (wyjaśnienia) stanu faktycznego sprawy administracyjnej opowiada się m.in. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2024, Dział II, Rozdział 4 [dostęp: 24.05.2024].

¹³ Wyrok NSA z dnia 21 października 1999 r., I SA 313/99, Lex nr 54522.

¹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 września 2006 r., II SA/Wr 511/05, CBOSA.

cia koncentracji postępowania wyjaśniającego w określonym miejscu i czasie, rzadziej ukierunkowany na realizację innego celu wyznaczonego przesłankami rozprawy administracyjnej. Obejmuje zespół zróżnicowanych, lecz celowych czynności procesowych podmiotów w niej uczestniczących (także o różnej pozycji procesowej), opierając w szerszym zakresie ich wykonanie na zasadzie bezpośredniości, ustności i kontrydiktoryjności, przy jednoczesnym obowiązku pisemnego ich utrwalenia. W określonych przypadkach może wykraczać poza granice jawności tylko dla stron postępowania administracyjnego¹⁵.

3. Przesłanki rozprawy administracyjnej

Mając na względzie treść przepisu art. 89 § 1 i 2 k.p.a., wskazać można na następujące przesłanki przeprowadzenia przez organ administracji publicznej rozprawy administracyjnej:

- 1) zapewnienie przyspieszenia lub uproszczenia postępowania;
- 2) gdy wymaga tego przepis prawa;
- 3) gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron;
- 4) gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

Podstawy przeprowadzenia rozprawy mają charakter autonomiczny i rozłączny. Spełnienie którejkolwiek z nich obliguje organ do wyznaczenia rozprawy, jednakże poziom związania poszczególnymi przesłankami jest zróżnicowany ze względu na użyte w ustawie zwroty o różnym poziomie określoności¹⁶. Jednocześnie podkreślić należy, że wniosek strony o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej nie wiąże organu¹⁷.

Zapewnienie przyspieszenia lub uproszczenia postępowania należy do pojęć nieostrych. Dlatego ocena, czy jej przeprowadzenie przyczyni się do osiągnięcia analizowanych rezultatów, należy do prowadzącego je organu¹⁸. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, to koncentracja materiału dowodowego w jednym miejscu i czasie jest z reguły czynnikiem upraszczającym i przyspieszającym postępowanie administracyjne¹⁹.

¹⁵ G. Łaszczyca, *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, R. 7/8, s. 102–103.

¹⁶ J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 542.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2022 r. II GSK 541/18, CBOSA.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2021 r., I GSK 2078/18, CBOSA.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2022 r., I GSK 2133/18, CBOSA.

Odnosząc się do kolejnej przesłanki, wskazać należy, że w sytuacji gdy wymaga tego wyrażnie przepis ustawy, organ administracji nie jest władny do odstąpienia od przeprowadzenia takiej rozprawy, a wydanie decyzji przez organ bez jej przeprowadzenia stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik rozprawy i powoduje uchylenie decyzji²⁰. Przepisami nakładającymi obowiązek przeprowadzenia przez organ rozprawy administracyjnej są np. art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹ dotyczący postępowania przed samorządowym kolegium odwoławczym z wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości, oraz art. 118 ust. 1 u.g.n. dotyczący postępowania wywłaszczeniowego prowadzonego przez starostę.

Przesłanka uzgodnienia interesów stron może w szczególności polegać na podjęciu próby zawarcia przez te strony ugody (art. 114 i n. k.p.a.) czy skierowaniu sprawy do mediacji (art. 96a i n. k.p.a.). Uzgodnienie może dotyczyć zarówno interesów prawnych, jak i faktycznych stron postępowania, ponieważ przepis nie zawiera żadnego ograniczenia w tym zakresie²². Znajduje zatem zastosowanie zasada ugodowego załatwiania spraw wyrażona w art. 13 k.p.a., która na organy nakłada powinność podejmowania czynności skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach oraz niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Nie dotyczy to jednak interesów uczestników na prawach strony czy innych podmiotów, ze względu na cel ich udziału w postępowaniu administracyjnym²³. Przepis art. 89 § 2 k.p.a. nie nakłada w tym przypadku bezwzględnego obowiązku przeprowadzenia rozprawy w sytuacji spornych interesów stron, a daje tylko taką możliwość organom, gdy zajdzie taka potrzeba²⁴.

Ostatnia przesłanka, odnosząca się do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin, znajduje zastosowanie w szczególności w tych sytuacjach, gdy wskazane jest skonfrontowanie kilku osób. Dotyczy to np. przesłuchania więcej niż jednego świadka czy biegłego w sprawie, w której występują rozbieżności²⁵. Pamiętać przy tym należy, że organ, prowadząc postępowanie, może dojść do wniosku o konieczności przeprowadzenia

²⁰ Wyrok NSA w Krakowie z dnia 2 marca 1983 r., SA/Kr 1179/82, OSP 1984, nr 7–8, poz. 140 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2017 r., II SA/Lu 467/17, CBOSA.

²¹ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej jako u.g.n.

²² J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *op. cit.*, s. 543.

²³ H. Knysiak-Sudyka, [w:] A. Cebera *et al.*, *op. cit.*, s. 628.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 18 października 2022 r., III OSK 1428/21, CBOSA.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r., I OSK 1635/06, CBOSA.

rozprawy na każdym jego etapie aż do załatwienia sprawy. Może się zatem okazać po pierwszych przesłuchaniach świadków czy uzyskaniu opinii biegłego (biegłych), że tylko w drodze rozprawy wszelkie wątpliwości czy rozbieżności będzie można rozstrzygnąć. Również przeprowadzenie oględzin w ramach rozprawy jest zabiegiem procesowym, który jednocześnie pozwala zrealizować przesłankę przyspieszenia lub uproszczenia postępowania. W tego rodzaju sytuacjach rozprawa pozwala na pełną realizację uprawnień strony do bezpośredniego zadawania pytań świadkom lub biegłym oraz do składania wyjaśnień²⁶, jak również pozwala okazać wszystkim jednocześnie przedmiot oględzin.

Reasumując, przyjąć można, że rozprawa jest szczególną formą postępowania wyjaśniającego (dowodowego), w toku której strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, zadawać pytania świadkom, biegłym, przedstawiać zarzuty i propozycje oraz dowody na ich poparcie²⁷. Jednocześnie zauważyć należy, że rozprawa nie jest formą realizacji wskazanej w art. 11 k.p.a. zasady objaśniania stronom przesłanek załatwienia sprawy. Rozprawa ma służyć organowi do jak najpełniejszego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Jej celem nie jest więc wyjaśnianie stronom postępowania przesłanek, którymi kieruje się organ, ani polemika z jego stanowiskiem. Przesłanką dla przeprowadzenia rozprawy nie jest także to, że ocena materiału dowodowego przez organ administracji publicznej istotnie różni się od oceny materiału dowodowego dokonywanej przez stronę postępowania administracyjnego. Objaśnianiu stronom przyczyn określonego załatwienia sprawy służy przede wszystkim możliwość zapoznania się z zebrany materiałem dowodowym oraz z uzasadnieniem decyzji²⁸.

4. Znaczenie rozprawy administracyjnej jako miejsca spotkania podmiotów administrowanych i organu prowadzącego postępowanie

W świetle poczynionych rozważań przyjąć można, że rozprawa administracyjna stanowi zabieg organizacyjno-procesowy, w którym jednocześnie (w jednym miejscu i czasie) wziąć udział mogą wszyscy uczestnicy postępowania administracyjnego: strony i uczestnicy na prawach strony oraz ich przedstawiciele lub pełnomocnicy, pracownicy obsługujący organ prowadzący postępo-

²⁶ M. Cherka, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 31, Warszawa 2023, art. 89, Legalis.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2019 r., I OSK 2270/18, CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2020 r., II OSK 3866/19, CBOSA.

wanie, świadkowie, biegli oraz inne osoby wezwane. Jak wynika z art. 93 k.p.a., rozprawą kieruje wyznaczony do przeprowadzenia rozprawy pracownik tego organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Gdy postępowanie toczy się przed organem kolegialnym, rozprawą kieruje przewodniczący albo wyznaczony członek organu kolegialnego. Na rozprawie strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie. Ponadto strony mogą wypowiadać się co do wyników postępowania dowodowego (art. 95 § 1 k.p.a.).

Ważną rolę w zakresie rozprawy odgrywają aspekty ustności i bezpośredniości, które umożliwiają wnikliwe, systematyczne i fachowe wyjaśnienie przesłanek niezbędne do wydania decyzji administracyjnej, a także pozwalające na bieżąco usunąć wątpliwości sygnalizowane przez strony postępowania lub doprecyzować formułowane żądania²⁹. W tym kontekście zwrócić należy uwagę, że sposób prowadzenia przez pracownika rozprawy ma istotne znaczenie dla realizacji zasady informowania (art. 9 k.p.a.) oraz zasady zaufania (art. 8 k.p.a.). Ta ostatnia zasada wyznacza standardy funkcjonowania organów administracji publicznej, które powinny działać w taki sposób, aby podstawy ich działania były zrozumiałe dla obywateli, a skutki niedopełnienia obowiązków służbowych czy niewłaściwego prowadzenia postępowania nie działały na niekorzyść obywateli³⁰. Podczas rozprawy przestrzeganie zasady zaufania ma szczególne znaczenie, bowiem odnosi się do wszystkich uczestników postępowania. Ewentualne niewłaściwe zachowanie pracownika na rozprawie w stosunku do osób biorących w niej udział, brak uprzejmości i kultury osobistej z pewnością nie będą służyć jej realizacji.

Rozprawa administracyjna stwarza zatem możliwość realizacji przez strony przysługujących im uprawnień w postępowaniu wyjaśniającym w postaci: 1) inicjatywy dowodowej; 2) udziału w czynnościach postępowania dowodowego; 3) prawa do wypowiadania się w przedmiocie zgromadzonego materiału dowodowego i zgłoszonych żądań³¹. Czynności te podczas rozprawy nie mają jednak charakteru bezwzględnie wiążącego. Kierujący rozprawą może bowiem uchylić zadawane świadkom, biegłym i stronom pytania, jeżeli nie mają one istotnego znaczenia dla sprawy. Jednakże na żądanie strony należy zamieścić w protokole osnovę treści uchylonego pytania (art. 95 § 2 k.p.a.). Czynny udział strony przejawia się w szczególności w postępowaniu wyjaśniającym, co dla ochrony praw strony ma istotne znaczenie, ponieważ zapewnia jej wpływ na

²⁹ G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 105.

³⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 listopada 2019 r., III SA/Łd 834/19, CBOSA.

³¹ G. Łaszczyca, *op. cit.*, s. 105.

ustalenie stanu faktycznego, a przez to wpływ na stosowanie norm prawa materialnego lub procesowego. W interesie strony może bowiem leżeć współdziałanie z organem w celu ustalenia pewnych faktów czy dowodów, a uniemożliwienie ich przedstawienia spowodować może wadliwe ustalenie stanu faktycznego. Brak zapewnienia stronie udziału w postępowaniu powoduje zatem konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego z jej udziałem, przy czym należy podkreślić, iż naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) jest kwalifikowaną wadą procesową i w sprawach zakończonych decyzją ostateczną stanowi podstawę do wznowienia postępowania na wniosek strony³².

5. Podsumowanie

Poczynione syntetyczne ustalenia pozwalają stwierdzić, że na gruncie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego rozprawa administracyjna stanowi jedną z tych instytucji procesowych, które pozwalają ustalić stan faktyczny sprawy przy aktywnym udziale stron i uczestników postępowania. Przez pryzmat ochrony interesów prawnych i faktycznych daje również możliwość poznania ich motywów działania, co pozwala na podjęcie przez organ adekwatnych działań służących zawarciu ugody. Jest też okazją do poznania przez wszystkie strony i uczestników postępowania sposobu procedowania i dochodzenia do prawnie relewantnych okoliczności faktycznych przez organ, co służy zasadzie zaufania. Jako miejsce spotkania podmiotów administrowanych i administrujących rozprawa stanowi ważki element całego postępowania administracyjnego.

³² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 listopada 2008 r., III SA/Łd 487/07, CBOSA.