



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Author: Grzegorz Łaszczyca

Citation style: Łaszczyca Grzegorz. (2008). Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. "Roczniki Administracji i Prawa" (R. 7/8 (2008), s. 97-110).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

ISTOTA ROZPRAWY ADMINISTRACYJNEJ W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. POJĘCIE POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

W ogólnym postępowaniu administracyjnym szczególną rolę odgrywają te czynności procesowe, których celem jest ustalenie stanu faktycznego sprawy. Osiągnięcie bowiem takiego rezultatu, w sposób określony przepisami prawa, stanowi jeden z podstawowych warunków zastosowania normy administracyjnego prawa materialnego (rzadziej wyłącznie procesowego) w odniesieniu do indywidualnie oznaczonego podmiotu.

Obowiązek podjęcia w toku postępowania administracyjnego wszelkich niezbędnych działań do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy spoczywa na organie administracji publicznej. Jest on rezultatem sformułowanej w art. 7 k.p.a. ogólnej zasady prawdy obiektywnej, stanowiącej jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego¹. Użyta we wskazanym przepisie formuła akcentuje aspekt „wyjaśnienia stanu faktycznego”. Jako że skutek taki nie wynika z reguły z czynności jednorazowej, lecz z określonego zespołu czynności, można je ująć w pojęcie „postępowanie wyjaśniające”. To ostatnie określenie należy w przepisach k.p.a. do terminów języka prawnego. Unormowania kodeksowe nie nadają mu jednak legalnego znaczenia. W zakresie regulacji ogólnego postępowania administracyjnego występuje ono w art. 35 § 3 („załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego”), art. 106 § 4 („organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające”) oraz w art. 138 § 2 („rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego”). Dla ustalenia znaczenia tego pojęcia pomocna wydaje się wykładnia historyczna. Terminem „postępowanie wyjaśniające” posługiwało się bowiem r.p.a. (w szczególności tytuł rozdziału IX i zawarte w nim przepisy), wskazując w istocie, że chodzi tu o „postę-

¹ Zob. szerzej: Cz. Martysz, *Zasada prawdy obiektywnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, pod red. Cz. Martysza, A. Matana, Z. Tobora, Bydgoszcz – Katowice 2007, s. 126 i n.

powanie dla ustalenia okoliczności, mających być podstawą rozstrzygnięcia” (art. 44 r.p.a.), za jedną zaś z form tego postępowania uznając rozprawę ustną (art. 45-48 r.p.a.). Opierając się nadto (pościłkowo) na językowym znaczeniu terminu „wyjaśnienie” (uczynienie czegoś jasnym, zrozumiałym; także objaśnienie, wytłumaczenie, zinterpretowanie²), można przyjąć, że pojęcie „postępowanie wyjaśniające” wymaga szerokiego rozumienia. Obejmuje ono wszelkie czynności procesowe ukierunkowane na ustalenie okoliczności faktycznych sprawy. Nauka postępowania administracyjnego określa je mianem czynności przygotowawczych sensu stricto, wyodrębnianych obok czynności przygotowawczych wstępnych (czynności procesowych wszczęcia postępowania) i czynności decydujących³. Choć wskazana wyżej zasada prawdy obiektywnej nakłada obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy na organ administracji publicznej, czynności tej grupy nie są zastrzeżone podmiotowo. Podejmują je także (fakultatywnie lub obligatoryjnie) pozostałe podmioty postępowania administracyjnego (strona postępowania, podmioty na prawach strony czy w wąskim zakresie pozostali uczestnicy postępowania). Zakres przedmiotowy tych czynności podlega ograniczeniu jedynie ze względu na wymóg ich legalności i celowości. Pierwszy z nich, odniesiony zwłaszcza do organu administracyjnego, wynika z zasady legalności (art. 6 k.p.a.), podstawą drugiego jest formuła art. 7 k.p.a. wskazująca na działania niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Zasygnalizowania wymagają także granice czasowe postępowania wyjaśniającego. Zasada prawdy obiektywnej odnosi się do „toka postępowania”. Pojęcie to należy rozumieć szeroko, obejmując nim nie tylko wszelkie czynności postępowania zmierzającego do rozpoznania i rozstrzygnięcia istoty sprawy, lecz także czynności wyłaniających się postępowań incydentalnych (wpadkowych).

Podstawową (fundamentalną) grupę czynności postępowania wyjaśniającego stanowią czynności dowodowe. Ze względu na ich określony ciąg mowa jest o postępowaniu dowodowym. To ostatnie uznawane jest także za jedną z form postępowania wyjaśniającego⁴. Kodeks nie definiuje pojęć „postępowanie dowodowe” czy „czynność dowodowa”. Pierwszym z nich posługuje się dwukrotnie (art. 87 – „organ kolegialny (...) może zlecić przeprowadzenie postępowania dowodowego lub jego części”; art. 95 § 1 – „strony mogą się wypowiadać co do wyników postępowania dowodowego”). W dwóch innych regulacjach sięga do określeń znaczeniowo tożsamy (art. 136 – „postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie”; art. 78 § 2 – „w toku przeprowadzania dowodów”). Za cechę charakteryzującą czynność dowodową, podejmowaną w postępowaniu administracyjnym, uznaje się w nauce jej ukierunkowanie na uzyskanie środków dowodowych (dowodów) lub ustalenie źródeł dowodowych (osób i rzeczy, które pozwalają na ukształtowanie się poglądu organu o zdarzeniach faktycznych, osobach i rzeczach oraz o zachodzących pomiędzy nimi związkach). Do czynności tych zalicza się oględziny, ekspertyzy, przesłuchanie świadków, przesłuchanie biegłych oraz przesłuchanie stron⁵. Wyliczenie to nie ma charakteru wyczerpującego. Czynnościami dowodowymi są także czynności zmie-

² *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t. III, Warszawa 1999, s. 746.

³ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUWr nr 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986, s. 91, 94.

⁴ Wyrok NSA z 21 października 1999 r., I SA 313/99, niepubl.

⁵ B. Sygit, *Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego*, ST 1999, nr 7-8, s. 124-125.

rzające do uzyskania środków dowodowych nienazwanych, czyli takich, które z biegiem czasu wytwarza postęp techniki i nauki, jeśli tylko okażą się one przydatne ze względu na cel postępowania administracyjnego (np. dowód z filmu, fotokopii, z płyt lub taśm, a także z innych przyrządów utrwalających obrazy lub dźwięki albo obrazy i dźwięki, dowód elektroniczny)⁶.

Ustalanie okoliczności faktycznych sprawy nie zawsze wymaga przeprowadzenia czynności dowodowych. W przypadkach wyraźnie określonych w przepisach kodeksu może ono nastąpić (bądź następuje) poprzez zastosowanie tzw. substytutu dowodu⁷ (mowa też o surogacie dowodu⁸, zastępczym środku dowodu w znaczeniu ścisłym⁹). Regulacje te mają charakter wyjątkowy i nie jest wobec nich dopuszczalna interpretacja rozszerzająca. Należą do nich przepisy przewidujące uprawdopodobnienie (prawdopodobieństwo) twierdzenia o jakimś fakcie, okolicznościach czy zdarzeniach (m.in. art. 24 § 3, art. 58 § 1, art. 91 § 3, art. 152 § 1, art. 159 § 1). Istotne znaczenie odgrywają także domniemania faktyczne i prawne (m.in. przepisy art. 33 § 4, art. 76 § 1 i 3). Szczególną rolę, zasadniczo w sferze procesowej, pełnią fikcje prawne (wprowadzają je w szczególności przepisy regulujące czynność doręczania pism – art. 41 § 2, art. 43, art. 44, art. 47 § 2, art. 49). Dowodu nie wymagają nadto fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu (art. 77 § 4). Podejmowane na podstawie wskazanych unormowań czynności procesowe można określić jako pozadowodowe czynności postępowania wyjaśniającego.

2. FORMY ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

Wykonywanie czynności procesowych składających się na postępowanie wyjaśniające wymaga ujęcia ich w określone ramy organizacyjne. Ustalenie podstawowych zasad i trybu przeprowadzania tej kategorii czynności służy tak zapewnieniu sprawności przebiegu postępowania wyjaśniającego, jak i w istotny sposób warunkuje osiągnięcie jego celu. Podkreślić należy, że właściwe rozwiązania w zakresie form postępowania wyjaśniającego stanowią ważny element konstrukcyjny w zakresie zapewnienia ogólnej sprawności postępowania administracyjnego.

Rozwiązania kodeksowe wskazują na dwie przyjęte przez ustawodawcę formy postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Jedna z nich ma postać jednoznacznie wyodrębnioną i zasadniczo skoncentrowaną. Względ na regulacje prawne

⁶ Por. szerzej G. Łaszczycyca, B. Wartenberg-Kempka, *Środki dowodowe nienazwane w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i praktyka, Sosnowiec 2000, s. 58-59; G. Łaszczycyca [w:] G. Łaszczycyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 550-551.

⁷ Por. R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005, s. 95.

⁸ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 187; K. Korzan, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1987, s. 142.

⁹ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 261; tenże, *Uchybienia procesowe w sądownym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1971, s. 89.

określające konieczne lub fakultatywne tylko czynności procesowe podejmowane w toku jej stosowania nakazuje podkreślić jej względne sformalizowanie. Jest jednocześnie formą nazwaną. Na jej oznaczenie przepisy używają określenia „rozprawa” (rozdział 5 dział II). Wskazane cechy pozwalają przyjąć, że jest to instytucja prawna (forma zinstytucjonalizowana¹⁰). Istotę rozprawy administracyjnej ukazuje się poprzez ujęcie jej jako zabiegu organizacyjnego, przy pomocy którego organ prowadzący postępowanie administracyjne może osiągnąć koncentrację postępowania wyjaśniającego w określonym miejscu i czasie¹¹. Charakterystyczna dla tej formy pozostaje realizacja w szerszym stopniu aspektów ustności postępowania. Nie można jej uznać za fragment postępowania wyjaśniającego prowadzony jawnie¹², choć jawność może mieć tu szerszy wymiar w stosunku do jawności tylko dla stron postępowania. Druga z form, której kodeks nie nadaje osobnej nazwy, wynika zatem z wyznaczonego, tym samym ograniczonego przepisami prawa, zakresu stosowania formy rozprawy administracyjnej (problem przesłanek rozprawy administracyjnej – art. 89 k.p.a.). Istotne znaczenie odgrywają tu także niektóre przepisy regulujące tryb czynności wyjaśniających, zawarte w rozdziale 4 działu II („Dowody”). Ta forma postępowania wyjaśniającego określana jest w nauce jako postępowanie gabinetowe (nazwy dopatruje się w gromadzeniu dokumentacji w zaciszu gabinetu¹³), postępowanie kameralne, bądź mowa jest o postępowaniu dowodowym poza formą rozprawy¹⁴, trybie pozarozprawowym¹⁵ lub o odrębnym gromadzeniu materiałów dowodowych (np. przez żądanie nadsyłania niezbędnych dokumentów)¹⁶. Nazywana jest także przesłuchaniem rozumianym jako dialog między organem a jedną z osób uczestniczących w sprawie (stroną, świadkiem, biegłym, posiadaczem przedmiotu oględzin itp.), mającym na celu wyjaśnienie sprawy¹⁷. Podkreśla się nadto uproszczony charakter tej formy postępowania dowodowego¹⁸, dostrzegając w niej wyraz inkwizycyjności postępowania administracyjnego¹⁹. Podejmowane w niej czynności procesowe z reguły mają wymiar pojedynczy, oddzielony czasowo od następnej czynności, co nie eliminuje jednak wymogu ich określonego uporządkowania. Czynności te oparte są zasadniczo na zasadzie pisemności postępowania administracyjnego.

Wzajemny stosunek obydwu form nie jest w literaturze postępowania administracyjnego określany jednoznacznie. Podkreślić zatem należy, że w istocie są to formy równorzędne, nie w tym jednak znaczeniu, że dopuszczalne jest ich zamienne stosowanie. Równorzęd-

¹⁰ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego...*, s. 200-201.

¹¹ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 103.

¹² Odmiennie J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wrocław 2005, s. 80.

¹³ E. Mzyk [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2002, s. 64.

¹⁴ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 169.

¹⁵ M. Kierek, H. Wyszyński, *System prawny postępowania w administracji*, Lublin 1978, s. 64.

¹⁶ J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 98.

¹⁷ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 181.

¹⁸ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 144.

¹⁹ L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 98.

ność tych form oznacza, że rozprawa administracyjna, choć uznawana w piśmiennictwie za formę wyjątkową²⁰, nie może być traktowana jako forma drugorzędna. Nie można też bezkrytycznie przyjąć, że rozprawa jest główną fazą postępowania wyjaśniającego²¹. To ostatnie stanowisko nie wyklucza oceny, że rozprawa jest najbardziej wartościową formą tego postępowania²². W ujęciu teoretycznym, ze względu na wyekspozowanie aspektu wzorcowego, trudno jednocześnie zaakceptować pogląd o gabinetowym modelu administracyjnego postępowania wyjaśniającego²³. Przemawiają za tym dwa argumenty. Pierwszy, natury formalnej, to wskazane już wyżej zamieszczenie regulacji prawnej rozprawy administracyjnej w osobnym rozdziale kodeksu. Jej wyodrębnienie, obok problematyki dowodów i postępowania dowodowego (rozdział 4 działu II) podkreśla znaczenie, jakie rozprawie nadał prawodawca, czyniąc z niej formę zinstytucjonalizowaną. Drugi argument to przyjęty przez kodeks obowiązek, a nie tylko możliwość przeprowadzenia rozprawy w sytuacjach w nim wskazanych (art. 89 k.p.a.). Dopiero zatem, gdy organ administracji publicznej stwierdzi brak przesłanek przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, może prowadzić czynności postępowania wyjaśniającego w formie postępowania gabinetowego²⁴. Uznanie rozprawy za formę wtórną sprzeciwiają się nadto argumenty natury celowościowej. Jak wskazuje E. Iserzon, „Skoro przeciwko wprowadzeniu do postępowania administracyjnego instytucji rozprawy przemawia tylko »interes biurokracji«, a wiekowe doświadczenie sądowe, które nie może być obojętne dla twórców nowoczesnego postępowania administracyjnego wykazało, że rozprawa jest koniecznym warunkiem ustalenia prawdy materialnej i wnikliwej oceny sprawy ze stanowiska prawa, rozprawa powinna stać się podstawową formą postępowania wyjaśniającego również w postępowaniu administracyjnym”²⁵. W konkluzji przyjąć zatem należy, że dla określonego fragmentu postępowania wyjaśniającego rozprawa i postępowanie gabinetowe są formami niezależnymi, uwarunkowanymi wystąpieniem odrębnych przesłanek ich zastosowania.

Wyznaczenie zakresu stosowania formy postępowania gabinetowego wymaga zatem przyjęcia metody negatywnej. Wykluczenie zaistnienia którejkolwiek z przesłanek rozprawy administracyjnej prowadzi do sięgnięcia przez organ administracyjny do formy postępowania gabinetowego. Ta ostatnia uzyskuje w takiej sytuacji postać obligatoryjną. Zasadniczo zatem ta forma znajdzie zastosowanie, gdy zachodzi potrzeba badania jedynie dokumentów i ewentualnie uzyskania wyjaśnień stron w sprawie²⁶. W nauce wskazuje się

²⁰ A. Wiktorowska [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 95.

²¹ J. Lang [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, pod red. J. Langa, Warszawa 2004, s. 52.

²² E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1997, s. 139.

²³ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 148.

²⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 421.

²⁵ E. Iserzon, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, maszynopis w INP PAN, s. 73.

²⁶ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 48; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 169; E. Bojanowski, *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Studia Prawnoustrojowe, nr 2, 1990, s. 12.

sytuacje, które wyłączają obowiązek przeprowadzenia rozprawy: 1) w sprawie występuje jedna strona; 2) w sprawie występuje kilka stron, ale ich interesy nie są ze sobą sprzeczne (nie wykluczają się nawzajem); 3) wyjaśnienie sprawy następuje z udziałem jednego świadka lub jednego biegłego; 4) wyjaśnienie sprawy następuje na podstawie dokumentów, wyjaśnień stron, dowodu z przesłuchania stron lub innych dowodów wyraźnie w k.p.a. niewymienionych (projekcja filmu, wysłuchanie zapisów z taśmy magnetycznej); 5) przeprowadzenie rozprawy nie przyspieszy ani nie uprości postępowania, ani też nie można określić wyraźnego celu wychowawczego rozprawy²⁷. Wskazanych przypadków nie należy jednak traktować bezwarunkowo i w każdym przypadku samodzielnie. Można bowiem dostrzec związek między przeprowadzeniem rozprawy w sytuacji wielości stron o tożsamych interesach z osiągnięciem celu wychowawczego czy przyspieszeniem lub uproszczeniem postępowania. To samo zastrzeżenie odnieść należy do poglądu, zgodnie z którym „przeprowadzeniu postępowania dowodowego w tej uproszczonej formie [tj. w formie postępowania gabinetowego – przyp. aut.] służą postanowienia przepisów szczególnych, które nakazują złożenie wniosku o wszczęcie postępowania na kwestionariuszu (...). W takich przypadkach proces dowodzenia sprawdza się w zasadzie do sprawdzenia prawdziwości danych zawartych w formularzu i ustalenia, czy posiadany materiał dowodowy uzasadnia uwzględnienie żądania strony”²⁸.

Równorzędność i niezależność (w znaczeniu wyżej przyjętym) form postępowania wyjaśniającego nie oznacza, że nie mogą one pełnić względem siebie funkcji uzupełniającej w odniesieniu do ujętego całościowego postępowania wyjaśniającego w konkretnej sprawie administracyjnej. Różnorodność przesłanek rozprawy administracyjnej prowadzi do sytuacji, w których ta forma nie wyczerpuje zasadniczo postępowania wyjaśniającego w sprawie, choć organ administracji publicznej powinien dążyć w sposób maksymalny do osiągnięcia takiego celu. Z tego względu można mówić o postępowaniu gabinetowym poprzedzającym rozprawę administracyjną, jak i następującym po jej zakończeniu. Pierwsze z nich jest z reguły niezbędne dla ustalenia wystąpienia przesłanki rozprawy administracyjnej. Drugie wynika z okoliczności, że rozprawa administracyjna co do zasady nie kończy się bezpośrednio wydaniem decyzji administracyjnej. Podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie nie mieści się w zakresie czynności, do których wykonania uprawniony jest kierujący rozprawą. Nie sposób zaś wykluczyć innych czynności wyjaśniających wykonywanych po zakończeniu rozprawy a poprzedzających wydanie w sprawie rozstrzygnięcia.

3. POJĘCIE ROZPRAWY ADMINISTRACYJNEJ

Powyższe ustalenia pozwalają na podjęcie próby zdefiniowania pojęcia rozprawy administracyjnej, a w szczególności na wskazanie jej charakterystycznych cech. Podkreślić zatem można, że rozprawa administracyjna jest nazwaną i zinstytucjonalizowaną formą postę-

²⁷ J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1985, s. 176; G. Adaszkiwicz, *Środki dowodowe w polskim postępowaniu podatkowym*, Toruń 1997, s. 94.

²⁸ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 144.

powania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Stanowi podjęty przez organ administracji publicznej zabieg (środek) organizacyjny zmierzający zasadniczo do osiągnięcia 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 kontradiktoryjności, przy jednoczesnym obowiązku pisemnego ich utrwalenia. W określonych przypadkach może wykroczać poza granice jawności tylko dla stron postępowania administracyjnego.

4. ZNACZENIE ROZPRAWY ADMINISTRACYJNEJ

4.1.

Cechą instytucji procesowych jest ich celowy (kierunkowy) charakter. Z reguły służą one realizacji określonych wartości procesowych, często przybierających postać konkretnych gwarancji procesowych przysługujących podmiotom postępowania. Do grupy instytucji kierunkowych należy także rozprawa administracyjna. Już sam wzgląd na różnorodność przesłanek jej stosowania prowadzi do wniosku, że zmierza ona do osiągnięcia zróżnicowanych wartości procesowych. Problem ten staje się widoczny w szczególności na tle zasad ogólnych k.p.a. (rozdział 2 działu I). Można przyjąć, że przeprowadzenie rozprawy jest istotnym elementem realizacji m.in. zasady dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7), zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa (art. 8), zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10), zasady przekonywania (art. 11), zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12) oraz zasady ugodowego załatwienia spraw administracyjnych (art. 13). Gwarancjami ich osiągnięcia są realizowane przez rozprawę „zasady kontradiktoryjności, koncentracji dowodów, bezpośredniości” czy także „jedności i celowości wszystkich czynności składających się na proces administracyjny”²⁹.

4.2.

Zasadnicza wartość rozprawy administracyjnej jako formy postępowania wyjaśniającego polega na koncentracji materiału procesowego w sprawie administracyjnej, zwłaszcza materiału dowodowego. Rozprawa przyczynia się zatem bezpośrednio do realizacji wymogów wynikających z rządzącej postępowaniem administracyjnym zasady oficjalności, czyli obowiązku organu administracyjnego przeprowadzenia z urzędu dowodów służących ustaleniu stanu faktycznego sprawy³⁰. Zauważyć należy, że przeprowadzenie dowodu wy-

²⁹ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 181.

³⁰ Por. wyrok NSA z 17 maja 1994 r., SA/Lu 1921/93, niepubl.; wyrok NSA z 29 listopada 2000 r., V SA 948/00, niepubl.

maga podjęcia uprzednich czynności przygotowawczych. Rola rozprawy administracyjnej w odniesieniu do wykonania zasady prawdy obiektywnej nie może być zatem ograniczana wyłącznie do części głównej rozprawy. Wskazany w art. 7 k.p.a. obowiązek „podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego” realizowany jest w szczególności poprzez podjęte przez organ administracji publicznej czynności przygotowawcze (poprzedzające rozprawę). Koniecznym obowiązkiem organu na tym etapie postępowania staje się określenie z urzędu, jakie dowody są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy³¹, z uwzględnieniem zasady, iż przedmiotem dowodu musi być okoliczność mająca znaczenie prawne dla jej rozstrzygnięcia (art. 78 § 1 k.p.a.), a więc dotycząca przedmiotu sprawy³². Wytuczając zakres postępowania dowodowego realizacji, zasada wymaga wykorzystywania istniejących w sprawie i prawnie dopuszczalnych dowodów bezpośrednich, których zastąpienie dowodami pośrednimi stanowi naruszenie przepisów postępowania (art. 7, 75, 77 § 1 i art. 80 k.p.a.)³³. Już czynności poprzedzające rozprawę powinny jednoznacznie doprowadzić do skutecznego wykonania tego elementu składowego obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, który polega na ustaleniu treści rzeczywistego żądania strony³⁴. Zaniechanie takich działań może przyczynić się do braku realizacji celu rozprawy. Wskazanego obowiązku nie eliminuje możliwość zmodyfikowania przez stronę na rozprawie swojego żądania.

4.3.

W sposób szczególnie rozprawa administracyjna realizuje wymogi wypływające z ogólnej zasady udzielania informacji faktycznej i prawnej (art. 9 k.p.a.). Trafnie zwraca się w literaturze uwagę, iż „jest tą fazą postępowania administracyjnego, w której następuje wyeksponowanie obowiązków informowania przy jednoczesnym ułatwieniu ich realizacji ze względu na uczestnictwo w niej wszystkich zainteresowanych w wydaniu końcowej decyzji oraz zapewnienie bezpośredniości organu i uczestnika postępowania. W tej fazie postępowania wyjaśniającego mamy do czynienia z obowiązkami informowania o samej rozprawie oraz w trakcie jej przebiegu. (...) można przyjąć, że pracownik administracji kierujący rozprawą jest zobowiązany do udzielania informacji z własnej inicjatywy lub na wniosek uczestników, mając na względzie cele jej przeprowadzenia zawarte w art. 89 k.p.a., a zwłaszcza przyspieszenie postępowania i uzgodnienie sprzecznych interesów stron³⁵. Zakres udzielanej informacji, zróżnicowany w zależności od podmiotu rozprawy administracyjnej, wyznacza ogólnie przepis art. 9 k.p.a. Organ administracji publicznej w ramach czynności poprzedzających rozprawę, a następnie kierujący rozprawą w sposób należyty i wyczerpujący (pełny) informują stronę postępowania o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków bę-

³¹ Por. wyrok NSA z 25 czerwca 1999 r., I SA 1551/98, niepubl.

³² Por. wyrok NSA z 15 grudnia 1995 r., SA/Lu 507/95, niepubl.

³³ Por. wyrok NSA z 13 grudnia 1988 r., II SA 370/88, ONSA 1988, z. 2, poz. 95.

³⁴ Por. wyrok NSA z 26 listopada 1999 r., I SA/Łd 1592/97, niepubl.

³⁵ W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1992, s. 97-98.

dących przedmiotem postępowania administracyjnego. W szczególności niezbędne staje się poinformowanie strony o przysługującym jej prawie do udziału w przeprowadzeniu dowodu, prawie zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom oraz składania wyjaśnień (art. 79 § 2 k.p.a.), prawie zgłaszania żądań, propozycji, zarzutów, przedstawiania dowodów na ich poparcie, prawie wypowiedzania się co do wyników postępowania dowodowego (art. 95 § 1 k.p.a.). Innym osobom uczestniczącym w rozprawie kierujący nią obowiązany jest udzielić informacji ograniczonej, tj. informacji prawnej niezbędnej, ale nie w znaczeniu informacji „ogólnej” (mowa jest o niezbędnych wyjaśnieniach i wskazówkach). Element bezpośredniości kontaktu ze stroną postępowania i innymi podmiotami w czasie rozprawy pozwala kierującemu nią na osiągnięcie w szerokim wymiarze wymogu zrozumiałości udzielanej informacji³⁶, w szczególności poprzez jej powtórzenie czy szersze wyjaśnienie.

4.4.

Udział strony w postępowaniu wyjaśniającym ująć można w trzech podstawowych postaciach uprawnień: 1) prawie do inicjatywy dowodowej; 2) prawie do udziału w czynnościach postępowania dowodowego; 3) prawie do wypowiedzania się w przedmiocie zgromadzonego materiału dowodowego i zgłoszonych żądań. Rozprawa administracyjna w pełni stwarza możliwości realizacji wszystkich wskazanych uprawnień (ich korelatem jest konkretny co do treści obowiązek organu administracji publicznej).

Pierwsze z nich strona może wykonywać zarówno w ramach czynności poprzedzających rozprawę, jak i w części głównej rozprawy. W ramach czynności przygotowawczych nie jest ograniczona treścią obowiązków wskazanych przez organ w wezwaniu do złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów (art. 90 § 2 pkt 1 k.p.a.), lecz sama – z własnej inicjatywy – może żądać przeprowadzenia dowodu. Żądanie takie podlega uwzględnieniu przez organ, jeżeli dowód nie jest sprzeczny z prawem (art. 75 § 1 k.p.a.), a jego przedmiotem jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 § 1 k.p.a.). Prawo strony do inicjatywy dowodowej w trakcie rozprawy wynika natomiast z przepisu art. 95 § 1. Wprost mowa tu o jej prawie do przedstawiania dowodów na poparcie zgłaszanych żądań, propozycji czy zarzutów. Wykonanie tego uprawnienia na rozprawie ma istotne znaczenie ze względu na przesłanki oddalenia wniosku dowodowego strony. W myśl bowiem art. 78 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania strony dotyczącego przeprowadzenia dowodu, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy.

Prawo strony do udziału w czynnościach rozprawy administracyjnej gwarantują liczne przepisy k.p.a. Wskazać należy w pierwszej kolejności na uprawnienie strony do doręczenia jej wezwania na rozprawę na piśmie (art. 91 § 2), przynajmniej na siedem dni przed rozprawą (art. 92). Istotne znaczenie dla tej postaci uprawnienia odgrywa obowiązek organu ogłoszenia o rozprawie w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 91

³⁶ Por. art. 22 ust. 1 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.

§ 3. Realizacji tego prawa służą przepisy o odroczeniu rozprawy (art. 94 § 2), o uprawnieniach strony przysługujących jej na rozprawie (art. 95 § 1) czy także bezwzględny wymóg uprzedniego ostrzeżenia strony o możliwości zastosowania wobec niej środków policji sesyjnej (art. 96).

Prawo strony do wypowiedzania się w przedmiocie zgromadzonego materiału dowodowego jednoznacznie akcentuje przepis art. 95 § 1 zd. 2 k.p.a. („ponadto strony mogą wypowiadać się co do wyników postępowania dowodowego”).

4.5.

Przeprowadzenie rozprawy administracyjnej w istotny sposób gwarantować może osiągnięcie celu zasady przekonywania (art. 11). Nakłada ona na organ administracji publicznej obowiązek wyjaśniania stronom zasadności przesłanek, którymi kieruje się on przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Realizację tej zasady (w wąskim ujęciu) dostrzeżać się przede wszystkim w prawidłowym uzasadnieniu decyzji administracyjnej. Nie powinno jednak nasuwać wątpliwości twierdzenie, że jej wykonaniu służą także inne instytucje procesowe „przeddecyzyjne”. Jak podkreśla S. Rozmaryn, „zasadą tą powinien organ administracyjny kierować się w toku całego postępowania, nawet wtedy, gdy ustawa nie wymaga formalnego uzasadnienia dla określonego działania. Chodzi o to, aby organ administracyjny w całości swojego stosunku do strony i przy każdym działaniu, choć opiera się ono w ostatniej linii na *imperium*, kładł nacisk nie na siłę i groźbę przymusu, ale na momenty inne: na argumenty racjonalne, względy społeczne, reguły prawne itp., którymi się organ kieruje w danej sprawie. Zasada przekonywania powinna więc być wprowadzana w czyn przez organ nie tylko wtedy, gdy formalnie motywuje się decyzje i postanowienia, ale również przy wszelkim stykaniu się ze stronami w toku postępowania: przy prowadzeniu rozprawy, rozpatrywaniu dowodów itp. Chodzi bowiem o to, aby w miarę możliwości działać stale nie *ratione imperii*, lecz *imperio rationis*”³⁷. Niewątpliwie zatem rozprawa administracyjna stanowi jeden z podstawowych czynników przekonania strony (stron) o celowości (jednocześnie prawidłowości) projektowanej decyzji. Niejednokrotnie – jak się wydaje – ze względów psychologicznych może to być element istotniejszy w stosunku do wyrażonego na piśmie uzasadnienia decyzji, zwłaszcza w przypadku zawichości tego ostatniego (pod względem faktycznym lub prawnym) czy niewłaściwego zredagowania. Ważną rolę w zakresie rozprawy spełnia bowiem jej aspekt ustności i bezpośredniości, umożliwiające w szczególności wnikliwe, systematyczne (jeśli będą tego wymagały okoliczności – także dwukrotne) i fachowe wyjaśnienie przesłanek niezbędnych do wydania decyzji administracyjnej, a także pozwalające na bieżąco usunąć wątpliwości sygnalizowane przez strony postępowania lub doprecyzować formułowane żądania.

³⁷ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, s. 899. Por. także J. Jendrośka, *Zasada szybkości załatwiania spraw administracyjnych*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Janku, Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Waligórskiego, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 481.

4.6.

Nie sposób nie dostrzec istotnego związku instytucji rozprawy administracyjnej z realizacją zasady ogólnej ugodowego załatwiania spraw administracyjnych. Przepis art. 13 § 2 k.p.a. nakłada na organ administracji publicznej obowiązek podejmowania czynności skłaniających strony do zawarcia ugody administracyjnej w przypadkach, gdy zaistnieją prawne przesłanki dopuszczalności ugody. Wykonanie czynności skłaniających, określane także jako „inicjowanie procesu poszukiwania porozumienia między stronami”³⁸, wymaga zastosowania odpowiedniej formy organizacyjnej. Jedną z nich, wprost przewidzianą przez k.p.a., jest w tym zakresie rozprawa administracyjna. Jak wskazuje przepis art. 89 § 2, organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron. Rozprawa stwarza niewątpliwie dogodne warunki do uzgodnienia rozbieżnych poglądów i wniosków stron postępowania³⁹. Pozwala na „udzielenie informacji o możliwości rozstrzygnięcia sprawy w formie ugody, walorów tego sposobu załatwienia sprawy przez szeroką możliwość wzajemnego uzgodnienia interesów, a przez to wyważenie słusznego interesu w sprawie; udzielenia wyjaśnień co do przepisów prawa określających następstwa prawne określonego stanu faktycznego, aby w ten sposób uniknąć przyjęcia takiej treści ugody, która jest niezgodna z przepisami prawa (art. 118 § 3 k.p.a.)”⁴⁰.

4.7.

Jak już wyżej wspomniano, konstrukcje prawne w zakresie form postępowania wyjaśniającego w istotny sposób wpływają na osiągnięcie wymogu sprawności postępowania administracyjnego, którego podstawowym elementem jest jego szybkość i prostota (art. 12 k.p.a.)⁴¹. Czynnikiem wpływu czasu, z założenia o krótkim wymiarze, stanowi niejednokrotnie podstawowy element konstrukcyjny określonych instytucji procesowych. Należy do nich także rozprawa administracyjna. Jak wprost wynika z treści art. 89 § 1 k.p.a., „przyspieszenie lub uproszczenie postępowania” stanowi samodzielną przesłankę przeprowadzenia rozprawy. Co do form postępowania wyjaśniającego, względy ekonomii procesowej uzasadniają przede wszystkim stosowanie postępowania gabinetowego. Z tego względu kodeks nakłada obowiązek przeprowadzenia rozprawy, gdy w sposób rzeczywisty (nie tylko potencjalny) „zapewni to” przyspieszenie postępowania lub jego uproszczenie. Osiągnięcie takiego skutku odnosić należy zwłaszcza do spraw złożonych, często związanych z wielością stron w postępowaniu. Niejednokrotnie w takich przypadkach tylko rozprawa zapewni realizację prawa jednostki do szybkiego rozpatrzenia sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym, stanowiąc skuteczną ochronę przed negatywnymi następstwami upływu czasu, zwłaszcza nazbyt długiego, koniecznego w przypadku podejmowania pojedynczych (samodzielnych) czynności procesowych.

³⁸ Z. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 106.

³⁹ Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 287.

⁴⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 92.

⁴¹ W kwestii roli czasu w ogólnym postępowaniu administracyjnym zob. szerzej: G. Łaszczycyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 211 i nast.

4.8.

Rozprawa administracyjna jest właściwym instrumentem realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa oraz świadomości i kultury prawnej obywateli (art. 8 k.p.a.).

Do obowiązków organu administracji publicznej w zakresie przygotowania rozprawy oraz kierującego rozprawą w trakcie jej przeprowadzania należy poszanowanie reguł kultury administrowania. Jak podkreśla E. Iserzon, do osiągnięcia tego celu służą także różne środki materialne, w tym „odpowiednie pomieszczenia do przyjmowania interesantów, zbudowane i urządzone w ten sposób, żeby przyczyniały się do stworzenia atmosfery wzajemnego zaufania i życzliwości”⁴². W szczególności wymóg ten odnieść należy do pomieszczenia (sali), w której odbywa się rozprawa administracyjna. Jest to podyktowane możliwym znacznym czasem przeprowadzania rozprawy czy chociażby koniecznością uniemożliwienia kontaktu świadków, którzy już złożyli zeznania ze świadkami, którzy dopiero oczekują na udział w tej czynności. W celu realizacji reguł kultury administrowania konieczne jest uwzględnianie przy ustalaniu godzin rozprawy możliwości dogodnego dojazdu strony z miejsca zamieszkania. Reguły te formułują nadto wymóg właściwego stosunku pracowników organu administracji publicznej do strony (stron) postępowania czy innych podmiotów rozprawy, np. poprzez wykazanie życzliwości, cierpliwości przy udzielaniu informacji⁴³, ale także niezbędnej stanowczości.

5. GRANICE CZASOWE PRZEPROWADZENIA ROZPRAWY ADMINISTRACYJNEJ

Z treści art. 89 § 1 k.p.a. wynika, że organ administracji publicznej przeprowadza rozprawę „w toku postępowania”. Tak wyznaczone granice czasowe rozprawy uwarunkowane są jej istotą. Skoro jest to forma postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, to znajduje zastosowanie wyłącznie w toczącym się (pozostającym w toku) postępowaniu. Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego obejmuje obydwie jego tryby, tj. postępowanie główne i postępowanie nadzwyczajne. Przeprowadzenie rozprawy jest niezależne od inicjatywy wszczęcia postępowania administracyjnego. Obowiązek wykorzystania tej formy odnosi się zarówno do postępowania wszczętego na żądanie strony, jak i wszczętego z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.). Obejmuje również szczególny przypadek wszczęcia z urzędu, o którym mowa w art. 61 § 2 kodeksu. Nie jest też w żaden sposób ograniczony tylko do postępowania toczącego się przed organem I instancji. Rozprawa dopuszczalna jest także w toku postępowania przed organem II instancji, uruchomionym na skutek wniesienia odwołania przez legitymowany podmiot. Już z powyższych uwag wynika, że użyty w art. 89 § 1 k.p.a. zwrot „w toku postępowania”, wyznaczający granice

⁴² E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 53.

⁴³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 76.

czasowe rozprawy administracyjnej, funkcjonuje w znaczeniu przedziału (okresu) czasu. Istotne staje się zatem ściśle określenie jego momentu początkowego i końcowego. Przyjąć należy, że tok postępowania rozpoczyna się z dniem wszczęcia postępowania. W odniesieniu do trybu zwykłego ogólnego postępowania administracyjnego podkreślić można za orzecznictwem sądowym, że „przepisy prawa polskiego – poza wyjątkowym przypadkiem art. 31 § 2 k.p.a. (postanowienie o wszczęciu postępowania na żądanie organizacji społecznej) – nie przewidują wydania odrębnego rozstrzygnięcia w przedmiocie wszczęcia postępowania”⁴⁴. Datę wszczęcia określa zatem inny moment. Dla postępowania uruchamianego na żądanie strony, zgodnie z art. 61 § 3, jest nią dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Kodeks nie rozstrzyga natomiast sposobu ustalania daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że za datę taką należy uznać dzień pierwszej czynności dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę⁴⁵. Stanowisko powyższe spotkało się z aprobatą doktryny⁴⁶. Określone wyżej zasady ustalania daty wszczęcia postępowania mają również zastosowanie do postępowań nadzwyczajnych⁴⁷, z zastrzeżeniem, że niektóre z nich wymagają wydania aktu administracyjnego o wszczęciu postępowania (np. postanowienie o wznowieniu postępowania – art. 149 § 1 k.p.a.). Tok postępowania kończy się co do zasady z momentem uzyskania przez decyzję cechy ostatecznej. Dla wyznaczenia końcowej granicy czasowej przeprowadzenia rozprawy, reguła ta doznaje modyfikacji w kierunku uwzględnienia daty wydania decyzji w danej instancji. Rozprawa, ze względu na swoją istotę, jest bowiem zawsze formą uprzednią w stosunku do etapu podjęcia w sprawie decyzji administracyjnej.

Formuła art. 89 § 1 k.p.a. „w toku postępowania” nasuwa pytanie, czy mieszczą się w niej również postępowania incydentalne (uboczne, niektóre nazywane szczególnymi). Zagadnienie to wydaje się mieć charakter złożony. Można przyjąć, że przedmiot tych postępowań (z reguły chodzi tu o kwestię procesową, wynikającą w toku postępowania, często nieskomplikowaną) oraz wymogi zasady ogólnej prostoty postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.) sprzeciwiają się zasadniczo dopuszczalności sięgania do formy rozprawy administracyjnej jako formy złożonej. Taką zasadę sformułować należy nie tylko w odniesieniu do postępowań incydentalnych równoległych z postępowaniem zasadniczym, ale także w stosunku do postępowań toczących się przed wszczęciem postępowania w sprawie rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej (np. postępowanie w przedmiocie wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie organizacji społecznej – art. 31 § 2), jak i postępowań incydentalnych poddecyzyjnych (np. postępowania w sprawie sprostowania

⁴⁴ Wyrok NSA z 15 lipca 1992 r., V SA 178/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 20.

⁴⁵ Postanowienie NSA z 4 marca 1981 r., SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15. Zob. także postanowienie NSA z 22 kwietnia 1981 r., SA 1089/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 34.

⁴⁶ R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, RPEiS 1998, z. 1, s. 8-9.

⁴⁷ Por. uchwała SN z 19 lipca 1991 r., III AZP 4/91, cyt. za *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem NSA, SN i TK*, pod red. R. Hausera, Warszawa 1995, s. 307; postanowienie SN z 17 lutego 1993 r., III ARN 98/92, niepubl.; wyrok NSA z 5 stycznia 1993 r., SAB/Wr 47/92, Wspólnota 1993, nr 41, s. 18.

decyzji, w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do jej treści – art. 113 k.p.a.). Zasada ta nie ulega także modyfikacji ze względu na pozycję procesową podmiotu w postępowaniu incydentalnym. Nie ma zatem znaczenia, czy dotyczy ono strony postępowania, świadka, biegłego czy innego podmiotu. Wyjątek od wskazanej reguły odnieść można do niektórych postępowań kończących się postanowieniem rozstrzygającym sprawę co do istoty. Dopuszczalność rozprawy przed organem współdziałającym znajduje uzasadnienie m.in. w możliwości przeprowadzenia przez ten organ potrzebnego postępowania wyjaśniającego (art. 106 § 4 k.p.a.).