

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(3)2020 • DOI: 10.17951/ppa.2020.3.189-200

UNIWERSYTET WROCŁAWSKI

JAKUB SZREMSKI

szremski@wp.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7040-2871>

## Podejmowanie czynności materialno-technicznych przez organy administracji publicznej a prawo jednostki do bycia wysłuchanym

*Undertaking Material and Technical Activities by Public  
Administration Bodies and the Right of an Individual to Be Heard*

### Wprowadzenie

Jak słusznie podkreślał M. Zimmermann, wszystkie działania administracji państwowej muszą opierać się na podstawie prawnej w tym znaczeniu, że dana czynność musi stanowić część realizacji zadań, które prawo danemu organowi przydziela, musi być przewidziana i regulowana – chociażby najogólniej – przez przepisy prawne. K.M. Ziemiński natomiast zauważa, że w doktrynie prawa administracyjnego wyróżniono szereg różnych typów prawem określonych działań administracji publicznej wykazujących wspólne cechy charakterystyczne, którymi administracja może się posługiwać w sposób powtarzalny i wielokrotny

w sytuacjach określonych prawem<sup>1</sup>. Zdefiniował on formę prawną działania administracji jako wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej lub zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej<sup>2</sup>.

J. Starościak wśród form działania administracji, takich jak akty administracyjne, stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących (czyli stanowienie aktów normatywnych), zawieranie umów i porozumień administracyjnych oraz prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, wyodrębnił także wykonywanie czynności materialno-technicznych<sup>3</sup>. Czynności materialno-techniczne charakteryzują się określonymi cechami: są podejmowane na podstawie i w celu wykonania obowiązujących norm prawnych; stanowią fragment realizacji zadań państwa; podlegają kontroli z punktu widzenia zgodności działania z prawem; nie są skierowane bezpośrednio na tworzenie, zmianę lub znoszenie stosunków prawnych oraz mogą w drodze określonych faktów wywoływać określone skutki prawne<sup>4</sup>. Jak zauważa T. Lipowicz, brak ustawowej definicji lub nazwania czynności materialno-technicznej w ustawie nie zmniejsza jej popularności jako formy prawnej<sup>5</sup>.

Jedną z cech czynności materialno-technicznych, istotną z punktu widzenia ochrony praw jednostki, jest to, że przepisy prawa administracyjnego nie regulują procedury (choćby uproszczonej) ich podejmowania. Jak zauważa się w orzecznictwie, czynności takie mają charakter niesformalizowany, gdyż akty prawa powszechnego nie regulują procedury ich dokonywania<sup>6</sup>. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 listopada 1993 r.<sup>7</sup> podkreślił jednak, że obywatel ma prawo do tego, aby jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury i w określonych przez prawo formach.

Celem niniejszego artykułu jest analiza prawa jednostki do bycia wysłuchanym, w kontekście zarówno jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego,

<sup>1</sup> K.M. Ziemiński, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 28.

<sup>2</sup> K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

<sup>3</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 13–14.

<sup>4</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, t. 39, s. 43.

<sup>5</sup> T. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4, s. 47.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 29 marca 2001 r., II SA 3404/00, „Prawo Pracy” 2001, nr 7–8, poz. 76.

<sup>7</sup> III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.

jak i podejmowanych przez organ administracji publicznej czynności materialno-technicznych wpływających na sytuację prawną jednostki w stopniu zbliżonym do decyzji administracyjnej. Prawo jednostki do bycia wysłuchanym, co prawda, odnoszone jest głównie do sytuacji procesowej strony postępowania administracyjnego, jednak w ograniczonym zakresie powinno być ono również stosowane w zakresie czynności materialno-technicznych – takich, które zmieniają sytuację prawną jednostki. Jednostka powinna mieć zagwarantowaną choćby minimalną ochronę procesową w sytuacji dokonywania przez organy administracyjne czynności materialno-technicznych bezpośrednio wpływających na jej sytuację prawną.

### Forma prawna odmowy dokonania czynności materialno-technicznych przez organ administracji publicznej oraz istota prawa jednostki do bycia wysłuchanym

W obecnym ustawodawstwie prawa administracyjnego działania organów administracyjnych związane z niektórymi uprawnieniami bądź obowiązkami mogą mieć albo formę czynności materialno-technicznej, albo formę decyzji administracyjnej – w zależności od pozytywnego lub negatywnego „rozstrzygnięcia sprawy”. Jeżeli organ administracyjny „pozytywnie rozstrzyga sprawę”, to dokonuje czynności materialno-technicznej, natomiast w sytuacji gdy rozstrzyga ją negatywnie, wówczas wydaje decyzję administracyjną odmawiającą przyznania określonego uprawnienia. Zdaniem M. Wilbrandt-Gotowicz w takich przypadkach występuje hybrydowość w zakresie formy rozstrzygnięcia. Jej zdaniem hybrydowość dotycząca sposobu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej obejmuje występowanie kompleksów proceduralnych o mieszanym (hybrydowym) charakterze, których jednym z elementów może być postępowanie jurysdykcyjne, a decyzja administracyjna stanowi formę alternatywną np. względem czynności materialno-technicznej<sup>8</sup>. Natomiast według M. Jaśkowskiej termin „postępowanie hybrydowe” może być traktowany również jako „współstosowanie przy załatwieniu sprawy zarówno norm postępowania o charakterze uproszczonym, kończącego się czynnością materialno-techniczną, jak i norm postępowania administracyjnego w znaczeniu wąskim, gwarantującego odpowiedni standard stosowania prawa i kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej”<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, *Hybrydowość postępowania administracyjnego – nowy standard proceduralny?*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Durniewska, A. Rabięga-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019, s. 423. Szerzej: eadem, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, s. 99–103.

<sup>9</sup> M. Jaśkowska, *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga*

Konieczność wydania decyzji administracyjnej odmownej w przypadku odmowy dokonania czynności materialno-technicznej (nawet bez wyraźnej podstawy prawnej określonej w ustawie) podkreślały także sądy administracyjne. Jak zauważa się w judykaturze, odmowa dokonania czynności materialno-technicznej powinna być dokonana w drodze decyzji, ponieważ jest to negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, o której załatwienie wnosi strona mająca w tym interes prawny<sup>10</sup>. Skoro postępowanie może skończyć się albo czynnością materialno-techniczną, jaką jest wydanie dowodu osobistego, albo decyzją administracyjną o odmowie wydania dowodu, to uzasadniony jest pogląd, że skarżącemu przysługują dwa alternatywne sposoby wyczerpania środków odwoławczych w przypadku bezczynności organu w tego rodzaju sprawach<sup>11</sup>.

Z ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny<sup>12</sup> wynika, że hybrydowość w zakresie rozstrzygnięcia występuje w przypadku przyznawania Karty Dużej Rodziny. Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.o.k.d.r. przyznanie Karty nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Samo jej wydanie – zgodnie z wolą prawodawcy – następuje zatem w formie czynności materialno-technicznej. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 4 u.o.k.d.r. odmowa przyznania Karty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Dopiero odmowa jej wydania następuje w formie decyzji, w której organ administracji publicznej musi wskazać przyczyny tej odmowy.

W przypadku odmowy wydania Karty Dużej Rodziny organ zobowiązany jest do otworzenia drogi jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a w konsekwencji do wydania decyzji administracyjnej – formy prawnej działania administracji publicznej najbardziej korzystnej z punktu widzenia ochrony praw jednostki. Jak słusznie zauważa K. Sobieralski, o swoistej wyższości decyzji administracyjnych nad innymi prawnymi formami działania administracji świadczy fakt, że czynności organu w tej formie prawnej poddane są sformalizowanym wymogom procesowym, zapewniającym jednostce szereg instrumentów prawnych służących obronie jej praw<sup>13</sup>. Normy regulujące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne (przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>14</sup>) stanowią bowiem zbiór narzędzi procesowych, które mają służyć przede wszystkim ochronie obywatela w przypadku władczej ingerencji

---

*jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. A. Zwara, Warszawa 2018, s. 220.

<sup>10</sup> Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 22 maja 2015 r., I OSK 2912/13, LEX nr 1773696; wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2014 r., I OSK 542/13, LEX nr 1798154.

<sup>11</sup> Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2009 r., II OSK 230/09, LEX nr 557314.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1348 ze zm.), dalej: u.o.k.d.r.

<sup>13</sup> K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej*, Wrocław 2019, s. 136.

<sup>14</sup> T.j. 2020, poz. 256 ze zm., dalej: k.p.a.

w jego sytuację prawną. Jak podkreśla J. Zimmermann, normy postępowania dają mu gwarancje procesowe, w tym gwarancje respektowania jako standardu minimalnego prawa do wysłuchania w sytuacji, w jakiej administracja publiczna, dysponując władztwem, działa jednostronnie. Nie chodzi tu o to, aby dany podmiot „wygrał” jakiś spór z drugim podmiotem, lecz żeby pokazał swoją rację albo się obronił przed indywidualną karą. Chodzi o zapobieżenie i obronę przed zbyt swobodnym używaniem władztwa przez organy administracyjne oraz o nadanie temu władztwu, które jest naturalnym przymiotem administracji publicznej, kierunków transparentnych, jasno zarysowanych i możliwych do ewentualnego zakwestionowania w oparciu o jasne kryteria<sup>15</sup>.

W tym zakresie – w przypadku utworzenia drogi administracyjnej – w pełni realizowana jest zasada prawa jednostki do bycia wysłuchanym. Jak podkreśla Z. Czeszejko-Sochacki, prawo do wysłuchania strony jest związane z prawem do obrony i rozumiane jest szeroko jako prawo polegające na tym, aby uczestnicy postępowania mieli możliwość przedstawienia swojej racji organowi prowadzącemu postępowanie, a ten z kolei powinien mieć obowiązek te racje rozważyć<sup>16</sup>. Prawo do wysłuchania ujmowane jako zasada prawa związane jest z umożliwieniem stronie czynnego udziału w postępowaniu, nie tylko przez ustne lub pisemne złożenie wyjaśnień, lecz także przez możliwość przedstawienia dowodów<sup>17</sup>. Wprawdzie nie zostało ono wyrażone w Konstytucji RP, ale jest powszechnie uznawane za składową prawa do sądu<sup>18</sup>.

B. Adamiak podkreśla powiązanie prawa do bycia wysłuchanym z prawem jednostki do utworzenia drogi postępowania administracyjnego. Jej zdaniem z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzane są dwie zasady o kapitalnym znaczeniu dla ukształtowania praw jednostki wobec organów wykonujących administrację publiczną, a tym samym dla wykładni przepisów administracyjnego prawa materialnego i przepisów administracyjnego prawa procesowego. Są to zasada prawa do procesu oraz zasada prawa do sądu. Dla ukształtowania praw jednostki na drodze administracyjnej podstawowe znaczenie ma zasada prawa do procesu, której istota polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu, z zagwarantowaniem prawa do wysłuchania i czynnego udziału w ustaleniu stanu faktycznego. Prawo do obrony interesu prawnego jednostki na drodze postępowania unormowanego przepisami prawa procesowego

<sup>15</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 28–29.

<sup>16</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 100.

<sup>17</sup> J. Chlebny, *Europejskie standardy procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005, s. 19–20.

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14.

jest podstawową wartością demokratycznego państwa prawnego, co musi być uwzględniane przy wykładni norm prawa materialnego w zakresie ich władczej konkretyzacji. Jest to podstawowe założenie wykładni norm prawa materialnego nieregulujących formy działania organu wykonującego administrację publiczną<sup>19</sup>.

Podstawy prawne prawa jednostki do bycia wysłuchanym istnieją także w uregulowaniach prawa europejskiego. Prawo do dobrej administracji, zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a Karty Praw Podstawowych UE<sup>20</sup>, obejmuje prawo do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na sytuację ich adresata. Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej<sup>21</sup> łączy prawo do bycia wysłuchanym z prawem do obrony. Z art. 16 KDPA wynika, że urzędnik zapewnia przestrzeganie prawa do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do podjęcia decyzji. Strona ma prawo przed podjęciem decyzji przedstawić swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia<sup>22</sup>.

### Stosowanie zasady prawa do bycia wysłuchanym w zakresie czynności materialno-technicznych podejmowanych przez organy administracji publicznej

Prawo do bycia wysłuchanym stanowi konstytucyjny oraz unijny standard procesowy, dzięki któremu jednostka ma zagwarantowany szereg narzędzi proceduralnych, z których może skorzystać na każdym etapie prowadzonego postępowania administracyjnego. Standard taki należałoby także odnieść w ograniczonym zakresie do dokonywanych przez organ administracji publicznej czynności materialno-technicznych. Należy zauważyć, że w przypadku chociażby przyznawania Karty Dużej Rodziny wnioskodawca pozbawiony jest jakichkolwiek narzędzi procesowych, które dawałyby mu realną ochronę na etapie wydawania Karty.

Prawo do bycia wysłuchanym w zakresie stosowania przez organ administracji publicznej czynności materialno-technicznych powinno obejmować przynajmniej minimalną ochronę procesową jednostki. Nie jest konieczne wprowadza-

<sup>19</sup> B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 16.

<sup>20</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202/1, 2016), dalej: KPP.

<sup>21</sup> Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.Urz. UE C 285/3, 2011), dalej: KDPA.

<sup>22</sup> J. Chlebny, *Prawo do bycia wysłuchanym*, [w:] *System Administracyjnego Prawa Procesowego*, t. 2, cz. 2: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 221.

nie rozbudowanej procedury regulującej podejmowanie czynności materialno-technicznych, a jedynie zagwarantowanie jednostce uproszczonych narzędzi proceduralnych, dzięki którym będzie miała możliwość ograniczonego czynnego udziału w czynnościach organu administracji publicznej. Należy podkreślić, że zasada czynnego udziału w pełnym zakresie gwarantowana jest tylko na etapie postępowania administracyjnego (art. 10 k.p.a.). W Kodeksie postępowania administracyjnego zawarto szereg przepisów szczegółowych, do których zastosowanie ma zasada czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania. Tytułem przykładu można wymienić: 1) obowiązek zawiadomienia wszystkich stron postępowania o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.); 2) prawo wglądu w akta sprawy oraz sporządzania z nich notatek (art. 73 i n. k.p.a.); 3) prawo do zgłaszania wniosków dowodowych (np. art. 78 k.p.a.); obowiązek zawiadamiania o planowanym terminie oraz miejscu przeprowadzania dowodów (art. 79 § 1 k.p.a.); 4) tzw. prawo ostatniego słowa, czyli umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego przed wydaniem rozstrzygnięcia (art. 81 k.p.a.); 5) obowiązek wznowienia postępowania, gdy strona bez swojej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.)<sup>23</sup>. W ramach podejmowania czynności materialno-technicznych udział jednostki powinien mieć charakter podstawowy i uwzględniać poziom skomplikowania „załatwianej sprawy”.

W związku z działaniami organu administracyjnego jednostka powinna mieć prawo do informacji o brakach formalnych oraz do informacji o niekompletności złożonych dokumentów w ramach złożonego wniosku. Organ administracji publicznej ma obowiązek zawiadomienia wnioskodawcy co do prawidłowości złożonego przez jednostkę wniosku w zakresie danych osobowych, podania wszystkich wymaganych przepisami prawa informacji faktycznych. Jak zauważa W. Taras, informacja udzielana obywatelom przez organy jest przekazaniem wiedzy organu (tj. podmiotu sprawującego funkcję organu bądź pracownika urzędu tego organu), dotyczącej określonego stanu faktycznego, stanu prawnego lub wynikających z nich konsekwencji prawnych<sup>24</sup>.

Prawo do bycia wysłuchanym obejmuje również możliwość wypowiedzenia się, w tym złożenia wyjaśnień w przypadku zaistnienia wątpliwości po stronie organu administracji publicznej w zakresie złożonego przez jednostkę wniosku. W przypadku pojawienia się jakichkolwiek wątpliwości organ administracji publicznej powinien zwrócić się do wnioskodawcy o pisemne wyjaśnienie kwe-

<sup>23</sup> K. Grzymkowski, *Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach*, [w:] *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017, s. 92 i n.

<sup>24</sup> W. Taras, *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 1, s. 67.

stionowanych okoliczności faktycznych. Wydawanie od razu decyzji odmownej w takim przypadku niepotrzebnie przedłużałoby przyznawanie określonego uprawnienia. Jednostka, co prawda, miałaby możliwość skorzystania ze środków odwoławczych, ale swoje wyjaśnienia co do złożonego wniosku mogłaby przedstawić dopiero na etapie postępowania przed organem wyższej instancji. Taką możliwość wnioskodawca powinien mieć już na etapie podejmowania czynności materialno-technicznych.

Prawo do bycia wysłuchanym także wnioskodawcy daje możliwość uzyskania informacji od organu administracji publicznej o kompletności złożonego wniosku. Często przepisy prawa administracyjnego wymagają od wnioskodawcy złożenia szeregu dokumentów, które mają potwierdzić jego sytuację prawną i faktyczną. Od ich kompletności zależy, czy sprawa zostanie „rozstrzygnięta” pozytywnie czy też negatywnie. W przypadku przyznawania Karty Dużej Rodziny zakres takich dokumentów reguluje art. 10 ust. 4 i 4a u.o.k.d.r.

Jednostka, wobec której organ administracji publicznej podjął czynność materialno-techniczną, może zaskarżyć tę czynność do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>25</sup>). Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na niebędące decyzjami ani postanowieniami akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa<sup>26</sup>. Za akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., uznaje się te, które: 1) w rozumieniu przepisów prawa materialnego i procesowego nie są decyzją lub postanowieniem; 2) mają charakter indywidualny, co wynika z określenia ich przedmiotu, a mianowicie uprawnień lub obowiązków, których dotyczą; 3) podejmowane są na podstawie przepisów prawa, które nie wymagają ich autorytatywnej konkretyzacji, a jedynie potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, co oznacza również, że stanowią one przejaw wiedzy organu wykonującego administrację publiczną; 4) są podejmowane w zakresie administracji publicznej, charakteryzują się m.in. jednostronnością działania; 5) są podejmowane przez podmiot wykonujący administrację publiczną<sup>27</sup>.

Jak słusznie podkreśla B. Adamiak, przyznanie możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na innego rodzaju akty i czynności organów administracji publicznej nie eliminuje negatywnych skutków pozbawienia praw procesowych

<sup>25</sup> T.j. Dz. U. 2019, poz. 2325, dalej: p.p.s.a.

<sup>26</sup> Uchwała NSA z dnia 16 grudnia 2013 r., II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 88.

<sup>27</sup> B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 18–19.



gwarantowanych na drodze administracyjnej ze względu na to, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym rozpoznanie skargi następuje na podstawie akt sprawy, a dopuszczalnym dowodem jest tylko dowód z dokumentów. Brak uregulowanego prawem procesu wydawania aktów lub czynności ogranicza zatem możliwość skutecznego kwestionowania na drodze sądowej prawidłowości ich wydania<sup>28</sup>. Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 marca 2001 r., w którym podkreślił, że – mimo objęcia czynności materialno-technicznych zakresem swojej kognicji – dostrzega odmienności w zakresie kontroli tego typu działań w porównaniu z decyzjami administracyjnymi, decyzje wydane są bowiem w sformalizowanym postępowaniu, regulowanym Kodeksem postępowania administracyjnego. Kodeks ten przewiduje liczne uprawnienia procesowe strony, a zadaniem sądu jest kontrola przestrzegania tych przyznanych gwarancji. Dużo węższe są możliwości badania legalności działania organu w zakresie realizacji czynności materialno-technicznych. Mają one charakter niesformalizowany, gdyż akty prawa powszechnego nie regulują procedury ich dokonywania<sup>29</sup>.

Prawo jednostki do bycia wysłuchanym w przypadku podejmowania czynności materialno-technicznych powinno być jednak zagwarantowane już na etapie działania organu administracyjnego, a nie dopiero na etapie sądowej kontroli administracji publicznej. Minimalne standardy ochrony procesowej wnioskodawcy powinny być realizowane na etapie podejmowania działań przez administrację publiczną. To organy administracyjne powinny dążyć do merytorycznego „załatwienia” spraw poprzez efektywne wykonywanie swoich zadań powierzonych im przez ustawodawcę. Kwestionowanie czynności materialno-technicznych na drodze sądowej powinno być dla obywatela narzędziem procesowym, z którego będzie mógł skorzystać w przypadku braku możliwości wykorzystania innych instytucji procesowych (na etapie działania organów administracji publicznej).

## Zakończenie

Prawo do bycia wysłuchanym w pełnym zakresie powinno być stosowane w ramach prowadzonego przez organ administracji publicznej jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na każdym jego etapie. Ten standard proceduralny powinien być w podstawowym zakresie przeniesiony także na etap podejmowania przez organy administracyjne czynności materialno-technicznych.

<sup>28</sup> Eadem, *Zagadnienie domniemania formy...*, s. 19.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 29 marca 2001 r., II SA 3404/00, „Prawo Pracy” 2001, nr 7–8, poz. 76.

Należy podkreślić, że prawo jednostki do bycia wysłuchanym stanowi standard działania organów administracji publicznej w niektórych krajach europejskich nie tylko w przypadku wydawania decyzji administracyjnych. Jak zauważa G. Krawiec, są też kraje, które prawo do wysłuchania traktują jako element szerszego procesu komunikacji między uczestnikami postępowania a organem administracji publicznej. Komunikacja taka może następować zarówno w formie pisemnej, jak i w formie ustnej (np. Finlandia)<sup>30</sup>. Konieczne jest wprowadzenie takiego standardu do unormowań w polskim ustawodawstwie. Należy postulować wprowadzenie kilku reguł, które będą gwarantować jednostce realizację konstytucyjnego i europejskiego standardu działań organów administracji publicznej – prawa do bycia wysłuchanym przez organy administracji publicznej przy dokonywaniu przez te organy czynności materialno-technicznych.

Po pierwsze, w razie niekompletności złożonego wniosku bądź innych wątpliwości związanych z treścią wniosku organ administracji publicznej powinien mieć obowiązek pisemnego zwrócenia się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku w odpowiednim terminie (co najmniej 7-dniowym) pod rygorem wydania decyzji odmownej. Po drugie, organ administracji powinien być zobowiązany do poinformowania wnioskodawcy, że w przypadku niedokonania czynności uzupełnienia dokumentów przez wnioskodawcę organ administracji publicznej wyda decyzję odmowną. Po trzecie, w przypadku znacznej ilości wymaganych dokumentów, które zobowiązany jest złożyć wnioskodawca, konieczne jest, aby organ administracji publicznej miał obowiązek potwierdzenia przyjęcia i kompletności złożonego wniosku.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2.
- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Chlebny J., *Europejskie standardy procedury administracyjnej i sądowniczej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Chlebny J., *Prawo do bycia wysłuchanym*, [w:] *System Administracyjnego Prawa Procesowego*, t. 2, cz. 2: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018.

<sup>30</sup> G. Krawiec, *Europejskie standardy związane z przebiegiem postępowania administracyjnego*, „Roczniki Administracji i Prawa: Teoria i Praktyka” 2011, t. 11, s. 72.

- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Grzymkowski K., *Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach*, [w:] *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017.
- Jaśkowska M., *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. A. Zwara, Warszawa 2018.
- Kmieciak Z., *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, t. 39.
- Krawiec G., *Europejskie standardy związane z przebiegiem postępowania administracyjnego*, „Roczniki Administracji i Prawa: Teoria i Praktyka” 2011, t. 11.
- Lipowicz T., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przelomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.4.4>.
- Sobieralski K., *Rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej*, Wrocław 2019.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Taras W., *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 1.
- Wilbrandt-Gotowicz W., *Hybrydowość postępowania administracyjnego – nowy standard proceduralny?*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, A. Rąbiega-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019.
- Wilbrandt-Gotowicz W., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017.
- Ziemski K.M., *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

**Abstract:** The right of the individual to be heard is a principle that relates to both the right to a fair trial and the right to a trial. The adjudicating entity is required, regardless of whether it is a court or a public administration body, to enable the active participation of the entity in the proceedings. The right of an individual to be heard in the context of administrative law relates mainly to the procedural situation of a party to administrative proceedings. In jurisdictional administrative proceedings, a party is guaranteed a number of procedural tools to protect its rights. First of all, the party has the opportunity to actively participate in the ongoing administrative process. Provisions of administrative procedural law allow for the submission of evidence applications, explanations, participation in the taking of evidence, as well as access to the files of a pending administrative case. The right of the individual to be heard to a limited extent should also apply to material and technical activities. An individual should be guaranteed at least minimal procedural protection in a situation where administrative bodies perform material and technical activities directly affecting their legal situation.

**Keywords:** right of the individual to be heard; material and technical activities; administrative proceedings; administrative process

**Abstrakt:** Prawo jednostki do bycia wysłuchanym to zasada odnosząca się zarówno do prawa do sądu, jak i do prawa do procesu. Wymaga się od podmiotu orzekającego, bez względu na to, czy jest to sąd czy też organ administracji publicznej, aby umożliwił czynny udział jednostce w prowadzonym postępowaniu. Prawo jednostki do bycia wysłuchanym w kontekście prawa administracyjnego odnosi się głównie do sytuacji procesowej strony postępowania administracyjnego. W jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym strona ma zagwarantowany szereg narzędzi procesowych, które służą ochronie jej praw. Przede wszystkim strona ma możliwość czynnego udziału w toczącym się procesie administracyjnym. Przepisy procesowego prawa administracyjnego dają możliwość składania wniosków dowodowych, wyjaśnień, uczestnictwa w przeprowadzaniu dowodów, a także wglądu w akta prowadzonej sprawy administracyjnej. Prawo jednostki do bycia wysłuchanym w ograniczonym zakresie powinno być stosowane także w zakresie czynności materialno-technicznych. Jednostka powinna mieć zagwarantowaną chociażby minimalną ochronę procesową w sytuacji dokonywania przez organy administracyjne czynności materialno-technicznych bezpośrednio wpływających na jej sytuację prawną.

**Słowa kluczowe:** prawo jednostki do bycia wysłuchanym; czynności materialno-techniczne; postępowanie administracyjne; proces administracyjny