

nr 3/2018

ISSN 2544-9958



WSP

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości
im. Księcia Kazimierza Kujawskiego
w Inowrocławiu

PRZEDSIĘBIORSTWO I PRAWO

RADA NAUKOWA

Przewodniczący – **Bogusław SYGIT**
Członkowie: Bożena GRONOWSKA, Brunon HOŁYST, Jerzy JAMIOŁKOWSKI, Przemysław JUCHACZ, Wiesław JUCHACZ, Jerzy KASPRZAK, Marta LANG, Tomasz NIKLAS, Mieczysław OLIWA, Lech K. PAPRZYCKI, Mariusz PARADOWSKI, Emil W. PŁYWACZEWSKI, Wiesław POMORSKI, Wojciech RADECKI, Karol ŚLIWKA, Andrzej WAŻNY

REDAKCJA

Redaktor Naczelny – **Wojciech KOTOWSKI**
Z-ca Redaktora Naczelnego – Tomasz NIKLAS
Sekretarz Redakcji – Anna BOGDANOWICZ

WYDAJE
WYŻSZA SZKOŁA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI im. KSIĘCIA KAZIMIERZA KUJAWSKIEGO
Adres Redakcji:
88-100 Inowrocław, ul. Kielbasiewicza 7,
Tel. 531 055 026
e-mail: marketing@wsp-inow.pl

Skład
Maciej ŚWIĘTEK

Projekt okładki, druk i dystrybucja:
Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu
27-600 Sandomierz, ul. Zeromskiego 4
tel. 15 644 04 00, fax. 15 832 77 87
e-mail: marketing@wds.com.pl
www.wds.pl

ISSN 2544-9958 nakład 500 egz.

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa

Spis treści
Table of contents

prof. zw. dr hab. Andrzej Bałandynowicz, Katedra Pedagogiki Pokoju i Probacji, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie	
Paradygmat technokratyczny lub paradygmat humanistyczny źródłem koncepcji człowieka oraz substancjonalność państwa i prawa	4
<i>The technocratic paradigm or the humanistic paradigm as a source of human conception and the state and law's substantivity</i>	44
dr Anna Wolska-Bagińska, prokurator Prokuratury Rejonowej w Gdyni, Łukasz Bagiński, adwokat, członek Pomorskiej Izby Adwokackiej w Gdańsku	
Rejestr Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym	45
<i>Sex Offender Registry</i>	55
dr Piotr Piszczek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego	
Zasada czynnego udziału stron w Kodeksie postępowania admini- stracyjnego oraz Ordynacji podatkowej w świetle poglądów dok- tryny i orzecznictwa	56
<i>Comments on the principle of active participation of the parties in The Code of Administrative Procedure and the Tax Code in the light of doctrinal and juridical views</i>	124

Andrzej Baładynowicz

Paradygmat technokratyczny lub paradygmat humanistyczny źródłem koncepcji człowieka oraz substancjonalność państwa i prawa

Streszczenie

Doniosłą kwestią w realizacji dialogu wszechświatowego jest przyjęcie konieczności przestrzegania fundamentalnej reguły w przed-aksjologicznym myśleniu, że nie może on pomijać, iż spotkanie i zgoda, może mieć miejsce gdy dialog przebiegać będzie między wiarą, rozumem i nauką. Należy unieść się poza sceptycyzmem krytycznego myślenia naukowego i docenić obok empiryzmu inną wiedzę w postaci: filozofii, teologii i samej wiary religijnej. Rozum nie powinien atakować wiary, a ta ostatnia nie powinna eliminować rozumu w poznawaniu tajemnicy ludzkiej natury i świata organicznego i nieorganicznego. Wspólnotowość międzyludzka wzbogaca się, przyswajając różne kody, języki i symbole interpretujące złożoność i probabilistyczność rzeczywistości. Człowiek staje się mądrzejszy dzięki temu dialogowi, otwierającemu nowe horyzonty przed myślą i poszerzającym możliwości rozumu. Modalność ontologiczna przynależna dla ducha, a nie ciała, pozwala wykraczać poza intelekt i dzięki temu człowiek jest w stanie przyswajać i realizować w codzienności wybory zachowań będące przejawem miłości dla prawdy. Z udziałem dialogu, osoba zauważa swoje miejsce we wszechświecie i poprzez otwieranie się wobec innych, sama uczy się ich akceptować poprzez przyswajanie odrębnych sposobów bycia, myślenia i wyrażania się.

Słowa kluczowe

Paradygmat technokratyczny, paradygmat humanistyczny, ekologia ludzka, dobro wspólne, jakość życia, edukacja ekonomiczna, kultura lokalna, ekologia integralna, zasada podporządkowania własności prywatnej, prewencja na rzecz ekologii życia.

1. Wprowadzenie

Wśród najbardziej zaniedbanych i źle traktowanych bytów znajduje się nasza uciskana i zdewastowana ziemia, pomimo iż nasze własne ciało zbu-

dowane jest z pierwiastków planety, jej powietrze pozwala człowiekowi oddychać, a jej woda ożywia i odnawia każdego. Niezwykle postępy naukowe, najbardziej niesamowite osiągnięcia techniczne, najnowocześniejszy rozwój gospodarczy, jeśli nie łączą się z autentycznym postępem społecznym i moralnym, w ostatecznym rachunku zwracają się przeciw człowiekowi¹.

Samo ludzkie życie jest darem, które trzeba chronić przed różnymi formami degradacji i nie może ono ograniczać się do doraźnego używania i zużywania. Polityka społeczna i prawo dążyć powinno do zmian w stronę: przeobrażeń stylów życia, modeli produkcji i konsumpcji oraz zmian utrwalo-nych struktur władzy, na których organizuje się wspólnotowość. Rzeczywisty rozwój człowieka ma charakter moralny i pociąga za sobą poszanowanie pełne osoby ludzkiej, ukierunkowany na świat przyrody i branie pod uwagę natury każdego bytu oraz ich wzajemne powiązanie w uporządkowany system. Świat nie może być analizowany na drodze wyizolowanego jednego tylko aspektu, ponieważ ontologiczność przedmiotowa jest jedna i niepodzielna i obejmuje środowisko, życie, seksualność, rodzinę, relacje społeczne oraz inne aspekty².

2. Ekologia życia człowieka

Stworzenie jest zagrożone tam, gdzie ludzie sami określają siebie za ostateczną instancję, gdzie wszystko zależy od nich i konsumują z myślą o sobie. Marnotrawienie stworzenia zaczyna się tam, gdzie nie uznajemy nad sobą żadnej instancji, a widzimy jedynie samych siebie³.

Należy dążyć do rezygnacji z konsumpcji na rzecz poświęcenia, z chciwości do wielkoduszności, od marnotrawstwa do zdolności dzielenia się, do ascezy, która oznacza uczenie się dawania, a nie rezygnowania. Jest to sposób egzystencjalny polegający na przechodzeniu od jednostkowości ku obiektywizacji zjawiskowej, wyzwalającej rezygnację od strachu, chciwości uzależnień⁴.

Ekologia integralna zakłada nierozzerwalne scalenie osoby z otoczeniem zewnętrznym poprzez wykształcenie u jednostki doznawania i odczuwania sprawiedliwości, zaangażowania społecznego i pokoju wewnętrznego. Proces zbliżania się człowieka do natury wyzwala mechanizmy braterstwa i odczuwania piękna i tym samym minimalizują się postawy władcy, konsumenta, eksploatatora niezdolnego do postawienia ograniczeń swoim doraźnym

¹ H. Deilubac, *Medytacja o kościele*, Kraków 1997, s. 311.

² Platon, *Gorgiasz*, Warszawa 1991, s. 34.

³ J. Quiles, *Filozofia de la educaciòn personalista*, Buenos Aires 1981, s. 46.

⁴ P. Fonagy, M. Target, *Attachment and reflective function: Their pride in self-organization, Development and Psychopathology* 1997, no 9, s. 679.

interesom⁵. Świat to coś więcej niż problem do rozwiązania, jest radosną tajemnicą, którą podziwiać należy w zachwycie i tym samym ulegać transcendencji. Zmiana jest czymś pożądanym, ale budzi niepokój, kiedy prowadzi do degradacji jakości życia osoby, wspólnoty, kultury⁶.

Technologia powiązana z finansami, aspirująca do bycia jedynym rozwiązaniem problemów, w rzeczywistości nie jest w stanie dostrzec tajemnicy różnorodnych powiązań pomiędzy rzeczami i z tego względu rozwiązuje singularny problem, tworząc lawinę kolejnych.

Postęp technologiczny preferuje stan kultury odrzucenia, gdyż nie uwzględnia faktu istnienia naturalnych ekosystemów. I tak np. globalne ocieplenie ostatnich kilkudziesięciu lat jest skutkiem wysokiego stężenia gazów cieplarnianych w postaci dwutlenku węgla, metanu, tlenków azotu, emitowanych głównie z powodu działań człowieka. Ich koncentracja w atmosferze stanowi przeszkodę, aby ciepło promieni słonecznych odbitych od ziemi rozproszyło się w przestrzeni. Topnienie lodów polarnych i lodowców na obszarach górskich grozi poważnym niebezpieczeństwem uwalniania się metanu, a rozkład zamrożonej materii organicznej może jeszcze bardziej wzmocnić emisję dwutlenku węgla. Z kolei utrata lasów tropikalnych pogarsza sytuację, ponieważ przyczyniają się one do łagodzenia zmian klimatu. Zanieczyszczenie powodowane przez dwutlenek węgla zwiększa kwasowość oceanów i zagraża łańcuchowi pokarmowemu w środowisku morskim.

Niszczenie ekosystemów może być powstrzymane poprzez: zastępowanie paliw kopalnianych odnawialnymi źródłami energii w wyniku rozwoju technologii gromadzenia energii; inwestycje na rzecz technologii produkcji i transportu zwiększające ich energooszczędność oraz budowanie czy restrukturyzowanie budynków mieszkalnych, które przyczyniają się do zmniejszenia zużycia energii oraz surowców.

Istnieje zagrożenie wyczerpania zasobów naturalnych, a zwłaszcza wody pitnej. Niedostatek wody występuje szczególnie w Afryce, gdzie duża część mieszkańców nie ma dostępu do bezpiecznej wody pitnej lub cierpi z powodu suszy utrudniającej produkcję pożywienia. Ponadto dyzenteria i cholera związane ze stanem sanitarnym i niedostatecznymi zasobami wody, stanowią istotny czynnik zachorowalności i umieralności niemowląt. W wielu krajach rozwija się zjawisko prywatyzacji ujęć wodnych i tym samym woda staje się towarem, który jest podporządkowany prawom rynku.

W rzeczywistości dostęp do wody pitnej i bezpiecznej jest istotnym, fundamentalnym i powszechnym prawem człowieka, ponieważ determinuje przeży-

⁵ J. Bowlby, The making and breaking of affectional bonds: etiology and psychopathology in light of attachment theory, *British Journal of Psychiatry* 1977, no 130, s. 201–210.

⁶ M. Mikulincer, P. Shaver, D. Pereg, Attachment theory and affect regulation: the dynamic development and cognitive consequences of attachment-related strategies, *Motivation and Emotion* 2003, no 27, s. 72.

cie osób i z tego względu jest warunkiem korzystania z innych praw człowieka. Odmawiając dostępu ubogim mieszkańcom ziemi prawa do wody pitnej, odmawiamy im prawa do życia zakorzenionego w ich niezbywalnej godności.

Nastąpiło zatracenie różnorodności biologicznej ze względu na niekontrolowaną ingerencję człowieka. Wiele gatunków ptaków, owadów wyginęło na skutek stosowania w rolnictwie trujących pestycydów stworzonych przez technologię, pożytecznych dla rolnictwa, a ich wyginiecie trzeba zrekompenzować inną technologią, która pociągnie za sobą nowe szkodliwe efekty.

Poziom ingerencji człowieka często służy interesom środowisk finansowych i konsumpcjonizmowi i faktycznie sprawia, że środowisko staje się uboższe, a w tym samym czasie rozwój technologii i ofert konsumpcji nieustannie w sposób nieograniczony posuwa się naprzód. Tym samym łudzimy się, że można zastąpić piękno środowiska – niezastępowalne i niemożliwe do odzyskania, innym pięknem, stworzonym przez samego człowieka⁷.

Infrastruktura drogowa, nowe uprawy, ogrodzenia, zbiorniki wodne w miejsce uprzędnych wolnych terenów, dzielą ten obszar, w taki sposób, że populacja zwierząt nie może już migrować lub swobodnie się poruszać, co prowadzi nieuchronnie do wyginęcia wielu gatunków zwierząt. Należy podejmować starania zmierzające do stwarzania alternatywnych rozwiązań łagodzących skutki tych działań, takie jak: tworzenie korytarzy biologicznych, ochrona gatunków endemicznych, prewencja zanieczyszczenia mórz tropikalnych i subtropikalnych, w których żyją rafy koralowe, będące odpowiednikiem lasów łądu stałego, gdzie ulokowane jest ponad milion gatunków w tym ryb, krabów, mięczaków, gąbek, glonów. Zanieczyszczenia, które docierają do morza na skutek: wylesiania, monokultur rolnych, zrzutów przemysłowych i destrukcyjnych metod połowowych, zwłaszcza tych korzystających z cyjanku i dynamitu. Są one dodatkowo potęgowane przez wzrost temperatury oceanów.

Obserwuje się przesadny i niekontrolowany rozrost aglomeracji miejskich, w których egzystencja stała się koszmarem z powodu: zanieczyszczenia powietrza wynikającego z emisji toksycznych spalin, hałasu, problemów transportu i skażenia wizualnego. Ludzie w mieście przytłoczeni są coraz bardziej betonem, asfaltem, szkłem i metalami, pozbawieni fizycznego kontaktu z naturą⁸.

Obserwuje się proces prawdziwej degradacji społecznej, milczącego zerwania więzów integracji i jedności społecznej. Znakami ukazującymi zastój lub wręcz patologię integralnego rozwoju i jakości życia są: konsekwencje innowacji technologicznych dla rynku pracy, wykluczenie społeczne, nierówności w zakresie dostępności i zużycia energii oraz innych usług, podziały społeczne, wzrost przemocy, pojawienie się nowych form agresji społecznej,

⁷ E. Dupred, *Traktat o moralności*, PWN, Warszawa 1969, s. 111.

⁸ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994, s. 32.

handel środkami odurzającymi, narastające używanie narkotyków wśród młodych ludzi oraz utrata tożsamości.

Do tych niekorzystnych procesów doliczyć należy dynamikę mediów i świata cyfrowego, które stają się wszechobecne i nie sprzyjają rozwojowi samodzielnego myślenia i wielkodusznego miłowania. Istnieje tendencja do zastąpienia realnych interakcji osobowych i związanych z nimi wszystkimi wyzwaniami, przez pewien typ komunikacji za pośrednictwem internetu. Pozwala to na selekcjonowanie lub eliminowanie relacji według swobodnego indywidualnego uznania. W ten sposób rodzi się nowy rodzaj sztucznych emocji, które mają więcej wspólnego z urządzeniami i ekranami, niż z osobami i przyrodą⁹.

Degradacja środowiska i degradacja społeczeństwa wyrządzają szczególnie szkodę najsłabszym i najuboższym ludziom. Kwestie te są traktowane jako negatywny efekt uboczny i mają wydźwięk marginalny, gdyż nie dotyczą ośrodków władzy, ulokowanych z dala od ludzi uczestników tych procesów. Sprzyja to znieczulaniu sumień i ignorowaniu rzeczywistości poprzez stronnicze diagnozy. Trzeba wyraźnie zauważyć, że prawdziwe podejście ekologiczne zawsze powinno być podejściem społecznym uwzględniającym pierwiastek sprawiedliwości wspólnotowej.

Nierówność wpływa nie tylko na jednostki, ale także na całe kraje i zmusza do myślenia o etyce stosunków międzynarodowych. Na skutek braku równowagi handlowej oraz nieproporcjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych przez niektóre kraje celem zaspokojenia rynków jest spowodowanie lokalnych szkód: zanieczyszczenia ręką przy wydobyciu złota bądź dwutlenkiem siarki w kopalniach miedzi, eksport do krajów rozwijających się toksycznych odpadów stałych i ciekłych, zanieczyszczająca działalność firm poza własnym terytorium. Zazwyczaj kiedy wycofują się, pozostawiają wielkie szkody ludzkie i ekologiczne w postaci: bezrobocia, martwych wiosek, wyczerpania pewnych zasobów naturalnych, wylesienia, zubożenia lokalnego rolnictwa i zdewastowania środowiska przyrodniczego.

Podział na bogatych i biednych doprowadza do pojawienia się konstruktu świadomości społeczno-ludzkiej o zróżnicowanej odpowiedzialności. Trzeba przełamywać ten schemat myślowy i realizować praktykę zmiany bez barier politycznych i społecznych pozwalających na izolowanie wewnętrzne i tym samym eliminować globalizację obojętności. Niezbędne staje się stworzenie systemu normatywnego, zawierającego nienaruszalne ograniczenia i zapewniające ochronę ekosystemów, zanim nowe formy władzy pochodzące z paradygmatu technokratycznego doprowadzą do zniszczenia nie tylko polityki, ale również wolności i sprawiedliwości¹⁰.

⁹ O. Hoeffe, *Sprawiedliwość społeczna. Postawy krytycznej filozofii państwa i prawa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1999, s. 79.

¹⁰ A. Macintyre, *Etyka i polityka*, PWN, Warszawa 2009, s. 32.

Obserwuje się miękkość i kruchość reakcji polityki międzynarodowej w zakresie ochrony środowiska. Jest ona podporządkowana technologii i finansom, co dokumentują niepowodzenia światowych szczytów na ten temat. Koniecznym staje się przeciwstawianie interesom grup ekonomicznych w ingerencjach w odniesieniu do wykorzystywania zasobów naturalnych, gdyż one jedynie w sposób irracjonalny pustoszą źródła życia. Trzeba dopuszczać do świadomości powszechnej myśl generalną, że rzeczywistość świata jest ograniczona i nieodnawialna, stąd środowisko przyrodnicze pozostaje bezbronne wobec interesów ubóstwionego rynku, stających się absolutną regułą sprawczą¹¹.

Wobec wyczerpywania się niektórych zasobów przyrodniczych lobby ekonomiczne dąży do stworzenia korzystnego scenariusza dla nowych konfliktów wojennych, maskowanych szlachetnymi powodami. Zbrojne działania bowiem zawsze wywierają olbrzymie i niepowetowane szkody dla środowiska naturalnego, bogactwa kulturowego narodów oraz życia i zdrowia ludzi. Pomimo układów międzynarodowych zabraniających wojny chemicznej, bakteriologicznej i biologicznej w rozbudowanym sektorze technokratycznym trwają prace nad bronią jądrową i termojądrową, która jest w stanie naruszyć naturalną równowagę sił militarnych na świecie. Pomimo, iż człowiek stworzony jest do działania i odczuwania, wielkoduszności, solidarności i troski jako stanów reaktywności emocjonalnej, to świadomie z pozycji interesów wybiera zachowania promujące produkcyjno-konsumpcyjny styl życia. Jest to sposób, w jaki radzi sobie człowiek, aby móc pielęgnować wszystkie autodestrukcyjne wady; usiłując ich nie zauważać, walcząc, aby ich nie uznać, odkładając ważne decyzje, udając, że nic się nie wydarzyło. Odbyna się to w kontekście i w synergii rzeczywistości społeczno-wspólnotowej, eliminującej świadome myślenie o celu, sensie i jakości życia człowieka w wymiarze teleologicznym i eschatologicznym.

Prewencja na rzecz ekologii życia powinna uwzględniać: wiedzę naukową, etyczność działania, mądrość religijną wyrażającą się w specyficznym języku symbolów, bogactwo kulturowe narodów, ekspresję twórczą artykułowaną w sztuce i poezji oraz odwoływanie się do życia wewnętrznego i duchowości człowieka. Osoba jest podmiotem, a nie przedmiotem i jej przypisywana jest godność, określająca, że człowiek nie jest tylko czymś, lecz kimś. Tym samym jest ona zdolna poznawać siebie, pracować nad sobą, w sposób dobrowolny dawać siebie oraz tworzyć wspólnotę z innymi osobami. Ludzka egzystencja opiera się na trzech podstawowych relacjach ściśle ze sobą związanych: na religii ze stwórcą, ludźmi i ziemią¹². Te trzy interakcjonizmy uległy zerwaniu nie tylko zewnętrznie, ale również wewnętrznie

¹¹ M. Ossowska, Normy moralne. Próba systematyzacji, PWN, Warszawa 1985, s. 191.

¹² T. Kotarbiński, Medytacje o życiu godziwym, Wiedza Powszechna, Warszawa 1966, s. 70.

u ludzi. Harmonia i synergia między stwórcą, ludzkością i całym stworzeniem została zniszczona, ponieważ człowiek uznał swoją hegemonię i tym samym odmówił uznania siebie za ograniczone stworzenie. Ludziom daleko do jedni egzystencjalno-duchowej i tym samym dzisiaj z całą mocą ukazuje się to poprzez: wywoływanie wojen, różne formy przemocy i znęcania się, opuszczenia najsłabszych i niszczenie środowiska przyrodniczego. Bycie istotą autonomiczną, wolną i obdarzoną podmiotowością nie oznacza, aby człowiek przejawiał prawo do absolutnego panowania nad innymi bytami organicznymi i nieorganicznymi. Zważając na aksjomat kontekstu, równowagi i zasadności oraz reguły hermeneutycznego poznawania rzeczywistości, można co jedynie człowiekowi przyporządkować relacje odpowiedzialnej wzajemności z naturą. Wówczas jego rola powinna sprowadzać się do wzajemnej wymiany, współpracy, chronienia, strzeżenia, bronięcia, czuwania, a nigdy eksploatacji wywołującej po stronie natury stany degeneratywne¹³.

Stworzenia w ich własnym bycie, odzwierciedlają, indywidualnie na swój sposób, jakiś udział w addytywnej strukturze świata, co znamionuje konieczność uszanowania każdego stworzenia, aby unikać nieuporządkowanego wykorzystania rzeczy. Zaniechanie starań na rzecz pielęgnowania i zachowania właściwego interakcjonizmu z bliźnimi niszczy wspomnianą trajektorię egzystencjalną i doprowadza do podważenia sprawiedliwości i zagrożenia całego życia wspólnotowego. Wszystko jest ze sobą powiązane i że autentyczna troska o los człowieka i jego relacje z naturą jest nierozzerwalnie związana z wymiarem sprawiedliwości i braterstwa oraz wierności wobec innych¹⁴.

Pojedyncza istota znaczy więcej niż natura, gdyż jej przypisywana jest wartość i znaczenie. Natura traktowana jest jako system poznawczy, analizowany i zarządzany, podczas gdy stworzenia można zrozumieć tylko jako nieprzemijającą wartość. Powrót do natury nie może odbywać się kosztem wolności i odpowiedzialności człowieka, który jest częścią świata i ma obowiązek rozwijania swych umiejętności, aby go chronić i jednocześnie rozwijać swoje potencjały.

Cechą wyróżniającą człowieka, jest jego zdolność do refleksji, rozumowania, kreatywności, interpretacji, twórczości artystycznej, która ukazuje pewną powszechną wyjątkowość i wykracza poza dziedzinę filozoficzną i biologiczną. Dzięki niej uważamy osobę za podmiot, którego nigdy nie można redukować do kategorii przedmiotu. Także inne stworzenia, a zwłaszcza środowisko przyrodnicze, nie powinny być definiowane w kategoriach przedmiotowych, interesu bądź określonych korzyści. Tego rodzaju rozumowanie doprowadza do

¹³ M. Winiarski, *Opieka – pomoc – wsparcie społeczne jako wymiary działań humanitarnych*, *Ruch Pedagogiczny*, nr 3–4, s. 127.

¹⁴ J. Habermas, *Typy działania komunikacyjnego*, (w:) A. Jasińska-Kania, I. Nijkowski, J. Szacki, M. Ziolkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 2, Scholar, Warszawa 2006, s. 92.

spłaszczonych i niekorzystnych konsekwencji dla społeczeństwa. Wizja umacniająca arbitralność najsilniejszych doprowadza do ogromnych nierówności, niesprawiedliwości i przemocy wobec większości przedstawicieli rodzaju ludzkiego, ponieważ zasoby stają się własnością władzy, dominatorów i dysponentów kapitału¹⁵. W powszechnej reifikacji i postantropologii nie ma miejsca na ideały harmonii i zjednoczenia i tym samym sprawiedliwość, braterstwo i pokój stają się jedynie angelicznymi puryzmami.

Każda istota ma do spełnienia określone zadania i funkcje; żadna nie jest zbędna. Wyraża ona siebie i tym samym odsłania prawdę o świecie, próbując zdefiniować ową relacyjność w aspekcie transcendencji i integracji¹⁶. Owa perspektywa pozwala dopiero uchwycić różnorodność bytów w ich wielorakich związkach i tym samym wydobyć cechę niepowtarzalności i sakralności.

Stan scalenia i zjednoczenia ludzi na drodze braterstwa i pokoju wyraża proces ich asymilacji ze środowiskiem zewnętrznym. A tym samym pustynienie interakcjonizmu osobowego jest jednocześnie chorobą społeczną, która czyni istotne okaleczenia dla jednostki, jak i dla świata. Źródłem tego stanu są występujące ogromne nierówności społeczne, gdyż nadal akceptujemy fakt, że niektórzy są uważani za godniejszych od innych.

Warunkiem autentycznego poczucia wewnętrznego zjednoczenia z innymi bytami natury jest równoczesna czułość, współczucie i troska o człowieka¹⁷. Wszelkie okrucieństwo wobec jakiegokolwiek stworzenia jest sprzeczne z jego godnością i podmiotowością. Pokój, sprawiedliwość i ochrona stworzenia to trzy kwestie ściśle ze sobą związane, których nie można od siebie oddzielić w taki sposób, by były traktowane indywidualnie, gdyż mogłoby to grozić popadaniem w redukcjonizm.

Zasada podporządkowania własności prywatnej powszechnemu przeznaczeniu dóbr jest uniwersalnym prawem jej użytkowania oraz regułą generatywną dla zachowań społecznych i etycznych. Hegemonia władztwa ekonomicznego, rewolucja cyfrowa, robotyka, biotechnologia i nanotechnologia, kreują współcześnie prymat paradygmatu technokratycznego. Umożliwia on, tym którzy posiadają wiedzę, a nade wszystko władzę ekonomiczną, aby ją wyzyskiwać poprzez niezwykle panowanie nad całym rodzajem ludzkim i światem. Straszliwie groźne jest to, że jego dysponentem jest mała cześć ludzkości. Postęp naukowo-techniczny najczęściej kojarzony jest ze zwiększaniem bezpieczeństwa, pożytkiem społecznym, dobrobytem i realizacją pełni wartości. Faktem jest, że człowiek nie został wychowany tak, by

¹⁵ M. Friedman, *Polityka i tyrania*, Wydawnictwo Heuros, Łódź 1993, s. 52.

¹⁶ W. Misztal, *Lokalny dialog obywatelski*, Wydawnictwo CPS Dialog, Warszawa 2008, s. 14–20.

¹⁷ A. Miszańska, *Moralność a demokracja – uwagi o stylu moralnym współczesnego społeczeństwa polskiego*, (w:) J. Mariański (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2002, s. 170.

umiał się posługiwać swoimi zasobami i potencjałami ku pożytkowi, gdyż wzrost technologiczny nie przekładał się na rozwój istoty ludzkiej w odniesieniu do odpowiedzialności, sumienia i świata wartości¹⁸. Osoba będzie patologicznie używała swoich zdolności rozwojowych, kiedy one nie są podporządkowane obowiązującym normom regulującym wolność, a jedynie pozornie koniecznym normom pożytku i porządku egzystencjalnego. W tym klimacie istota ludzka nie jest w pełni autonomiczna; jej wolność ulega wypaczeniu, gdyż podlega sterowaniu zewnętrznemu ze strony doraźnych potrzeb, egoistycznych korzyści i uzyskania dominacji na drodze brutalnej przemocy. Podstawowy problem sprowadza się do głębokiego afirmowania sposobu realizacji jednolitego i jednowymiarowego paradygmatu technokratycznego przez jednostkę. Ingerencja człowieka w przyrodę zawsze miała miejsce, ale był to proces dostosowywania się do możliwości, jakie dają same rzeczy. Było to przyjmowanie tego, co oferowała sama rzeczywistość naturalna przy zachowaniu wymiany i katalaksji w celu uzyskiwania stanów emergentnych. Natomiast aktualnie podmiotowość osoby sprowadza się do aktywności naukowej w celu opanowania techniki pozwalającej osiągać posiadanie, dominację i przekształcanie rzeczy na zewnątrz¹⁹. Liczy się wydobywanie z rzeczy wszystkiego co możliwe, przez zawłaszczenie wynikające z ignorancji o samej jej naturze. Stąd wynika aktualna sytuacja, że człowiek i rzeczy przestały ze sobą współistnieć w symbiozie, a przeszły do wzajemnej konfrontacji. Zjawisko to prowadzi prostą drogą do nieskończonego i nieograniczonego wzrostu, będącego pochwałą wyznawców paradygmatu technokratycznego. Zakłada ono fałszywe i mylne przekonanie o ciągłej i nieograniczonej dostępności do dóbr naturalnych, co z kolei nakręca dynamikę eksploatacji do ostatecznych granic bez racjonalnych i realistycznych diagnoz w tym zakresie. Chodzi o błędnie artykułowaną tezę, że w przyrodzie istnieje nieskończona ilość energii i zasobów do wykorzystania i że technologia pozwala na ich szybkie odtworzenie oraz naprawienie negatywnych skutków niekontrolowanej eksploatacji. Tendencja ta dowodzi, iż współczesna nauka często preferuje rozwiązania instrumentalne i konsumpcjonistyczne o wyraźnym zabarwieniu egoistycznego typu życia społecznego, jaki ma zamiar rozwijać²⁰.

W technice nie chodzi ostatecznie ani o pożytek, ani o dobrobyt, chodzi tylko o władzę i o skrajne panowanie w nowej rzeczywistości społeczno-prawnej. Dąży się do zawładnięcia natury i ludzkiego istnienia, a w ten sposób pomniejsza się możliwość wolności wyborów i przestrzeni do kreowania alternatywnych i aplastycznych zachowań człowieka.

Paradygmat technokratyczny dąży do rozbudowy rynku jako obszaru skupiającego intensyfikację działań egzystencjalnych ukierunkowanych na

¹⁸ A. Foucault, *Filozofia, historia, polityka. Wybór pism*, PWN, Warszawa 2000, s. 17.

¹⁹ Ch. Taylor, *Etyka autentyczności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002, s. 79.

²⁰ R. Guardini, *Koniec czasów nowożytnych*, PWN, Warszawa 2007, s. 53.

maksymalizację zysku. Trzeba jednak pamiętać, że on nie zapewnia integralnego rozwoju ludzkiego oraz nie gwarantuje integracji wspólnotowej²¹.

Specjalizacja, jako cecha właściwa dla nowoczesnej technologii, wytwarza stan fragmentaryzacji wiedzy, który osiąga konkretne zastosowania, ale bardzo często prowadzi nieuchronnie do wadliwego postrzegania całości, w aspekcie aksjonormatywności kontekstu, synergii i zasadności. Ztraca się sens całości, powiązania istniejące pomiędzy różnymi bytami i szerszą perspektywą. Nauka, która pretenduje do rozwiązywania istotnych problemów społecznych, powinna uwzględniać wiedzę interdyscyplinarną pochodzącą z wielu obszarów poznawczych łącznie z filozofią i etyką. Należy wytworzyć inne spojrzenie, myślenie, program powszechnej edukacji oraz nową jedność polityki, a także styl życia i duchowość, które sprzyjałyby kreowaniu nowej jakości obiektywistycznej dla człowieka i świata będącej sprzeciwem wobec globalnej ekspansji paradygmatu technokratycznego. Odkrywanie bowiem wyłącznie technicznych regulatorów na rozwiązywanie kwestii społecznych, oznacza wyizolowywanie tych spraw i ukrywanie prawdziwych i rzeczywistych przyczyn oraz okoliczności konstytuujących ich występowanie²². Możliwe jest podejście konstruktywne, przeciwne immanentyzmowi poznawczemu, poprzez rozbudowywanie horyzontu postrzegania, gdzie za pośrednictwem wolności, człowiek zdolny jest wybrać inny rodzaj postępu. To on osadzony na tym samym fundamencie eksperymentów i doświadczeń powinien gwarantować integracyjność zdrowego rozwoju indywidualnego i supraindywidualnego.

Technika powinna być nastawiona przede wszystkim na rozwiązywanie problemów ludzi z obowiązkiem: urzeczywistniania pomocy sprawiającej godniejsze życie, mniejsze cierpienia oraz twórczego poszukiwania piękna wraz z jego kontemplacją. Tego rodzaju postępowanie technologiczne potrafi przemienić władzę urzeczowiania w stan równowagi wyzwalającej sprawstwo ukierunkowane na materializowanie wartości dobra, prawdy i piękna. Autentyczne człowieczeństwo polega na rozmyślnym i zdecydowanym odrzuceniu synkretyzmu i kierowaniu się przez człowieka w wyborach egzystencjalnych myśleniem pozwalającym wyodrębnić nową jakość życia jako ciągłe zdobywanie świata bez jego dewastowania i okaleczania²³.

Wyraźnie należy podkreślić, że postępowanie naukowo-techniczne nie jest równoznaczne z postępowaniem ludzkości i historii i tym samym należy odkrywać alternatywne drogi urzeczywistniające: sens, cel i uzasadnienie dla szczęśliwego życia człowieka. Nie oznacza to rezygnacji z możliwości jakie oferuje

²¹ Ch. Lasch, *The Culture of Narcissism; American Life in an Age of Diminishing Expectations*, Norton, New York 1979, s. 112.

²² J. Michałak, *Etyka autentyczności. Indywidualizm, wspólnotowość, edukacja*, Edukacja 2004, nr 3, s. 11–22.

²³ A. Bloom, *Umysł zamknięty*, Wydawnictwo Zysk, Poznań 1997, s. 32.

innowacyjna przedsiębiorczość, zważając iż jednostronne podporządkowywanie się jej prowadzi nieuchronnie do afirmowania powierzchowności, a tym samym powoduje upustynnienie u ludzi sił witalnych w stronę kierujących wyborów eschatologicznych.

Ta konkurencyjna perspektywa życia nie oznacza regresu egzystencjalnego, ale wręcz przeciwnie pozwala obserwować rzeczywistość w inny sposób i gromadząc pozytywne i zrównoważone z naturą osiągnięcia, a także przywracając głęboki sens wartościom w codziennych wyborach ludzkich²⁴.

Jeżeli jednostka definiuje siebie jako niezależnego od rzeczywistości dominatora i władcę absolutnego, to tym samym kruszy się i samowylimionowuje się podstawa jego istnienia. Człowiek wówczas świadomie prowokuje bunt natury oraz wyznaje wypaczony antropocentryzm. Nie oznacza to, że wprowadzony zostaje biocentryzm na piedestał sprawności życiowej, gdyż tego rodzaju kombinacja zrywa z uniwersalną koncepcją holistyczności człowieka. Jednostka jako część kosmosu obdarzona: zdolnościami poznawczymi, wolnością, wolą i odpowiedzialnością z prawem do zaciągania dobrowolnych zobowiązań jest nieprzemijającym uczestnikiem wiecznego świata natury.

Krytyka antropocentryzmu i reifikacji życia człowieka nie powinna przesunąć na dalszy plan wartości stosunków pomiędzy ludźmi. Aktualny kryzys ekologiczny jest ujawnieniem się zapaści, etyki, duchowości i szeroko pojętej kultury, a tym samym naprawy tego stanu rzeczy nie można dokonywać bez uzdrowienia podstawowych relacji międzyludzkich. Podkreślić należy, że jednostka powinna zachować bezgraniczną podmiotowość w wymiarze hubrystycznym i koherentnym, a tym samym emanować powyższymi antecedensami na środowisko, w którym egzystuje. Otwieranie się osoby na innych przedstawicieli świata organicznego i nieorganicznego, dokumentuje, że jednostka dysponuje ogromną siłą zdolności poznawczych, umiłowania i dialogu.

Właściwości te podkreślają wielką szlachetność człowieka w stronę synergii z przyrodą i zdecydowanego odrzucenia wszelakiego immanentyzmu. W przypadku utraty wrażliwości osobistej i społecznej na potrzebę akceptacji wartość ludzkiego życia w stronę transcendencji: człowiek pozbawia siebie zdolności do określenia prawidłowej teleologii egzystencjalnej i odrzuca kategorię obiektywistyczną dobra wspólnego.

Kiedy istota ludzka stawia siebie w centrum, to w ostateczności daje absolutny priorytet temu co jest doraźnie wygodne, a całe otoczenie i treści społeczne stają się względne. Kultura relatywizmu jest niebezpieczna, gdyż może sankcjonować zachowania i postawy społeczne wrogie jako jedynie przedmiotowe i tym samym uwalniać jednostkę od odpowiedzialności za negatywne ich skutki. Następstwem tego stanu rzeczy jest afirmowanie kultury,

²⁴ D. Bell, *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998.

która się sama deprawuje, ponieważ nie uznaje ona żadnych prawd obiektywnych lub powszechnie obowiązujących zasad. W tym klimacie, prawo zawsze będzie rozumiane jedynie jako narzucone arbitralnie i jako przeszkody zewnętrzne, których trzeba unikać²⁵.

Odrzucając koncepcję biocentryzmu, należy zauważyć możliwości ułokowania kondycji człowieka w środowisku jako podmiotu odkrywającego i kreującego pozytywne potencjalności tkwiące w rzeczach. Osoba jako twórca samego siebie i podmiot zdolny do rozwoju, powinien zauważyć, że drogą do tego staje się praca. Jest ona miejscem jego wielowymiarowego rozwoju osobistego, kiedy ma wpływ na: kreatywność, prognozowanie przyszłości, rozwój umiejętności, realizację wartości, komunikację intra i interpersonalną oraz postawę współdziałania na rzecz zachowania czystości środowiska. Praca jest: koniecznością, częścią sensu życia, sposobem dojrzewania, gwarantuje rozwój i osobiste spełnienie.

A zatem redukcja zatrudniania jest ciosem w naturę człowieka i tym samym powoduje nieodwracalne straty w wymiarze ekonomiczno-społecznym. Następuje bowiem: utrata zaufania, wiarygodności i poszanowania reguł nieodzownych w każdym współżyciu obywatelskim. Pamiętać należy, że samo ogłoszenie wolności gospodarczej, kiedy jednak warunki realne uniemożliwiają dostęp do wykonywania pracy, staje się jałowym dyskursem pełnym sprzeczności i kompromitującym politykę społeczną.

Praca wsparta może być na innowacyjności naukowo-technicznej, która nie powinna przekraczać granicy godnościowego stosunku do niej człowieka. Jest ona naruszona na drodze eksperymentów podważających integralność stworzeń. Eksploatacja środowiska musi być odpowiedzialna i tym samym dostrzegać wzajemną koegzystencję i komplementarność wszystkich ekosystemów oraz ich wpływ na różnorodne dziedziny życia człowieka. Nie można budować palisad dla ludzkiej kreatywności przy wykorzystywaniu nowoczesnych technologii; niemniej jednak nie można pomijać ponownego przemyślenia: celów, skutków, kontekstu oraz ograniczeń etycznych tej ludzkiej aktywności, która jest formą władzy, niosącą poważne ryzyko.

3. Ekologia integralna

Zdobywanie świata przez jednostkę na drodze proaktywnej pracy powinno przebiegać w warunkach ekologii integralnej uwzględniającej wymiar ludzki, społeczny i środowiskowy. W tym celu wskazanym jest pomijanie wiedzy fragmentarycznej, gdyż ona izoluje osobę od całego otoczenia i staje się formą ignorancji i immanentyzmu wspólnotowego. Odnosić się należy do interdyscyplinarnego podejścia w nauce, która spina w jedną całość przedmiot po-

²⁵ B. Szlachta, Słownik społeczny, Wydawnictwo WAM, Kraków 2004, s. 412–446.

znawczy z uwzględnieniem aksjomatów kontekstu i synergii. Postęp naukowy ma naturalną skłonność do wytwarzania automatyzmów i homogenizacji w celu uproszczenia procesów i zmniejszania kosztocłonności. Dlatego konieczna jest edukacja ekonomiczna, zmuszająca do traktowania rzeczywistości w sposób szerszy, przy zachowaniu warunku równowagi i zasadności²⁶.

W tym celu koniecznym staje się ciągły wymóg humanizacji pracy i nauki, pozwalający dochowywać wszechstronnej, integralnej wizji człowieka i otoczenia społeczno-gospodarczego. Istnieje interakcja pomiędzy ekosystemami z różnymi światami odniesień społecznych, a zatem okazuje się, że całość jest ważniejsza od części. Stan instytucji społeczeństwa ma wpływ na środowisko oraz jakość życia człowieka. Każde naruszenie solidaryzmu społecznego i obowiązku moralnego powoduje szkody ekologiczne. Dobro wspólne musi być instytucjonalne i stopniowo osiągać postać zespoloną, poczynając od podstawowej grupy społecznej przez społeczność lokalną i naród do wspólnoty międzynarodowej. Na wszystkich płaszczyznach życia grupowego i pomiędzy nimi muszą rozwijać się podmioty regulujące stosunki międzyludzkie. Wszystko co wyrządza im szkodę, wpływa na kondycję człowieka, a zwłaszcza utrata wolności, sprawiedliwości oraz wszelaka przemoc²⁷.

Konsumpcyjna wizja człowieka, wspierana przez maszynę zglobalizowanej ekonomii, dąży do homogenizacji kultury i osłabienia ogromnej różnorodności kulturowej definiującej istotę człowieczeństwa.

Nowe, kształtujące się procesy nie mogą być zawsze włączane we wzorce ustanowione z zewnątrz, ale muszą emanować i rozwijać się autonomicznie na poziomie kultury lokalnej. Ze względu na fakt, iż rzeczywistość i procesy egzystencjalne człowieka charakteryzują się zmiennością i dynamicznością, stąd należy przykładać perspektywę ruchu i proaktywności do analizowania natury, historii i ontologiczności wszelakich bytów. Rozwiązaniom natomiast technicznym grozi koncentracja na objawach, które nie odpowiadają najgłębszym problemom i oglądowi strukturalnemu²⁸.

Trzeba uwzględniać horyzont praw narodów i kultur, aby wyrobić właściwy osąd na temat otoczenia, że rozwój pewnej grupy (zbiorowości) wspólnotowej zakłada proces historyczny w określonym całokształcie kulturowo-cywilizacyjnym, wymagającym stałego dostrzegania lokalnych przedstawicieli społecznych, poczynając od ich kultury.

Nie można również w sposób nakazowy wyznaczać jakości życia, lecz należy zagadnienie powyższe uplasować w obrębie świata symboli, zwyczajów, tradycji i praktyki przynależących każdej grupie ludzi.

²⁶ N. Cantor, J. Kihlstron, *Personality, Cognition and Social Interaction*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, s. 32.

²⁷ T. Nelson, *Psychologia uprzedzeń*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2003, s. 25.

²⁸ B. Wejgl, *Stereotypy i uprzedzenia*, (w:) J. Strelau (red.), *Psychologia*, t. 3, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2002, s. 223.

Rozwój integralny jednostki wiąże się nierozdzielnie z poprawą jakości egzystencji i tym samym z analizą przestrzeni, na której koncentruje się życie. Otaczające nas środowisko oddziałuje na nasz sposób odbioru, odczuwania i działania w wymiarze radości i szczęścia albo dezintegracji i izolacji społecznej²⁹.

Procesy alienacji i globalizacji wynikające z rozrostu i uprzemysłowienia środowisk skupiających ludzi można neutralizować poprzez rozszerzanie sfery bliskości i serdeczności w wyniku budowania wspólnot realizujących sieć wsparcia i przynależności. Za pośrednictwem dynamizmu partycypacyjnego każda osoba będąca uczestnikiem wspólnoty postrzega swoje życie w kontekście godnościowej egzystencji.

Relacyjność przynależności i współistnienia pozwala człowiekowi przełamywać bariery egoizmu indywidualizowanego i subiektywistyczne puryzmy na rzecz interakcjonizmu kreatywnego skoncentrowanego na dobru wspólnym i obowiązku moralnym.

Aktywność grupowa poprzez przeżywanie i doznawanie piękna w wyniku zachowań kreatywnych nie powinna ograniczać się wyłącznie do procesu sprawczego, ale zauważać związek z innymi rodzajami piękna ulokowanymi w środowisku społeczno-przyrodniczym. Cenne jest bowiem zauważenie równowagi i harmonii pomiędzy różnymi rodzajami piękna: w tym jakości życia ludzi i ich związku ze światem przyrody oraz doznawaniem i odczuwaniem potrzeby spotkania i wzajemnej pomocy między ludźmi³⁰.

Wspólna przestrzeń w kontekście osobowym, społecznym i środowiskowym sprzyja rozwojowi; poczucia przynależności, poczucia zakorzenienia i odbioru satysfakcji, zespolenia i scalenia na tym samym fundamencie. Przeżywanie partycypacji grupowej pozwala przewyciężyć niezdrową nieufność i w konsekwencji prowadzi do integracji osób różniących się, czyniąc z tej integracji nowy czynnik rozwojowy. Więzy oparte na zaufaniu i wsparciu pozwalają kształtować stosunki w przestrzeni życia grupowego zwrócone w stronę uznawania innych, dzięki urabianiu się dynamizmu współodpowiedzialności u osoby za los pozostałych przedstawicieli społeczności³¹.

Ekologia ludzka odnosi się do zagadnienia fundamentalnego o kapitalnym znaczeniu dla życia człowieka, ponieważ zauważa potrzebę istotnego i koniecznego jego związku z prawem wpisanym niejako w jego naturę, aby można kreować bardziej godne środowisko.

²⁹ T. Pilch, *Agresja i nietolerancja jako mechanizmy zagrożenia ładu społecznego*, (w:) T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika społeczna*, Wydawnictwo Żak, Warszawa 2003, s. 32.

³⁰ J. Plessner, *Spojrzenie innymi oczyma*, (w:) Z. Krasnodębski (red.), *Fenomenologia i socjologia*, PWN, Warszawa 1984, s. 222.

³¹ M. Scheler, *Pisma z antropologii filozoficznej i teorii wiedzy*, PWN, Warszawa 1987, s. 31.

Poznanie i akceptowanie samego siebie oraz uznawanie, że jednostka zdolna jest być twórcą własnej tożsamości, stanowi podstawowy element prawdziwej ekologii. Także docenianie duchowości i zmysłowości zindywidualizowanej pozwala na ciągłe i pozytywne konfrontowanie postaw z innymi i tym samym tworzy się samoistny i autonomiczny mechanizm uwypuklający różnice w stronę integralnego rozwoju, a nie eliminacji i przestrzennej izolacji.

Ludzka ekologia jest zespolona z pojęciem dobra wspólnego, rozumianego jako centrowa reguła dla myślenia, mówienia i działania w rygorach etyki społecznej. Sprowadza się ono do rozumienia owego pojęcia, jako zespołu warunków życia wspólnotowego, które umożliwiają grupom i poszczególnym jego przedstawicielom pełniej i skuteczniej osiągać ich własną doskonałość.

Dobro wspólne zakłada poszanowanie autonomiczności i podmiotowości osoby z jej podstawowymi i niezbywalnymi prawami pozwalającymi dochowywać jej integralny rozwój. Oznacza ono także uprawdopodobnianie mechanizmów dobrobytu i bezpieczeństwa socjalnego oraz rozwoju różnych grup pośrednich według zasady pomocniczości. Zwrócić należy uwagę, że zagadnienie powyższe wymaga pokoju społecznego związanego z bezpieczeństwem i przestrzeganiem stabilności określonego ładu. Ta ostatnia kwestia nierozdzielnie wiąże się ze sprawiedliwością rozdzielczą gwarantującą harmonię i facylitację w stronę przeciwdziałania wszelkim rodzajom działań degeneratywno-poznawczych. Wspólnota ludzka zorganizowana poprzez porządek społeczno-prawny ma obowiązek starania się o poszanowanie i promowanie dobra wspólnego³². Dotyczy to zwłaszcza staranności w myśleniu i praktycznym działaniu na rzecz przyszłych pokoleń. Nie chodzi tutaj o urzeczywistnienie postawy opcjonalnej i odrzucenie kryterium efektywności i produktywności dla zysku osobowego, ale o zasadniczą kwestię sprowadzającą się do afirmowania zasady sprawiedliwości powszechnej uwzględniającej następane pokolenia w logice przyjęcia i partycypacji szeroko pojmowanego środowiska naturalnego. Trudności w interpretowaniu ekologii ludzkiej jako konieczności zwracania uwagi na innych, aktualnie i w przyszłości wiążą się: z egoistycznym poszukiwaniem natychmiastowej satysfakcji, kryzysem interakcjonizmu grupowego oraz odrzucaniem inności i pluralizmu jako wartości a także niezdolnością do poszerzania perspektywy myślenia, percepcji i pluralizmu jako wartości, a także niezdolnością do poszerzania perspektywy myślenia, percepcji i wrażliwości pozwalającej na zaprzestanie ciągłego wykluczania i stygmatyzowania.

Dialog na temat środowiska naturalnego w polityce międzynarodowej to pierwszy krok na drodze przeciwdziałania spirali autodestrukcji jednostki i wspólnoty, w którą jesteśmy aktualnie pogrążeni. Należałoby forsować stanowisko profetycznej wizji uwzględniającej homeostatyczny ideał, że ziemia

³² T. Ślipko, *Zarys etyki ogólnej*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1974, s. 79.

jest ojczyzną całego rodu ludzkiego, a ludzkość o korzeniach wielokulturowych jako scalony naród zamieszkuje wspólny dom. Postulowana współzależność i geometria społeczna zmusza do motywacji i myślenia o jednym świecie w ramach wspólnego projektu³³.

Owe porozumienie globalne w skali międzynarodowej pozwoliłoby na uporządkowanie kwestii związanych z ekologią środowiska i tym samym może wpłynąć na jakość życia człowieka i wspólnot ludzkich. Na przykład można bowiem wówczas zaplanować zrównoważone i zróżnicowane rolnictwo, rozwijać odnawialne i mało zanieczyszczające formy energii cieplnej, promować alternatywne i efektywniejsze formy przedsięwzięć energetycznych, krzewić skuteczne metody zarządzania zasobami leśnymi i morskimi oraz zapewnić wszystkim nieograniczony dostęp do wody pitnej. Porozumienie w kwestii globalnych sposobów kontroli i zmiany społecznej, pozwala zrozumieć, że najważniejsze dla zapewnienia warunków dla ekologii życia jest potraktowanie ziemi jako dobra wspólnego. W tym celu należy z jednej strony intensyfikować działania wspólne na rzecz rozwiązywania spraw lokalnych, lecz z drugiej strony przeciwstawiać się dyktatowi ekonomiczno-finansowemu o charakterze ponadnarodowym, który dąży do dominacji nad realną i racjonalną polityką ekologiczną. Zarządzanie ekonomią światową powinno sprowadzać się do: uzdrawiania gospodarki dotkniętej kryzysem, zapobiegania pogłębianiu się kryzysu i związanego z nim zachwiania równowagi, przeprowadzenia właściwego i pełnego rozbrojenia nuklearnego i jądrowego oraz zagwarantowania bezpieczeństwa żywieniowego i pokoju oraz ochrony środowiska naturalnego i uregulowania ruchów migracyjnych³⁴.

Dialog zmierzający ku nowej polityce w wymiarze ogólnonarodowym i lokalnym powinien być osadzony na prawie rozumianym jako skuteczny i efektywny moderator, ustanawiający reguły dopuszczalnych zachowań sankcjonowanych w świetle dobra wspólnego. Ograniczenia, jakie musi nakładać społeczeństwo, związane są: z przewidywaniem i przezornością, odpowiednimi uregulowaniami, czuwaniem nad stosowaniem norm, walką z korupcją, skuteczną kontrolą nad niepożądanymi następstwami procesów produkcyjnych oraz podejmowaniem interwencji wobec zagrożeń potencjalnych lub nieokreślonych.

Krótkowzroczność struktury władzy hamuje włączenie horyzontalnego projektu prewencji środowiska życia w publiczne i powszechne programy rządów. W ten sposób dokonuje się degradacja istoty i treści paradygmatu czasu, wynosząc na piedestał miejsce jako przestrzeń do działania. Relacyjność i sprawczość ludzka jest owocniejsza, kiedy osoby będą bardziej zabiegać i troszczyć się o generowanie rozwoju aniżeli okupować i umacniać

³³ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, PWN, Warszawa 1956, s. 112.

³⁴ G. Gadamer, *Prawda i metoda. Zarys hermeneutyki filozoficznej*, Wydawnictwo PAT, Kraków 1993, s. 303.

panowanie przestrzeni władzy³⁵. To pozwala z kolei wykształcić: silniejszą i większą odpowiedzialność, trwalsze poczucie wspólnoty, szczególną troskę i wielkoduszność, kreatywność działania oraz wyzwolić pożądany stan reaktywności emocjonalnej.

Preferowanie rozwiązań stygmatyzujących hamuje reformowanie rzeczywistości, uniemożliwia koordynację i współpracę w celu osiągnięcia ciągłej i dynamicznej zmiany oraz paraliżuje rozrost dobrych praktyk pozwalających przezwyciężyć presję i inercję władzy. Tym samym dialog ku nowej ogólnonarodowej polityce wyzwala nowe cele, wartości, humanistyczną postawę oraz szlachetną normatywność ułatwiając każdemu społeczeństwu ukierunkowanie w stronę ideałów, a nie paradygmatu technokratycznego³⁶.

Zachowania partycypacyjne wymagają, aby zagrożenia i negatywne konsekwencje stały się tematem publicznej debaty w przedmiocie naruszenia homogeniczności ekologicznej. Powinna ona oscylować w kierunku rzetelnej i pełnej wiedzy o cechach szczerości i prawdy, a nie ograniczać się do rozważań o nakazowości i zakazowości prawa. Dialog pomiędzy polityką, a ekonomią na rzecz pełni człowieczeństwa nie może zamykać się we wskazywaniu nadrzędności lub podrzędności którejs z nich, ale wytyczać horyzonty na rzecz dobra wspólnego porządkującego życie.

Produkcja nie zawsze jest racjonalna i przypisuje wartość przedmiotom, odbiegając często od ich wartości rzeczywistej. Prowadzi to często do nadprodukcji związanej ze szkodami ekologicznymi i niepotrzebnymi szkodami dla gospodarek regionalnych. Unikać należy magicznej koncepcji rynku, jakoby problemy można było rozwiązywać poprzez dynamizowanie wzrostu zysku firm lub poszczególnych osób fizycznych. W ramach koncepcji nieograniczonych przychodów finansowych pomija się zagadnienia degradacji środowiska naturalnego i jego wpływu na kondycję życia przyszłych pokoleń. Przedsiębiorczość ekonomiczna zrywa więzy: z myśleniem o rytmach natury, o okresach jej eksploatacji i regeneracji oraz odrzuca kontekstowość złożoności różnorodnych ekosystemów, które mogą doznawać znaczących szkód na skutek niekontrolowanej ingerencji człowieka. Zachłyśnięcie się człowieka atrakcyjnością paradygmatu technologii zaciemnia całkowicie realną wartość rzeczy i ich znaczenie dla hierarchii potrzeb, rozwoju osobowego i wymiaru transkulturowego³⁷.

Spowolnienie tempa produkcji i konsumpcji może prowadzić do innego rodzaju postępu i rozwoju. Wymusza ono wysiłki na rzecz zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, innowacyjności i kreatywności człowieka w racjonalnym procesie gospodarowania zasobami przyrody. Ponadto dywersyfikacja produkcji wyzwala proaktywne myślenie i proaktywne działa-

³⁵ S. H e s s e n, *Współczesna demokracja*, Studia z filozofii kultury, PWN, Warszawa 1968, s. 14.

³⁶ A. F o l k i e r s k a, *Pedagogika a polityka*, *Kwartalnik Pedagogiczny* 1994, nr 154/4, s. 12.

³⁷ M. O s s o w s k a, *Normy moralne*, 2000, *op. cit.*, s. 80.

nia osłaniające środowisko przed degradacją, tworząc jednocześnie nowe miejsca pracy. Ta twórcza aktywność sprzyja z kolei rozkwitowi szlachetności człowieka poprzez racjonalizację zmysłową, aby realizować jakość życia wspartą na sposobach zrównoważonego i sprawiedliwego rozwoju. Można tym samym zmarginalizować tendencję sprawczą ukierunkowaną na powierzchowne i zewnętrzne zmiany egzystencjalne sprowadzające się do satysfakcji z doraźnej konsumpcji i dochodów. Jest to wymóg, gdyż nie do zaakceptowania jest stan nadmiernej grabieży i używania rzeczy przez mniejszość, gdy znacząca większość społeczeństwa egzystuje poniżej godności przynależnej każdej osobie³⁸.

W celu realizacji w praktyce nowego modelu postępu należy przede wszystkim przekształcić dotychczasowy o wymiarach globalnych, poprzez przypisanie mu odmiennego sensu i celów pozwalających usunąć potencjalne wadliwe mechanizmy dla rozwoju. Przewartościowania technologiczno-gospodarcze, które nie pozostawiają świata lepszym, a jakości życia integralnie wyższej, nie powinny zostać zaakceptowane społecznie, jako kategorie docelowe.

Reguła maksymalizacji zysku pozostaje w sprzeczności z ekonomią, bowiem usprawiedliwia działalność produkcyjną za wszelką cenę, najczęściej kosztem zniszczenia różnorodności przyrodniczej i eksploatacji powyższych zasobów naturalnych dla kolejnych pokoleń ludzi. Eksploatacja gospodarcza oparta o racjonalność instrumentalną sprowadza się do upustynnienia życia i okaleczania człowieka, gdyż preferencja korzyści i dobrobyt kosztem środowiska naturalnego oraz zniszczeniem nieodwracalnym w sieci ekosystemów dla rodu ludzkiego. Dysponentami zysku stają się przedstawiciele kapitału rozdzielający zasoby w oparciu o prawa rynku i doprowadzający do całkowitego urzeczowienia i skolonizowania potrzeb człowieka w wymiarze jego teleologii egzystencjalnej³⁹.

Preferowany aktualnie konsumeryzm i hedonizm materialistyczny pod hasłami: zrównoważonego rozwoju, powszechnego dobrobytu i osiągnięcia szczęścia i zadowolenia z posiadania rzeczy stanowi zaplanowany kamuflaż moralny. Tendencje egoistycznego i egocentrycznego dążenia do maksymalizacji potrzeb egzystencjalnych kryją w sobie wewnętrzną sprzeczność ontologiczno-gnoseologiczną. Polega ona na antynomii i jawnej różnicy pomiędzy tym co się głosi, myśli i praktycznie realizuje. W wymiarze zewnętrznym odbieranym powszechnie, ludzie pozyskują przekonanie o zasadności działań ukierunkowanych na ciągłe i systematyczne powiększanie potrzeb konsumenckich. Uczestniczą czynnie w procesie maksymalizowania przychodów z działalności gospodarczej, które w rzeczywistości stają się zy-

³⁸ C. Nemeth, B. Personnaz, J. Concalo, The liberating role of conflict in group creativity; a study in two countries, *European Journal of Social Psychology* 2004, no 43, s. 365.

³⁹ D. Bar-Tal, Sociopsychological foundations of intractable conflicts, *American Scientist* 2007, no 50, s. 1430–1453.

skiem mniejszości kosztem znaczącej części społeczeństwa. Tak zwany zrównoważony popyt na dobra materialne z jednej strony staje się koniecznością życiową, zaś z punktu widzenia makrostrukturalnego, doprowadza do nierównych podziałów wspólnotowych dzielących jego członków na dysponentów kapitału i akcjonariuszy z akcjami bez wartości i pokrycia w wypracowanym zysku⁴⁰. Archeologia życia człowieka podporządkowana przywłaszczaniu rzeczy słyca jego hierarchię potrzeb, ogranicza wyzwianie się relatywizmu ocennego i unicestwienia żywotność i ekspansywność obowiązku moralnego. Te wszystkie negatywne strony dowodzą, że ekonomiczne władztwo nad osobą odbiera jej potencjalne korzyści i pozostawia ślady trwałego społecznego okaleczenia. Zjawisko poszerzania się sfery konsumpcji można nazwać aporetycznym procesem poznawania rzeczywistości⁴¹. O ile za czasów Arystotelesa próbowano tego rodzaju ontologiczność przedmiotową wyjaśnić, wnikając w analizę strukturalną, to w okresie nowożytnym za przykładem Jacques'a Derridy posługującego się dekonstruktywnym sposobem myślenia, zaakceptowano stan niepewności, permanentnego kryzysu rzutującego na ambiwalentne pojmowanie prawdy w wymiarze etycznym⁴². Racjonalność instrumentalna, zapewniająca jedynie statyczną analizę rzeczywistości w kategoriach bieżących potrzeb, ma miejsce zarówno wówczas, gdy tym, kto przydziela zasoby jest rynek, jak i wówczas, kiedy decyduje o tym władza, a nie samodzielnie człowiek.

Władza rządu separuje się od społeczeństwa zagłuszając w swoim działaniu zasadę pomocniczości na wszystkich szczeblach rozwoju terytorialnego. To ona czyni podatny grunt dla odpowiedzialności za dobro wspólne. Często polityka sama się ogranicza w partycypacyjności zbiorowej z powodu braku pozytywnych i szlachetnych wzorców postępowania w kwestiach publicznych. Dopuszcza miraż z grupami wpływu i interesów gospodarczych mających majaczyć społeczeństwo o realizowanych inwestycjach na rzecz powszechnej służebności, filantropii i charytatywności. Pod takimi hasłami kryje się natomiast strategia przejmowania rzeczywistej władzy, pozwalającej jednocześnie bogacić się przedstawicielom korporacji finansowych kosztem większości społeczeństwa. Dla całej wspólnoty ten okres przejściowy – zarządzania ludźmi – powoduje nieuchronnie upadek znaczenia podstawowych standardów i norm uczciwego i prospołecznego zachowania.

⁴⁰ R. Baumeister, K. Vohs, Self-Regulation, Ego-Regulation, Ego Depletion and Motivation, *Social and Personality Psychology Compass* 2007, nr 1, s. 115–128.

⁴¹ Arystoteles, *Metafizyka*, Warszawa 2003, s. 54–55; G. Reale, *Historia filozofii starożytnej. Od początków do Sokratesa*, Lublin 1994, s. 460–498; A. Zachariasz, *Filozofia zmierzchu humanizmu czy zmierzchu filozofii*, *Sofia* 2014, nr 14, s. 15.

⁴² A. Burzyńska, *Dekonstrukcja i interpretacja*, Kraków 2001, s. 429; D. Łażewska, *Derridańska dekonstrukcja jako strategia odrzucenia wartości i prawdy w pedagogice*, (w:) W. Furmanek, A. Długosz (red.), *Wartości w pedagogice. Urzeczywistnianie i odrzucenie wartości*, Rzeszów 2015, s. 169.

Wyzwolony klimat neoliberalnego kolonializmu produkuje na szeroką skalę mnożenie się wzorców cywilizacyjnych o charakterze degeneratywnym w postaci: masowej korupcji, zorganizowanej przestępczości, handlu ludźmi i organami ludzkimi, przemytu środków odurzających i różnych form agresji i przemocy.

Działalność polityków przebiegająca w poprzek, a nie na rzecz solidaryzmu wspólnotowego o predyktorach zobojętnienia na normatywność pomocową i sprawiedliwość społeczną staje się strategią nielogiczną, niespójną i wyjąłowaną od wartości. Kategorialność użyteczności, interesów oraz preferowanego władztwa i dominacji odsuwa zbiorowość ludzką od spontanicznego i czynnego zaangażowania się w sprawy dobra wspólnego i czyni mało przydatnym dla kształtowania zachowań i postaw, zasadę jedności, która powinna być ważniejsza niż konflikt.

W celu konstruowania ekologii ludzkiej nie można przekraczać granic metodologicznych i uznawać bezkrytycznie możliwości empirycystycznego wyjaśniania: życia, istoty wszystkich stworzeń oraz całej rzeczywistości. Tego rodzaju perspektywa sceptycyzmu krytycznego we wnioskowaniu naukowym pomija ważny obszar refleksyjności hermeneutycznej w postaci: wychowania estetycznego, wszelkiej ekspresji twórczej, a zwłaszcza poezji oraz zdolności rozumu do dostrzegania celu, sensu i znaczenia rzeczy. Zasady etyczne, jakie rozum jest w stanie dostrzec, zawsze bowiem mogą powracać w różnych aspektach i być wyrażone w różnych językach i z udziałem różnorodnej symboliki; w tym języku i symbolice religijnej.

Religie i wiara ułatwiają człowiekowi rozpoznawanie rzeczywistości poprzez wpływanie na sferę doznań i odczuć, które są regulatorami reaktywności emocjonalnej w tym wysokich i szczytowych uczuć. Wymiar duchowy człowieka pozwala mu w codzienności zauważać sprawy wymagające staranności na rzecz: współzycia, poświęcenia i życzliwości powszechnej⁴³. Pozostawienie czystego rozumu bez istotnego wsadu duchowego pozwala człowiekowi formułować stany motywacyjne, myślenia i praktycznego działania jako despotyczne panowanie nad stworzeniem i rzeczywistością. Rodzi to: niesprawiedliwość, przemoc i usprawiedliwianie ekspansji masowego zabijania w wyniku wojen konwencjonalnych lub nuklearno-jądrowych. Świat obiektywnych treści myśli odbarwionych przeżyciami reaktywno-emocjonalnymi, pozostawia rozum jako narzędzie do czynienia przez ludzi niewierności wobec skarbu mądrości.

Uwzględniając język religii w dowodzeniu prawdy i dochodzeniu do dobra, należy od nich wymagać dialogu ukierunkowanego: na opiekę nad naturą, obronę ludzi słabszych, budowanie komunikacji opartej na szacunku

⁴³ Cz. Znamierowski, *Życzliwość powszechna a demokracja. Fragmenty filozoficzne. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Kotarbińskiego w osiemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 1967, s. 112.

wzajemnym i braterstwie. Konieczny jest także dialog między różnorodnymi dyscyplinami wiedzy reprezentującymi wszystkie nurty nauki, ponieważ każda z nich jest zwykle zamknięta poprzez rygory swego zindywidualizowanego języka i prowadzi do izolacji i absolutyzacji swej mądrości.

Nieuchronność deptania świata wartości na rzecz użyteczności korzyści materialnych wymaga od wszystkich ludzi myślenia i działania na rzecz dobra wspólnego i realizowania na co dzień wyborów uwzględniających prymat obowiązku moralnego. Tym samym społeczność powinna zakładać w teleologii życia wspólnotowego wyższość aktualnej rzeczywistości niż głoszenie samych idei.

Odradzanie się interakcjonizmu wspólnotowego wymaga także wielu zmian w obszarach aktywności: edukacyjnej, duchowej i kulturowej. Są one pochodne przewartościowaniu wpływającemu na budowanie kreatywnej świadomości, uwzględniającej inkorporowanie racjonalizacji rozumowo duchowej, wspólnego pochodzenia, wzajemnej przynależności oraz wspólnej przyszłości dla wszystkich osób tworzących ród ludzki.

Podstawowym warunkiem budowania zdrowego układu immunologicznego dla: życia człowieka, rozwoju wspólnotowości i ideowego transkulturalizmu jest zrozumienie konieczności przebudowy dotychczasowego stylu obywatelskiego podporządkowanego konsumpcjonizmowi jako subiektywnego odzwierciedlenia paradygmatu technokratycznego. Jak słusznie zauważa Romano Guardini „człowiek przyjmuje wszystkie rzeczy i formy życia, jakie mu zostają narzucone, więc racjonalne planowanie i znormalizowane produkty maszynowe; wydaje mu się, że taka postawa jest rozumna i słuszna”⁴⁴.

Paradygmat ten w świadomości jednostki wywołuje reakcje, iż wolnym stajemy się dzięki rzekomej wolności konsumowania. Natomiast prawda jest zupełnie inna i całkowicie relewantna; gdyż wolnymi ludźmi są przedstawiciele mniejszości społecznej legitymującej się posiadaniem atrybutów władzy ekonomicznej i finansowej. Aktualna rzeczywistość postmodernistyczna za pośrednictwem wytrychu, którym jest wolność posiadania i gromadzenia środków materialnych, stwarza realną i racjonalną drogę do definiowania jako autentyczną zafałszowanej tożsamości człowieka. Zasadniczym celem stylu życia jednostki, przenikniętym wolnością konsumowania, jest świadome zmanipulowanie prawem do wyboru, tak aby człowiek nie potrafił zrozumieć samego siebie i odczytać wartości swojego miejsca we wszechświecie.

Ograniczenie potrzeb jednostki do bieżących potrzeb egzystencjalnych rodzi poczucie tymczasowości i niepewności, którego konsekwencją stają się wielorakie formy zbiorowego egoizmu. Gdy osoba staje się autoreferencyjna, to sama podejmuje stałe próby izolowania się od społeczeństwa

⁴⁴ R. Guardini, *Koniec czasów nowożytnych*, tłumaczenie Z. Włodk, Wydawnictwo Znak, Warszawa 1969, s. 56.

w swojej świadomości wewnętrznej i tym samym dynamizuje zachowania właściwe hedonizmowi materialistycznemu. Wyłączenie świata psychicznego i duchowego człowieka z doznań i odczuć wolitywno-emocjonalnych, czyni go automatem i maszyną zmierzającą wyłącznie do zawłaszczenia i konsumowania rzeczy. W takiej perspektywie rozwojowej jednostki nie ma miejsca na teleologię życia preferującej w oparciu o aksjomaty poznawcze: równowagi, kontekstu i zasadności – kategorię zobiektywizowanego normami współżycia, dobra wspólnego⁴⁵. Jeżeli we wspólnotach grupowych utrwali się ten wzorzec postępowania, wówczas społeczeństwo będzie przestrzegać porządku normatywnego w takim zakresie, w jakim nie będzie on jedynie sprzeczny z jego własnymi oczekiwaniami i potrzebami. Przejmowanie przez ludzi konsumpcyjnego stylu życia, który niweczy względem solidarności wspólnotową i eliminuje tendencje scalenia wyborów życiowych z uwzględnieniem kategorii eschatologicznych – prowadzi nieuchronnie do pełzającego rozszerzania się w przestrzeni interakcyjnej zachowań niedojrzałych, nieuważnych i degeneratywnych niosących wzajemne zniszczenie.

Zmiana stylu życia może przyczynić się do realistycznego wywierania wpływu i społecznej presji na dysponentów władzy politycznej i gospodarczo-finansowej autoryzującej rozwój wspólnotowy w stronę paradygmatu technokratycznego. Odradzający się ruch społeczeństwa obywatelskiego i różnych podmiotów kontroli konsumenckiej sprawia, że wywierane naciski kontestujące nadmierne bogacenie się mniejszości poprzez przejmowanie zysków większości; zmierzają do zmiany i przebudowy modeli gospodarczych ze strony władzy. Podstawowy fakt, iż nabywanie rzeczy jest zawsze aktem moralnym, a nie tylko ekonomicznym; może spowodować jakościowe przeobrażenia w ekologii ludzkiej. Odczuwana potrzeba zmiany stylu życia jest wyjściem naprzeciw; rozpoznawania wartości właściwej innym stworzeniom, zauważania troski o potrzeby wspólnotowe oraz unikania zachowań przyczyniających się do cierpienia lub degradacji otoczenia przyrodniczego. Zasadnicza postawa auto-transcendencji, przełamująca izolację i autoreferencyjność jest podstawą do kształtowania wyborów opartych na współczuciu i szlachetności względem różnych społeczności oraz środowiska naturalnego. Sięganie do mechanizmów wyzwalających reaktywność emocjonalną pozwala jednostce w komunikacji interpersonalnej kierować się regułami moralnymi, przewyższać indywidualizm egoistyczny i wypracować alternatywny styl życia sprofilowany na akceptację dobra wspólnego.

⁴⁵ A. Golec, C. Frederico, Understanding response to political conflict, *Journal of Personality and Social Psychology* 2004, no 87, s. 780–762.

4. Ekologia rodu ludzkiego

Znamiennym predyktorem odpowiedzialnym za proces zmiany rodzaju świadomości jest edukacja ekologiczna. Nie ogranicza się ona do przekazu informacji naukowych i zapobiegania zagrożeniom środowiska naturalnego, ale podejmuje konstruktywną krytykę współczesnych stereotypów i mitów nowożytnej cywilizacji. Nade wszystko obala twierdzenie o nadrzędności instrumentalnego rozumu w rozpoznawaniu i definiowaniu zjawisk dynamizujących rozwój ludzkości. Przeciwstawia się ona: egoistycznemu indywidualizmowi jednostki, nieograniczonemu postępowi technologicznemu, konkurencyjności, konsumpcjonizmowi i tworzeniu społeczeństwa rynkowego, dla którego rynek organizowany jest bez zasad etycznych. W to miejsce proponuje przywrócić różne poziomy równowagi i zasadności ekologicznej, sprawdzającej się do wymiaru wewnętrznego, wspólnotowego i kulturowo-cywilizacyjnego. Podstawową kwestią edukacji ekologicznej jest troska o formowanie obywatelskiego zaangażowania pozwalającego człowiekowi wzrastać w klimacie solidaryzmu społecznego, odpowiedzialności oraz akceptacji i zrozumienia dla inności, różnorodności wszelakich bytów⁴⁶.

Materialnym konkretem udanej edukacji integralnej na osi człowiek – społeczeństwo-kultura jest prawo, które może wywoływać znaczące i trwałe skutki, jeżeli znacząca większość społeczeństwa je zaakceptuje – nie w wyniku nakazowości zewnętrznej i formalnej kontroli, ale z pobudek atrybucji wewnętrznej. W tym celu należy stwarzać szansę, aby normatywność stanowiła ofertę dla właściwej motywacji jednostki, pozwalającej podjąć osobistą przemianę woliwytwo-zmysłową. Zrozumienie dla szlachetności rozumianej jako podejmowanie obowiązków na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego, polega na doznawaniu i odczuwaniu wartości w małych i codziennych działaniach. Wyuczanie alternatywnych zachowań podbudowanych głęboką motywacją i myśleniem prospołecznym może stać się z czasem; przywracaniem człowiekowi należnej godności, praktyką codzienności prowadzącą ku doskonalszej głębi egzystencjalnej oraz doświadczeniem uczącym modelującym treści eschatologii życia⁴⁷.

Obszarem działań, na którym skupia się edukacja ekologiczna jest urabianie przekazania u człowieka, że on sam jest twórcą własnego życia i osobą zdolną do integralnego rozwoju i propagowania związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy estetyką, a utrzymywaniem zdrowego środowiska naturalnego. Zwracając uwagę na piękno i umiłowanie go, jednostka wypo-

⁴⁶ A. Piejka, Przez kształtowanie światowego obywatelstwa – w stronę kultury rozwoju, *Ruch Pedagogiczny* 2013, nr 1, s. 25.

⁴⁷ M. Szyszkowska, *Istnieć w XXI wieku*, Kresowa Agencja Wydawnicza, Białystok 2017, s. 121 i nast.; *Świat urzeczywistniony a możliwości człowieka*, Kresowa Agencja Wydawnicza, Białystok 2016, s. 7 i nast.

sażą się w praktyczne kompetencje i umiejętności pozwalające przełamywać palisady utylitarystycznego pragmatyzmu. Jeżeli osoba nie nauczy się zgłębiać: samoświadomości, samowychowania, samopotwierdzania oraz zatrzymywania się i podziwiania piękna; to otoczenie zewnętrzne stanie się miejscem bez wartości i przydatność jego mierzona będzie wskaźnikami materialistycznymi i mechanizmami rynkowymi. Proces efektywnej edukacji postępować będzie w czasie i w przestrzeni, gdy nabywana i rozwijana kreatywność i entuzjazm życia jednostki pozwoli zaadoptować nowy styl egzystencji wyrażający się w połączeniu sił wszystkich i jedności w działaniu. Samoświadomość i samorefleksyjność bycia przez człowieka częścią wszechświata pozwala urobić właściwe przekonanie o celowości aksjomatu kontekstu i synergii; wspólnotowości i świata natury dla zdrowia psychicznego każdego przedstawiciela rodu ludzkiego.

W tym celu ważne staje się przekonanie, że mniej znaczy więcej – co przekłada się na archeologię życia odrzucającą nieustanne gromadzenie możliwości konsumpcji i docenianie spełnienia osobistego poprzez rozwój wstrzemięźliwości i zdolności radowania się i pokoju mając niewiele. Jest to powrót do prostoty, która pozwala docenić to, co małe z jednoczesnym przeżywaniem zadowolenia z tego stanu. Człowiek pozbawia się wówczas: dynamiki panowania, gromadzenia samych przyjemności i oswaja się z realnymi możliwościami jakie daje życie, nie przywiązując się do świata urzeczowionego.

Na tym poziomie rozwoju osobniczego świadomie pielęgnowana wstrzemięźliwość staje się środkiem do poszerzania sfery wewnętrznej wolności emocjonalnej. Nie stanowi ona żadnych ograniczeń woli witalnych nie słyca prawa do wyboru, ale wręcz odwrotnie staje się mechanizmem dynamizującym proaktywność sprawczą. Doświadczenie uczące doceniania każdej osoby i każdej rzeczy eliminuje maksymalizm i egoizm, pozwalając na rozkoszowanie się nawiązanymi kontaktami międzyludzkimi i przeżywanie radości oraz szczęścia z najprostszymi rzeczami.

W ten oto sposób jednostka świadomie i zaradnie redukuje niezaspokojone potrzeby egzystencjalne, a także pomniejsza skalę odczuwanego zmęczenia i niepokoju. Można mieć niewiele, a żyć intensywnie; zwłaszcza gdy człowiek samodzielnie odkryje inne przyjemności pozwalające na wewnętrzną dezintegrację psychiczno-duchową utwierdzającą w doznawaniu i przeżywaniu szczęścia⁴⁸. Wymaga ono umiejętności ograniczenia pewnych potrzeb, które ogłuszają człowieka i w ten sposób rodzi się niepokój twórczy uaktywniający kreacyjne moce dla życia. Zdobywanie świata i zawłaszczanie przedmiotów ze zdrową pokorą i radosną wstrzemięźliwością, utwierdza osobę, że nie powinna być samowystarczalna, a własne ego ma służyć po-

⁴⁸ F. M a y o r, *Przyszłość świata. Przekład zbiorowy*, Fundacja Studiów i Badań Edukacyjnych, Warszawa 2001, s. 112.

szerzaniu sfery duchowości poprzez należyte zrozumienie pokoju. Nie chodzi tutaj o pacyfistyczne postawy i myślenie irenologiczne, ale o pokój wewnętrzny jednostki wyrażający się troską o środowisko i dobro wspólne. Jeżeli jest przeżywany autentycznie to odzwierciedla się w zrównoważonym stylu życia ze zdolnością do odkrywania celu, sensu i uzasadnienia ludzkich wyborów z perspektywy doczesności i wieczności. Pozwala on także przewycięzać chorobliwy niepokój o własną przyszłość, eliminować powierzchowność zachowań, wykluczać wszelkie działania agresywne oraz niepożądanym konsumeryzm. Centrowym dynamizmem przewartościującym kondycję duchowości człowieka, w tym jego pokój wewnętrzny, jest powszechne braterstwo rozumiane jako miłość społeczna. Jest ona kluczem do zintegrowanego rozwoju, na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, kulturowej oraz stałą i najwyższą normą etycznego działania. Wyzwała kulturę troski przenikającej całe społeczeństwo oraz obowiązek moralny czynnego i proaktywnego włączania się w działania bezinteresowne i wymiaru receptywnego. Definiowany jest tym samym inny model postępowania człowieka, będący odrzuceniem: izolacjonizmu, gettyzacji, formatyzacji i kolonializmu kulturowego. Preferuje on działania: na rzecz ekwifinalności i ekwipotencjalności, partycypacji wspólnotowej, przekraczania granic rozwoju duchowego i dojrzewania w atmosferze globalnej solidarności⁴⁹.

Ten inny sposób działania, stanowiący część modalną ontologii życia pozwala rozszerzyć w sposób znaczący horyzont człowieczeństwa, będący wówczas częścią całego złożonego wszechświata. Stojąc na gruncie rozbudowanej koncepcji osoby jako przedstawiciela całego rodu ludzkiego, pozwala się drogą twórczej aktywizacji pielęgnować sumienie jednostkowe w stronę transcendencji oraz równolegle na rzecz ekologii społecznej i ekologii ludzkości pozostającej w zgodzie z naturą świata organicznego i nieorganicznego.

Współczesna cywilizacja odznacza się zauważalnym natłokiem informacji oraz ekspresją szczegółowej i rozproszonej wiedzy. Zjawiska te stanowią źródło nowych form władzy, doprowadzając do podziałów społecznych i zamaskowanych postaci eksploatacji. Rozszerza się gwałtownie ekonomia wykluczenia i nierówności społecznych na skutek rywalizacji i dominacji silniejszych mocą zgromadzonego kapitału finansowego.

W warunkach reifikacyjnej rzeczywistości, człowiek staje się sam dobrem konsumpcyjnym, które podlega wykorzystywaniu do czasu ekonomicznej jego efektywności.

W następstwie tej sytuacji upowszechniła się kultura odrzucenia, która znajduje wielu wyznawców. Nie chodzi już tylko o zjawisko nierówności społecznych i związane z nim marginalizowanie ludzi słabszych i biedniejszych,

⁴⁹ J. Wojnar, *Etos edukacji w XXI wieku*, Wydawnictwo Komitet Prognoz Polska 2000 Plus, Warszawa 2000, s. 92.

ale przez sam fakt wykluczenia została odrzucona i zakwestionowana w samej swej istocie przynależność do społeczeństwa, w którym człowiek żyje. Jednostka nie zajmuje miejsca na dole stratyfikacji wspólnotowej ani na jej peryferiach, ale pozbawiona wolności wyboru znalazła się poza nią. Wykluczeni nie podlegają wyzyskiwaniu, ale są odrzuceni i jako byty niepotrzebne przyrównywane są do zużytych przedmiotów. Preferowany styl życia sprowadzający się do wykluczenia innych, a jednocześnie do rozrostu egoistycznych ideałów, wytwarza w skali masowej globalizacyjną obojętność.

W sposób umyślny i zaplanowany człowiek staje się nieczuły na los pokrzywdzonych i niezdolny do jakichkolwiek manifestacji empatycznych i prospołecznych. Na drodze dochodzenia do nakręcania spirali wzrostu hedonizmu materialistycznego, gubi się jednocześnie atrybut tożsamościowy postaci odpowiedzialności. Masowa kultura posiadania i władztwa nad rzeczami w sposób zasadniczy spacyfikowała integralność holistyczną osoby ludzkiej, która oddycha wolnością na skutek ruchów praw rynkowych, a staje się zastyglą magmą wobec problemu wykluczania poza granice społeczeństwa jednostek nieporadnych i niesamodzielnych życiowo⁵⁰.

Zasadniczym powodem rozlewania się obojętności globalizacyjnej w dzisiejszych czasach staje się powszechnie wyznawany prymat panowania pieniądza nad człowiekiem i wspólnotą. Stan świadomego kryzysu antropologicznego sprowadzającego się do zanegowania nadrzędnej roli człowieka nad urzeczowioną rzeczywistością, powoduje: kult pieniądza, dyktaturę ekonomii bez sprawiedliwości społecznej i zaakceptowanie konsumeryzmu jako fundamentalnej aktywności człowieka. Władza prawomocnego rozkazywania, która wyznacza azymut rozwoju wspólnotowego w oparciu o mnożenie zysku finansowo-gospodarczego, tym samym instrumentalizuje cele i sens egzystencji osoby ludzkiej. Staje się ona elementem: maszynierii technokratycznej, sterowania zewnętrznego oraz pozbawia siebie cech tożsamościowych ulegając psychomanipulacji z powodu narzuconych celów i zadań. Wytworzony stan nierównowagi w sferze partycypacji wspólnotowej rodzący gettyzację i wykluczenie: jest odpowiedzią na gloryfikowanie i atomizowanie ideologii, broniącej absolutnej autonomii rynków i spekulacji finansowych. Jedynie z udziałem etyki niezideologizowanej można próbować przywrócić: symetryczność, powszechny ład i bardziej humanitarny styl życia dla wszystkich mieszkańców globu. Ekologia ludzkości powinna stanąć na twardym gruncie normatywności zbiorowej uznającej dzielenie się własnymi dobrami z tymi, którzy ich nie posiadają. Relewantne stanowisko w obszarze transkulturowym oznaczać będzie przyzwolenie na zachowania niegodziwe i degeneratywne wraz z milczącym pobbżaniem aktów pozbawienia życia.

⁵⁰ M. Nussbaum, *W trosce o człowieczeństwo. Klasyczna obrona reformy kształcenia ogólnego*, Wydawnictwo Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP, Wrocław 2008, s. 111.

Reformowanie jako sposób władztwa nad rzeczywistością może przebiegać, gdy człowiek uzna: powszechną aksjomatyczność solidaryzmu wspólnotowego, podporządkowanie ekonomii i finansów etyce sprzyjającej humanizowaniu życia oraz rolę pieniądza jako środka, a nie celu dla wyznaczania hierarchii potrzeb cywilizacyjnych.

Zjawisko wykluczenia potęgujące nierówności na wszystkich poziomach stratyfikacji przestrzennej od lokalnej po światową, staje się zaczynem rozprzestrzeniania się przemocy. Eliminowanie społeczności poza granice homogeniczności grupowej na peryferie i niepodjęcie racjonalnych programów polityczno-gospodarczych w stronę ekologii partycypacji wspólnotowej, czyni rzeczywistość miejscem bez wartości.

Zło zagnieżdżające się w strukturach społeczeństwa znajduje dobre warunki do wzrostu potencjału rozkładu i śmierci. Nieokiełznany konsumizm połączony z nierównością społeczną i zbiorową obojętnością oraz niemocą w sposób zmasowany niszczy aksjomatyczność sprawiedliwości, bezpieczeństwa i skuteczności każdego systemu władzy. W efekcie finalnym doprowadza to do trajektorii rozkładu tkanki społecznej, gdzie przemoc staje się kierunkowym rodzajem wyboru zachowań meta-interpersonalnych. W sytuacji, gdy każdy chce posiadać własną prawdę subiektywną, zagwarantowaną środkami agresji i przemocy, utrudnia się tym samym obywatelom uwrażliwienie na jedność myśli, słów i działań scalających i jednoczących ich we wspólnotę ogólnoludzką. Stan wyzwolonego chaosu, rywalizacji i eliminacji w komunikacji interpersonalnej służy każdej władzy do wprowadzenia dyscypliny normatywnej uwolnionej z rozwiązań demokratycznych na rzecz polityki reżimowej i autokratycznej. Prawo i rozmaite instrumenty rządzenia są wykorzystywane wówczas do ugruntowywania i trwałej asymilacji owych niekorzystnych zjawisk w skali jednostki, grupy i kultury. Pod hasłami rozwoju cywilizacyjnego legalizuje się erupcję zjawisk degeneratywnych, które mają na celu jedynie przedłużyć żywotność podziałów społecznych sprzyjających tym procesom⁵¹.

W dominującej obecnie kulturze czołowe miejsce zajmuje to, co jest zewnętrzne, natychmiastowe, osiągalne, szybkie, powierzchowne oraz prowizoryczne z punktu widzenia paradygmatu miejsca. Esencją tożsamościową człowieka stają się wybory oparte na wolnej woli oraz wolności emocjonalnej odrzucające stan odpowiedzialności i dobrowolnego zaciągania zobowiązań wobec dobra wspólnego i całego rodu ludzkiego. Liczy się: egoistyczny relatywizm ocenny, subiektywizm zindywidualizowany i hedonizm materialistyczny, które to stany kondycji personalistycznej pozwalają na zniszczenie sprawiedliwości społecznej i pokoju na całym globie. Pożądanym jest, aby

⁵¹ K. L e w i n, Formalizator and progress in psychology, (w:) D. C a r t w i g h t (red.), Field theory in social; science, New York, Harper 1951, s. 112.

rozszerzała się sfera wszelakich nierówności, gdyż ona generuje śmierć wartościom, a pozwala na utwardzanie się immunologicznego układu zła i użytecznej poprawności ekonomicznej. Żyjemy w społeczeństwie informacyjnym, dostarczającym na tym samym poziomie fakty z różnych obszarów wiedzy o człowieku i świecie, co czyni samoświadomość jednostki i zbiorowości powierzchowną, uwolnioną od kwestii etycznych. W tym stanie rzeczy konieczna jest edukacja, która ukierunkowana na krytyczne myślenie, wyzwołałaby siły duchowe wzrastania w kręgu wartości.

Kultura postmodernistyczna i zglobalizowany indywidualizm sprzyja jałowemu stylowi życia osłabiającemu wzrost i stabilność interakcjonizmu osobowego i powolną degradację potrzeb partycypacyjnych na rzecz wspólnot ludzkich. Przyczynami tych niekorzystnych procesów są nade wszystko: brak dialogu w mikro–środowiskach społecznych, wpływ środków masowego przekazu, relatywistyczny subiektywizm, niepoohamowany konsumizm nakręcający rynek, marginalizowanie perspektyw życiowych osób wykluczonych oraz niedojrzałość wiary w wymiarze oczyszczenia i dojrzewania w pluralistycznej rzeczywistości religijnej.

Styl życia osoby oraz zbiorowości ludzkich odsłania zwyczajne i utwierdzone normatywność związaną: z poczuciem czasu, terytorium oraz relacyjności. Jest on pochodny konstruktowi opartemu na: współobywatelskości, solidarności grupowej, braterstwie, pragnieniu wartości wyższych z pogranicza cnót oraz urzeczywistnianiu ekologii ludzkiej. Albo przyjmuje rozwiązania relewantne, zrywające z podążaniem ku scalaniu i zjednoczeniu wspólnot i afirmujące praktyki segregacji i przemocy. To, co mogłoby stanowić cenną przestrzeń komunikacyjną i solidarności, często zmienia się w miejsce ucieczki i wzajemnego braku zaufania.

Pozostawanie wszystkich uczestników społeczeństwa na wpływy zglobalizowanej kultury może skutkować przyswajaniem wartości i nowych możliwości, ale równolegle może także ograniczać, uzależniać, a nawet patologizować. Negatywne następstwa są często wynikiem: nadmiernego indywidualizmu, kryzysu tożsamości oraz uwiadu duchowości i spadku gorliwości człowieka. W obszarze aktywności publicznej zauważa się przemożny rozrost relatywizmu życiowego, negującego wartości cementujące dobro wspólne, który jest jeszcze bardziej niebezpieczny od relatywizmu doktrynalnego. Jest on związany z najgłębszymi i rzeczywistymi wyborami mającymi decydujący wpływ na określony sposób życia. Jedną z najpoważniejszych pokus tłumiących zapał, entuzjazm i odwagę jest poczucie przegranej, przemieniające osoby w niezadowolonych i rozczarowanych pesymistów. Dzisiejsze gorączkowe pragnienia osiągnięcia natychmiastowych oczekiwań sprawia, że kondycja człowieka nieprzystosowana jest do dźwigania ciężaru niepowodzeń i porażek. Pasywność rodząca się z niewiary w proaktywną moc przewartościowywania otoczenia, doprowadza do: duchowego upu-

stynnienia, odrzucenia siły własnych zasobów i potencjałów oraz wyrażania ostatecznego sensu życia w formie ukrytej lub negatywnej⁵².

Artykułowanie dynamicznej i podmiotowej koncepcji człowieka zakłada w praktyce odkrywanie i trwanie w modelu życia preferującego: wspólnotowość, doświadczanie braterstwa, akceptację i uznawanie innych, pluralizm światopoglądowy jako wartość immoralną oraz rezygnację z wszelkich form immanentyzmu i angelicznych puryzmów.

Kontemplowanie tej formuły ekologii życiowej stwarza autentyczny dynamizm integracyjny dla człowieka z otaczającą go różnorodną rzeczywistością bez żadnego uszczerbku dla tożsamości osobowej, supraindywidualnej i transracjonalnej.

Natomiast uleganie wpływom zglobalizowanej duchowości doprowadza do wyłonienia się paliatywnych postaci egzystencjalnych. Mogą one przybrać formułę: fascynacji gnostycyzmem, wiary zamkniętej w subiektywizmie i przewagi rozumu nad reaktywną emocjonalnością⁵³. Drugą figurą preferencji teleologicznych może być prometejski neopelagianizm stawiający: na siły vitalne jednostki, wywyższanie się pośród wszystkich istot żywych i świata organicznego oraz przynależność do narcystycznego i autorytarnego elitaryzmu. Obie postacie będące produktem światowej duchowości w pełni odzwierciedlają antropocentryczny immanentyzm, który nie ma linii styczności z komunitarianizmem i relacyjnością ze wszystkimi osobami stanowiącymi ród ludzki.

Zainfekowana społeczność fascynacją gnostycyzmem lub prometejskim neopelagianizmem podejmuje rywalizację i walkę z pozostałymi członkami wspólnot o wpływy i wyznaczanie zasad władzy; prestiżu, przyjemności oraz bezpieczeństwa. Uczestniczenie jednostki w przestrzeni transracjonalnej, przy takim modelu kooperacji życiowej, zmierza do: ograniczenia horyzontu transcendencji osoby, prymatu interesów i korzyści jako celu i uzasadnienia istnienia oraz dogłębnego zdehumanizowania z pozorami zachowania wartości. Konsekwencjami niedopasowania się jednostki do zaaprobowanych powyższych kategorii modalnych wyznaczających azymut życia, stają się masowymi negatywnymi formuły sprawcze w postaci: nienawiści, podziału, oszczerstw, znieśławień, zemsty, zazdrości, narzucenia własnych idei oraz restryktywnego i punitywnego porządku prawnego. Hołdowanie tym regułom doprowadza człowieka do całkowitego pozbycia się reaktywności emocjonalnej, a w stadium finalnym do odrzucenia uczuć wyższych w tym miłości braterskiej⁵⁴.

⁵² G. Hardin, The tragedy of the commons, *Science* 1968, no 162, s. 1243–1248.

⁵³ J. Platt, Social traps, *American Psychologist* 1973, no 28, s. 641–651.

⁵⁴ J. Weitch, R. Gifford, Editors' intralution to the special issue: Behavioral origins and solutions of environmental problems, *Canadian Journal of Behavioral Science* 1997, no 29, s. 138–143.

Cywilizacja urzeczowiona czyni spustoszenia w ekologii życia, gdyż nie wykształcają się dynamizmy osobowe odpowiedzialne za pokój wewnętrzny rozumiany jako synergetyczny i eklektyczny stan równowagi pomiędzy światem fizycznym, psychicznym, duchowym i społecznym człowieka⁵⁵. Okaleczenie trwałe konstruktu holizmu personalistycznego z kolei przekłada się na minimalizm ekologii społecznej, która wyzbyta jest z solidaryzmu wspólnotowego i przyjaźni jako relacyjności intra-personalnej. Pomniejszone i zawężone o te wartości, dobro jednostki i dobro wspólnoty, znajduje odbicie w instytucjonalnych i systemowych rozwiązaniach ogólnokulturowych, które uwolnione zostają od pragnienia, szukania i czynienia dobra innym i tym samym uszlachetnianie samego człowieka. Bycie częścią wszechświata to znaczy rozumieć swój wkład we wspólnocie ludzkiej oraz myśleć, mówić i działać na rzecz afektacji braterstwa. Ten ostatni wybór rozwoju człowieka i wspólnoty jest prawdziwą transcendencją, gdyż pozwala sięgnąć do epicentrum fascynacji, zadziwienia i entuzjazmu eschatologią życia za pośrednictwem uczuć wyższych w tym nade wszystko miłości bliźniego.

Z udziałem wyłącznie kategorii i bytów uniwersalnych można realizować przestrzeń dla ekologii ludzkości, wśród których wysokie wartości jak: miłość, wiara, odwaga, szlachetność, współczucie i sumienność, zawsze niosą głębokie pragnienie zmiany otaczającej rzeczywistości i pozostawienia po sobie czegoś dobrego. Aby jakościowe i rewolucyjne przewartościowania miały realny kształt, koniecznym staje się uformowanie nowej mentalności, kierującej się pojęciami: wspólnoty, prymatu życia wszystkich ludzi bez względu na posiadany habitus społeczny i zrównoważonego rozwoju pozwalającego neutralizować wszelakie nierówności i stany wykluczenia grupowego. Włączając w proces przekształceń cywilizacyjno-kulturowych pierwiastek integralnego rozwoju człowieka z zagwarantowaniem możliwości i praw rozwijania samego siebie, trzeba równocześnie zabiegać, aby na wyższych poziomach dynamizowania się struktur społecznego bytowania jego uczestnicy stawali się wyłącznymi twórcami własnego losu⁵⁶. Wartości akceptacji i zrozumienia po stronie jednostki i dobra wspólnego wyznacza otwarty horyzont zespolenia wszystkich ludzi z uszanowaniem ich odmienności i różnorodności jako przedstawicieli jednej rodziny ludzkiej. Powyższe wartości nie mogą być poddawane hermeneutyce relatywizowania, gdyż aparaty pojęciowe istnieją po to: aby ułatwiać, rozumieć towarzyszyć i promować kontakt z rzeczywistością, którą chcemy wyjaśniać, a nie po to, aby się od niej oddalać i ją marginalizować. Nie dochowanie kryterium wartości do interpretowania zmian wynikających ze zglobalizowanej kultury, prowadzi do pewnego rodzaju alienacji uderzającej we wszystkich ludzi poprzez kreowanie wyobco-

⁵⁵ S. Oskamp, Psychology for a sustainable society, *American Psychologist* 2000, no 55, s. 495–508.

⁵⁶ S. Komorita, C. Parks, *Social dilemmas*, Boulder, CO: Westview Press 1995, s. 79.

wanych społeczeństw, które poprzez formy grupowej organizacji, produkcji i konsumpcji świadomie zatracają i eliminują międzyludzką solidarność. Aby zachować tożsamość kulturową opcja w stronę solidaryzmu wspólnotowego przybrać powinna postać autentycznego ontologiczno-gnoseologicznego zaangażowania aniżeli legitymować się jako kategoria filozoficzna, socjologiczna, czy polityczna. Promowanie solidarności międzyludzkiej nie polega wyłącznie na działaniach albo na programach praktycznego wsparcia lub opieki, ale przede wszystkim na staranności pielęgnowania uwagi skierowanej na drugiego człowieka i uważaniem go za jednego z samym sobą. Ta motywacja, percepcja i wrażliwość miłości jest początkiem prawdziwego z troskaniem się o jego osobę i od niej wychodząc, toruje drogę do doznawania i odczuwania uniwersalnych wartości w życiu codziennym. Braterska miłość jest zawsze kontemplatywna i pozwala osobie służyć innym nie z konieczności lub próżności, ale ponieważ jest piękna udzielana jest bezinteresownie i nie dla osiągnięcia jakichkolwiek materialnych korzyści. Bez wyartykułowanej opcji preferencyjnej na rzecz innych, może pozostawać niezrozumiała i zatracić swoją istotę pod wpływem zewnętrżności i powierzchowności. Opcja preferencyjna zawładnąć może osobą, wspólnotą i kulturą kiedy przyjmie formę uprzywilejowaną i priorytetową dla integralnego rozwoju i ekologii życia⁵⁷.

Odstępując od smakowania wartości: miłości, przyjaźni i braterstwa w komunikacji międzyludzkiej, pielęgnowany zostaje egoizm indywidualistyczny, wspólnotowość oparta na prawach rynku, spekulacji finansowych oraz nierównowaga kształtowana przez współczesny kulturalizm, stanowiąca korzeń chorób cywilizacyjnych. Podmiotowość i autonomia osoby ludzkiej oraz dobro wspólne, które powinny nadawać kształt normatywności powszechnej i całej polityce społecznej stają się dodatkiem, małym fragmentem zapewniającym ład społeczno-prawny. Sformatyzowanie i skolonizowanie tych modalnych, ontologicznych kategorii, czyni proces integralnego rozwoju iluzorycznym w skali mikro i makrostrukturalnej. Wygodna obojętność wobec tych kwestii określających ekologię życia i ekologię społeczną, pozbawia ich znaczenia i roli jaką faktycznie odgrywają dla porządkowania spraw świata.

Słowem kluczem i znacznikiem ruchu pozwalającym w dobie zglobalizowanej kultury przywrócić należne miejsce dla godności człowieka i dobra wspólnego – jest sprawiedliwość. Wymaga ona znacznie więcej niż rozwój gospodarczy, który powinien odznaczać się: programami lepszej dystrybucji dochodów, stwarzania miejsc pracy, integralną promocją ubogich wykraczającą poza zwykłą filantropię, charytatywność i opiekuńczość. Ludzkość musi się przekonać, że sprawiedliwość jest nie tylko zasadą relacji w skali mikro:

⁵⁷ W. Liebrand, D. Messick, *Frontiers in social dilemmas research*, New York: Springer Verlag 1996, s. 117.

⁵⁷ E. Kant, *Krytyka władzy sądenia*, PWN, Warszawa 1986, s. 79.

więzi przyjacielskich, rodzinnych, małych grup, ale także w skali makro: stosunków społecznych, ekonomicznych i politycznych⁵⁸. Nabywanie nowej mentalności, która pomogłaby przewyciężyć absolutną dychotomię między ekonomią, a dobrem indywidualnym i społecznym dobrem wspólnym, stanowi pogranicze dla rozrostu zasady sprawiedliwości.

Ekonomia jest sztuką dochodzenia do odpowiedniego zarządzania otaczającą rzeczywistością i bez względu na terytorium swojej ekspansywności, zawsze ma wpływ na całość. Dlatego działalność ta nie pozostaje poza kręgiem wspólnej odpowiedzialności. Zdrowa ekonomia światowa w obecnej fazie historycznej to oferta skutecznego sposobu interakcji, który nie naruszając suwerenności narodów, zapewni dobrobyt ekonomiczny wszystkich krajów, a nie tylko nielicznych. Bez naruszania lokalnej tożsamości, przewyciężania niezdrowej nieufności i akceptacji inności i różnorodności, strategia ekonomicznego rozwoju sprzyja powstawaniu przestrzeni łączących, ułatwia relacje oraz pozwala przejąć odpowiedzialność za drugiego człowieka. Czołowym nerwem społecznej ekonomii jest imperatyw, że każda istota ludzka jest wartością i jest jednocześnie celem samym w sobie, a nigdy środkiem do rozwiązywania innych problemów. Jeżeli współczesna kultura obali to przekonanie, to skruszeją fundamenty do obrony praw człowieka, a będą one zawsze uzależnione od korzyści tych, którzy aktualnie sprawują władzę.

Równie ważnym bytem zapewniającym triumfalność sprawiedliwości obok ekonomii jest poprawnie zinterpretowana reguła dobra wspólnego i pokoju społecznego. Nie może być ona pojmowana jako irenizm albo zwykły brak przemocy uzyskany przez dominację jednej strony nad innymi. Także toksycznym sposobem definiowania jest usprawiedliwianie organizacji życia społecznego jako dobra wspólnego i pokoju wspólnotowego, polegającego na dychotomicznym podziale społecznym: na bogatych i biednych, na tych, którzy prowadzą bez troski styl życia, natomiast inni muszą sami walczyć o przetrwanie. Poszanowanie dobra supraindywidualnego i pokoju społecznego jest wartością nadrzędną nad hierarchią potrzeb dysponentów władzy i jednostkową teleologią życia. W klimacie synergii i kontekstu oraz asymilacji i akomodacji wykształcają się społeczne dynamizmy rozwojowe sprzyjające harmonii życia na ziemi. Pokój społeczny to nie zaniechanie militarnych agresji, ale konstrukt integralnego rozwoju wszystkich ludzi, zapewniający współżycie i partycypacyjność zbiorową w oparciu o różnice; tworzący harmonijną całość w obrębie rodu ludzkiego. Staje się on realnym bytem, gdy społeczność globu postrzegać będzie cztery fundamentalne zasady odnoszące się do dwubiegunowości napięć właściwych każdej rzeczywistości pomiędzy ogólnością, a organicznością⁵⁹. Wyjściową regułą porządkującą

⁵⁸ C. Holden, *The last of the Cahokians*, Science 1996, no 272, s. 351.

⁵⁹ P. Stern, C. Dietz, T. Kalof, *Value orientations gender and environmental concern*, Environment and Behavior 1993, no 25, s. 322–348.

otoczenie społeczne jest uznawanie, że czas jest ważniejszy od przestrzeni. Stanowi ona, że czas pojmowany jest w kategoriach globalnych, czyni odniesienie do całości i jest formą otwierającą horyzont aktywności ludzkiej. Natomiast przestrzeń jest formułą odnoszącą się do momentów statycznych, bieżących i opatrzonych wyraźną granicą demarkacyjną wobec otoczenia. A zatem człowiek żyje w napięciu między sytuacją chwili, a szerszym horyzontem będącym ostateczną racją. Znaczenie tej zasady jest bardzo istotne dla porządkowania życia, gdyż pozwala: planować wybory zachowań, uwalniać się od potrzeby uzyskiwania natychmiastowych rezultatów, systematycznie przekraczać granice holistycznego rozwoju oraz zadowalać się proaktywnym działaniem eliminującym fragmentaryczność i organiczność poznawczą.⁶⁰ Przyznanie pierwszeństwa prymatowi przestrzeni staje się pułapką egzystencjalną, gdyż udaremnia się: osiąganie wewnętrznej równowagi pomiędzy sferą zmysłową, a duchową człowieka, pozwala się zagarnąć wszystkie przestrzenie władzy i autoafirmację oraz regułą stają się działania natychmiastowe opatrzone znamionami rezultatu bez odnoszenia ich aksjomatów hermeneutycznego wnioskowania. Wybór relewantny, afirmujący nadrzędność czasu wobec miejsca wiąże się z dynamiką procesów, jako wywoływanych i kontrolowanych zjawisk aniżeli zagarnianiem i władaniem przestrzenią. Czas bowiem, porządkuje wszystkie przestrzenie, oddziałuje jako zmiennik ruchu w stronę ich rozwoju i przemiany oraz wykształca w społeczeństwie nowe dynamizmy i aktywizuje ludzkość do dokonywania ważnych wydarzeń historycznych. Tożsamość osoby i tożsamość grupową buduje się w długim procesie kontroli i zmiany społecznej, który nie zadowala się natychmiastowymi rezultatami przynoszącymi ulotny zysk, ale realizującym pełnię człowieczeństwa. W tym miejscu warto przytoczyć myśl Romana Guardiniego, że jedyną miarą, którą możemy przykładać do jakiejś epoki, jest pytanie, w jakim stopniu mogła się w tej epoce rozwinąć – odpowiednio do cech odrębnych tej epoki – istota ludzka⁶¹.

Drugą regułą moderacyjną porządkującą odkrywanie celu, sensu i uzasadnienia otaczającej nas rzeczywistości jest pochwała wyższości jedności nad konfliktem. Stan sprzeczności jest naturalną kategorią, którą należy w wyborach komunikacji międzyludzkiej potraktować jako normę, ale nie można poprzestać na konflikcie, gdyż oznacza on zatrzymanie się na powierzchni problemów bez wnikania w jego głębie. Ludzie nie powinni pozostać obojętni na zaistniałe stany niezgodności i sprzeczności społecznych, a także dystopijnym jest myślenie świadomego odrzucania zmiany i przerwania niezadowolona na władzę.

⁶⁰ R. Dunlap, K. Van Liere, The, New Environmental Paradigm: A proposed measuring instrument and preliminary results, *Journal of Environmental Education* 1978, no 9, s. 10–19.

⁶¹ R. Guardini, *Koniec czasów nowożytnych*, Kraków 1969, s. 32.

Konstruktywnym sposobem konfrontowania się z konfliktami jest przyjmowanie czynnej postawy ich akceptacji, podejmowania prób ich rozwiązania i przemieniania w nowe ogniwo procesu konsensualnej jedności. Jedyne z udziałem woli mocy oraz zaangażowaniem stanu percepcji i wrażliwości istnieje szansa na wspólnotową komunę i wytworzenie emergentnego bytu pozwalającego połączyć różnice i odmienności w jedną całość. Dlatego konieczne jest postulowanie zasady wyższości jedności nad konfliktem, ponieważ zawsze staje się racjonalnym i realnym budowanie pojednania wspólnotowego. Zasada solidaryzmu międzyludzkiego pojmowana w swym najgłębszym znaczeniu jako wyzwanie staje się: formułą tworzenia historii, ekologii życia i propozycją umacniania zwartości i homogeniczności całego rodu ludzkiego. Przyjęcie powyższej reguły socjotechnicznej dla polityki społecznej i odczytanie teleologii życia, pozwala w skali globalnej zaprowadzić stan irenizmu jako pokoju wspólnotowego za cenę wzajemnych ustępstw doktrynalnych. Systematyczne pielęgnowanie i materializowanie w działaniu owego stanowiska w efekcie finalnym, może doprowadzić do urzeczywistnienia w komunikacji społecznej synkretyzmu jako esencji łączącej myślenie z udziałem scjentyzmu i gnostycyzmu. Jest to rozwiązanie na wyższym poziomie oglądu epistemologicznego zachowujące cenną konstruktywność dwóch przeciwstawnych biegunów, w postaci wytworu nowego kodu językowego jakim jest wnioskowanie konsekwentne⁶². Znakiem rozpoznawczym tej jedności i pojednania wszystkiego w sobie jest uniwersum symboliczne będące pokojem.

Podstawowym mikro-środowiskiem, w którym osoba jest wezwana do czynienia pokoju pośród wielorakich różnic i odmienności, jest sfera życia wolitywno-duchowego człowieka, która z istoty swojej zagrożona jest przez dialektyczne rozproszenie. Artykułowanie pokoju we wszechświecie to nie jest głoszenie pokoju wynegocjowanego, ale proces dochodzenia każdego człowieka do etapu harmonii i jedności życia duchowego, a w płaszczyźnie makrostrukturalnej do zgody i pojednawczej różnorodności.

Kolejnym paradygmatem porządkującym ogląd rzeczywistości i pozwalającym człowiekowi doznawać radość i szczęście oraz odczuwać ból i cierpienie – jest twierdzenie, że rzeczywistość jest ważniejsza od idei. Rzeczywistość istnieje niezależnie od człowieka, natomiast ideę się wypracowuje i stanowi ona algorytm skojarzeniowy i modalność kategorialną dla zmiany otoczenia społeczno-prawnego. Warunkiem właściwego pulsowania życia na ziemi jest doprowadzenie do stałej indagacji pomiędzy nimi oraz kontrolowanie, aby nie nastąpiło oddzielenie idei od rzeczywistości. Ludzkość oddycha tlenem życia, gdy: unika różnych form ukrywania rzeczywistości, my-

⁶² R. Dunlag, K. Van Liere, D. Mertig, A. Jones, Measuring endorsement of the New Ecological Paradigm: A revised NEP scale, *Journal of Social Issues* 2000, no 56, s. 79–102.

ślenia sofizmatycznego, oddala angeliczne puryzmy i powierzchowną retorykę, nie godzi się na antyhistoryczne fundamentalizmy oraz odrzuca wszelkie postacie politycznego i społeczno-gospodarczego immanentyzmu⁶³.

Pamiętać należy, że wyłącznie świat idei, jako praktyczne i konceptualne postrzeganie rzeczywistości, może z pełną dozą pewności pozwolić ją zrozumieć i móc na nią wpływać. Abstrakcyjne i idealne kategorie ontologiczne oderwane od rzeczywistości posiadają pustą treść i nie dysponują siłą sprawczą w stronę kontroli i zmiany, a wyłącznie minimalizują formalnie przebudowę otoczenia. Jednostka, wspólnota oraz kultura nie uzyskuje żadnych korzyści, gdy idea błądzi obok rzeczywistości, gdyż jedynie harmonijny obiektywizm, a nie nominalizm, pozwala urzeczywistnić wartości w archeologii życia. W pełni należy podzielić pogląd Kanta, że postrzeganie nieba gwieździstego nad sobą oraz urabianie obowiązku moralnego w życiu wewnętrznym, stanowi polisę ubezpieczeniową dla realnego dotykania prawdy⁶⁴. W przeciwnym razie triumfuje machina manipulacji, która mocno ogranicza wolność emocjonalną jednostki, urzeczawia jej wybory oraz sprawy eschatologiczne traktuje jako retorykę z powodu zamykania się w sobie i w wybranych oraz preferowanych gnostycyzmach⁶⁵.

Ostatnią zasadą na drodze porządkowania sposobu jak myśleć, jest głoszenie nadrzędności całości nad częścią. Należy zwracać uwagę na wymiar globalny, aby nie słycać i fragmentaryzować spojrzenia na otaczający świat. Te dwie, przeciwstawne opcje, biegunowo odmienne, są równie ważne i tym samym błędem byłoby odrzucać którąkolwiek z nich. Wybory lokalne i peryferyjne odznaczają się bowiem realizmem, materializmem i empiryzmem. Aksjomat kontekstu jako zbioru złożonego, będącego całością, pozwala człowiekowi uplasować się w uniwersalizmie globalizacji i podzielać sprawy wielokulturowości oraz różnorodności jako kryterium dochodzenia do prawdy⁶⁶. Przeciwstawna tendencja, hołdująca poszanowaniu tego co małe i bliskie, stanowi odpowiedź na dochowywanie tożsamości osobowej, społecznej i cywilizacyjno-kulturowej w ekologii ludzkości. Wzorem odkrywania praw rządzących rzeczywistością jest afirmacja mądrości, uwzględniając zasadność występowania: wszystkich partykularyzmów, specyficznych właściwości odrębnych i pojedynczych bytów oraz przyczyniania się ich do scalania i zjednoczenia w pluralistyczną całość, które to antecedeny doprowa-

⁶³ H. Pringle, Death in Norse Greenland, *Science* 1997, no 275, s. 924–926.

⁶⁴ E. Kant, *Krytyka władzy sądenia*, PWN, Warszawa 1986, s. 79.

⁶⁵ R. Schulz, L. Zelezny, Values as predictors of environmental attitudes: Evidence for consistency across 14 countries, *Journal of Environmental Psychology* 1999, no 19, s. 255–265.

⁶⁶ G. Brandon, A. Lewis, Reducing household Energy consumption: A qualitative and quantitative field study, *Journal of Environmental Psychology* 1999, no 19, s. 75–85; W. Kempton, J. Darley, P. Stern, Psychological research for the new Energy problems: Strategies and opportunities, *American Psychologist* 1992, no 47, s. 1213–1223.

dążą człowieka do integralnego rozwoju, a wspólnoty ludzkie do połączenia się w prawdziwie jedną rodzinę społeczną.

Problemem centrowym mającym najdonioślejszą wartość dla uporządkowania w świecie ekologii ludzkości jest dialog społeczny rozumiany jako wkład na rzecz pokoju. Przebiegać powinien, by służyć pełnemu rozwojowi człowieka i dobru wspólnemu, równoległe na trzech płaszczyznach. Są nimi: płaszczyzna dialogu z państwami, ze społeczeństwem obejmująca narody i ich kultury oraz wszystkimi religiami świata⁶⁷. Podejście globalistyczne w skali makrostrukturalnej opowiadające się za rozmową i zgodą oraz wspólnymi ustaleniami potwierdzającymi dążenie do sprawiedliwości wspólnotowej zrywającej z wszelakimi formami wykluczania i banicji – jest trafnym wyborem na rzecz historycznego procesu cementowania i umacniania jedności rodu ludzkiego⁶⁸. W celu zapewnienia realnej skuteczności dla tego uniwersalistycznego dialogu, jest powierzenie jego realizacji zbiorowości ludzkiej oraz kulturze narodowej. W asyście uczestników życia społecznego oraz wytworów ich kultury, a nie poprzez dekretowanie przedstawicieli władzy i narzuconego ujednoczonego prawa, może dokonać się wszechświatowy pakt społeczny i kulturowy. Państwa w tym dziele powinny odgrywać rolę pomocniczą poprzez stwarzanie warunków klimatu politycznego i społecznego, wyraźnie dynamizując proces integralnego rozwoju człowieka i tym samym struktur życia zbiorowego⁶⁹.

5. Podsumowanie

Doniosłą kwestią w realizacji dialogu wszechświatowego jest przyjęcie konieczności przestrzegania fundamentalnej reguły w przed-aksjologicznym myśleniu, że nie może on pomijać, iż spotkanie i zgoda mają miejsce, gdy dialog przebiegać będzie między wiarą, rozumem i nauką. Należy unieść się poza sceptycyzmem krytycznego myślenia naukowego i docenić obok empiryzmu inną wiedzę w postaci: filozofii, teologii i samej wiary religijnej. Rozum nie powinien atakować wiary, a ta ostatnia nie powinna eliminować rozumu w poznawaniu tajemnicy ludzkiej natury i świata organicznego i nieorganicznego. Wspólnotowość międzyludzka wzbogaca się, przyswajając różne kody i języki oraz symbole interpretujące złożoność i probabilistyczność rzeczywistości. Człowiek staje się mądrzejszy dzięki temu dialogowi, otwierającemu nowe horyzonty przed myślą i poszerzającemu możliwości rozumu. Modalność ontologiczna przynależna dla ducha, a nie ciała, pozwala wykraczać

⁶⁷ G. H o u w a r d, Adapting human lifestyles for the twenty – first century, *American Psychologist* 2000, no 55, s. 509–514.

⁶⁸ R. K e r r, Gesternal tragedy of the commons, *Science* 1991, no 253, s. 924–926.

⁶⁹ G. V o g e l, How to avoid running out of steam, *Science* 1997, no 275, s. 768.

poza intelekt i dzięki temu człowiek jest w stanie przyswajać i realizować w codzienności wybory zachowań będące przejawem miłości dla prawdy. Z udziałem dialogu, osoba zauważa swoje miejsce we wszechświecie i poprzez otwieranie się wobec innych, sama uczy się ich akceptować poprzez przyswajanie odrębnych sposobów bycia, myślenia i wyrażania się. Dzięki tej metodzie społeczność jest w stanie podjąć razem działania w stronę wprowadzania i umacniania sprawiedliwości i pokoju, który powinien stać się podstawowym kryterium każdej współpracy i wymiany.

Dialog między wiarą, rozumem i nauką staje się praktycznym sposobem uwrażliwiania ludzi na sprawy etyczne i tym samym pozwala wyzwolić nową perspektywę społeczną dla doznawania i odczuwania harmonii i pokoju na naszym globie poranionym egoizmem i pożądlivością dominacji i władzy.

Kontemplowanie duchowego upodobania bycia blisko ludzi, aż do zrozumienia, że staje się to: źródłem głębszej radości, nieskończonej miłości i doświadczenia przynależności do tej samej wspólnoty – stanowi esencje ludzkiego jestestwa i misyjności życia. Ta prawda stanowiąca fundament dla teologii i eschatologii egzystencji człowieka dowodzi, że nie może być traktowana jako dodatek lub uzupełniający szczegół – lecz jest czymś, czego nie można wykorzeńić, jeśli nie chce się zniszczyć samego siebie. Wolność wyboru potraktowana jako jej odrzucenie i skolonizowanie życia poprzez uciekanie od innych i preferowanie indywidualnego egoizmu wspartego subiektywnym konsumpcjonizmem – jest niczym innym, jak powolnym samobójstwem zbiorowym. Taka postawa jest szkodliwym usprawiedliwieniem rozumu, mogącego gloryfikować autodestrukcyjność, przejawiający się: duchową próżnią, gnuśnością umysłu i pochwałą przemocy oraz agresji.

Dbalność o tożsamość jako odrębność gatunkową człowieka, może odbywać się na płaszczyźnie dialogu, wiary, rozumu i nauki, w kontekście ze wspólnotowością ogólnoludzką. Ekologia życia odsłaniając horyzont człowieczeństwa czyni to poprzez ciągłe i dynamiczne akty procesualne, dowodzące, że czas jest ważniejszy niż przestrzeń, jedność bierze górę nad konfliktem, rzeczywistość jest priorytetem, a nie ideą oraz całość i globalność spychają na plan drugi część i fragmentaryczność.

Bibliografia

1. Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, PWN, Warszawa 1956.
2. Arystoteles, *Metafizyka*, PWN, Warszawa 2003.
3. Bar-Tal D., Sociopsychological foundations of intractable conflicts, *American Scientist* 2007, no 50.
4. Baumeister R., Volns, Self- Regulation, Ego-Regulation, Ego Depletion and Motivation, *Social and Personalisty Psychology Compass* 2007, nr 1.
5. Bell D., *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998.

6. Bloom A., *Umysł zamknięty*, Wydawnictwo Zysk, Poznań 1997.
7. Bowlby J., The making and breaking of affectional bonds: etiology and psychopathology in light of attachment theory, *British Journal of Psychiatry* 1977, no 130.
8. Brandon G., Lewis A., Reducing household Energy consumption: A qualitative and quantitative field study, *Journal of Environmental Psychology* 1999, no 19.
9. Burzyńska A., *Dekonstrukcja i interpretacja*, Kraków 2001.
10. Cantor N., Kihlstron J., *Personality, Cognition and Social Interaction*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
11. Deilubac H., *Medytacja o kościele*, Kraków 1997.
12. Dunlag R., Van Liere K., Mertig D., Jones A., Measuring endorsement of the New Ecological Paradigm: A revised NEP scale, *Journal of Social Issues* 2000, no 56.
13. Dunlag R., Van Liere V., The New Environmental Paradigm: A proposed measuring instrument and preliminary results, *Journal of Environmental Education* 1978, no 9.
14. Dupred E., *Traktat o moralności*, PWN, Warszawa 1969.
15. Folkierska A., *Pedagogika a polityka*, *Kwartalnik Pedagogiczny* 1994, nr 154/4.
16. Fonagy P., Target M., Attachment and reflective function: Their pride in self-organization, *Development and Psychopathology* 1997, no 9.
17. Foucault A., *Filozofia, historia, polityka. Wybór pism*, PWN, Warszawa 2000.
18. Friedman M., *Polityka i tyrania*, Wydawnictwo Heuros, Łódź 1993.
19. Gadamer G., *Prawda i metoda. Zarys hermeneutyki filozoficznej*, Wydawnictwo PAT, Kraków 1993.
20. Golec A., Frederico C., Understanding response to political conflict, *Journal of Personality and Social Psychology* 2004, no 87.
21. Guardini R., *Koniec czasów nowożytnych*, PWN, Warszawa 2007.
22. Habermas J., *Typy działania komunikacyjnego*, (w:) A. Jasińska-Kania, I. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziolkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t.2, Scholar, Warszawa 2006.
23. Hardin G., The tragedy of the commons, *Science* 1968, no 162.
24. Hessen S., *Współczesna demokracja*, *Studia z filozofii kultury* PWN, Warszawa 1968.
25. Hoeffe O., *Sprawiedliwość społeczna. Postawy krytycznej filozofii państwa i prawa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1999.
26. Holden C., The last of the Cahokians, *Science* 1996, no 272.
27. Houward G., Adapting human lifestyles for the twenty – first century, *American Psychologist* 2000, no 55.
28. Kant E., *Krytyka władzy sądenia*, PWN, Warszawa 1986.

29. Kempton W., Darley J., Stern P., Psychological research for the new Energy problems: Strategies and opportunities, *American Psychologist* 1992, no 47.
30. Kerr R., Gesternal tragedy of the commons *Science*, 1991, no 253.
31. Komorita S., Parks C., *Social dilemmas*, Boulder, CO: Westview Press 1995.
32. Kotarbiński T., *Medytacje o życiu godziwym*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1966.
33. Lasch Ch., *The Culture of Narcissism; American Life in an Age of Diminishing Expecatations*, Norton, New York 1979.
34. Lewin K., *Formalizator and progres in psychology*, (w:) D. Cartwright (red.), *Field theory in social; science*, New York, Harper 1951.
35. Liebrand W., Messick D., *Frontiers in social dilemmas research*, New York.
36. Łażewska D., *Derridiańska dekonstrukcja jako strategia odrzucenia wartości i prawdy w pedagogice*, (w:) *Wartości w pedagogice. Urzeczywistnianie i odrzucenie wartości*, W. Furmanek, A. Długosz (red.), Rzeszów 2015, Springer Verlag 1999.
37. Macintyre A., *Etyka i polityka*, PWN, Warszawa 2009.
38. Mayor F., *Przyszłość świata. Przekład zbiorowy*, Fundacja Studiów i Badań Edukacyjnych, Warszawa 2001.
39. Michalak J., *Etyka autentyczności. Indywidualizm, wspólnotowość, edukacja*, *Edukacja* 2004, nr 3.
40. Mikulincer M. Shaver P., Pereg D., *Attachment theory and affect regulation: the dynamic development and cognitive consequences of attachment – related strategies*, *Motivation and Emotion* 2003, no 27.
41. Miszalska A., *Moralność a demokracja – uwagi o stylu moralnym współczesnego społeczeństwa polskiego*, (w:) J. Mariański (red.), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2002.
42. Misztal W., *Lokalny dialog obywatelski*, Wydawnictwo CPS Dialog, Warszawa 2008.
43. Nelson T., *Psychologia uprzedzeń*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2003.
44. Nemeth C., Personnaz B., Concalo J., *The liberating role of conflict in group creativity; a study in two countries*, *European Journal of Social Psychology* 2004, no 43.
45. Nussbaum M., *W trosce o człowieczeństwo. Klasyczna obrona reformy kształcenia ogólnego*, Wydawnictwo Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP, Wrocław 2008, s. 111.
46. Oskamp S., *Psychology for a sustainable society*, *American Psychologist* 2000, no 55.
47. Ossowska M., *Normy moralne. Próba systematyzacji*, PWN, Warszawa 1985.

48. Piejka A., Przez kształtowanie światowego obywatelstwa – w stronę kultury rozwoju, *Ruch Pedagogiczny* 2013, nr 1.
49. Pilch T., Agresja i nietolerancja jako mechanizmy zagrożenia ładu społecznego, (w:) T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika społeczna*, Wydawnictwo Żak, Warszawa 2003.
50. Platon, *Gorgiasz*, Warszawa 1991.
51. Platt J., Social traps, *American Psychologist* 1973, no 28.
52. Plessner J., Spojrzeć innymi oczyma, (w:) Z. Krasnodębski (red.), *Fenomenologia i socjologia*, PWN, Warszawa 1984.
53. Pringle H., Death in Norse Greenland, *Science* 1997, no 275.
54. Quiles J., *Filozofia de la educatción personalista*, Buenos Aires 1981
- Reale G., *Historia filozofii starożytnej. Od początków do Sokratesa*, Lublin 1994.
55. Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994.
56. Scheler M., *Pisma z antropologii filozoficznej i teorii wiedzy*, PWN, Warszawa 1987.
57. Stern P., Dietz C., Kalof T., Value orientations gender and environmental concern, *Environment and Behavior* 1993, no 25.
58. Schulz R., Zelezny L., Values as predictors of environmental attitudes: Evidence for consistency across 14 countries, *Journal of Environmental Psychology* 1999, no 19.
59. Szlachta B., *Słownik społeczny*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2004.
60. Szyszkowska M., *Istnieć w XXI wieku*, Kresowa Agencja Wydawnicza, Białystok 2017.
61. Szyszkowska M., *Świat urzeczywistniony a możliwości człowieka*, Kresowa Agencja Wydawnicza, Białystok 2016.
62. Ślipko T., *Zarys etyki ogólnej*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1974.
63. Taylor Ch., *Etyka autentyczności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.
64. Vogel G., How to avoid running out of steam, *Science* 1997, no 275.
65. Weitch J., Gifford R., Editors' intralution to the special issue: Behavioural origins and solutions of environmental problems, *Canadian Journal of Behavioural Science* 1997, no 29.
66. Wejgl B., *Stereotypy i uprzedzenia*, (w:) J. Strelau (red.), *Psychologia*, t. 3, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2002.
67. Winiarski M., *Opieka – pomoc – wsparcie społeczne jako wymiary działań humanitarnych*, *Ruch Pedagogiczny*, nr 3–4.
68. Wojnar J., *Etos edukacji w XXI wieku*, Wydawnictwo Komitet Prognoz Polska 2000 Plus, Warszawa 2000.
69. Zachariasz A., *Filozofia zmierzchu humanizmu czy zmierzch filozofii*, Sofia 2014, nr 14.

70. Znamierowski Cz., Życzliwość powszechna a demokracja. Fragmenty filozoficzne. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Kotarbińskiego w osiemdziesiątą rocznicę urodzin, Warszawa 1967.

The technocratic paradigm or the humanistic paradigm as a source of human conception and the state and law's substantivity

Abstract

An important issue in realizing the universal dialogue is to accept the necessity of following the fundamental rule in pre-axiological thinking that it can not ignore that meeting and agreeing can take place when the dialogue proceeds between faith, reason and science. One should rise beyond the skepticism of critical scientific thinking and appreciate empiricism with other knowledge in the form of: philosophy, theology and religious faith itself. Reason should not attack faith, and the latter should not eliminate reason in learning the secrets of human nature and the organic and inorganic world. Interpersonal community is enriched by adopting various codes and languages and symbols interpreting the complexity and probability of reality. Man becomes smarter thanks to this dialogue, opening new horizons for thought and expanding the possibilities of reason.

Key words

Technocratic paradigm, humanistic paradigm, human ecology, common good, quality of life, economic education, local culture, integral ecology, the principle of subordination of private property, prevention for the ecology of life.

Anna Wolska-Bagińska, Łukasz Bagiński

Rejestr Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym

Streszczenie

Artykuł ma na celu przybliżenie tematyki rozwiązań prawnych stosowanych wobec sprawców przępstw na tle seksualnym, jakie zostały wprowadzone ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przępczością na tle seksualnym¹, ze szczególnym uwzględnieniem Rejestru sprawców przępstw na tle seksualnym. W artykule omówiono wybrane regulacje odnoszące się do Rejestru sprawców przępstw na tle seksualnym w kontekście ich zgodności z art. 51 Konstytucji. Podjęto próbę ustalenia, czy ustawodawca dokonał odpowiedniego wyważenia pomiędzy autonomią informacyjną osoby ujętej w Rejestrze, a realnymi szansami na zmniejszenie liczby ponownych przępstw seksualnych.

Słowa kluczowe

Rejestr Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym, dane osobowe, postępowanie karne, dane wrażliwe, dane zwykłe

Środki ochrony służące zapobieganiu przępczości seksualnej

W ostatnich latach podjęto szereg działań legislacyjnych mających na celu zabezpieczenie społeczeństwa przed sprawcami przępstw dokonywanych na tle seksualnym. Działania ustawodawcy objęły różne płaszczyzny i sfery normatywne, poczynając od licznych zmian w prawie karnym², poprzez opracowanie programów zapewniających pomoc ofiarom przępstw

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 862.

² Wspomnieć tu należy choćby o ustawach przyjętych w ostatnim czasie, tj. ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 538); ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U. z 2014 r., poz. 24); czy ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 849).

seksualnych, a kończąc na terapii wobec samych sprawców tychże przestępstw³. Równoległe rozpoczęto także poszukiwanie innych sposobów ochrony służących zapobieganiu przestępczości seksualnej wzorujących się na rozwiązaniach ustawodawstw zagranicznych.

Przyjmowane rozwiązania w zakresie polityki wobec sprawców przestępstw seksualnych w różnych krajach i porządkach prawnych różnią się od siebie. Niemniej u podstaw większości z nich leży przekonanie o niezbędności poddania sprawców kontroli. Dyferencjacja środków ochrony uwidacznia się przede wszystkim na płaszczyźnie zastosowanych środków kontroli i samego jej zakresu.

Zasadniczo wyróżnić można dwa modele strategii postępowania wobec sprawców przestępstw seksualnych⁴. Pierwszy model, tzw. model ochrony społeczności lokalnej (*community protection model*), zakłada nadzór nad sprawcami, którzy opuścili jednostkę penitencjarną⁵. Model ten przewiduje stosowanie procedur weryfikacji osób starających się o pracę w placówkach edukacyjnych i opiekuńczych, w których przebywają lub mogą przebywać dzieci, nadzoru nad sprawcą po wyjściu na wolność, który zapewniany przez interdyscyplinarny zespół oraz tworzenie rejestrów osób skazanych za przestępstwa na tle seksualnym. Natomiast drugi model, tzw. model pracy klinicznej, opiera się na terapii sprawców zarówno w okresie odbywania przez nich kary, jak i po opuszczeniu jednostki penitencjarnej⁶. Występować również mogą rozwiązania łączące w sobie elementy obu wspomnianych wyżej konstrukcji⁷.

W ustawodawstwie polskim nastąpiło stopniowe odejście od modelu drugiego, który został wzbogacony o narzędzia i instytucje charakterystyczne dla pierwszego modelu. Środki nadzoru służące zapobieganiu przestępczości seksualnej typowe dla modelu ochrony społeczności lokalnej zostały usytuowane w ustawie z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. Ustawa wprowadza szczególne środki ochrony przeciwdziałające zagrożeniom przestępczości na tle seksualnym w postaci: Rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym, obowiązków pracodawców i innych organizatorów w zakresie działalności związanej z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem małoletnich lub

³ Zob. ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, Dz. U. z 2014 r., poz. 24, ze zm.

⁴ Scottish Executive Home Office (1999), Report of the Committee on Serious Violent and Sexual Offenders, Part two: Overseas visits, www.scotland.gov.uk, s. 3–6; A. M o r a w s k a, Strategie postępowania ze sprawcami przestępstw seksualnych wobec dzieci na przykładzie wybranych krajów, Dziecko krzywdzone. Teoria. Badania. Praktyka, nr 7, s. 7–20.

⁵ Model ten realizowany jest w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Kanadzie, Australii, czy Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii.

⁶ Powyższy model funkcjonuje w Holandii, Danii, Niemczech.

⁷ Przykładem takiego kraju jest Francja.

z opieką nad nimi oraz określeniem miejsc szczególnego zagrożenia przestępczością na tle seksualnym. Stworzenie Rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym stanowi realizację postulatów formułowanych w piśmieniu, jakie pojawiały się na przestrzeni ostatnich pięciu lat⁸.

Rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym

Zasadniczym celem ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez ochronę społeczeństwa przed sprawcami przestępstw na tle seksualnym⁹. Zadania, jakim służy ustawa mają zostać zrealizowane przede wszystkim poprzez dostępność szeregu informacji osobowych podmiotów wpisanych do Rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym. Utworzony na mocy ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym Rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym składa się z dwóch oddzielnych baz danych: Rejestru z dostępem ograniczonym oraz Rejestru publicznego. Rejestr z dostępem ograniczonym zawierać będzie szereg danych osobowych sprawcy pobieranych z KRK, wizerunek jego twarzy uzyskany z Rejestru Dowodów Osobistych, numer PESEL oraz faktyczny adres jego pobytu. W Rejestrze publicznym dostępnych ma być szereg danych, poza informacjami dotyczącymi m.in. imion rodziców, nazwiska rodzowego matki, numer PESEL czy miejsca zamieszkania.

Omawiana regulacja niewątpliwie związana jest z prawem do ochrony danych osobowych, ujętym w art. 51 Konstytucji. Wiąże się to po pierwsze z tym, że materia, jaką obejmuje przedmiotowy akt, bezpośrednio dotyka problematyki przetwarzania danych osobowych w Rejestrze sprawców przestępstw na tle seksualnym, a po drugie akcentuje kwestię ważenia interesów jednostki pomiędzy ochroną danych, a zapewnieniem bezpieczeństwa. Z uwagi na fakt, że środki ochrony przewidziane w omawianej ustawie obejmują zagadnienia odnoszące się do prawa ochrony danych osobowych, konieczne jest ustalenie czy przepisy dotyczące Rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym są zgodne z Konstytucją. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że już na tle samego projektu ustawy zgłaszano szereg uwag, co do zgodności jej przepisów z art. 51 Konstytucji¹⁰. Dlatego też, zasadne

⁸ Zob. np. A. S a k o w i c z, Rejestr sprawców przestępstw seksualnych jako sposób ich kontroli. Uwagi na tle rozwiązań wybranych państw obcych oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, *Zeszyty Prawnicze BAS* 2012, nr 4(36), s. 26.

⁹ Zob. druk Sejmowy nr 189, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=189> (dostęp w dniu 1 grudnia 2017 r.).

¹⁰ Zob. np. pismo SN z dnia 2 lutego 2016 r. o sygn. BSA II-021-12/16, czy pismo GIODO z dnia 4 lutego 2016 r., o sygn. DOLIS-033-23/16/kk, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=189> (dostęp w dniu 1 grudnia 2017 r.).

wydaje się omówienie wybranych regulacji dotyczących Rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym w kontekście ich zgodności z art. 51 ustawy zasadniczej.

Zanim dokonane zostaną w tym przedmiocie szczegółowe rozważania wskazać należy, że ingerencja w życie prywatne jednostki musi być ograniczona jedynie do koniecznych sytuacji, dopuszczalnych w demokratycznym państwie prawa wyłącznie dla ochrony konstytucyjnie uznanych wartości i zgodnie z zasadą proporcjonalności¹¹. Chodzi więc o zastosowanie takich środków, które będą chronić określone wartości w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy wykorzystaniu innych mechanizmów, a jednocześnie jest najmniej uciążliwy dla jednostki, której prawo ulega ograniczeniu¹². Wyznaczenie zakresu dopuszczalnej ingerencji w autonomię informacyjną ma wobec tego służyć ochronie jednostki przed arbitralnością stosowania prawa i nadmiernym wkroczeniem w sferę jej życia prywatnego przez inne podmioty. Dla ustalenia spełnienia kryterium niezbędności informacji w demokratycznym państwie prawa konieczne jest dokonanie każdorazowo analizy wartości uzasadniającej konieczność ingerencji w prawa jednostki z prawem do samodecydowania o jej danych osobowych¹³. Wyrażona w art. 31 Konstytucji zasada proporcjonalności wymusza wobec tego dokonanie oceny niezbędności rozwiązań przyjętych w ustawie o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, odnoszących się do środka, jakim jest Rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym.

Wątpliwości co do proporcjonalności przepisów ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczości na tle seksualnym pojawiają się już na samym tle kategoryzacji osób, których dane mają być ujawniane w rejestrze. W zależności od kwalifikacji prawnej przyjętej w orzeczeniu, dane sprawców na tle seksualnym umieszczane są w poszczególnych bazach. W Rejestrze o ograniczonym dostępie znaleźć mają się dane wszystkich sprawców czynów zabronionych określonych w rozdziale XXV ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁴, z wyłączeniem przestępstw określonych w: art. 202 § 1 k.k., art. 202 § 3 k.k. polegających na prezentowaniu treści pornograficznych związanych z prezentowaniem przemocy lub posługiwaniem się zwierzęciem, art. 202 § 4a k.k., art. 202 § 4b k.k. polegających na przechowywaniu lub posiadaniu treści pornograficznych przedstawiających wytworzony albo przetworzony wizerunek małoletniego uczestniczącego w czyn-

¹¹ A. Walaszek-Pyziół, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, PUG 1995, nr 1, s. 17.

¹² Wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, LEX nr 44404.

¹³ Trybunał Konstytucyjny odwołał się m.in. do bezpieczeństwa, porządku publicznego i wolności praw i innych osób, jako wartości uzasadniających konieczność ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych. Zob. wyrok TK z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, LEX nr 57090.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2204.

ności seksualnej: art. 202 § 4c k.k. Wyłączone spod ujawnienia w tym rejestrze są również dane sprawców przępstw z art. 201 k.k. i 204 § 1 i 2 k.k., chyba że zostały popełnione na szkodę małoletniego. Z kolei do Rejestru publicznego trafiać mają dane o osobach, o których mowa w ust. 1 pkt 1–3 omawianej ustawy, jeśli w kwalifikacji prawnej przyjętej w orzeczeniu powołano art. 197 § 3 pkt 2 lub § 4 k.k., lub które popełniły przępstwo, o którym mowa w art. 2, będąc uprzednio skazanymi na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przępstwo, o którym mowa w art. 2, jeśli którekolwiek z tych przępstw zostało popełnione na szkodę małoletniego.

Podkreślenia wymaga, że w katalogu przępstw, których sprawcy objęci zostaną Rejestrem z dostępem ograniczonym znajdują się czyny zabronione, które mogą zostać wyrządzone na tle innym niż seksualny. Jako przykład wskazać można art. 200 § 5 k.k., zgodnie z którym karze określonej w art. 200 § 3 k.k. podlega ten, kto prowadzi reklamę lub promocję działalności polegającej na rozpowszechnianiu treści pornograficznych w sposób umożliwiający zapoznanie się z nimi małoletniemu poniżej lat 15. Jakkolwiek zachowanie sprawcy realizującego znamiona tego typu czynu zabronionego uznać należy za występęk przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, to jednak nie zawsze jego motywacja związana jest z zaburzeniami na tle seksualnym. W tego typu sprawach w większości przypadków sprawca działa jedynie z pobudek czysto ekonomicznych. Z tego też względu można mieć wątpliwości czy ingerencja w autonomię informacyjną jednostki jest proporcjonalna do założonego celu, jakim jest zwalczanie przępstwości na tle seksualnym. Dlatego też w sytuacji, w której założeniem ustawy jest objęcie jej zakresem jedynie przępstwości popełnianej z przyczyn seksualnych, należałoby zastanowić się nad doprecyzowaniem pojęcia przępstwa na tle seksualnym zdefiniowanego w art. 2 teŝe ustawy. Ponadto zasadny wydaje się także postulat wysuwany przez Krajową Radę Sądownictwa dotyczący objęcia rejestrem jedynie najcięższych przępstw na tle seksualnym, zaś poza zakresem ustawy pozostawić czyny o mniejszej wadze (np. art. 200a k.k. czy art. 200b k.k.).¹⁵

Istotne zastrzeżenia budzi również katalog podmiotów, które będą miały dostęp do danych zawartych w rejestrze. Prawo do uzyskania informacji o osobie ujętej w Rejestrze z dostępem ograniczonym, przysługuje bowiem podmiotom wskazanym w art. 12 pkt 1–8 omawianej ustawy. Wśród tych podmiotów znajdują się pracodawcy, którzy przed nawiązaniem z osobą stosunku pracy związanej z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi, mogą uzyskać informacje, czy dane

¹⁵ Zob. pismo KRS z dnia 23 lutego 2016 r., o sygn. GMS–WP–173–4/16, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=189> (dostęp w dniu 1 grudnia 2017 r.).

tej osoby są zgromadzone w Rejestrze. Podobna sytuacja występuje w przypadku organizatorów przed dopuszczeniem osoby do działalności związanej z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi, w zakresie uzyskania w/w informacji. Z punktu widzenia standardów ochrony danych osobowych za zbyt szerokie uznać należy zakresienie sytuacji, w których wyżej wskazane podmioty są uprawnione lub zobowiązane do zasięgnięcia informacji z Rejestru z dostępem ograniczonym. Dane o sprawcach na tle seksualnym z Rejestru o dostępie ograniczonym mogą bowiem pozyskiwać podmioty o statusie prywatnym. Istnieje w tego typu przypadkach możliwość, że podmioty te mogą gromadzić informacje w sprawach, których przedmiot nie jest zbieżny z celami, które ustawodawca chce osiągnąć. Zauważyć bowiem należy, że tryb procedury pozyskiwania danych z Rejestru z dostępem ograniczonym polega jedynie na rejestracji, a następnie zalogowaniu się do systemu teleinformatycznego i wypełnieniu podstawy prawnej zgłoszenia¹⁶. Na podstawie zapytania udzielana jest za pośrednictwem systemu teleinformatycznego odpowiedź, zaś podstawa faktyczna zapytania nie podlega żadnej weryfikacji. Każda więc osoba fizyczna może zwrócić się z zapytaniem wskazując jako podstawę prawną zgłoszenia np. poszukiwanie opieki nad małoletnim dzieckiem. Brak skutecznej weryfikacji dostępu do danych zawartych w rejestrze może stwarzać ogromne ryzyko niekontrolowanego dostępu do Rejestru z dostępem ograniczonym, a przez to czynić ten rejestr faktycznie publicznym. W tym zakresie zastrzeżenia zgłosić należy także do podstawy prawnej i celu, który poprzez udostępnienie informacji miałby być realizowany, a który został określony w art. 13 ustawy. Przepis ten stanowi o dopuszczeniu przetwarzania danych dla celów postępowania, w szczególności celom ochrony małoletnich. Użycie określenia „w szczególności” oznacza, że katalog takich postępowań ma charakter otwarty i jako taki nie definiuje precyzyjnego oraz wyczerpującego obszaru przypadków, w których można pozyskać dane z rejestru.

Największe jednak wątpliwości nasuwa samo wprowadzenie Rejestru publicznego, do którego dostęp ma każda osoba. Zgodnie z motywem 43 preambuły do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW¹⁷ państwa członkowskie mogą rozważyć przyjęcie wobec przestępców dodatkowych środków administracyjnych, takich jak umieszczenie osób skazanych za przestępstwa, o których mowa w niniejszej dyrektywie, w rejestrach prze-

¹⁶ Zob. w rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2017 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu uzyskiwania i udostępniania informacji z Rejestru z dostępem ograniczonym oraz sposobu zakładania konta użytkownika, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1561.

¹⁷ Dz. U. UE. L. z 2011 r., Nr 335, poz. 1.

stępców seksualnych. W dalszej części preambuły wskazuje się jednak, że dostęp do rejestrów powinien być poddany ograniczeniu zgodnie z krajowymi zasadami konstytucyjnymi i obowiązującymi normami ochrony danych, np. przez ograniczenie dostępu jedynie do organów wymiaru sprawiedliwości lub egzekwowania prawa.

Podkreślenia wymaga, że funkcjonujące w innych państwach europejskich rejestry podmiotów skazanych za przestępstwa popełnione na tle seksualnym mają charakter baz danych o ograniczonym dostępie. Dane osobowe umieszczone w rejestrze funkcjonujące np. w Francji, czy Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii są udostępniane odpowiednim organom w związku z ich zadaniami w sferze bezpieczeństwa, ścigania przestępstw czy realizacji zadań związanych z edukacją, wychowaniem, leczeniem oraz opieką nad małoletnimi¹⁸. W państwach europejskich nie istnieją rejestry publiczne, gdzie do publikowanych danych osobowych każdy obywatel miałby dostęp¹⁹. Tego rodzaju rejestry godzą w sposób istotny w prawo do poszanowania życia prywatnego jednostki. W tym kontekście zwrócić należy uwagę, że francuski rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym FIJAIS został poddany w 2009 r. kontroli z punktu widzenia jego zgodności z art. 8 EKPCz, gwarantującym poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, w toku postępowania przed ETPCz w sprawie Gardel przeciwko Francji²⁰. Przeprowadzona wówczas kontrola wykazała, że przetwarzanie danych osobowych w rejestrze FIJAIS jest dopuszczalne, gdyż w sposób ograniczony ingeruje w prawo jednostki do prywatności. Podkreślenia wymaga, że dostęp do rejestru FIJAIS był ograniczony jedynie do organów sądowych, policyjnych i administracji publicznej przy obowiązku zachowania poufności. Rejestr ten nie był dostępny dla nieograniczonej liczby osób, tak jak obecnie funkcjonujący w ustawodawstwie polskim Rejestr publiczny. Z tego też względu powoływanie się przez ustawodawcę na rozwiązania przyjęte przez Stany Zjednoczone Ameryki Północnej odnoszące się do funkcjonowania rejestru publicznego²¹ nie jest zasadne z uwagi na przyjęcie w tym kraju zupełnie innego standardu ochrony danych osobowych. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej są uznawane za państwo niezapewniające odpowiednie

¹⁸ A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 17 i 20.

¹⁹ Szerzej na ten temat rejestrów występujących w państwach europejskich zob. K. Lewandowska, Karać czy leczyć? – strategie postępowania ze sprawcami przestępstw seksualnych wobec dzieci na przykładzie wybranych krajów, *Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka* 2007, nr 18, s. 6–8; A. Morawska, Strategie postępowania ze sprawcami przestępstw seksualnych wobec dzieci na przykładzie wybranych krajów, *Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka* 2004, nr 7, s. 6–12; A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 15–25.

²⁰ Zob. wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 2009 r., w sprawie o sygn. 16428/05, Gardel v. France, LEX nr 534923.

²¹ Zob. druk Sejmowy nr 189, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=189> (dostęp w dniu 1 grudnia 2017 r.).

go poziomu ochrony informacji osobowych, co również znalazło potwierdzenie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r. w sprawie o sygn. C-362/14 Maximilian Schrems²².

Abstrahując od powyższego podnieść należy, że wprowadzenie do polskiego porządku prawnego środka ochrony społeczeństwa przed przestępczością seksualną w postaci Rejestru publicznego może wiązać się z istotnymi zagrożeniami dla sprawcy. Informacje udostępniane w rejestrze w sposób publiczny umożliwiają pełną i jednoznaczną identyfikację osoby objętej rejestrem, co wynika w szczególności z publikacji nie tylko danych personalnych sprawcy, lecz także jego wizerunku²³. Uzyskany w następstwie upublicznienia danych osobowych i wizerunku sprawcy efekt polegający na tym, że osoba ta nie będzie już anonimowa, w wielu przypadkach może wiązać się z dolegliwymi i pejoratywnymi dla niego następstwami. Istnieje ryzyko stygmatyzacji sprawcy, które może prowadzić do retorsyjnych i często niebezpiecznych zachowań innych podmiotów względem podmiotów umieszczonych w rejestrze. Doświadczenia amerykańskie wskazują, że sprawcy upublicznieni w rejestrze są narażeni m.in. na utratę stanowisk pracy, czy mieszkania, jak również są nękani przez najbliższe otoczenie²⁴. Stąd upublicznienie informacji osobowych sprawców przestępstw na tle seksualnym, zwłaszcza upublicznienie wizerunku jego twarzy uzyskanego z Rejestru Dowodów Osobistych, stanowić może narzędzie społecznego ostracyzmu mogącego wywołać u sprawcy szkodę, której rozmiaru nie sposób przewidzieć.

Upublicznienie danych osobowych sprawcy w rejestrze może także dotknąć nie tylko jego samego, lecz także jego rodzinę czy pokrzywdzonego. Mając na uwadze, że znaczna część ofiar przestępstw na tle seksualnym należy do rodziny sprawcy lub ich znajomych²⁵, zamieszczenie informacji

²² Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 lutego 2016 r., w sprawie o sygn. VII.501.8.2016.AG, s. 4, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=189> (dostęp w dniu 1 grudnia 2017 r.).

²³ Wizerunek ze względu na realną możliwość identyfikacji jednostki w wyniku przedstawienia różnych szczegółów odnoszących się do osoby fizycznej postrzegać należy, jako specyficzną formę uzyskania informacji o konkretnej osobie. Traktowanie wizerunku jako danej osobową wydaje się stąd możliwe, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę możliwość identyfikacji jednostki na tej podstawie. Szerzej na ten temat zob.: R. Koper, *Jawność rozprawy głównej a ochrona prawa do prywatności w procesie karnym*, Warszawa 2010, s. 161; J. Sieńczyło-Chlabicz, *Rozpowszechnienie wizerunku osób powszechnie znanych*, PPH 2003, nr 9, s. 40; M. P. Kawecki, K. J. Kozieł, *Ochrona wizerunku w systemie ochrony danych osobowych*, IPP TBSP UJ 2012, nr 3, s. 24–29; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2009 r., sygn. I OSK 667/09, LEX nr 588798.

²⁴ D. Jacobs, *Why Sex Offender Laws Do More Harm Than Good*, <https://www.aclunj.org/theissues/criminaljustice/whyssexoffenderlawsdomoreha/> (dostęp w dniu 1 grudnia 2017 r.).

²⁵ Biuro statystyk amerykańskiego wymiaru sprawiedliwości wskazuje, że około 93% ofiar zna sprawcę. Zob. L. A. Greenfeld, *An Analysis of Data on Rape and Sexual Assault*, Bureau of Justice Statistics 1997, <http://bjs.gov/content/pub/pdf/SOO.PDF> (dostęp w dniu 1 grudnia 2017 r.).

osobowych sprawcy w ogólnodostępnym rejestrze może prowadzić do identyfikacji tychże ofiar. Zrozumiałe jest więc, że identyfikacja osoby objętej rejestrem jest dolegliwością zarówno dla osób najbliższych sprawcy, jak i dla samego pokrzywdzonego. Negatywne następstwa tej czynności dotknęłyby w szczególności ofiary przępstw, będące członkami rodziny sprawcy, co może skutkować ich powtórną wiktymizacją. Ponadto możliwość identyfikacji ofiary może zniechęcić je do zgłaszania nadużyć seksualnych dokonanych przez członków rodziny, czy osoby im znane. Istnieje także możliwość negatywnych konsekwencji dla osób noszących tożsame albo podobne dane personalne, jak osoba wpisana do rejestru. Również te osoby mogą stać się celem niesłusznego napiętnowania.

Występuje także ryzyko, że pomimo usunięcia danych sprawcy z rejestru jego informacje osobowe – zważywszy na obecne mechanizmy przetwarzania danych w Internecie – w dalszym ciągu będą dostępne. Dane osobowe jednostki mogą więc nie tylko pozostać w świadomości odbiorców, ale także podlegać dalszemu przetwarzaniu. Brak ograniczeń w dostępie do informacji osobowych umieszczonych na stronie BIP nie tylko może przysporzyć dolegliwości osobie ujętej w rejestrze, lecz także wiązać się z ryzykiem manipulacji przez ingerencję w treść cyfrowego zapisu oraz stwarzać zagrożenie nieskrępowanego jego utrwalania, powielania czy rozpowszechniania. Opublikowanie danych na stronie BIP oznacza, że każdy będzie miał prawo do ponownego wykorzystania tych informacji²⁶. Ujawnienie w Rejestrze publicznym danych personalnych sprawcy stwarza również niebezpieczeństwo pozyskania danych osobowych dla grup przępczych. Informacje osobowe ujawnione w rejestrze mogą być w całości kopiowane i wykorzystywane w innych niż ustawowych celach. Choć wizja ochrony brzmi atrakcyjnie, to jednak stwarzać może wiele zagrożeń dla prawa ochrony danych osobowych sprawcy. Słusznie więc wskazuje A. Lach, że niezbędne jest zachowanie należytej ostrożności przy wprowadzaniu regulacji zezwalających na publikowanie danych osobowych w Internecie²⁷.

Stąd też uzasadnione jest pytanie, czy ustawodawca dokonał odpowiedniego wyważenia pomiędzy ograniczonymi prawami sprawcy, a realnymi szansami na zmniejszenie liczby ponownych przępstw seksualnych przez utworzenie Rejestru publicznego. Zwrócić w tym miejscu należy uwagę, że przeciwko ustanowieniu w polskim porządku prawnym Rejestru publicznego opowiedziało się Polskie Towarzystwo Seksuologiczne²⁸. W uchwale z dnia 22 stycznia 2016 r. Polskie Towarzystwo Seksuologiczne wskazało, że

²⁶ Zob. art. 4 ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 352.

²⁷ A. L a c h, *Karnoprawna reakcja na zjawisko kradzieży tożsamości*, Warszawa 2015, s. 154–155.

²⁸ <http://pts-seksuologia.pl/sites/strona/50/uchwala-zarzadu-glownego-polskiego-towarzystwa-seksuologicznego-z-dnia-22012016r> (dostęp w dniu 2 grudnia 2017 r.).

ogólnodostępny Rejestr sprawców przestępstw na tle seksualnym nie stanowi skutecznego środka ochrony mającego przyczynić się do zmniejszania zagrożenia przestępczością seksualną. Podkreślono bowiem, że istnienie takiego rejestru w istotny sposób zmniejsza możliwości prowadzenia terapii przestępców seksualnych, ze względu na brak perspektywy powrotu tych podmiotów do społeczeństwa. To zaś znacząco ograniczy możliwości ich terapii i resocjalizacji. Oznacza to, że funkcjonowanie rejestrów publicznych może wręcz utrudnić przeciwdziałanie przestępczości seksualnej. Na powyższy problem zwrócono również uwagę w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie praktyka prowadzenia rejestrów publicznych sprawców przestępstw na tle seksualnym ma znacznie głębsze i bogatsze tradycje niż w ustawodawstwie polskim. Z badań przeprowadzonych przez Council of State Governments wynika, że istnieje niewiele obiektywnie sprawdzalnych dowodów potwierdzających tezę, iż publiczne rejestry prowadzą do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie²⁹. Dlatego też należałoby zastanowić się, czy zwiększenie poczucia bezpieczeństwa nie powinno być realizowane poprzez wykorzystanie dostępnych instytucji i środków prawnych. Postulat ten wydaje się uzasadniony choćby tym, że statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości wskazują, że w ciągu ostatnich lat liczba osób prawomocnie skazanych za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności znacznie spadła³⁰.

Wnioski

Niewątpliwie cele, jakie legły u podstaw uchwalenia ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym zasługują na realizację. Nie można bowiem negować potrzeby ustanowienia odpowiednich mechanizmów prewencyjnych, a także systemów wsparcia dla pokrzywdzonych. Koncepcja wprowadzenia do polskiego systemu mechanizmu, którego celem jest rejestrowanie sprawców przestępstw na tle seksualnym wydaje się również zasadna. Należy jednak jednoznacznie oddzielić Rejestr z dostępem ograniczonym od Rejestru publicznego. Przetwarzanie danych sprawców przestępstw na tle seksualnym powinno odbywać się ewentualnie wyłącznie w formie Rejestru z dostępem ograniczonym, gdyż stanowić może on cenne źródło informacji dla organów ścigania, czy wymiaru sprawiedliwości. Z kolei Rejestr publiczny nie stanowi efektywnego środka ochrony, który

²⁹ Zob. Raport Council of State Governments, http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2014/08/sex_offender_registries_the_best_ideas_for_reforming_the_law.html (dostęp w dniu 2 grudnia 2017 r.).

³⁰ Opracowanie Ministerstwa Sprawiedliwości: Skazania prawomocne – dorośli, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie> (dostęp w dniu 2 grudnia 2017 r.).

służyłby zwalczaniu przestępczości seksualnej. Łączy się zaś on z wieloma negatywnymi i zbędnymi konsekwencjami nie tylko dla sprawców, ale i rodzin, czy osób pokrzywdzonych przestępstwem. Działania podejmowane dla realizacji celów ustawy powinny być jednak zgodne z podstawowymi prawami ustanowionymi w Konstytucji, w tym z prawem do ochrony danych osobowych. Omawiana ustawa wymaga niewątpliwie dalszych prac legislacyjnych ukierunkowanych zwłaszcza na usunięciu dostrzeżonych wątpliwości natury konstytucyjnej. Szczególnej uwagi wymagają przepisy o zakresie przetwarzania danych, metodach udostępniania informacji oraz konsekwencjach nieograniczonego korzystania z danych publikowanych na stronie BIP.

Sex Offender Registry

Abstract

With special attention given to the Sex Offender Registry, this paper offers a broad outline of legal solutions applicable to sex offenders, introduced by the Act of 13 May 2016 on Counteracting the Threats of Sexual Crime. Some select regulations governing the Sex Offender Register are discussed in the context of their compliance with Article 51 of the Constitution. An attempt is made to determine whether the legislator managed to strike a balance between the informational autonomy of persons entered into the Registry, and real chances to reduce the number of repeat sex offences.

Key words

Sex Offender Registry, personal data, criminal proceedings, sensitive data, regular data.

Piotr Piszczek

Zasada czynnego udziału stron w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa

Streszczenie

Jedną z najistotniejszych zasad postępowania administracyjnego jest dyrektywa czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym i podatkowym. W tych modelach postępowania obowiązuje inkwizycyjność (kontradiktoryjność występuje dopiero w postępowaniu sądownoadministracyjnym, kiedy strona niezadowolona z zapadłych rozstrzygnięć złoży skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego), przeto respektowanie tej zasady na gruncie wskazanych procedur wymaga szczególnej uwagi. Tak jednak się nie dzieje, o czym świadczą poglądy prezentowane w judykaturze i doktrynie. Warto zwrócić uwagę, że wskazana w tytule artykułu zasada ma zastosowanie powszechne, w tym również w postępowaniach dotyczących działalności gospodarczej, w których ma zastosowanie Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.), a także Ordynacja podatkowa (dalej o.p.).

Słowa kluczowe

Decyzja, Kodeks postępowania administracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny, postanowienie, Ordynacja podatkowa, zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym.

1. W doktrynie, jak też w orzecznictwie, zasada czynnego udziału stron nie jest interpretowana jednolicie. *In principio* wydaje się właściwe poczynienie pewnych refleksji natury ogólnej nad charakterem prawnym wszystkich zasad ogólnych, skodyfikowanych w art. 6–16 k.p.a.¹ oraz w art. 120–129 o.p.², wśród których poczesne miejsce zajmuje wskazana na wstępie dyrek-

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.).

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).

tywa. Nie ulega też wątpliwości, że zasady ogólne obowiązują nie tylko w ramach wszystkich postępowań jurysdykcyjnych, ale także w procedurach zmierzających do podjęcia innych czynności administracyjnych; w doktrynie i orzecznictwie dostrzega się także ideę ich stosowania co do wykładni prawa materialnego³.

2. W nauce⁴ powszechnie przyjmuje się, że zasady procesowe to ogólne dyrektywy, które dotyczą przebiegu poszczególnych czynności procesowych, form prawnych zachowania się organów administracji publicznej, a także stron i innych uczestników toczącego się postępowania. Wprawdzie proces administracyjny jest dyscypliną o niezbyt głęboko sięgających korzeniach, to jednak podstawowe zasady o znaczeniu ogólnoprawnym (np. praworządności, prawdy obiektywnej, a nade wszystko sprawiedliwości) zostały wykreowane wcześniej aniżeli powstałe na przestrzeni XIX i XX wieku kompilacje prawa formalnego. Kształtowały się w ciągu wieków ulegając istotnym przeobrażeniom pod wpływem idei prawnopolitycznych, będących odzwierciedleniem określonych stosunków społeczno-gospodarczych.

Na gruncie różnych procedur, w tym i administracyjnej, rodzi się pytanie o to, czy zasady procesowe mają charakter normatywny, czy jedynie stanowią niewiążące postulaty. Dylemat ten powstał na tle różnego traktowania zasad procesowych, raz jako dyrektyw konkretnych, a innym razem jako abstrakcyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że zasada procesowa, wyrażona w określonym systemie prawa formalnego ma moc obowiązującą. Znaleźć może ona odzwierciedlenie wprost w przepisach kodeksu bądź wynikać z interpretacji pokrewnych uregulowań.

Wyraźne wyodrębnienie ogólnych zasad procesowych w polskiej procedurze administracyjnej nastąpiło dopiero w toku prac nad obecnie obowiązującym kodeksem postępowania administracyjnego. W trakcie ich trwania S. Rozmaryn⁵ podkreślał, że odnoszą się one do „podstaw i metod postępowania, a więc mających doniosłe znaczenie dla całej działalności organów administracji. Są to zasady ogólne w tym sensie, że chodzi tutaj z reguły

³ A. Ma tan, (w:) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Ma tan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 92–93.

⁴ Treść rozważań zawarta w punktach 2–4 stanowi fragment obszerniejszych wywodów zawartych w artykule P. Piszczek, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, *Episteme* 2008, nr 79, s. 21–54, zaś dalsze rozważania stanowią rozwinięcie tez zawartych w publikacji P. Piszczek, *Zasada czynnego udziału stron w procedurze administracyjnej*, (w:) *Dowodzenie w procesach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych* (pod red. R. Sztuchmiera, M. Różańskiego), Olsztyn 2014, s. 203–252.

⁵ S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, *Państwo i Prawo* (PiP) 1959, nr 4.

o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego”. Ostatecznie w rozdziale drugim k.p.a., zatytułowanym „Zasady ogólne”, zawarto przepisy stanowiące podstawę do wyodrębnienia zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Właściwą ich rangę podkreślono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 4 czerwca 1982 r. (sygn. I SA 258/82) uznając, że zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 (aktualnie zawartych w art. 6–16) k.p.a. stanowią integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organu administracji wiążące na równi z innymi przepisami procedury, przy czym art. 7 k.p.a. jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organ do „załatwienia sprawy” zgodnie z tą zasadą⁶.

Do zasad prawnie zdefiniowanych należą między innymi: zasada praworządności (art. 6 k.p.a., art. 120 o.p.), zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a., art. 122 o.p.), zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a., art. 123 o.p.).

Inaczej ma się rzecz z zasadami o charakterze abstrakcyjnym. Punktem wyjścia – dla ich określenia – jest abstrakcyjny wzorzec (idea) pewnego kierunku rozumowania dotyczący rozwiązania istotnego zagadnienia procesowego, niezwiązany z konkretnym aktem normatywnym. Zasada – w tym ujęciu – ma zwykle charakter abstrakcyjny i absolutny i nie dopuszcza żadnych wyjątków. Jest zatem oczywiste, że skoro nie znajduje ona odzwierciedlenia w systemie procesowym, naruszyć jej nie można.

Przykładem takiej idei może być koncepcja inkwizycyjnego modelu postępowania administracyjnego (jej przeciwieństwem jest – występująca na gruncie postępowania cywilnego lub karnego – dyrektywa kontradiktoryjności). O ile zasada ta – w sensie abstrakcyjnym – ma charakter ogólny i krańcowy, to na gruncie ustawodawstwa poszczególnych państw może przybrać różniące się wzorce (w zakresie szczegółowych rozwiązań prawnych); oblicze inkwizycyjności w ten sposób zatracą swą ostrość i krańcowość.

Przyjęte w Polsce rozwiązania nie hołdują temu modelowi postępowania w sposób absolutny, albowiem wprowadzając na organie administracji publicznej ciężar np. obowiązku wyczerpującego zebrania materiału dowodowego, to jednak ustawodawca nie wykluczył aktywności stron (art. 77 § 1 i 3 w zw. z art. 78 § 1 k.p.a. oraz art. 188 o.p.).

3. Istotniejszym – z praktycznego punktu widzenia – podziałem zasad postępowania administracyjnego jest rozróżnienie na naczelne i ogólne. Pierwsza kategoria obejmuje te zasady, które nie są ograniczone wyłącznie

⁶ Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (ONSA) 1982, nr 1, poz. 50.

do procedury administracyjnej, a mają zastosowanie również w innych postępowaniach. Wynikają one z Konstytucji RP⁷, a także z innych aktów normatywnych, zwłaszcza Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁸ (EKPCz) i uchwalonego przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji⁹ (EKDA).

Bez wątpienia zasadami naczelnymi – mającymi swoje umocowanie w Konstytucji RP – są następujące dyrektywy:

- wyrażona w art. 2 zasada demokratycznego państwa prawnego, traktowana w doktrynie jako – z jednej strony – źródło prawa do procesu, w którym strona, korzystając z regulacji przyjętych przez władzę ustawodawczą, może realizować swój interes prawny dochodząc określonych roszczeń, albo negować zasadność postępowania wszczętego z urzędu (tzw. prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury umożliwiające realizowanie praw i wolności obywatelskich), zaś z drugiej – podstawę do formułowania koncepcji prawa do sądu, którego urzeczywistnienie polega na stworzeniu obywatelom mechanizmów umożliwiających niezawisłą kontrolę zarówno działania jak i bezczynności organów administracji publicznej;
- wyartykułowana w art. 7 zasada praworządności, której istotą jest sformułowany pod adresem organów administracji publicznej obowiązek działania na podstawie przepisów prawa, których źródła i hierarchię ustalono w Konstytucji;
- określona w art. 31 ust. 3 zasada proporcjonalności, mająca na celu ograniczenie nadmiernej ingerencji organów administracji publicznej w sferę praw jednostki;
- przyjęta w art. 32 ust. 1 zasada równości wobec prawa, która powinna być interpretowana jako postulat analogicznego traktowania wszystkich podmiotów (z pominięciem ich uprzywilejowania lub dyskryminacji), gdy toczące się postępowania – dotyczące ich praw lub obowiązków – znajdują oparcie w tych samych stanach faktycznych i prawnych;
- określona w art. 45 ust. 1 zasada sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu, której nie wolno zawężać do postępowania sądownoadministracyjnego, albowiem jej treść powinna być urzeczywistniana także – oczywiście uwzględniając jej specyficzny charakter – w toku postępowania administracyjnego;
- ukonstytuowana w art. 63 możliwość wnoszenia do organów administracji publicznej petycji, skarg i wniosków;

⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); zob. też G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Postępowanie administracyjne..., *op. cit.*, s. 98 i nast.

⁸ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

⁹ Zob. J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa 2007.

- przyjęta w art. 78 zasada dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, oparta na możliwości zanegowania zwykłymi środkami zaskarżenia pierwszoinstancyjnych aktów administracyjnych.

Analiza art. 6 EKPCz – zdaniem J. Borkowskiego¹⁰ – pozwala na wyodrębnienie dalszych praw, a mianowicie:

- prawa do procesu przed organem administracyjnym, a następnie rozstrzygnięcia sporu przed sądem;
- prawa do załatwienia sprawy w rozsądnym (możliwie szybkim) terminie;
- prawa do uzyskania szybkiej i wyczerpującej informacji prawnej;
- prawa do realnych możliwości obrony swoich praw i interesów;
- prawa do osobistego czynnego udziału w toczącym się postępowaniu lub za pośrednictwem pełnomocnika.

Uzupełnieniem tychże zasad jest EKDA, w którym nawiązuje się do regulacji obowiązującej w Polsce już od dziesięcioleci. Sformułowane w nim reguły postępowania i równości wobec prawa, państwa prawa, mogą być urzeczywistniane zwłaszcza w tych krajach, gdzie administracyjne prawo procesowe dotychczas nie zostało skodyfikowane¹¹. W związku z tym – w zakresie poszanowania zasady czynnego udziału stron w postępowaniu – przypomnieć jedynie wypada, że zgodnie z art. 16 EKDA w przypadkach dotyczących praw lub interesów jednostek, urzędnik powinien zapewnić przestrzeganie prawa do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do wydania decyzji. W przypadkach, w których może zostać wydana decyzja dotycząca praw lub interesów jednostki, ma ona prawo przed podjęciem decyzji przedłożyć swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia.

Zestawiając podstawowe dyrektywy zawarte w EKDA z obowiązującymi zasadami (skodyfikowanymi w art. 6–16 k.p.a. oraz 200–209 o.p.) stwierdzić należy, że te ostatnie mają zdecydowanie inny charakter; z tej racji – co nie ulega wątpliwości – nie mogą być przenoszone in extenso na grunt prawa administracyjnego jako całości, albowiem dotyczą zasadniczo tylko procedury. Są one wypowiedzią ustawodawcy i z tej racji należy je traktować jako bezwzględnie obowiązujące normy prawa procesowego, których istotę (w postaci konkretnych zasad) łatwo ustalić posługując się regułami wykładni językowej.

Zasady procesowe, o których mowa w art. 6–16 k.p.a. (odpowiednio także art. 120 i nast. o.p.), określone mianem „Zasad ogólnych”, pozostają we współzależności i można je uszeregować według pewnej hierarchii, albowiem wszystkie tworzą spójny system. Oczywiście część z nich nawiązuje

¹⁰ J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 31.

¹¹ Por. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, *op. cit.*

do idei zawartych w Konstytucji oraz zasad skodyfikowanych w prawie międzynarodowym, to jednak trzeba podkreślić, że istnieją dość istotne odrębności, gdy się je zestawia z zasadami funkcjonującymi w procedurze karnej bądź cywilnej, gdzie obowiązuje model kontradiktoryjny.

Ogół tych zasad można podzielić na pewne grupy, które – najogólniej rzecz biorąc – opierają się na wyróżnieniu zasad mających znaczenie pierwszoplanowe, a także tych, które spełniają funkcje pomocnicze. Tak np. J. Borkowski¹² wyodrębnia „zasady idei stosowania prawa”, gdzie w grupie pierwotnych wyróżnia zasady: praworządności działania organu administracji publicznej i dbałości o praworządne działanie stron i uczestników postępowania, prawdy obiektywnej, uwzględniania w postępowaniu i załatwianiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki, czynnego udziału stron w postępowaniu. Do pochodnych zaś zalicza ideę: pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, dwuinstancyjnego postępowania, trwałości decyzji administracyjnej, sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Z kolei w grupie „zasady kultury administrowania oraz techniczno-procesowe” – w ramach pierwszej kategorii – wyróżnia zasady: wpływu wychowawczego na obywateli, przekonywania, udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom i uczestnikom postępowania, ugodowego załatwiania spraw o spornych interesach stron. Zasady techniczno-procesowe to zasady: szybkości i prostoty postępowania, pisemności. Z kolei M. Wierzbowski¹³ dzieli zasady na te, które decydują o modelu polskiego postępowania administracyjnego (praworządności, prawdy obiektywnej, oficjalności, czynnego udziału stron, pisemności, dwuinstancyjności, sądowej kontroli legalności działań administracji), jak i pozostałe „będące wytycznymi działania dla organów administracji, a nie odzwierciedlone w dalszych przepisach k.p.a.” Z kolei L. Żukowski¹⁴ nie dokonuje podziału zasad wskazując jedynie, że część z nich pozostaje w związku ze skodyfikowanymi w Konstytucji RP ideami oraz normami prawa międzynarodowego, tj. z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ¹⁵ oraz z art. 6 EKPCz¹⁶, które to akty normatywne konstytuują możliwość przeniesienia sporu administracyjnego na drogę sądową. Wreszcie J. Lang¹⁷ wyróżnia zasady o cha-

¹² J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 32.

¹³ M. Wierzbowski, (w:) M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 16–17.

¹⁴ L. Żukowski, (w:) L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2001, s. 42 i nast.

¹⁵ Dz. U. z 1997 r., Nr 38, poz. 167 i 168.

¹⁶ Zob. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Biblioteka „Palestry”, Warszawa 1991.

¹⁷ J. Lang, (w:) E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 20 i nast.

rakterze uniwersalnym mające zastosowanie nie tylko w ogólnym postępowaniu administracyjnym, odnoszące się także do innych form aktywności administracji publicznej (np. zasady: działania na podstawie przepisów prawa, prawdy obiektywnej, przekonywania) oraz te, których zastosowanie jest ograniczone. Podobnego podziału zasad dokonuje A. Wróbel¹⁸ omawiając ich istotę w ramach kolejności przyjętej przez ustawodawcę w rozdziale 2 działu I k.p.a. Najpełniej natomiast problematykę ogólnych zasad postępowania administracyjnego ujął Z. Kmiecik¹⁹, który ukazał ich istotę przez pryzmat rozwiązań prawnych przyjętych w innych krajach. Swe rozważania wsparł poglądami doktryny, a także dorobkiem judykatury.

Niezależnie od podziałów ogólnych zasad postępowania, które wyżej zaprezentowano, stwierdzić należy, że normy zawarte w art. 6–16 k.p.a. (odpowiednio także art. 120–129 o.p.) są normami prawa pozytywnego i z tej racji obowiązują tak samo jak pozostałe regulacje kodeksowe. Pełnią też wiodącą rolę w procesie wykładni, a tym samym stosowania prawa.

4. Dyrektywy zawarte w art. 6–16 k.p.a. (odpowiednio także art. 120–129 o.p.) – z punktu widzenia wewnętrznej systematyki tegoż aktu normatywnego – nie stanowią katalogu zamkniętego. Kolejne można wywieść z dalszych przepisów tej kodyfikacji procesowej (np. zasady: niedopuszczalności rozstrzygnięcia spraw w postaci aktu administracyjnego poza postępowaniem, ochrony praw nabytych).

W kontekście powyższych uwag warto dostrzec ich funkcję porządkującą, gwarancji celu procesu oraz gwarancji uczestników procesu²⁰.

Pierwsza z nich sprowadza się do tego, że normy prawa formalnego wyznaczają niekiedy wysoce skomplikowany kształt czynności dokonywanych przez powołane do tego organy procesowe. Efektywność tych regulacji zależy nie tylko od szczegółowych rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, ale także od zastosowania ogólnych zasad postępowania, które egzemplifikują konkretne priorytety. Ich osiągnięcie – z racji niespójności rozwiązań szczegółowych – niekiedy jest trudne do osiągnięcia, ale pokonanie tych pozornych trudności jest możliwe o ile weźmie się pod uwagę, że te regulacje w powiązaniu z ogólnymi zasadami mogą tworzyć spójną całość.

Zagadnieniem, które ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania organów administracji, jest pogodzenie treści normy prawnej wyznaczającej działania danego organu ze sprawną jego organizacją i efektywnym funkcjonowaniem. Związanie administracji prawem – jako wartość

¹⁸ A. Wróbel, (w:) K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002, s. 27.

¹⁹ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.

²⁰ L. Żukowski, (w:) L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 16–17.

państwa prawa – może mieć „dekoracyjny charakter”, jeśli determinuje nieefektywność działań. Administracja musi być podporządkowana dwóm wyznacznikom – legalności i sprawności. Legalność wyznacza jednocześnie granice stopnia formalizacji systemu organizowania administracji.

Druga zaś funkcja gwarancji celu procesu – przez zasady ogólne procesu – wskazuje optymalną drogę prowadzącą do osiągnięcia celu procesu, jakim jest rozstrzygnięcie sprawy przez wydanie aktu administracyjnego. Gdyby postępowanie było pozostawione woli uczestników, osiągnięcie tego celu wielokrotnie byłoby niemożliwe; stąd w aktach normatywnych konieczne jest zamieszczanie norm o charakterze celowościowym.

Trzecia z kolei funkcja (gwarancji uczestników procesu) określa – także przez pryzmat regulacji zawartych w art. 6–16 k.p.a. (odpowiednio także art. 120–129 o.p.) – prawa i obowiązki nie tylko stron i innych uczestników postępowania, lecz także organów administracji publicznej w ramach stosunków proceduralnych.

5. Przechodząc do regulacji zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego wskazać trzeba, że zgodnie z treścią art. 10 k.p.a., organy administracji publicznej zobowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania (a zatem zarówno przy jego wszczęciu, jak też w fazie trwania postępowania wyjaśniającego), a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Istotne jest, że od tej zasady możliwe jest tylko odstępstwo w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Wystąpienie tych przesłanek powinno zostać w sprawie utrwalone w postaci adnotacji.

Biorąc pod uwagę inkwizycyjny charakter postępowania administracyjnego, a także to, że organy administracji publicznej pełnią jednocześnie funkcję rzecznika interesu publicznego oraz orzeczniczą, przeto konieczne wydaje się – w celu zrównoważenia tego „modelu” – dopuszczenie w jak najszerszym zakresie stron do wszystkich czynności procesowych gwarantowanych im przez ustawodawcę. Nie ulega bowiem wątpliwości, że celem przyjętych rozwiązań jest uczynienie ze strony podmiotu, który aktywnie uczestniczy w toku czynności wiodących do wydania aktu administracyjnego; to strona – dbając o własne prawa – jest w stanie najpełniej wyrazić swoje żądania, a później – postulując przeprowadzenie określonych dowodów – wpłynąć znacząco na kształt podejmowanych w sprawie rozstrzygnięć, co trafnie w doktrynie określa się jako „udział w tworzeniu orzeczenia”²¹.

²¹ E. Iserzan, J. Starościak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1964, s. 35.

Czynny udział stron w postępowaniu był gwarantowany już przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym²² (r.p.a.). W szczególności przysługiwała im możliwość inicjowania czynności w postaci przesłuchania świadków (art. 57 ust. 1), biegłych (art. 62 ust. 1); strony – „o ile zjawily się w czasie tych badań” lub w czasie oględzin – powinny być dopuszczone do uczestnictwa w tych czynnościach, o ile interes publiczny nie stał temu na przeszkodzie²³.

Zasada czynnego udziału stron – będąca efektem zabiegów interpretacyjnych unormowań zawartych w r.p.a. – została następnie wyraźnie wyodrębniona w art. 8 pierwotnej wersji k.p.a., w którym przyjęto, że „przed wydaniem decyzji organy administracji państwowej powinny umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Odstępstwo od tej zasady było możliwe „tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na niepowetowaną szkodę materialną”.

Dokonując analizy aktualnie obowiązujących rozwiązań należy przyjąć, że prawo do czynnego udziału stron w postępowaniu wyjaśniającym należy ujmować jako zdolność prawną do podejmowania takich czynności przewidzianych prawem procesowym (skodyfikowanych w k.p.a., a także innych aktach normatywnych), które wiodą w szczególności do urzeczywistnienia innej zasady – prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.). Z tego punktu widzenia, biorąc pod uwagę relację organ – strony, wynikają dość istotne implikacje, które warto sobie uzmysłowić. Na etapie wszczęcia postępowania, wiążąc treść art. 10 § 1 k.p.a. z dalszymi zapisami tego aktu normatywnego, można wyodrębnić prawo strony do jego zainicjowania (art. 61 § 1 k.p.a.), prawo do wyrażenia zgody na jego kontynuację – w sytuacji, kiedy organ wszczął z urzędu postępowanie w sprawie (ze względu na szczególnie ważny interes strony), w której wymagany jest wniosek strony (art. 61 § 4 k.p.a.), prawo do zawiadomienia o postępowaniu wszczętym z urzędu lub na żądanie jednej ze stron (art. 61 § 4 k.p.a.), a także prawo do precyzyjnego ustalenia – z udziałem strony – przedmiotu i zakresu postępowania.

W ramach postępowania wyjaśniającego do najistotniejszych uprawnień strony należy zaliczyć: prawo żądania przeprowadzenia wyczerpującego postępowania dowodowego (tak w postępowaniu gabinetowym – art. 75 i 78 k.p.a., jak też w ramach rozprawy – art. 75 i 78 w zw. z art. 90 § 2 pkt 1 i art. 95 § 1 k.p.a.), przy czym nie ma ono charakteru bezwzględnego, albowiem przedmiotem dowodu musi być okoliczność mająca znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, co podlega kognicji organu; prawo do aktywnego uczestnictwa w postępowaniu wyjaśniającym, co przejawia się w konieczności stwo-

²² Dz. U. R.P. Nr 36, poz. 341 ze zm.

²³ Por. W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938; I. Wajner, *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*, Wilno 1939.

rzenia stronie warunków, aby realizacja tego uprawnienia mogła mieć miejsce (art. 79 § 1 k.p.a.), a w dalszej kolejności na możliwości zadawania pytań świadkom, biegłym i stronom oraz składaniu wyjaśnień (art. 79 § 2 k.p.a.); prawo do analogicznego udziału strony w rozprawie (art. 95 k.p.a.); prawo do znajomości akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów (art. 97 § 1 k.p.a.), a także żądanie uwierzytelnienia sporządzonych odpisów lub wydanie z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów (art. 97 § 2 k.p.a.).

Odrębnym od wyżej przytoczonych uprawnień jest jej niezbywalne prawo do wypowiedzenia się – przed wydaniem decyzji – co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Gwarancje przewidziane w art. 10 § 1 k.p.a. znajdują swoją sankcję w treści art. 81 k.p.a., w którym *expressis verbis* przyjęto, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności wskazane w art. 10 § 2 k.p.a.

6. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu nie jest (i nie była) w doktrynie określana jednolicie. S. Rozmaryn²⁴ dyrektywę tę określa jako „zasadę prawa do wypowiedzenia się”; nie utożsamia jej jednak z prawem do obrony (*droit de la défense*) wskazując, że jej istotą jest zapewnienie każdej stronie możliwości należytego przedstawienia i obrony swego interesu w procesie administracyjnym – i to bez względu na rodzaj i charakter sprawy. Z kolei W. Dawidowicz²⁵ ujmuje ją jako zasadę udziału strony w postępowaniu wyjaśniającym. W podobnym duchu wypowiedział się także E. Iserzon²⁶ zwracając uwagę na czynny udział strony w postępowaniu, a także jej współpracę w ustalaniu strony faktycznej i prawnej sprawy.

Na kwestię powiązania dyrektywy praworządności z zasadą prawdy obiektywnej oraz czynnego udziału stron w postępowaniu zwrócił uwagę Z. Janowicz²⁷. Podniósł, że – w porównaniu z dawnym postępowaniem – w k.p.a. ustawodawca stworzył stronie pozycję do takiego modelu postępowania, który zapewniały jej „nie jakieś nieokreślone bliżej »prawo do wysłuchania« czy nawet »prawo do obrony« a prawo do kształtowania wespół z organem administracyjnym przebiegu postępowania i jego efektu końcowego – decyzji”. Zdaniem tego autora przestrzeganie omawianej zasady zostało obwarowane przez ustawodawcę sankcją nieważności. Podobny pogląd wyrażał J. Borkowski²⁸ wskazując, że zasada wysłuchania stron odnosi

²⁴ S. Rozmaryn, O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1961, nr 12.

²⁵ W. Dawidowicz, Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu, Warszawa 1962, s. 112.

²⁶ E. Iserzon, Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje, Warszawa 1968, s. 209.

²⁷ Z. Janowicz, Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 1978, s. 65–66.

²⁸ J. Borkowski, (w:) J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1985, s. 75–77.

się także do podmiotów działających na prawach strony. Wszystkim tym uczestnikom należy zapewnić czynny udział we wszystkich czynnościach podejmowanych przez organ w sprawie, jak również muszą być one zapoznane z całym materiałem dowodowym przed podjęciem przez organ decyzji. Zdaniem tego autora w pojęciu czynnego udziału stron i podmiotów działających na prawach strony mieści się prawo do wnoszenia podań (a także ich modyfikacji), w tym dołączania uzasadnień, załączników itp., a także prawo do zgłaszania wniosków dowodowych, udział w rozprawie, aktywne uczestnictwo w przesłuchiowaniu świadków i biegłych oraz innych stron. Czynny udział wyraża się też w przeglądaniu akt sprawy, możliwości sporządzania z nich notatek i odpisów dokumentów.

Zapoznanie strony z całością materiału dowodowego zebranego w sprawie – zdaniem J. Borkowskiego – polegać powinno „na wskazaniu na wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach, na wskazaniu dowodów, które zostały przyjęte, oraz tych, które zostały odrzucone jako zbędne lub niewiarygodne. Organ musi następnie umożliwić stronie zajęcie stanowiska. Jeżeli strona widzi potrzebę uzupełnienia materiału dowodowego i uzasadnia to, należy podjąć dodatkowe czynności postępowania wyjaśniającego”. Wypada zgodzić się z tezą, że tylko strona może najlepiej wyrazić swoje żądanie, bronić swych interesów; nikt inny jak tylko strona może zwrócić uwagę na istotne dla sprawy okoliczności mające znaczenie w kontekście określenia o jej prawach i obowiązkach.

Naruszenie zasady wysłuchania stron – zdaniem tegoż autora – prowadzi do wadliwości postępowania, która powinna być sanowana w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Słusznie także zauważono, że nie może być mowy o wadliwości, kiedy strona nie brała udziału w określonych czynnościach, o których była powiadomiona, co powinno być należycie udokumentowane w aktach sprawy.

Wreszcie Z. Janowicz²⁹ komentując treść art. 10 k.p.a., wskazując na swoje wcześniejsze publikacje³⁰ oraz innych autorów³¹ dostrzegł, że po nowelizacji w 1980 r. ustawodawca skodyfikował wprost zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu. Zwrócił uwagę, że „niezależnie od zagwarantowanego w art. 81 k.p.a. prawa strony do wypowiedzania się w poszczególnych fragmentach postępowania dowodowego, stronie przysługuje – zgod-

²⁹ Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa–Poznań 1987, s. 66–67.

³⁰ Z. Janowicz, Ogólne postępowanie administracyjne, Poznań 1972, s. 28; tenże, Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa–Poznań 1976, s. 28.

³¹ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, (w:) System prawa administracyjnego, t. III, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.

nie z art. 10 § 1 k.p.a. – prawo do wypowiedzania się przed wydaniem decyzji, tak co do całości postępowania dowodowego, jak i wszelkich „materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Wskazał, że W. Dawidowicz³² mówi dlatego trafnie o prawie strony do wypowiedzania „ostatniego słowa” w sprawie stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego, a także słusznie dostrzega potrzebę pouczenia przez organ prowadzący pouczenia strony o prawie zapoznania z aktami sprawy i złożenia końcowego oświadczenia. Naruszenie zaś tych wskazań powinno skutkować – w przypadku zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego – uchyleniem wadliwego aktu administracyjnego (w trybie już nieobowiązującego art. 207 § 2 pkt 3 k.p.a.).

Z. Janowicz – dostrzegając konieczność istnienia sankcji w przypadku naruszenia normy art. 10 k.p.a. – wskazuje na możliwość zastosowania treści art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., a więc możliwości wznowienia postępowania. Sposobność do zastosowania przedmiotowej sankcji jest – zdaniem tego autora – bardziej realna z chwilą wprowadzenia do art. 10 przepisu § 3.

Wskazując na wadliwą konstrukcję art. 10 § 1 k.p.a. W. Dawidowicz³³ postuluje, aby przepis ten odczytywać jako ustanowienie samoistnego prawa procesowego strony do czynnego udziału we wszystkich stadiach postępowania i dopiero w związku z tym prawem należy mówić o obowiązku organu prowadzącego postępowanie „zapewnienia stronom czynnego udziału”, tzn. podjęcia wszelkich działań organizacyjnych i porządkowych, które umożliwią stronie faktyczne uczynienie użytku z jej prawa. Widząc wady regulacji zawartej w art. 10 § 2 k.p.a. dostrzega potrzebę ograniczenia „zaocznego” rozstrzygnięcia spraw administracyjnych, co może zawsze skutkować żądaniem wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

W nowszej literaturze J. Lang³⁴ wyróżnia dwie zasady wynikające z analizy treści art. 10 § 1 k.p.a., a mianowicie czynnego udziału w postępowaniu i „ostatniego słowa” strony. Pogłębioną analizę przedmiotowej regulacji prezentuje A. Wróbel³⁵ wskazując, że poszanowanie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, etap postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz etap wydania decyzji. Wszyscy ci autorzy nie wypowiadają się jednak w kwestii skutków naruszenia wspomnianej dyrektywy.

W powyższym kontekście za istotną należy uznać wypowiedź J. Borkowskiego³⁶, który dostrzegając ograniczenie dyrektywy czynnego udziału stron

³² *Ibidem*, s. 94.

³³ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 39–40.

³⁴ J. Lang, (w:) E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 26.

³⁵ A. Wróbel, (w:) K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne...*, *op. cit.*, s. 33–34.

³⁶ J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 36.

w postępowaniu przez treść art. 10 § 2 i 3 k.p.a., wskazał, że dalsze bezprawne zawężanie tej zasady, stanowi „ciężką wadę o charakterze procesowym, która jest podstawą do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.)”. Jego zdaniem stronie przysługuje prawo wyboru środków obrony swoich interesów, zaś na organie ciąży obowiązek pełnego wyjaśnienia sprawy w całości. Jest on równocześnie zobowiązany do zawiadomienia stron o czynnościach, w których mają prawo brać udział. Granice zaś dostępu stron do czynności postępowania, gromadzonych materiałów i dokumentów wyznacza prawnie ustanowiona ochrona informacji niejawnych.

We wcześniejszym komentarzu taki pogląd wyraziła B. Adamiak³⁷ słusznie zarazem dostrzegając, że dopuszczalność prowadzenia postępowania bez czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 2 k.p.a.) jest wyjątkiem od ogólnej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, a zatem podlega – jako wyjątek – wykładni ścieśniającej. Stanowisko to akceptuje również R. Kędziora³⁸, który podziela pogląd NSA³⁹, że „art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. obejmuje zarówno przypadki, gdy strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu, jak i gdy nie brała udziału w istotnych czynnościach przygotowawczych organu”.

Uwzględniając powyższe rozważania z niepokojem należy odnotować działania ustawodawcy eliminujące z procedury administracyjnej podstawowe zasady procesowe. W szczególności w art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej⁴⁰ oraz w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴¹ przyjęto, że stronom – dopiero na ich żądanie – zapewnia się czynny udział w każdym stadium postępowania; przy czym przepisu art. 81 k.p.a. nie stosuje się. W praktyce oznacza to wyeliminowanie w toczących się postępowaniach treści art. 10 § 1 k.p.a., albowiem ustawodawca zwolnił organy prowadzące postępowanie z obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w toczącym się procesie, ograniczając ten obowiązek tylko do tych spraw, w których strona tego wyraźnie zażądała. Nadto – przez eliminację treści art. 81 k.p.a. – organy zostały zwolnione z obowiązku zapewnienia stronie możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, co ma rzekomo wpłynąć znacząco na „uproszczenie i ułatwienie prowadzonego postępowania”⁴².

³⁷ B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz..., *op. cit.*, s. 84–86, teza 4, 5 i 8.

³⁸ R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 102.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 30 września 2004 r. (sygn. I SA149/03), niepubl.

⁴⁰ Dz. U. Nr 35, poz. 217 ze zm.

⁴¹ Dz. U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

⁴² E. Kremer, Szczególne zasady postępowania administracyjnego obowiązujące w sprawach prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego (ZNSA) 2008, nr 5, s. 42 i nast.

Jeszcze inną koncepcję przyjęto w art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴³ stanowiąc, że w toczących się postępowaniach – w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie tej ustawy ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych – nie stosuje się przepisów k.p.a., co spotkało się z krytyką doktryny⁴⁴, a także z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁵.

Tak więc ustawodawca – w postępowaniach toczących się na podstawie przepisów tej ostatniej ustawy – wyłączył wszystkie zasady procesowe (z wyjątkiem praworządności mającej umocowanie w Konstytucji), w tym i dyrektywę wynikającą z treści art. 10 § 1 k.p.a.

7. Również w orzecznictwie dostrzec można wyraźną ewolucję stanowisk w kierunku istotnego ograniczenia praw stron w zakresie możliwości, jakie stwarza zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym.

Już w wyroku z dnia 19 lipca 1982 r. (sygn. II SA 883/82)⁴⁶ NSA zwrócił uwagę, że organ państwowy działając w granicach uznania administracyjnego, zanim podejmie rozstrzygnięcie i zdecyduje w jakim zakresie uczyni użytek ze swych uprawnień, ma obowiązek wszechstronnego i wnikliwego ustalenia stanu faktycznego sprawy, przesłuchując strony do czego obliguje go treść art. 7, 10 § 1 oraz 77 k.p.a. Jednocześnie w tezie trzeciej tego judykatu zwrócono uwagę, że sąd ma prawo uchylenia zaskarżonej decyzji nie tylko z powodu naruszenia prawa materialnego, ale również z tytułu wystąpienia przesłanek do wznowienia postępowania, którą – jak się wydaje – z racji obrony art. 10 § 1 k.p.a. stanowi treść art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.⁴⁷ Pogląd ten został zaakceptowany w aprobowanej glosie A. Wasilewskiego⁴⁸.

W kolejnym wyroku NSA zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., który gwarantuje stronie udział w każdym stadium postępowania, organ ad-

⁴³ Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712.

⁴⁴ M. Szubiakowski, Postępowanie w sprawach rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach, ZNSA 2009, nr 4, s. 31–39.

⁴⁵ WSA w Warszawie – postanowieniem z dnia 24 listopada 2009 r. (sygn. V SA/Wa 1613/09), niepubl. – zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, a mianowicie czy art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 37 powołanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie w jakim wyłącza w tym postępowaniu przepisy k.p.a. i zezwala – w ramach systemu realizacji programu operacyjnego – na kreowanie systemu środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów, które pozostają poza konstytucyjnym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jest zgodny z art. 82, art. 7, art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 87 Konstytucji RP?

⁴⁶ PiP 1982, nr 6, s. 141, teza.

⁴⁷ Identyczny pogląd wyrażono w wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 2000 r. (sygn. I SA/Wr 2401/97), niepubl., a także w wyroku WSA w Warszawie z dnia 30 września 2004 r. (sygn. I SA 149/03), niepubl.

⁴⁸ A. Wasilewski, Glosa do wyroku NSA z dnia 19 lipca 1982 r. (sygn. II SA 883/82), PiP 1983, nr 6, s. 141 i nast.

ministracji I instancji nie może wydać ponownej decyzji w sprawie uchylonej przez organ odwoławczy przed doręczeniem stronie decyzji organu odwoławczego i upływem czasu niezbędnego do wypowiedzenia się przed wydaniem ponownej decyzji⁴⁹. Tenże sąd – w kolejnym judykacie – dostrzegł, że zaznajomienie strony z dowodami zebranymi w ramach innego postępowania, w tym także postępowania skarbowego, nie zwalnia organu podatkowego od obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a., a więc zapoznania z tymi dowodami i materiałami strony przed wydaniem w sprawie decyzji podatkowej. Zwrócono także uwagę, że na żądanie strony, a w uzasadnionych wypadkach także z urzędu, organ podatkowy, mając na uwadze treść art. 79 § 2 k.p.a., powinien ponowić przeprowadzenie dowodu z przesłuchania świadków, o ile strona nie miała możliwości brania udziału w ich przesłuchaniu w ramach wcześniejszego postępowania⁵⁰.

Z kolei w wyroku z dnia 28 marca 1985 r. (sygn. I SA 1282/84)⁵¹ NSA przyjął, że organ administracji państwowej nie może pozbawić strony udziału w postępowaniu administracyjnym, np. z uzasadnieniem, że jej obecność przy przeprowadzeniu dowodu nie jest konieczna. W motywach wyroku słusznie wskazano, że notatka urzędowa z oględzin – o których strona nie była powiadomiona – nie może stanowić przesłanki rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy z racji obrazy treści art. 81 k.p.a. Pogląd ten koresponduje z tezą wyroku NSA z dnia 10 lutego 1987 r. (sygn. SA/Wr 875/86)⁵², w której – na kanwie stosowania treści art. 10 § 1 k.p.a. – stwierdzono, że pominięcie przez organ administracji państwowej pełnomocnika jest wadą równoznaczną z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym, co oznacza, że uchybienie to stanowi przesłankę stwarzającą podstawę do wznowienia postępowania.

Komentując to orzeczenie B. Adamiak⁵³ wskazała – próbując rozstrzygnięcie – że naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu obwarowane jest tą sankcją z racji braku udziału stron w postępowaniu (przewidziana w k.p.a. możliwość ustanowienia pełnomocnika oznacza realizację przez stronę swoich uprawnień procesowych za jego pośrednictwem, a zatem organ orzekający obowiązany jest podejmować wszystkie czynności z udziałem pełnomocnika), a także z braku winy strony z racji nie zawiadomienia jej pełnomocnika o istotnych czynnościach dowodowych przeprowadzonych w sprawie. To kwalifikowane naruszenie norm prawa procesowego – tak w ówczesnym stanie prawnym, jak też obecnie – stanowi podstawę do

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 19 października 1982 r. (sygn. SA/Kr 746/82), niepubl.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1982 r. (sygn. SA/Kr 743/82), ONSA 1982, nr 2, poz. 112.

⁵¹ ONSA 1985, nr 2, poz. 5.

⁵² ONSA 1987, nr 1, poz. 13.

⁵³ B. A d a m i a k, Glosa do wyroku NSA z dnia 10 lutego 1987 r. (sygn. SA/Wr 875/86), OSPiKA 1989, nr 4, poz. 79.

uchylenia decyzji, w trybie sądowej kontroli, niezależnie od tego, czy miało wpływ na jej treść.

Z drugiej strony – oceniając znaczenie przedmiotowej zasady – zwrócono uwagę, że jeżeli strona wezwana do udziału w postępowaniu i złożenia wyjaśnień, uporczywie odmawia wzięcia w nich udziału, organ może – bez naruszenia treści art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 81 k.p.a. – oprzeć swoją decyzję na dostępnych mu dowodach⁵⁴. Pogląd ten został zaakceptowany przez R. A. Stefańskiego⁵⁵.

W innym judykacie – w wyroku NSA z dnia 8 stycznia 1988 r. (sygn. IV SA 806/87)⁵⁶ – zanegowano praktykę przeprowadzenia uzupełniających dowodów dopiero po wydaniu decyzji i po jej zaskarżeniu przez stronę. Narusza to, zdaniem sądu, prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym (wynikającego z art. 10 § 1, art. 79 i 81 k.p.a.), co w konsekwencji wiedzie do uchylenia zaskarżonej decyzji, gdyż tego rodzaju uchybienia zawsze mogą mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 11 maja 1993 r. (sygn. V SA 2360/92)⁵⁷ interpretując art. 10 § 1 k.p.a. wskazano, że w toku postępowania wyjaśniającego dopuszczalne jest uznanie faktów wynikających z dokumentacji organu celnego za znane temu organowi z urzędu (art. 77 § 4 k.p.a.); wykonanie jednak obowiązku, o którym mowa w tym przepisie, powinno nastąpić w takim terminie, aby strona mogła przed wydaniem decyzji – w ramach przysługującego jej uprawnienia do wypowiedzania się o zebranych dowodach i materiałach oraz zgłoszonych żądaniach (art. 10 § 1 k.p.a.) – ustosunkować się także do faktów znanych organowi z urzędu. Skoro – w sprawie – zostały one dopiero wskazane w uzasadnieniu decyzji, rozstrzygnięcie zapadło z obrazą treści art. 10 § 1, art. 72 i 77 § 4 k.p.a.

Wreszcie w wyroku NSA z dnia 22 stycznia 1996 r. (sygn. SA/Kr 1851/95)⁵⁸ zwrócono uwagę, że strona powinna być zawiadomiona o miejscu i dacie przeprowadzenia dowodu z przesłuchania innej strony (art. 79 § 1 k.p.a.). Skoro – zgodnie z art. 86 k.p.a. – do przesłuchania strony stosuje się przepisy o przesłuchaniu świadków (z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu), przeto przesłuchanie jednej ze stron z pominięciem uczestnictwa w tej czynności pozostałych stanowi obrazę art. 79 i art. 81 k.p.a. w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r. (sygn. IV SA 1152/87), PiP 1989, nr 4, s. 146; OSNPG 1988, nr 8–9, poz. 11.

⁵⁵ R. A. Stefański, Glosa do wyroku NSA z dnia 14 marca 1988 r. (sygn. IV SA 1152/87), PiP 1989, nr 4, s. 146–151.

⁵⁶ ONSA 1988, nr 1, poz. 24.

⁵⁷ ONSA 1994, nr 2, poz. 82.

⁵⁸ Przegląd Gospodarczy 1996, nr 5, poz. 23.

Za taką samą wadliwość decyzji uznano sytuację – wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1997 r. (sygn. I SA/Gd 409/96)⁵⁹ – w której wyznaczono stronie 7-dniowy termin do zapoznania się z zebrany materiał dowodowy, przy czym – nie czekając czy strona skorzysta z tych uprawnień – przed upływem tego terminu wydano decyzję. W ocenie sądu takie zachowanie organu godzi w zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.) i stanowi wystarczającą podstawę do uchylenia zaskarżonej decyzji, skoro nie zachodzą przesłanki z art. 10 § 2 k.p.a. Podniesiono także, że termin określony stronie do zapoznania się z zebrany materiał dowodowy powinien być terminem realnym (uwzględniającym np. obszerność zebranego w sprawie materiału dowodowego), umożliwiającym nie tylko zaznajomienie się z tym materiałem, ale i daniem stronie czasu do ustosunkowania się do tegoż materiału, zwłaszcza gdy występują kwestie sporne i skomplikowane.

Uprawnienie do czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania oznacza jej udział także w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 106 k.p.a. Na taką konsekwencję wskazano w wyroku NSA z dnia 22 lutego 1999 r. (sygn. IV SA 2787/98)⁶⁰ podnosząc, że powołany wyżej przepis wymaga, aby miały zastosowanie w toczącym się na jego podstawie postępowaniu regulacje zawarte w art. 7 i 10 k.p.a., a także art. 81 k.p.a. Treść ostatniego przepisu wymaga, aby organ administracji przynajmniej powiadomił stronę o zgromadzonym materiale dowodowym oraz o tym, w jakim czasie i miejscu strona może się z zebranymi dowodami zapoznać, jak też wypowiedzieć się co do przeprowadzonych dowodów. Sąd poczynił także uwagę, że organ współdziałający na podstawie art. 106 k.p.a. powinien zwrócić szczególną troskę o określenie kręgu podmiotów uczestniczących w sprawie w charakterze strony, jak też zapewnić wszystkim stronom prawo czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 k.p.a.); naruszenie bowiem tego przepisu skutkuje wznowieniem postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Wobec wagi, jaką pełni postępowanie uzgodnieniowe w kreowaniu rozstrzygnięcia zawartego w decyzji kończącej postępo-

⁵⁹ Biuletyn Skarbowy 1998, nr 2. Zbliżony pogląd wypowiedział NSA w wyroku z dnia 6 stycznia 2000 r. (sygn. V SA 316/00), Lex nr 50116 wskazując: 1. Prawu strony do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów towarzyszy obowiązek organu prowadzącego postępowanie pouczenia strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia w wyznaczonym terminie. 2. Naruszenie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu nastąpiło również w wyniku wydania przez organ pierwszej instancji decyzji o unieważnieniu wiz bez zawiadomienia skarżących o wszczęciu postępowania z urzędu w tej sprawie (art. 61 pkt 4 k.p.a.). Stanowi to kwalifikowaną wadę procesową, która stanowi podstawę wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania na wniosek strony (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.) i uzasadnia uchylenie zaskarżonych decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 29 ustawy o NSA.

⁶⁰ Lex nr 47226.

wanie główne, wyraźniej rysuje się jeszcze potrzeba rygorystycznego pojmowania i przestrzegania zasady czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania, czyli bez wyłączenia spod jej obowiązywania także czynności podejmowanych przed organem współdziałającym – por. wyrok NSA z dnia 22 marca 1999 r. (sygn. IV SAB 273/98)⁶¹.

Na niezwykle istotną kwestię zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 30 września 2004 r. (sygn. I SA 149/03)⁶² wskazując, że to nie strona powinna wykazać dostateczną aktywność, aby zapewnić sobie czynny udział w postępowaniu, lecz – stosownie do treści art. 10 § 1 k.p.a. – taki obowiązek spoczywa na organach administracji publicznej. Nadmienić należy, że powyższa konstatacja dotyczyła sprawy, w której brak było zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania, a także poinformowania jej – przed wydaniem decyzji – o przysługującym prawie zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań⁶³.

Analizując orzecznictwo NSA trudno pominąć wyrok z dnia 18 maja 2006 r. (sygn. II OSK 831/05)⁶⁴, w którym przyjęto, że zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 k.p.a. przez niezawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków może odnieść skutek wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, iż zarzucane uchylenie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych. Powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r. (sygn. FPS 6/04)⁶⁵ wskazano, że warunkiem *sine qua non* uchylenia decyzji z powodu naruszenia przepisów postępowania jest wykazanie, iż takie naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Przyjęto, że do strony stawiającej zarzut należy wykazanie związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania, a wynikiem sprawy⁶⁶. Tak więc – zdaniem składu orzekającego

⁶¹ Lex nr 46788.

⁶² Niepubl.

⁶³ Zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2004 r. (sygn. I SA 149/03), niepubl.

⁶⁴ OSP 2007, nr 3, poz. 26. Treść tego wyroku pozostaje w związku z rozstrzygnięciem zapadłym w dniu 15 maja 2003 r. (sygn. I SA/Gd 199/00), Przegląd Podatkowy 2004, nr 1, w którym przyjęto, że podstawą do uchylenia zaskarżonej decyzji byłaby sytuacja, w której skarżąca uprawdopodobniła istnienie związku przyczynowego między naruszeniem przez organ odwoławczy obowiązku wyznaczenia stronie trzydniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego – art. 200 § 1 o.p. – a pozbawieniem prawa podatnika do oceny całego zgranego materiału dowodowego i zaoferowaniu nowych dowodów, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy.

⁶⁵ Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (ONSA i WSA) 2005, nr 4, poz. 66.

⁶⁶ Pogląd ten oparto na wyroku NSA z dnia 15 maja 2003 r. (sygn. I SA Gd 199/00), Przegląd Podatkowy 2004, nr 1, poz. 43, w którym przyjęto, że podstawą do uchylenia zaskarżonej decyzji byłaby sytuacja, w której skarżąca uprawdopodobniłaby istnienie związku przyczynowego między naruszeniem prawa przez organ odwoławczy obowiązku wyznaczenia stronie trzy-

– strona powinna wykazać, że niezawiadomienie jej przed wydaniem decyzji o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych uniemożliwiło jej dokonanie konkretnej czynności procesowej, np. złożenia dokumentu.

Powyższe stanowisko zostało zaaprobowane w glosie przez W. Tarasa⁶⁷, który uznał, że koniecznym warunkiem uchylecia decyzji administracyjnej z powodu naruszenia przepisów postępowania jest wykazanie przez skarżącego, iż podnoszone w skardze naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co oznacza, że to właśnie na stronie ciąży obowiązek udowodnienia, iż niezawiadomienie jej przed wydaniem decyzji o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych pozbawiło ją możliwości dokonania w tym postępowaniu konkretnej czynności procesowej. Należy dodać, że wspomniana czynność procesowa powinna mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a więc nie może dotyczyć okoliczności już udowodnionych lub niemających znaczenia dla końcowego rezultatu postępowania administracyjnego. Wskazał także, że do oceny organu odwoławczego należy czy zawiadomić wszystkie strony, czy tylko odwołującą się, o możliwości czynnego udziału w postępowaniu przed drugą instancją. Z pewnością należy to uczynić w sytuacji, gdy strona dołączyła do odwołania nowe dowody lub zgłosiła wnioski dowodowe, które organ odwoławczy zamierza uwzględnić.

Obowiązek określony w art. 10 § 1 k.p.a. – zdaniem glosatora – spoczywa na organie drugiej instancji w każdym przypadku gdy oceniany przez niego materiał dowodowy różni się od materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu przed pierwszą instancją. Jego zdaniem za rażące naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym należy uznać oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego określonych w art. 6–16 k.p.a. w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu, zaś stwierdzenie przez sąd administracyjny, że organ administracji publicznej wydał zaskarżoną decyzję z naruszeniem zasad ogólnych określonych w art. 7, 8, 9, 10 § 1 k.p.a. oraz związanych z nimi przepisów art. 77 § 1, 80 i 107 § 3 k.p.a., zobowiązuje sąd do uchylecia tej decyzji z powodu naruszenia przepisów postępowania administracyjnego.

Powyższe stanowiska nie zyskały pełnej aprobaty bowiem WSA w Białymstoku wyrokiem z dnia 8 czerwca 2006 r. (sygn. III SA/Bk 240/06)⁶⁸

dniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego – art. 200 § 1 o.p. – a pozbawieniem prawa podatnika do oceny całego zebranego materiału dowodowego i zaoferowania nowych dowodów, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy.

⁶⁷ W. T a r a s, Glosa do wyroku NSA z dnia 18 maja 2006 r. (sygn. II OSK 831/05), OSP 2007, nr 3, s. 168–171.

⁶⁸ Niepubl. To rygorystyczne stanowisko zdaje się nawiązywać do treści wyroku NSA z dnia 5 kwietnia 2001 r. (sygn. II SA 1095/00), Lex nr 53 441, w którym przyjęto, że: 1. Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest pouczenie strony o prawie zapoznania się

wskazał, powołując się na orzeczenie NSA z dnia 13 lutego 1986 r. (sygn. II SA 2015/85)⁶⁹ – że nawet w sytuacji, w której organ odwoławczy nie uzupełnia postępowania dowodowego nie zwalnia go to od wykonania obowiązków określonych w art. 10 § 1 k.p.a. Dostrzegł też, że zachowanie tych wymogów nie jest pozostawione uznaniu organu, lecz stanowi jego bezwzględny obowiązek, niezależnie od treści i wagi przeprowadzonego dowodu. Tak więc – zdaniem sądu – organ prowadzący postępowanie zobowiązany był pouczyć strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, wyznaczając na dokonanie tych czynności stosowny termin. W efekcie stwierdzone w sprawie naruszenie prawa strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 k.p.a.), uprawnia do uchylenia zaskarżonej decyzji – stosownie do treści wyroku z dnia 10 stycznia 2002 r. (sygn. V SA 1227/01)⁷⁰.

Z kolei w wyroku z dnia 5 czerwca 2006 r. (sygn. I OSK 911/05)⁷¹ NSA zwrócił uwagę, że oparcie na zasadzie rozporządzalności prawami procesowymi w postępowaniu administracyjnym (art. 147 k.p.a.) przez stronę ma znaczenie dla wykładni art. 145 § 1 pkt 1 lit. b i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷² (p.p.s.a). Naruszenie prawa do czynnego udziału w postępowaniu jest podstawą do uchylenia decyzji, jeżeli naruszenie praw procesowych mogło mieć wpływ na wynik sprawy. W razie, gdy decyzja jest rozstrzygnięciem zgodnym z żądaniem stron, wywodzenie podstaw uchylenia decyzji z naruszenia praw procesowych strony stanowi naruszenie prawa w zakresie podstaw uwzględnienia skargi. W tym zakresie zasadny jest zarzut naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. przez brak pełnej oceny akt sprawy w zakresie mającym wpływ na ustalenie naruszenia zasady czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym.

Na bardzo istotną kwestię zwrócił uwagę w swoim wyroku z dnia 8 listopada 2006 r. (sygn. III SA/Wa 1933/06) WSA w Warszawie⁷³ wskazując, że

z aktami i złożenia końcowego oświadczenia. Brak w aktach sprawy końcowego oświadczenia strony oraz dowodu, że organ prowadzący postępowanie pouczył stronę o przysługującym jej prawie uzasadnia wniosek, iż organ prowadzący postępowanie naruszył obowiązek ustalony w art. 10 § 1 k.p.a. 2. Realizacją zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu jest wprowadzenie warunku, od spełnienia którego uzależnione jest uznanie przez organ administracji publicznej okoliczności faktycznej za udowodnioną. Warunkiem tym jest stworzenie przez organ administracji publicznej przesłanek realizacji przez stronę prawa do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. Przeprowadzenie dowodu dopiero wtedy czyni wiarygodną okoliczność faktyczną, gdy strona mogła się wypowiedzieć co do dowodu.

⁶⁹ ONSA 1986, nr 1 poz. 13.

⁷⁰ Lex nr 109326.

⁷¹ Lex nr 266267.

⁷² Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.

⁷³ Lex nr 328541. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 r. (sygn. III SA/Wa 2737/06), Lex nr 302417, w którym trafnie zwrócono uwagę, że czym innym jest

wprawdzie przepisy k.p.a. nie precyzują obowiązków organów administracji przez wskazanie, iż stronie należy wyznaczyć termin, w którym może ona zrealizować swoje prawo, jednakże z przepisu art. 10 § 1 k.p.a. wynika obowiązek organu poinformowania strony o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości wypowiedzenia się w związku z tym co do okoliczności wskazanych w art. 10 § 1 k.p.a., a są to przecież okoliczności, które będą stanowić podstawę faktyczną decyzji. Natomiast wyznaczenie stronie terminu na wypowiedzenie się jest uzasadnione koniecznością określenia czasu, w jakim organ administracji powinien oczekiwać na jej stanowisko w tym względzie. To, czy strona skorzysta z przysługującego jej prawa, zależy wyłącznie od jej woli. Rzeczą organu jest umożliwienie jej skorzystania z tego prawa. Jeżeli nawet organ prowadzący postępowanie może przypuszczać, że okoliczności stanowiące podstawę rozstrzygnięcia, a ustalone w toku postępowania dowodowego, znane są stronie, to nie jest to równoznaczne z jej świadomością, iż będą one uwzględniane przy podejmowaniu decyzji. Także z tego względu istotne jest umożliwienie jej zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym. Niewywiązanie się przez organ z obowiązków nałożonych art. 10 § 1 k.p.a. ma wpływ na możliwość uznania podnoszonych przez stronę okoliczności faktycznych za udowodnione i oparcie na nich rozstrzygnięcia. Zgodnie bowiem z art. 81 k.p.a. okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a.

Zdaniem sądu, jeżeli nawet organ prowadzący postępowanie może przypuszczać, że okoliczności stanowiące podstawę rozstrzygnięcia, a ustalone w toku postępowania dowodowego, znane są stronie, to nie jest to równoznaczne z jej świadomością, iż będą one uwzględniane przy podejmowaniu decyzji. Także z tego względu istotne jest umożliwienie jej zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym.

Niewykonanie przez organ obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a. stanowi naruszenie przepisów postępowania, które może skutkować uchyleciem decyzji. Rzeczą sądu jest ocena, czy w konkretnej sprawie takie naruszenie przepisów postępowania mogło mieć istotny wpływ na jej wynik. Zgodnie bowiem z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. inne niż dające postawę wzno-

zapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu, wyrażające się w umożliwieniu jej składania wyjaśnień, zgłaszania dowodów oraz uczestniczenia w ich przeprowadzaniu, a czym innym stworzenie możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, będącej dla strony niejako ostatnią szansą na przedstawienie i uzasadnienie swojego stanowiska. Zgodzić wypada się z konstatacją, że prawidłowo przeprowadzone postępowanie to takie, w którym uwzględniono oba elementy. Podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2007 r. (sygn. V SA/Wa 1991/07), Lex nr 484910 oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2008 r. (sygn. II SA/Ke 665/08), niepubl.

wienia naruszenie przepisów postępowania skutkuje uchynieniem decyzji lub postanowienia organu administracji tylko wtedy, gdy wpływ taki mieć mogło⁷⁴.

Odnotować należy wydane nieco wcześniej dwa inne orzeczenia WSA w Warszawie, w których przyjęto, że do naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. dochodzi zarówno wtedy, gdy organ prowadzący postępowanie nie zapoznał strony z dowodami zebranymi w ramach innego postępowania, w którym strona brała udział i z którymi to dowodami zapoznała się w jego toku (wyrok z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. V SA/Wa 624/06)⁷⁵, jak też w sytuacji wydania decyzji przez organ administracji publicznej przed upływem wyznaczonego stronie terminu do zapoznania się z zebranym w sprawie materiałem dowodowym (wyrok z dnia 19 lipca 2006 r., sygn. I SA/Wa 756/06)⁷⁶; uchybienia te stanowiły podstawę do zastosowania przez sąd treści art. 145 §1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że naruszenie treści art. 10 § 1 k.p.a. może mieć istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem strona, której organ wyznaczy termin do zapoznania się z zebranymi w sprawie dowodami, otrzymuje tym samym od organu informację, że postępowanie administracyjne przechodzi z fazy wyjaśniającej w fazę jurysdykcyjną i może to skłonić stronę do przedstawienia dowodów w jej ocenie istotnych, których nie zgłosiła w dotychczasowym postępowaniu, sądząc, iż zdąży to jeszcze uczynić przed wydaniem decyzji. Organ, który przed wydaniem decyzji nie wyznaczy stronie terminu do zapoznania się z dowodami zebranymi w toku postępowania, spowoduje, że strona może zostać niejako „zaskoczona decyzją”, a stan faktyczny sprawy nie zostanie wyjaśniony (wyrok tegoż sądu z dnia 1 grudnia 2006 r., sygn. III SA/ Wa 1666/06)⁷⁷. Za całkowicie niedopuszczalne należy również uznać ograniczenie postępowania do wydania w sprawie decyzji i ich doręczenia stronie – z pominięciem treści art. 10 § 1 w zw. z art. 61 § 4 k.p.a. (wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2007 r., sygn. IV SA/Wa 1426/06)⁷⁸. Trafnie także przyjęto w wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2007 r. (sygn. IV SA/Wa 1318/06)⁷⁹, że brak ustalenia zakresu podmiotowego postępowania administracyjnego stanowi naruszenie podstawowych zasad określonych w przepisach k.p.a., zwłaszcza treści art.

⁷⁴ Zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2006 r. (sygn. III SA/Wa 1983/06), niepubl., w motywach którego zwrócono uwagę, że możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji jest dla strony ostatnią szansą na przedstawienie oraz uzasadnienie swojego stanowiska. To natomiast, czy strona skorzysta z przysługującego jej prawa, pozostawiono wyłącznie jej uznaniu.

⁷⁵ Lex nr 258278.

⁷⁶ Lex nr 271495.

⁷⁷ Lex nr 328559.

⁷⁸ Lex nr 348301. Wadliwie powołano w podstawie rozstrzygnięcia treść art. 145 §1 pkt 1 lit. c p.p.s. a. zamiast przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. b tego aktu normatywnego. W sprawie bowiem – bez wątplenia – zaistniała podstawa do wznowienia postępowania w trybie art. 145 §1 pkt 4 k.p.a.

⁷⁹ Lex nr 308039.

7 k.p.a., który zobowiązuje organ administracji do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, art. 10 k.p.a., zgodnie z którym organ jest zobowiązany do zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, jak również art. 77 k.p.a. i art. 80 k.p.a. ustanawiające obowiązek zebrania i rozpatrzenia w wyczerpujący sposób całego materiału dowodowego oraz właściwej jego oceny.

Ten nurt orzecznictwa został zaakceptowany wyrokiem NSA z dnia 24 maja 2007 r. (sygn. II GSK 4/07)⁸⁰, w którym wyrażono pogląd, że w sytuacji postawienia organom administracji publicznej zarzutu dotyczącego braku zawiadomienia strony przed wydaniem decyzji o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych, koniecznym jest ustalenie, jakiej konkretnie czynności procesowej nie mogła strona dokonać, jakiego dowodu w sprawie nie mogła przedstawić i jaki wpływ na wynik sprawy mogło mieć tak stwierdzone uchybienie. Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym poprzez niepowiadomienie jej o zgromadzeniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z tym materiałem oraz o możliwości składania wniosków dowodowych, uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności procesowej (najczęściej w sferze postępowania dowodowego), a także wykazanie, że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia, że doszło do naruszenia art. 10 k.p.a.

Z kolei w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 czerwca 2008 r. (sygn. II SA/Go 752/07)⁸¹ trafnie zwrócono uwagę, że niestawienie się strony (prawidłowo powiadomionej) na rozprawę oznacza rezygnację przez nią z prawa uczestnictwa w takiej formie postępowania wyjaśniającego, a w konsekwencji pozbawia ją możliwości postawienia skutecznego za-

⁸⁰ Lex nr 351055. Pogląd ten zaakceptowano w szeregu późniejszych judykatach, a mianowicie w wyrokach: WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r. (sygn. V SA/Wa 1064/07), niepubl.; WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2007 r. (sygn. IV SA/Wa 2155/06), Lex 361565, w którym – oceniając zarzut naruszenia treści art. 10 k.p.a. w postępowaniu przed organem I instancji – zwrócono uwagę, że skarżący w złożonym odwołaniu nie przedstawili żadnych nowych dowodów, a odwołanie, które zostało wszczęte przed organem II instancji skutkowało koniecznością ustosunkowania się w szczególności do zagadnień prawnych. W konsekwencji przyjęto, że niepowiadomienie odwołującego się o możliwości zapoznania z aktami pozostaje bez wpływu na treść rozstrzygnięcia. Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie w następujących wyrokach: z dnia 30 czerwca 2006 r. (sygn. V SA/Wa 13/06), Lex nr 214055; z dnia 21 grudnia 2007 r. (sygn. IV SA/Wa 434/06), Lex nr 3666217; z dnia 21 maja 2008 r. (sygn. VII SA/Wa 108/08), Lex nr 509165; z dnia 23 października 2008 r. (sygn. VI SA/Wa 1800/08), Lex nr 527472. Podobne stanowisko zajęto także w wyroku WSA w Opolu z dnia 30 stycznia 2009 r. (sygn. II SA/Op 15/08), Lex nr 519812., a także w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 24 kwietnia 2008 r. (sygn. II SA/Bk 143/08), Lex nr 500843.

⁸¹ Lex nr 383759.

rzutu naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. Taki skutek niestawienia się strony na rozprawę prowadzi do uznania, iż wykonanie przez stronę obowiązku stawienia się na rozprawę nie jest zagrożone sankcją grzywny, o jakiej mowa w art. 88 § 1 k.p.a.

Zgodzić również należy się z poglądem zawartym w wyroku WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2007 r. (sygn. V SA/Wa 383/07)⁸², że podjęcie zawieszono postępowania zgodnie z art. 97 § 2 k.p.a. w zw. z art. 101 § 1 k.p.a. wymaga wydania postanowienia, jego doręczenia stronie oraz pouczenia o możliwości zażalenia na nie w oparciu o art. 101 § 3 k.p.a. Jest to konieczna formalność, bowiem od tego momentu strona wie, że prowadzone są dalsze czynności, w tym dowodowe, iż może w tym postępowaniu aktywnie uczestniczyć, składać własne wnioski dowodowe czyli realizować własne prawo do czynnego udziału w postępowaniu określone w art. 10 k.p.a. Organ administracji nie może pozbawić strony możliwości realizacji tego prawa, prowadząc postępowanie dowodowe w czasie zawieszenia postępowania. Naruszenie tych zasad skutkowało tym, że sąd orzekający w sprawie stwierdził nieważność decyzji organów wydanych w obu instancjach.

Z drugiej strony – ostatnimi czasy – można też dostrzec tendencję do bardziej rygorystycznego traktowania naruszenia przez organy administracji publicznej treści art. 10 k.p.a. Tak np. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. (sygn. VII SA/Wa 991/05)⁸³ zwrócił uwagę, że stosownie do treści art. 10 k.p.a. organ administracji obowiązany jest do zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, w tym dotyczącym wydania postanowienia na podstawie art. 106 k.p.a. Rozstrzygnięcie bez zapewnienia stronie czynnego udziału w sprawie bez jej winy stanowi określoną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. przesłankę wznowienia postępowania w odpowiednim zakresie, tj. w części postępowania, które dotyczyło rozpoznania sprawy w trybie art. 106 k.p.a. Skoro postępowanie prowadzone w trybie art. 106 k.p.a. zakończyło się ostatecznym postanowieniem, to przesłanka wznowieniowa może mieć odniesienie do tego postępowania „uzgodnieniowego”⁸⁴. Również brak zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu – z racji utraty przez nią zdolności prawnej – stanowi podstawę do zastosowania przez sąd treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. (wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. I SA/Wa 930/06)⁸⁵. Ten sam przepis ma zastosowanie wówczas, kiedy organ administracji publicznej kierował zawiadomienie o wszczęciu postępowania jak i wydane w toku postępowania decyzje do osoby nieżyjącej, a z akt sprawy nie wynika żeby w postępowaniu brali udział następcy prawni zmarłego (wyrok WSA w War-

⁸² Lex nr 347771.

⁸³ Lex nr 214051.

⁸⁴ Por. wyrok NSA z dnia 25 marca 1998 r. (sygn. IV SA 1040/96), Lex nr 45177.

⁸⁵ Lex nr 258351.

szawie z dnia 19 stycznia 2007 r., sygn. IV SA/WA 1943/06)⁸⁶. Norma ta będzie miała także zastosowanie wówczas, kiedy organ nie zawiadomił prawidłowo strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, przy czym – w trakcie jego trwania – doręczył szereg pism „do wiadomości” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2007 r., sygn. IV SA/Wa 178/07)⁸⁷. Z kolei w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2007 r. (sygn. III SA/Po 474/07)⁸⁸ wyrażono pogląd, że naruszenie prawa strony do wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów (art. 81 k.p.a.), które to prawo stanowi jedną z gwarancji procesowych zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), uprawnia organ odwoławczy do uchylecia decyzji wydanej przez organ I instancji. W motywach rozstrzygnięcia dodatkowo zwrócono uwagę, że organ prowadzący postępowanie powinien pouczyć strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, wyznaczając na dokonanie tych czynności stosowny termin. Konsekwencją powyższego jest obowiązek wstrzymania się organu od wydania decyzji do czasu złożenia tego oświadczenia w wyznaczonym terminie⁸⁹.

W kolejnym judykacie (wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2007 r., sygn. II SA/Ke 344/07)⁹⁰ dostrzeżono, że przesłanka wznowienia postępowania określona w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. zostaje spełniona zarówno wtedy, gdy strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jak i w niektórych czynnościach istotnych dla rozstrzygnięcia. Natomiast brak winy („nie z własnej winy”) ma miejsce m.in. wówczas, gdy organ administracyjny nie zawiadamia strony o przeprowadzonych dowodach (art. 79 k.p.a.), o możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzanych dowodów, by okoliczność faktyczną można było uznać za udowodnioną (art. 81 k.p.a.), czy też o całości kształcie zebranego materiału dowodowego (art. 10 § 1 k.p.a.).

Dostrzec także wypada, że w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 8 czerwca 2006 r. (sygn. II SA/Bk 240/06)⁹¹ – stosując art. 145 §1pkt 1 lit. c

⁸⁶ Lex nr 302533. Wydaje się, iż w tym przypadku właściwym rozstrzygnięciem byłoby stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji w trybie art. 145 §1 pkt 2 p.p.s.a.

⁸⁷ Lex nr 327819.

⁸⁸ Lex nr 420705.

⁸⁹ Por. wyrok NSA z dnia 6 października 2000 r. (sygn. V SA 316/00), niepubl.

⁹⁰ Lex nr 372523.

⁹¹ Lex nr 194612. Zupełnie odmienny i błędny pogląd wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 grudnia 2006 r. (sygn. V SA/Wa 1004/06), Lex nr 339635 – w którym skargę oddalono wskazując, że przepis art. 10 § 1 k.p.a. ma zastosowanie w każdym rodzaju postępowania administracyjnego, w tym w postępowaniu odwoławczym i nadzwyczajnym. Jednak może mieć zastosowanie jedynie wtedy, gdy organ przed wydaniem decyzji prowadzi postępowanie dowodowe, a jego rola nie ogranicza się do rozpoznania środka odwoławczego, podania o wznowienie postępowania, wniosku o uchylecie decyzji ostatecznej, czy też wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji. W takim bowiem przypadku to pismo stanowi wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zawiera zgłoszone żądanie. Nie można więc uznać, że w sposób realny doszło do naruszenia zasady czynnego udziału

p.p.s.a. – wskazano, iż sytuacja, w której organ odwoławczy nie uzupełnia postępowania dowodowego nie zwalnia go od wykonania obowiązków określonych w art. 10 § 1 k.p.a.; zachowanie tych wymogów nie jest pozostawione uznaniu organu, lecz stanowi jego bezwzględny obowiązek, niezależnie od treści i wagi przeprowadzanego dowodu.

Wypada też odnotować, że uwzględniając skargę w trybie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. WSA w Szczecinie wyrokiem z dnia 12 sierpnia 2008 r. (sygn. I SA/Sz 123/08)⁹² dostrzegł, że powoływanie się przez organ na treść art. 25 rozporządzenia Komisji (WE) z dnia 21 kwietnia 2004 r., nr 796/2004 ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli przewidzianych schematów w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz. Urz. WE Nr L 141 z dnia 30 kwietnia 2004 r.), z którego wynika, iż rolnik nie musi być obecny w toku kontroli, nie powoduje zwolnienia organu z obowiązku doręczenia stronie kopii raportu w przypadku wykrycia nieprawidłowości. Doręczenie kopii raportu musi wiązać się z umożliwieniem przez organ rolnikowi wypowiedzenia się co do jego treści w celu zabezpieczenia prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu. Sąd zaznaczył także, że w przypadku, gdy kontrola działek przeprowadzona była metodą teledetekcji i ujawniły się nieprawidłowości, organ na obowiązek umożliwić producentowi rolnemu podpisanie raportu z kontroli, przed wyciągnięciem wniosków z jej wyników co do możliwych zmniejszeń płatności lub wykluczeń z płatności. Powołując się na ten sam przepis WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 19 sierpnia 2008 r. (sygn. IV SA/Wa 756/08)⁹³ wskazał, że analiza normy art. 156 § 1 k.p.a. prowadzi do wniosku, iż okoliczność nieprawidłowego doręczenia stronie decyzji administracyjnej, czyli bardziej generalnie ujmując pozbawienie w ten sposób strony możliwości działania, nie została zakwalifikowana przez ustawodawcę jako podstawa do stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego. Niewątpliwie jednak stanowi to naruszenie przepisów procesowych, choćby ogólnej zasady sformułowanej w art. 10 k.p.a.

Dlatego też w sprawie zastosowanie znalazł przepis art. 145 § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a., zgodnie z którym sąd administracyjny zobowiązany jest uchylić zaskarżoną decyzję, jeśli stwierdzi wystąpienie którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 145 § 1 k.p.a., to znaczy dających podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Zgodnie zaś z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie

strony w postępowaniu, skoro postępowanie ograniczyło się do rozpoznania pisemnego żądania strony.

⁹² Lex nr 532764.

⁹³ Lex nr 523961.

nie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Przesłanka braku winy strony oznacza sytuację, gdy nie została ona zawiadomiona o wszczęciu postępowania lub nie została dopuszczona do udziału w istotnych czynnościach procesowych, albo nie mogła w nich brać udziału z powodów od niej niezawinionych. Sąd podkreślił, że dla obligatoryjnego uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a nie ma znaczenia, iż zgodnie z art. 147 k.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. następuje tylko na żądanie strony⁹⁴. Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu – w przeciwieństwie do innego rodzaju uchybień przepisom postępowania – jest przesłanką wznowienia postępowania uzasadniającą uchylenie decyzji przez sąd administracyjny bez względu na to, czy miało ono, czy też nie miało wpływu na wynik sprawy.

Warto też odnotować te sytuacje, w których art. 10 k.p.a. nie ma zastosowania. Takie stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 11 maja 2007 r. (sygn. I OSK 832/06)⁹⁵, w którym wskazał, że faktem notoryjnym jest długi czas oczekiwania, zwłaszcza przez pojazdy ciężarowe, na przekroczenie granicy. Jednocześnie zaś kontrola pojazdu w zakresie jego ważenia w celu sprawdzenia nacisku poszczególnych osi na drogę dokonywana ma być w chwili przekraczania granicy. Ważenie pojazdu jest podstawową czynnością postępowania wyjaśniającego w tym zakresie. Jeżeliby próbować zastosować art. 10 § 1 k.p.a. do tej czynności, w sytuacji, w której w pojeździe czy na przejściu granicznym nie znajduje się osoba będąca przedstawicielem bądź pełnomocnikiem strony, groziłoby to całkowitym paraliżem przejścia granicznego. Dlatego w takiej sytuacji ma zastosowanie art. 10 § 2 k.p.a. Z kolei zdaniem WSA w Warszawie (wyrok z dnia 29 maja 2006 r., sygn. I SAWA 1847/05)⁹⁶ nie nazwa sprawdzianu wiedzy, lecz jego treść i zakres przesądza o charakterze egzaminu, o którym mowa w art. 141 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym⁹⁷. Za chybiony uznać należy również zarzut naruszenia art. 10 k.p.a. Uznać należy bowiem, że rekrutacja na studia wyższe wyróżnia się pewną specyfiką, z uwagi na którą nie jest możliwe zapewnienie uczestnikom tego postępowania wszystkich gwarancji procesowych, jakie zapewnia stronie Kodeks postępowania administracyjnego⁹⁸.

⁹⁴ Por. wyrok SN z dnia 4 grudnia 2000 r. (sygn. II RN 200/01), OSNP 2003, nr 24, poz. 582.

⁹⁵ Lex nr 342119.

⁹⁶ Lex nr 232200.

⁹⁷ Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.

⁹⁸ Nie wyklucza natomiast stosowania w praktyce treści art. 10 k.p.k. Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 2 grudnia 1999 r. (sygn. III RN 108/89), OSNP 2000, nr 18, poz. 676 wskazał, że przed wydaniem decyzji w sprawie o przyjęcie na pierwszy rok studiów medycznych należy stronie umożliwić zajęcie stanowiska co do opinii biegłego w przedmiocie oceny jednoznaczności pytań egzaminacyjnych.

Wreszcie wyrokiem z dnia 11 grudnia 2008 r. (sygn. III SA/Gd 306/08)⁹⁹ WSA w Gdańsku orzeczono, że przepis art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy¹⁰⁰ stanowi istotny wyjątek od zasady określonej w art. 10 § 1 k.p.a., przewidującej zapewnienie wszystkim stronom postępowania czynnego udziału we wszystkich jego stadiach. Jako rozwiązanie prawne o charakterze wyjątkowym w stosunku do powyższej, fundamentalnej zasady postępowania podlega ono zastosowaniu tylko wówczas, gdy jest to rzeczywiście konieczne. Tym bardziej niezbędna jest rzeczywista, a nie pozorna tylko kontrola stosowania tego instrumentu w toku postępowań prowadzonych przez organy inspekcji pracy.

Nie znajduje też zastosowania treść art. 10 §1 k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym z uwagi na fakt, iż w trakcie jego trwania wykluczona jest możliwość wydania decyzji¹⁰¹.

Dokonany przegląd doktryny i orzecznictwa pozwala wyrazić pogląd, że brak jest jednolitości stanowisk w zakresie skutków naruszenia treści art. 10 §1 k.p.a.; wydaje się rysować tendencja do coraz bardziej liberalnego traktowania naruszeń wskazanej normy. Zdaje się dominować – zwłaszcza w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych – tendencja przyjmująca konstatację, że co prawda organy administracji publicznej naruszyły wspomnianą dyrektywę, to jednak strona ma wykazać, iż uszczuplono jej prawa na tyle, że mogło to mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z praktycznego punktu widzenia warto też odnotować szereg orzeczeń, w szczególności wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 stycznia 2010 r. (sygn. III SA/Kr 423/09), w którym wskazano, że przepis art. 10 k.p.a. ma zastosowanie w każdym rodzaju postępowania administracyjnego, w tym w trybie odwoławczym, a także wznowieniowym¹⁰². Z kolei WSA w Opolu dostrzegł w wyroku z dnia 17 maja 2010 r. (sygn. II SA/Op 198/10) potrzebę stosowania tej normy w postępowaniu nieważnościowym¹⁰³.

Końcowo wskazać należy, że w szeregu orzeczeniach wojewódzkie sądy administracyjne wskazały, iż naruszenie przepisu art. 10 k.p.a. jest kwalifikowaną wadą postępowania dającą podstawę do wznowienia postępowania w trybie art. 145 §1 pkt 4 k.p.a.¹⁰⁴ w szczególności nieprawidłowo ustalony

⁹⁹ Lex nr 521906.

¹⁰⁰ Dz. U. nr 89, poz. 589.

¹⁰¹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 kwietnia 2011 r. (sygn. I SA/Sz 54/11), Lex 991440; patrz także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 czerwca 2016 r. (sygn. I SA/Gd 605/13), Lex nr 1381148. Odmienny pogląd zawarty został w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2017 r. (sygn. II SA/GL 213/17), Lex nr 2307393.

¹⁰² Lex nr 559843, patrz art. 145 i nast. k.p.a.

¹⁰³ Lex nr 674328, patrz art. 156 i nast. k.p.a.

¹⁰⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 marca 2012 r. (sygn. II SA/Kr 1935/11), Lex 1138583, a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 września 2013 r. (sygn. II SA/Lu 268/13), Lex nr 1465400

krąg następców prawnych osoby zmarłej w toku postępowania, stanowi naruszenie art. 10 §1 w zw. z art. 28 k.p.a.¹⁰⁵

Ostatecznie NSA w wyroku z dnia 30 grudnia 2016 r. (sygn. I OSK 2103/16) zwrócił uwagę, że naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym skutkujące zaistnieniem podstawy do wznowienia postępowania dotyczy tylko takich czynności, które miały istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia¹⁰⁶.

Zwraca się też w licznych orzeczeniach uwagę na fakt, że zarzut naruszenia art. 10 §1 k.p.a. może odnieść skutek wówczas, gdy strona wykaże, iż zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych¹⁰⁷.

8. Ukazując zagadnienie czynnego udziału stron w postępowaniu, a w szczególności prawa do wypowiedzenia się tychże przed wydaniem decyzji, nie można pominąć analizy regulacji zawartych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, a także wydanego na tym tle orzecznictwa. Zgodnie z art. 123 § 1 tego aktu normatywnego organy podatkowe obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W tym celu – zgodnie z art. 200 § 1 o.p. – przed wydaniem decyzji wyznacza się stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

Przepisu art. 123 § 1 o.p. można nie stosować (fakultatywność) wówczas, jeżeli to strona wszczęła postępowanie i ma zostać wydana decyzja uwzględniająca jej wniosek, a także w sprawach zabezpieczenia i zastawu skarbowego (zob. § 2 tego przepisu). Z tych samych przyczyn nie stosuje się (obligatoryjność) treści art. 200 o.p., a nadto w dalszych przypadkach, a mianowicie określonych w art. 165 § 5 o.p. i art. 165 § 7 o.p., jeżeli ma zostać wydana decyzja wyłącznie na podstawie danych zawartych w złożonym zeznaniu, informacji lub deklaracji.

Z kolei art. 200 § 3 o.p. stanowi, że przed wydaniem decyzji z zastosowaniem art. 119a o.p. Szef Krajowej Administracji Skarbowej wyznacza stronie 14 dniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego

¹⁰⁵ Np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2014 r. (sygn. IV SA/Po 623/14), Lex 1547894, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 września 2015 r. (sygn. II SA/GL 756/15), Lex nr 1926678.

¹⁰⁶ Lex nr 2227386.

¹⁰⁷ Wyroki NSA z dni: 25 maja 2012 r. (sygn. II OSK 414/11), Lex 1252061, 16 października 2012 r. (sygn. II OSK 1122/11), Lex nr 1234121, a także wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych zamieszczone w Lex nr: 1145818, 1224046, 1346937, 1502425.

w sprawie materiału dowodowego, przedstawiając ocenę prawną sprawy i pouczając o prawie do skorygowania deklaracji.

Zdaniem H. Dzwonkowskiego¹⁰⁸ zasada czynnego udziału stron w postępowaniu podatkowym wraz z prawem do wypowiedzania się co do zgromadzonych materiałów przed wydaniem decyzji, była pierwotnie właściwie pojmowana w orzecznictwie; NSA był w tym zakresie bardzo konsekwentny uchylając nawet decyzje w tych postępowaniach, w których wynik – po ich konwalidacji – był taki sam jak w pierwotnym rozstrzygnięciu.

W ten nurt wpisuje się pogląd NSA¹⁰⁹, w którym przyjęto, że art. 200 § 1 o.p., ma zastosowanie zarówno przed organem I, jak i też II instancji, albowiem ustawodawca używając terminu „organ podatkowy” posługuje się kategorią zbiorczą (zob. art. 13 o.p.). Zdaniem sądu jest to niezbędne, jeżeli w postępowaniu odwoławczym przeprowadzono uzupełniające postępowanie dowodowe; odstępnie – w postępowaniu odwoławczym – od wymogu ustanowionego w art. 200 § 1 o.p. byłoby możliwe jedynie wtedy, gdyby na tym etapie nie zebrano nowych dowodów i materiałów. Na taką konstatację – zdaniem sądu – pozwala treść art. 235 o.p., stanowiąc o odpowiednim stosowaniu w postępowaniu odwoławczym przepisów o postępowaniu przed organami I instancji.

Pogląd ten spotkał się z jedynie częściową aprobatą M. Masternaka¹¹⁰, który dodatkowo dostrzegł, że na podstawie odesłania zawartego w art. 235 o.p. regulacja zawarta w art. 200 § 1 o.p. jest stosowana w postępowaniu odwoławczym wprost, bowiem jego specyfika nie wymaga modyfikacji tej regulacji. W konsekwencji zatem należało przyjąć, że w postępowaniu tym, tak samo jak w pierwszej instancji, obowiązuje treść art. 200 o.p. Autor ten nie zgodził się natomiast z poglądem, iż odstępnie przez organ odwoławczy od wymagania ustanowionego w art. 200 § 1 o.p. – poza regulacją przewidzianą w § 2 tego przepisu – jest możliwe wtedy, gdy w postępowaniu odwoławczym nie zebrano żadnych dowodów ani materiałów. W szczególności wskazał, że prawo strony do wypowiedzenia się nie może być ograniczone do ustosunkowania się jedynie względem zgromadzonych środków dowodowych; strona winna mieć możliwość wypowiedzenia się także co do zupełności postępowania, a także żądań zgłoszonych przez inne strony. Wreszcie – zgodnie z treścią art. 227 § 2 o.p. – organ podatkowy, przekazując środek zaskarżenia wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu, jest obowiązany ustosunkować się do przedstawionych w odwołaniu zarzutów, co powoduje, że materia, na której zbuduje swoje rozstrzygnięcie organ II instancji będzie obszerniejsza od tej, z którą strona miała możliwość zapo-

¹⁰⁸ H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 836–837.

¹⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 r. (sygn. I SA/ Łd 2137/98), ONSA 2000, nr 2, poz. 83.

¹¹⁰ M. Masternak, Glosa do wyroku NSA z dnia 19 maja 1999 r. (sygn. I SA/ Łd 2137/98), *Przeгляд Orzecznictwa Podatkowego (POP)* 2001, nr 1, s. 86 i nast.

znania się (w I instancji). To – w konsekwencji – rodzi obowiązek wyznaczenia stronie terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

Z wyżej przytoczonych względów – zdaniem M. Masternaka – krytycznie należy ocenić pogląd NSA¹¹¹, który w tezie wyroku *expressis verbis* wskazał, że obowiązek nałożony na organ podatkowy przez art. 200 § 1 o.p. może być realizowany jedynie wówczas, gdy w toku postępowania przed tym organem doszło do zebrania jakiegokolwiek materiału dowodowego.

Ten nurt rozumowania glosatora znalazł swoje odzwierciedlenie (aprobatę) w motywach uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 27 maja 2002 r. (sygn. FPS 3/02)¹¹², w których przypomniano, że wyrażony w trybie art. 227 § 2 o.p. pogląd organu I instancji stanowi część składową materiału dowodowego i podlega ocenie na równi ze wszystkimi dowodami ujawnionymi w postępowaniu odwoławczym. Zdaniem sądu taka ocena powinna być poprzedzona wyznaczeniem stronie terminu do wypowiedzenia się w kwestii zebranego materiału dowodowego obejmującego stanowisko organu I instancji odnoszące się do zarzutów odwołania. Analogiczny pogląd wyrażono w motywach uchwały składu siedmiu sędziów NSA (FPK 5/03)¹¹³ wskazując przy okazji, że przepis art. 227 § 2 o.p. jest wyrażony w sposób kategoriowy, co oznacza, że ustosunkowanie się na piśmie organu podatkowego do przedstawionych zarzutów ma charakter obligatoryjny.

Ta linia orzecznictwa – po reformie sądownictwa administracyjnego – była kontynuowana w tezie wyroku NSA z dnia 15 września 2004 r. (sygn. FSK 467/04)¹¹⁴, w której przyjęto, że przepis art. 200 § 1 o.p., zawierający konkretyzację normy ujętej w art. 123 o.p. stanowi procesową gwarancję realizacji uprawnień strony postępowania podatkowego w zakresie jej pełnego udziału w tym postępowaniu. Nawet wtedy, gdy w postępowaniu odwoławczym nie doszło do zgromadzenia jakichkolwiek nowych dowodów lub materiałów w sprawie, organ odwoławczy przed wydaniem decyzji musi dokonać własnych ustaleń dotyczących stanu faktycznego i prawnego sprawy. Strona musi mieć zatem prawną możliwość ustosunkowania się do tych ustaleń w tej fazie postępowania podatkowego. Z uwagi bowiem na brak kontrydiktoryjności postępowania podatkowego każda wypowiedź strony w sprawie może przyczynić się do realizacji zasady zupełności postępowania, o której mowa w art. 122 oraz 187 § 1 o.p., w wyniku czego ulec może zmianie dotychczasowa sytuacja prawna ustalonego stanu faktycznego. Konsekwencją braku zapewnienia stronie prawa do wypowiedzenia się w sprawie zgroma-

¹¹¹ Wyrok NSA z dnia 5 maja 1999 r. (sygn. SA/Sz 1046/98), POP 2001, nr 1, poz. 4.

¹¹² ONSA 2003, nr 1, poz. 6. Zob. też J. Zi m m e r m a n n, Ordynacja podatkowa – komentarz – postępowanie podatkowe, Toruń 1998, s. 247.

¹¹³ ONSA 2004, nr 2, poz. 6.

¹¹⁴ Niepubl.

dzionego materiału dowodowego na każdym etapie postępowania – jest sankcją wznowienia postępowania.

Na istotne konsekwencje braku poszanowania zasady czynnego udziału stron w postępowaniu zwrócił uwagę NSA także w wyroku z dnia 4 sierpnia 2004 r. (sygn. FSK 156/04)¹¹⁵ wskazując, że niezastosowanie się przez organ odwoławczy lub organ prowadzący postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji do dyspozycji art. 200 § 1 o.p. jest istotnym uchybieniem proceduralnym i pociąga za sobą konieczność uchylecia przez sąd administracyjny decyzji wydanej w wyniku postępowania obarczonego tą wadą. Pogląd ten zyskał aprobatę glosatorów¹¹⁶, którzy trafnie podnieśli, że art. 200 § 1 o.p. gwarantuje stronie możliwość oceny zupełności postępowania dowodowego, a także możliwość zapoznania się z argumentami zawartymi w odpowiedzi organu pierwszej instancji na zarzuty odwołania (art. 227 § 2 o.p.), stanowiącymi część składową materiału dowodowego i podlegającymi ocenie wraz z pozostałymi dowodami. Odstąpienie od wymogów przewidzianych w art. 200 § 1 o.p. jest dozwolone wyłącznie w przypadkach określonych w § 2, które nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Również wykładnia systemowa przemawia za koniecznością stosowania art. 200 § 1 o.p. do postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji podatkowej, jak też do każdego innego postępowania nadzwyczajnego regulowanego przepisami o.p., w szczególności obowiązek zawiadomienia strony powinien być realizowany w postępowaniu podatkowym oraz w trakcie przeprowadzania kontroli podatkowej (art. 292 o.p.), natomiast nie obciąża organu podatkowego podczas dokonywania czynności sprawdzających (art. 280 o.p.).

Glosatorzy zwrócili także uwagę, że obowiązek zawiadomienia strony nie istnieje, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę nie będącą stroną lub z jakichkolwiek innych przyczyn nie może być wszczęte (art. 165a o.p.), jak również w sytuacji, gdy podanie nie spełnia wymogów określonych przepisami prawa lub strona nie wniosła opłat, które zgodnie z odrębnymi przepisami powinny zostać uiszczone z góry (art. 169 o.p.), organ podatkowy zaś pozostawia sprawę bez rozpatrzenia. Przepis art. 200 § 1 o.p. nie ma zastosowania również w przypadkach, w których organ drugiej instancji nie prowadzi postępowania poza fazą wstępną mającą na celu stwierdzenie dopuszczalności odwołania, zachowania terminu do jego wniesienia oraz spełnienia warunków formalnych odwołania (art. 228 o.p.). Jednocześnie dostrzegli, że rozpoczęcie fazy postępowania wyjaśniającego pociąga za sobą konieczność zastosowania się przez organ odwoławczy do dyspozycji art. 200 § 1 o.p. w sytuacjach, gdy zamierza on wydać

¹¹⁵ OSP 2005, nr 3, poz. 35.

¹¹⁶ W. Kręcisz, W. Taras, Glosa do wyroku NSA z dnia 4 sierpnia 2004 r., sygn. FSK 156/04, OSP 2005, nr 3, poz. 35, s. 143–147.

decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji (art. 233 § 1 pkt 1 o.p.) oraz gdy uchyla taką decyzję w całości lub w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy (art. 233 § 1 pkt 2 lit. a *in principio* o.p.), nawet jeśli nie przeprowadził nowych dowodów. Wreszcie wyrazili pogląd, że umorzenie postępowania z powodu skutecznego cofnięcia przez stronę żądania jego wszczęcia lub cofnięcia odwołania zwalnia organ odwoławczy z powinności wyznaczenia stronie terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, nawet jeśli w postępowaniu dwuinstancyjnym zostały przeprowadzone nowe dowody. Podobne zapatrywanie należy przyjąć, gdy w trakcie prowadzonego postępowania ustawodawca zniósł określony obowiązek podatkowy i nakazał umorzenie toczących się postępowań.

Nie istnieje też – ich zdaniem – obowiązek wynikający z treści art. 200 § 1 o.p., jeśli organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania dowodowego choćby w minimalnym zakresie, w takim bowiem stanie rzeczy nie może zostać wydana inna decyzja niż przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Powyższe judykaty nie wyjaśniły wszystkich rodzących się w praktyce wątpliwości, wobec czego Prezes NSA wystąpił o podjęcie przez skład powiększony uchwały wyjaśniającej – po pierwsze – czy w każdym wypadku naruszenie przez organ odwoławczy art. 200 § 1 w zw. z art. 123 § 1 o.p. stanowi podstawę uchylenia decyzji przez sąd administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., a także – po drugie – czy niewyznaczenie przez organ podatkowy stronie terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, o którym mowa w art. 200 § 1 o.p., stanowi podstawę do wznowienia postępowania, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 4 tej ustawy, uzasadniającą uchylenie zaskarżonej decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.?

Uchwałą z dnia 25 kwietnia 2005 r. (sygn. FPS 6/04)¹¹⁷ NSA wyraził pogląd, że:

1. Niezastosowanie w danej sprawie trybu określonego w art. 200 § 1 o.p. nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że jest podstawa wznowienia postępowania wymieniona w art. 240 § 1 pkt 4 tej ustawy.
2. Naruszenie przez organ odwoławczy art. 200 § 1 o.p. jest naruszeniem przepisów postępowania, które może doprowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., jeżeli wspomniane naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W uzasadnieniu judykatu zwrócono uwagę, że organy podatkowe obu instancji nie mogą uchylić się od obowiązku wyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego w sprawie

¹¹⁷ ONSA i WSA 2005, nr 4, poz. 66.

materiału dowodowego z innych przyczyn niż wymienione w art. 200 § 2 o.p.; w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia art. 200 § 1 o.p.

Zdaniem NSA czym innym jednak jest stwierdzenie, że doszło do naruszenia analizowanego przepisu, a czym innym zagadnienie, czy naruszenie to w każdym wypadku musi prowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji przez sąd. Art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. stanowi, że uchylenie przez sąd decyzji lub postanowienia możliwe jest w razie stwierdzenia co najmniej jednego z trzech naruszeń prawa:

- a) naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
- b) naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
- c) innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że poza przypadkiem wymienionym pod literą b, warunkiem sine qua non uchylenia zaskarżonej decyzji jest stwierdzenie, iż naruszenie prawa, którego dopuścił się organ administracji, miało lub mogło mieć wpływ na wynik sprawy. W przypadku opisanym pod literą c wymaga się ponadto, aby wpływ ten był istotny. Jedynie w razie stwierdzenia naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.) możliwe jest uchylenie zaskarżonej decyzji niezależnie od tego, czy naruszenie mogło, czy też nie mogło mieć wpływu na wynik sprawy.

W dalszej części uzasadnienia zwrócono uwagę, że art. 240 § 1 pkt 4 o.p. stanowi, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli strona nie z własnej winy nie brała udziału w tym postępowaniu (kwestię braku winy strony można pominąć, gdyż naruszenie art. 200 § 1 o.p. możliwe jest wyłącznie w wyniku zawinienia organu podatkowego). Pozbawienie strony możliwości udziału w postępowaniu stanowi przesłankę wznowienia tego postępowania, gdyż narusza podstawową zasadę postępowania podatkowego, a mianowicie zasadę czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania, wyrażoną w art. 123 § 1 tej ustawy. Tym samym ustawodawca daje do zrozumienia, że realizacja wspomnianej zasady jest wartością wyższą niż przestrzeganie innej zasady ogólnej, wyrażonej w art. 128, czyli zasady trwałości decyzji administracyjnej.

NSA zauważył, że art. 123 § 1 o.p. odrębnie wymienia prawo strony do udziału w każdym stadium postępowania i odrębnie prawo do umożliwienia stronie wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań. Tylko do pierwszego z tych praw nawiązuje art. 240 § 1 pkt 4 o.p., drugiego *expressis verbis* nie wymieniając. Już ta okoliczność nasuwa wątpliwości co do objęcia drugiego prawa hipotezą tego przepisu. Wątpliwość ta pogłębia się, gdy weźmie się pod uwagę, że oba prawa – jakkolwiek ze sobą związane – nie są przez ustawodawcę

traktowane jednakowo. O ile odstępnie od zasady przewidzianej w art. 123 § 1 o.p. możliwe jest (obok spraw, w których wydana decyzja w całości uwzględniała wniosek strony) tylko w sprawach, o których mowa w art. 200 § 2 pkt 2 o.p. (czyli w sprawach zabezpieczenia i zastawu skarbowego), o tyle odstępnie od wyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego dopuszczalne jest z mocy art. 200 § 2 pkt 1 o.p. także w wypadkach przewidzianych w art. 165 § 5 o.p., to znaczy:

- a) przy ustalaniu zobowiązań podatkowych, które zgodnie z odrębnymi przepisami ustalane są corocznie, jeżeli stan faktyczny, na podstawie którego ustalono wysokość zobowiązania podatkowego za poprzedni okres, nie uległ zmianie,
- b) w sprawach umorzenia zaległości podatkowych w przypadkach, o których mowa w art. 67 § 4 o.p.

Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca wyżej stawia prawo strony do udziału w każdym stadium postępowania od prawa strony do wypowiedzenia się w trybie przewidzianym w art. 200 § 1 o.p. Ponadto nie można stawiać znaku równości pomiędzy stanem faktycznym, w którym strona nie brała udziału w całym postępowaniu albo w jego istotnych czynnościach, a sytuacją, w której strona uczestniczyła w postępowaniu od początku do końca, ale w sprawie nie doszło do czynności przewidzianych w art. 200 § 1 o.p. O ile naruszenie tego przepisu może doprowadzić do uchylecia zaskarżonej decyzji, o tyle brak jest racjonalnych podstaw do uznania, że ustawodawca dopuszcza wzruszenie z tego powodu każdej ostatecznej decyzji w trybie wznowienia postępowania. Należy więc przyjąć, że zamieszczenie w art. 240 § 1 pkt 4 o.p. tylko pierwszej części hipotezy art. 123 § 1 o.p. było zamierzone.

Rozważając przesłankę z art. 240 § 1 pkt 4 o.p. NSA zwrócił uwagę, że nie można oczywiście tracić z pola widzenia okoliczności akcentowanej w literaturze¹¹⁸, że obejmuje ona zarówno sytuację, gdy strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu, jak i przypadki, gdy nie brała ona udziału w istotnych czynnościach danego postępowania. Uznanie zatem, że rozpatrywany przepis pozwala wznowić postępowania jedynie w razie pozbawienia strony udziału w określonej fazie postępowania, a nie w razie pozbawienia jej prawa do wypowiedzenia się w trybie art. 200 § 1 o.p., nie zwalnia sądu od oceny, czy trybu tego nie należy traktować jako jednej z faz postępowania, w której strona ma prawo wziąć udział. Odpowiedź na to pytanie jest oczywiście pozytywna. Wypowiedzenie się przez stronę w sprawie zebranego materiału dowodowego jest niewątpliwie czynnością istotną. Tyle

¹¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 309, a także B. Adamiak, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, praca zbiorowa, Wrocław 2003, s. 771.

tylko, że trzeba odróżnić sytuację, w której przeprowadzono daną czynność bez udziału strony, od sytuacji, w której w ogóle nie przeprowadzono danej czynności. Jeżeli np. w sprawie występowało kilka stron, a jedną z nich pominięto przy wykonaniu czynności określonej w art. 200 § 1 o.p., to można rozważyć przesłankę z art. 240 § 1 pkt 4 o.p., w takim wypadku bowiem doszło do fazy postępowania przewidzianej w art. 200 § 1 o.p., w której jedna ze stron nie brała udziału i tym samym została potraktowana gorzej od stron pozostałych. Jeżeli natomiast w ogóle nie zastosowano trybu wskazanego w art. 200 § 1 o.p., to znaczy, że pominięto fazę, o której mowa w tym przepisie. W takim wypadku nie mamy do czynienia z brakiem udziału strony w przeprowadzanej czynności, lecz z nieprzeprowadzeniem tej czynności. Jest to zupełnie inny rodzaj naruszenia prawa. Nie stanowi on podstawy wznowienia postępowania. Można go porównać z zaniechaniem przesłuchania istotnego w sprawie świadka. Nikt nie ma wątpliwości, że pominięcie nawet istotnego dowodu nie uzasadnia wznowienia postępowania. Gdyby jednak dowód przeprowadzono, ale strona nie brałaby udziału w tej czynności, mielibyśmy klasyczny przypadek przewidziany w art. 240 § 1 pkt 4 o.p. Z tych względów na pytanie drugie NSA udzielił odpowiedzi przeczącej, to znaczy, że niezastosowanie w danej sprawie trybu określonego w art. 200 § 1 o.p. nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, iż jest podstawa do wznowienia postępowania wymieniona w art. 240 § 1 pkt 4 tej ustawy.

Przecząca odpowiedź na pytanie drugie – zdaniem NSA – czyni koniecznym udzielenie odpowiedzi na pytanie pierwsze. Jeżeli bowiem nie zachodzi podstawa do wznowienia postępowania, ewentualne uchylenie zaskarżonej decyzji mogłoby nastąpić jedynie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., wymienionego w pytaniu pierwszym. Jednakże treść tego przepisu jednoznacznie stanowi, że uchylenie decyzji możliwe jest tylko wówczas, gdy naruszenie przepisów postępowania mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie można z góry zakładać, że każde naruszenie art. 200 § 1 o.p. mogło taki wpływ wywrzeć. Przeciwnie, niekiedy ewentualność wpływu można wręcz wykluczyć. Tak będzie – zdaniem NSA – na przykład wówczas, gdy organ II instancji utrzyma w mocy decyzję odmawiającą uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji ustalającej albo określającej wysokość zobowiązania podatkowego ze względu na wyłączenie zawarte w art. 253b pkt 1 o.p., a podatnik w skardze do sądu administracyjnego powoła się wyłącznie na naruszenie art. 200 § 1 tej ustawy. Podobnie będzie w wypadku decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, jeżeli żądanie zostało wniesione po upływie 5 lat od dnia doręczenia decyzji (art. 249 § 1 pkt 1), a strona nie kwestionuje daty doręczenia. W tych wypadkach, cokolwiek strona powiedziała w „ostatnim słowie”, decyzja nie mogłaby być inna.

Wynika z tego – zdaniem NSA – że w każdej sprawie sąd indywidualnie powinien badać, czy naruszenie art. 200 § 1 o.p. mogło mieć wpływ na jej wynik. Może to uczynić na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a. Jeżeli natomiast zarzut naruszenia art. 200 § 1 podnosi strona, w jej interesie leży wykazanie wpływu tego uchybienia na wynik sprawy. Nie nasunie to zresztą skarżącemu trudności, skoro bowiem twierdzi, że uniemożliwienie mu wypowiedzenia się w ciągu 7 dni, przewidzianych w art. 200 § 1 o.p., doprowadziło do wydania wadliwej decyzji, to tym bardziej znacznie dłuższy okres, jaki upłynie między datą doręczenia mu decyzji a datą rozpoznania sprawy przez sąd, umożliwi mu przygotowanie wypowiedzi wykazującej wadliwość wydanej decyzji. Jeżeli natomiast przed sądem skarżący nie przedstawi istotnych argumentów dotyczących zebranego w sprawie materiału dowodowego, to znaczy, że naruszenie art. 200 § 1 nie mogło mieć wpływu na wynik sprawy.

Abstrakcyjna uchwała NSA – ze względu na treść art. 269 p.p.s.a. – ma charakter wiążący dla sądów administracyjnych. Znalazło to m.in. wyraz w motywach wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2005 r. (sygn. FSK 2286/04)¹¹⁹, w którym wskazano, że zarówno organ odwoławczy, jak i organ pierwszej instancji nie mogą uchylić się od obowiązku wyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego z innych przyczyn niż wymienione w art. 200 § 2 o.p. W przeciwnym razie zawsze dojdzie do naruszenia art. 200 § 1 o.p. o ile nie zachodzi podstawa do wznowienia postępowania; ewentualne uchylenie zaskarżonej decyzji mogłoby nastąpić jedynie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Jednakże treść tego przepisu jednoznacznie stanowi, iż uchylenie decyzji możliwe jest tylko wówczas, gdy naruszenie przepisów postępowania mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie można z góry zakładać, że każde naruszenie art. 200 § 1 o.p. mogło taki wpływ wyrzucić. Przeciwnie, niekiedy ewentualność wpływu można wręcz wykluczyć. Wynika z tego, że w każdej sprawie sąd indywidualnie bada, czy naruszenie art. 200 § 1 o.p. mogło mieć wpływ na jej wynik. Może to uczynić na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a. Jeżeli natomiast zarzut naruszenia art. 200 § 1 o.p. podnosi strona, w jej interesie leży wykazanie wpływu tego uchybienia na wynik sprawy. Nie nasunie to zresztą skarżącemu trudności, skoro bowiem twierdzi, że uniemożliwienie mu wypowiedzenia się w ciągu 7 dni, przewidzianych w art. 200 § 1 o.p., doprowadziło do wydania wadliwej decyzji, to tym bardziej znacznie dłuższy okres, jaki upłynie między datą doręczenia mu decyzji, a datą rozpoznania sprawy przez sąd, umożliwi mu przygotowanie wypowiedzi, wykazującej wadliwość wydanej decyzji.

¹¹⁹ Lex nr 173213.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 23 czerwca 2005 r. (sygn. FSK 2403/04)¹²⁰ dostrzeżono, że w świetle orzecznictwa NSA na organach podatkowych, w tym również na organach II instancji ciąży bowiem ten obowiązek nawet wówczas, gdyby same nie przeprowadzały uzupełniającego postępowania podatkowego¹²¹. Od obowiązku wyznaczenia stronie 7-dniowego terminu nie zwalnia organu II instancji okoliczność, że przedmiotem postępowania dowodowego w postępowaniu odwoławczym były jedynie dowody przedstawione przez podatnika bądź w ogóle tych dowodów nie przedstawiono¹²². W tym stanie rzeczy nie sposób zarzucić sądowi I instancji naruszenia przepisu art. 145 § 1 ust. 1 lit. c i § 2 p.p.s.a.

Tym niemniej NSA stwierdził, że sąd I instancji dopuścił się innego naruszenia przepisów postępowania. Jednak naruszenie to nie mogło mieć istotnego wpływu na odmienne rozstrzygnięcie.

Uchybieniem natury proceduralnej, na które słusznie wskazano w skardze kasacyjnej, było naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. przez brak uzasadnienia w zaskarżonym orzeczeniu jaki wpływ w zakresie art. 145 § 1 ust. 1 lit. c p.p.s.a. na wynik sprawy miało naruszenie przepisów art. 200 o.p.

Sąd I instancji – orzekając w dniu 23 kwietnia 2004 r., a więc w chwili gdy nieznana była mu treść powoływanej uchwały składu siedmiu sędziów NSA – słusznie wskazał, że doszło do naruszenia przez organ odwoławczy art. 200 § 1 o.p., które to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jednak nie wyjaśnił w swoim orzeczeniu jaki wpływ miało to uchybienie na rozstrzygnięcie organu podatkowego, a tym samym dopuścił się naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a.

Wskazanie podstawy prawnej i przedstawienie argumentacji dla jej zastosowania są niezbędnymi elementami uzasadnienia odpowiadającemu prawu. Samo więc przytoczenie przepisów prawnych lub powołanie się na ich literalne brzmienie nie jest wystarczające¹²³.

WSA powinien był zatem wskazać podstawę faktyczną uzasadnienia. Tymczasem nie wywiódł on na czym polegało naruszenie art. 200 § 1 o.p. i jaki miało ono wpływ na kierunek rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie. Innymi słowy nie wykazał na czym polegała możliwość istotnego wpływu na wynik sprawy uchybienia normie prawnej zawartej w powoływanym przepisie postępowania podatkowego. Uzasadnienie orzeczenia niewątpliwie powinno przekonywać stronę o słuszności rozstrzygnięcia, co nie oznacza jednak, że na sędzie ciążył obowiązek przekonania strony o takiej słuszności¹²⁴.

¹²⁰ Lex nr 176974.

¹²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 10 maja 2001 r. (sygn. I SA/Łd 4/99), ONSA 2002, nr 3, poz. 113.

¹²² Por. wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r. (sygn. III SA 7870/98), niepubl.

¹²³ J. Niesiołowski, J. Rodziejewicz, Pojęcie normy prawnej a podstawa prawna i faktyczna orzeczenia, PiP 1984, nr 6, s. 87 i nast.

¹²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2004 r., sygn. FSK 350/04, niepubl.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 18 listopada 2005 r. (sygn. I FSK 284/08)¹²⁵ trafnie przyjęto, że wielokrotne zawiadamianie podatnika o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym wraz z udaniem się do miejsca zamieszkania podatnika w celu zapoznania go z tym materiałem oraz spełnienie dyspozycji art. 200 o.p. stanowi pełną realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Zasady tej nie można rozumieć w sposób, który będzie paraliżował działalność organów administracji publicznej.

Nie można bowiem zapominać o wyrażonej w art. 125 o.p. zasadzie szybkości postępowania. Pouczenie podatnika o możliwości ustanowienia pełnomocnika stanowi dostateczne spełnienie obowiązku organu podatkowego, zaś udanie się do miejsca zamieszkania podatnika w celu zapoznania go z materiałem dowodowym stanowi gest wykraczający poza obowiązki organu podatkowego.

Nie można przeto w tej sprawie czynić organom podatkowym zarzutu naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, gdyż organy dały podatnikowi szansę obrony jego interesów, a nieskorzystanie przez podatnika z tej szansy nie może obciążać organów podatkowych.

Wreszcie w wyroku NSA z dnia 31 maja 2007 r. (sygn. I GSK 1649/06)¹²⁶ trafnie zwrócono uwagę, że niedostrzeżenie (pominięcie) przez sąd I instancji zarzutu naruszenia przez organ art. 200 o.p. i zaniechanie oceny skutków tego naruszenia może mieć wpływ na wynik sprawy – i to zarówno administracyjnej, jak i sądownoadministracyjnej.

Z kolei WSA w Warszawie w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (sygn. III SA/Wa 214/04)¹²⁷ zwrócił uwagę, że zawarte w treści art. 123 § 1 i art. 200 § 1 o.p. sformułowanie „przed wydaniem decyzji” jednoznacznie wskazuje, że chodzi tu o ten moment postępowania, w którym organ administracji, po zakończeniu postępowania dowodowego, przechodzi do fazy podjęcia rozstrzygnięcia. Z tego względu nie można uznać, że wskazanie na treść art. 200 § 1 o.p. w postanowieniu wszczynającym postępowanie jest wystarczające do uznania, iż organ administracji wywiązał się z obowiązków nałożonych nań tym przepisem. Czym innym jest bowiem zapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu, wyrażające się w umożliwieniu jej składania wyjaśnień, zgłaszania dowodów oraz uczestniczenia w ich przeprowadzaniu, a czym innym stworzenie jej możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, będące dla strony niejako ostatnią szansą na przedstawienie i uzasadnienie swojego stanowiska. Prawidłowo przeprowadzone postępowanie to takie, w którym uwzględniono oba te elementy. W niniejszej sprawie organ I instancji zbierał dowody także po wszczęciu postępowania i upływie wyznaczonego stronie terminu. Nawiązuje do tego zagadnienia ten-

¹²⁵ Lex nr 187907.

¹²⁶ Lex nr 351035.

¹²⁷ Lex nr 166687.

że sąd również w wyroku z dnia 8 czerwca 2005 r. (sygn. III SA/Wa 587/05)¹²⁸ wskazując – w zakresie prawidłowego stosowania treści art. 200 o.p. – że wyznaczenie siedmiodniowego terminu do realizacji prawa do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego pełni funkcję ochronną interesu strony, przez stworzenie możliwości poznania i oceny całego materiału dowodowego zebranego w sprawie. Z założenia więc wyznaczenie tego terminu powinno nastąpić po zakończeniu postępowania dowodowego, bezpośrednio przed wydaniem decyzji. Jeżeli gromadzone były jeszcze dowody po dokonaniu tej czynności, a zwłaszcza kiedy całe postępowanie dowodowe było przeprowadzone później, powinno nastąpić ponowne wyznaczenie terminu stronie do zapoznania się z całością zebranego w sprawie materiału dowodowego. W innym judykacie tenże sąd (wyrok z dnia 19 maja 2006 r., sygn. III SA/Wa 3284/05)¹²⁹ dostrzegł, że podniesiony zarzut naruszenia przez organ II instancji art. 123 i art. 200 o.p. jest bezzasadny, gdyż ze znajdującego się w aktach sprawy oświadczenia wynika, że pełnomocnik skarżącej zapoznał się z materiałem dowodowym zebrany w sprawie. W aktach sprawy znajdują się dowody włączone do postępowania po złożeniu tego oświadczenia, jednakże są to dowody dostarczone przez pełnomocnika skarżącej, a zatem nie mogą być one uznane za dowody nieznane stronie skarżącej. Zdaniem sądu określony w art. 200 § 1 o.p. obowiązek nie dotyczy dowodów, które strona dostarczyła do organu po zapoznaniu się z dowodami w związku z wyznaczeniem przez organ podatkowy terminu na podstawie art. 200 § 1 o.p. i które organ przyjął do akt sprawy.

Nie sposób natomiast – w świetle przytoczonego wcześniej orzecznictwa – zaakceptować stanowiska WSA w Warszawie zawartego w wyroku z dnia 28 listopada 2006 r. (sygn. III SA/Wa 1820/06)¹³⁰, w którym przyjęto, że wprawdzie organ II instancji przed wydaniem decyzji nie określił stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, jednak uchybienie to nie miało istotnego wpływu na rozstrzygnięcie organu odwoławczego, albowiem po złożeniu przez stronę odwołania nie prowadzono już postępowania dowodowego. Strona do wniesionego odwołania nie dołączyła żadnych dokumentów, nie składała też żadnych wniosków dowodowych. Mogła to bowiem uczynić po zapoznaniu się z aktami sprawy, zwłaszcza ze stanowiskiem organu pierwszej instancji, który dokonał oceny wniesionego środka zaskarżenia przekazując akta sprawy organowi odwoławczemu.

Warto odnotować dwa dalsze stanowiska WSA w Warszawie zawarte w wyroku z dnia 7 marca 2007 r. (sygn. V SA/Wa 1870/06)¹³¹ w motywach

¹²⁸ Lex nr 171680.

¹²⁹ Lex nr 326287.

¹³⁰ Lex nr 308285.

¹³¹ Lex nr 344527.

którego przyjęto, że nie można z góry zakładać, że każde naruszenie art. 200 § 1 o.p. mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik sprawy. Obowiązkiem sądu jest zbadanie, w każdej sprawie indywidualnie, na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a., czy naruszenie odnośnego przepisu mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Jeżeli natomiast zarzut naruszenia art. 200 § 1 o.p. podnosi strona, w jej interesie leży wykazanie wpływu tego uchybienia na wynik sprawy. Należy odnotować pogląd tego sądu wyrażony w sprawie z dnia 20 kwietnia 2007 r. (sygn. V SA/Wa 886/07)¹³² w którym przyjęto, że fakt, iż skarżącej nie umożliwiono wypowiedzenia się w sprawie w określonym przez ustawę terminie, przed wydaniem decyzji I instancji, nie pozbawił jej możliwości podniesienia zarzutów związanych przede wszystkim z nienależytym wyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy oraz oparciem rozstrzygnięcia na niewłaściwej umowie – w odwołaniu, oraz w toku postępowania odwoławczego. Szerokie uprawnienia organu II instancji w postępowaniu odwoławczym w zakresie uzupełniania materiału dowodowego, a przede wszystkim takie skonstruowanie przez ustawodawcę postępowania podatkowego (a w związku z treścią art. 262 Kodeksu celnego również i celnego) powodują, że organ odwoławczy jest obowiązany ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę rozstrzygniętą decyzją organu I instancji. Nie było więc przeszkód, aby zarzucane przez stronę nieprawidłowości, których nie podniosła przed wydaniem decyzji pierwszej instancji, lecz dopiero w odwołaniu, „naprawić” w toku postępowania odwoławczego.

Zgodzić należy się również z poglądem wyrażonym w motywach wyroku WSA w Gliwicach z dnia 25 stycznia 2008 r. (sygn. III SA/GI 1149/07)¹³³, że zarówno organ odwoławczy, jak i organ I instancji nie mogą uchylić się od obowiązku wyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego z innych przyczyn niż wymienione w art. 200 § 2 o.p. W przeciwnym razie zawsze dojdzie do naruszenia art. 200 § 1 o.p. Zaaprobować należy też stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Opolu z dnia 21 maja 2008 r. (sygn. I SA/Op 71/08)¹³⁴, że użyte w art. 200 o.p. wyrażenie „przed wydaniem decyzji”, skutkuje uznaniem, iż wyrażona tam zasada nie będzie miała zastosowania do wydanych w trybie art. 228 o.p. postanowień. Sąd dodatkowo zwrócił uwagę, że regulacja art. 219 o.p. odsyłająca w zakresie instytucji postanowienia do odpowiedniego stosowania przepisów innych rozdziałów o.p. nie zawiera odesłania do regulacji art. 200 o.p. Wskazał również, że regulacje dotyczące postępowania administracyjnego zawarte w k.p.a., nie znajdują zastosowania do postępowania podatkowego, które jest regulowane ustawą – Ordynacją

¹³² Lex nr 344613.

¹³³ Lex nr 477525.

¹³⁴ Lex nr 385301.

podatkowa, w związku z czym zarzuty naruszenia art. 10 k.p.a. nie znajdują uzasadnienia.

Interesujące wydają się być rozważania poczynione w motywach wyroku WSA w Lublinie z dnia 6 marca 2009 r. (sygn. I SA/Lu 52/09)¹³⁵, na kanwie stosowania art. 120, 123 § 1 i art. 200 o.p., w których zwrócono uwagę, że w sprawie – jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji – organ odwoławczy rozpatrywał merytorycznie sprawę na podstawie dowodów zgromadzonych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, uznając materiał dowodowy za zupełny i kompletny. W związku z tym nie podejmował żadnej inicjatywy dowodowej, która w przedmiotowej sprawie nie była również realizowana na etapie postępowania odwoławczego przez stronę. Brak jest więc podstaw – zdaniem sądu – aby wywodzić, że w tego rodzaju sytuacji organ odwoławczy zobowiązany jest do odrębnego utrwalania w formie pisemnej czynności podejmowanych w związku z rozpatrywaniem, analizą i następnie ocenę dowodów zebranych przez organ pierwszej instancji. Proces orzeczniczy organu odwoławczego, w tym proces myślowy, argumentacyjny i perswazyjny odzwierciedla bowiem treść wydawanej w sprawie decyzji, której integralną część stanowi uzasadnienie faktyczne oraz prawne. W związku z tym sąd podkreślił, że obowiązek wynikający z art. 200 o.p. adresowany jest do organu odwoławczego, także wówczas, gdy organ drugiej instancji nie prowadzi żadnego postępowania dowodowego. Ustawodawca stanowiąc o materiale dowodowym zebrany w sprawie, jednoznacznie więc ustalił, że pojęcie „materiału dowodowego zebranego w sprawie” swoim zakresem obejmuje zarówno materiał zebrany przed organem pierwszej jak i drugiej instancji. Pojęcie „dowodu” swoim zakresem obejmuje zaś środek, który pozwala na przekonanie o istnieniu określonych faktów lub umożliwia weryfikację twierdzeń o tych faktach. Materiał dowodowy stanowi więc źródło informacji (wiedzy) o rzeczywistości (stanie faktycznym sprawy).

W związku z powyższym, za niezasadny sąd uznał zarzut pozbawienia strony zapoznania się z projektem decyzji. Nie stanowi on bowiem źródła wiedzy i poznania o rzeczywistości – nie jest dowodem – tym samym nie mieści się w pojęciu „materiału dowodowego zebranego w sprawie”. Nie towarzyszy mu żadna funkcja poznawcza.

Także w postępowaniu podatkowym – wzorem postępowania administracyjnego – WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 10 kwietnia 2013 r. (sygn. I SA/Gd 221/13) wskazał, że użyte w art. 123 § 1 o.p. wyrażenie „przed wydaniem decyzji” skutkuje uznaniem, iż wyrażona w art. 200 o.p. zasada nie będzie miała zastosowania do postanowień¹³⁶. Pogląd ten znalazł aprobatę

¹³⁵ Lex nr 489299.

¹³⁶ Lex nr 1368421.

w wyroku NSA z dnia 27 lutego 2014 r. (sygn. II FSK 671/12)¹³⁷, a także z dnia 15 stycznia 2016 r. (sygn. II FSK 2889/13)¹³⁸.

Wskazanie praktyczne stanowi treść wyroku NSA z dnia 3 lutego 2016 r. (sygn. I FSK 2056/14), w którym wskazano, że naruszenie przez organ odwoławczy art. 200 § 1 o.p. jest naruszeniem przepisów postępowania, które może doprowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., o ile wspomniane uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy¹³⁹.

9. Dokonując analizy powyższej tematyki nie sposób pominąć orzecznictwa NSA na tle art. 81 k.p.a. Przepis ten stanowi, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a. Identyczna treść – z wyjątkiem odwołania się do wskazanego wyłączenia – została zawarta w regulacji zamieszczonej w art. 192 o.p.; omówienie tej tematyki na gruncie postępowania podatkowego – z uwagi na zakres opracowania i zbieżność obu regulacji – zostanie pominięta. Poglądy dotyczące regulacji zawartych w art. 81 k.p.a. są zbliżone w treści do tych, które dotyczą art. 192 o.p.

Już w wyroku z dnia 25 września 1981 r. (sygn. SA/Wr 45/81)¹⁴⁰ NSA zwrócił uwagę, że zaniechanie przez organ administracji publicznej sporządzenia protokołu oględzin, wymaganego przez art. 67 i 68 k.p.a. skutkuje – w świetle art. 81 k.p.a. – istotną wadliwość dowodową czynności oględzin lokalu mieszkalnego, gdyż strona nie miała możliwości wypowiedzenia się do protokołu co do ich przebiegu i wyników. W efekcie – zgodnie z art. 81 k.p.a. – okoliczność faktycznego niezamieszkiwania strony nie powinna być uznana za udowodnioną. Tej kwestii także poświęcono kolejny wyrok – z dnia 28 marca 1985 r. (sygn. I SA 1282/84)¹⁴¹ wskazując, że oględziny przeprowadzone w sprawie – jak słusznie zarzuca skarżąca – zostały przeprowadzone z naruszeniem obowiązujących przepisów. Stosownie bowiem do art. 79 k.p.a. strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na 7 dni przed terminem. Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. Uprawnień wynikających z cytowanego przepisu nie może pozbawić strony organ administracji państwowej przez uznanie, że udział strony w przeprowadzeniu dowodu „nie jest konieczny”. O wzięciu udziału

¹³⁷ Lex nr 1494995.

¹³⁸ Lex nr 2033518.

¹³⁹ Lex nr 2035573.

¹⁴⁰ ONSA 1981, nr 2, poz. 92.

¹⁴¹ ONSA 1985, nr 2, poz. 5.

w przeprowadzeniu dowodu może decydować jedynie strona, a nie organ, przed którym postępowanie administracyjne się toczy. Nadto – stosownie do art. 67 § 2 pkt 3 k.p.a. – z oględzin sporządzany jest protokół, co także nie zostało spełnione. W rozpoznawanej sprawie to uchybienie miało tym większe znaczenie, że strona, która nie brała udziału w oględzinach, gdyż nie była o nich zawiadomiona; nie mogła zatem ustosunkować się do treści notatki służbowej sporządzonej w ich wyniku. W tej zaś sytuacji notatka ta – zgodnie z art. 81 k.p.a. – nie mogła stanowić przesłanki do rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy. Judykat ten pozostaje w bezpośrednim związku z konstatacją poczynioną w wyroku z dnia 13 lutego 1986 r. (sygn. II SA 2015/85)¹⁴², z której *expressis verbis* wynika, że zachowanie wymagań art. 79 i 81 k.p.a., niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu, jest bezwzględny obowiązkiem organu administracji państwowej. Naruszenie tego obowiązku stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, mającym istotny wpływ na wynik sprawy.

Kolejnym zagadnieniem, którym zajął się NSA była nieprawidłowa praktyka przeprowadzenia uzupełniających dowodów dopiero po wydaniu decyzji, zwłaszcza po jej zaskarżeniu przez stronę. W motywach wyroku z dnia 8 stycznia 1988 r. (sygn. IV SA 806/87)¹⁴³ zwrócono uwagę, że narusza to prawa stron do czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, w wyniku którego ma dojść do wydania decyzji, wynikające zwłaszcza z przepisów art. 10 § 1, art. 79 i 81 k.p.a. Naruszenie tych podstawowych praw strony w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wydanie decyzji prowadzi z reguły do uchylecia zaskarżonej przez stronę decyzji, gdyż tego rodzaju naruszenia zawsze mogą mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Rygorystyczne stanowisko zajęto także w wyroku z dnia 8 lutego 1988 r. (sygn. IV SA 851/86)¹⁴⁴ wskazując, że w sprawie w której stroną w sporze, dotyczącym wymiaru opłat za rozmowy telefoniczne – rozstrzyganym przez właściwy organ państwowej jednostki organizacyjnej „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”¹⁴⁵ – jest abonent telefoniczny, a więc osoba niemająca dostępu do urzędzeń rejestrujących liczbę rozmów i mogąca przeciwstawić usługodawcy, będącemu jednocześnie organem orzekającym, tylko własne ustalenia, spostrzeżenia lub wnioski oraz ustosunkować się do ustaleń organów orzekających, szczególnego znaczenia w postępowaniu dowodowym nabiera zachowanie wymagań art. 10 § 1 i art. 81 k.p.a. Stwierdzenie, że telefoniczne urządzenia licznikowe działały prawidłowo w czasie badania kontrol-

¹⁴² ONSA 1986, nr 1, poz. 13.

¹⁴³ ONSA 1988, nr 1, poz. 24. Zob. też wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r. (sygn. V SA 1227/01), Lex nr 109326.

¹⁴⁴ OSP 1988, nr 11, poz. 259.

¹⁴⁵ Art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o łączności (Dz. U. Nr 54, poz. 275).

nego przeprowadzonego po upływie miesiąca, a nawet kilku miesięcy po kwestionowanym okresie, nie stanowi podstawy do wyprowadzania wniosku o ich właściwym funkcjonowaniu w okresie objętym sporem.

Ta linia orzecznicza znajduje potwierdzenie w wyroku z dnia 30 września 1988 r. (sygn. I SA 1458/87)¹⁴⁶, w którym dostrzeżono, że wywiad społeczny, o jakim mowa w instrukcji nr 16/76 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26 października 1976 r. w sprawie wywiadów społecznych¹⁴⁷, powinien odpowiadać co do treści przepisom dotyczącym sporządzania protokołów (art. 67 § 1 i 2 k.p.a.) i powinien być podpisywany przez stronę na zasadzie art. 68 § 2 k.p.a. przed wpisaniem do wywiadu proponowanej formy pomocy. Wywiad społeczny, będący podstawą orzekania o przyznaniu uprawnienia (pomocy społecznej), w całości podlega przepisom o dowodach (dział II, rozdział 4 k.p.a.), w tym także art. 81 k.p.a.

Zgodzić należy się z twierdzeniem zawartym w wyroku z dnia 25 kwietnia 1996 r. (sygn. SA/Wr 2294/95)¹⁴⁸, że okoliczności faktyczne ustalone w postępowaniu, w którym strona nie miała możliwości wzięcia udziału i wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów przed wydaniem decyzji, nie mogą być uznane za udowodnione (art. 81 k.p.a.). Jeżeli organ odwoławczy przeprowadza w sprawie uzupełniające postępowanie, to zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. w związku z art. 140 k.p.a. przed wydaniem decyzji zobowiązany jest umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dodatkowo dowodów i materiałów. Rozumując *a contrario* tenże sąd – wyrokiem z dnia 11 października 2006 r. (sygn. I OSK 246/06)¹⁴⁹ przyjął, że art. 81 k.p.a. uzależnia możliwość uznania określonej okoliczności za udowodnioną od możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów przez strony postępowania. Oczywiście możliwość ta powinna być zapewniona na każdym etapie postępowania. Jednakże inną wagę ma naruszenie powyższego przepisu w odniesieniu do dowodów nowo przeprowadzonych, a inną w przypadku postępowania drugoinstancyjnego, w którym postępowania dowodowego nie prowadzono.

W sprawie, ustalony przez organ I instancji stan faktyczny nie był uzupełniany w postępowaniu odwoławczym. Organ II instancji nie prowadził dodatkowego postępowania dowodowego, a w sprawie nie pojawiły się żadne nowe dowody, co do których strona skarżąca nie wypowiedziała się na etapie postępowania przed organem I instancji i w odwołaniu. W tym stanie rzeczy pozbawienie skarżącego możliwości ponownego wypowiedzenia się

¹⁴⁶ ONSA 1988, nr 2, poz. 85.

¹⁴⁷ Dz. Urz. MZiOS Nr 21, poz. 75.

¹⁴⁸ Lex nr 26789. Zob. też wyrok NSA z dnia 7 marca 1995 r. (sygn. SA/Lu 762/94), Lex nr 26583, a także wyrok tegoż sądu z dnia 7 listopada 1988 r. (sygn. IV SA 705/88), GAP 1989, nr 12, s. 42 oraz z dnia 8 lipca 1998 r. (sygn. III SA 1375/97), Lex nr 44703.

¹⁴⁹ Lex nr 281403.

co do materiału dowodowego, na etapie postępowania odwoławczego, nie miało wpływu na wynik postępowania.

W tym kontekście odnotować należy wyrok NSA z dnia 17 maja 1996 r. (sygn. SA/Lu 557/95)¹⁵⁰, w którym stwierdzono, że skoro stronami postępowania podatkowego byli Stanisława i Władysław małżonkowie K., a organ podatkowy o wszczęciu postępowania zawiadomił jedynie skarżącego, pozabawiając Stanisławę K. uczestnictwa w podejmowanych czynnościach, nie zapoznał jej również z materiałem dowodowym, to tym samym naruszył art. 10 § 1 i 81 k.p.a.

Bardzo istotną myśl – z praktycznego punktu widzenia – zawarł NSA w wyroku z dnia 4 kwietnia 1997 r. (sygn. III SA 1795/95)¹⁵¹ w zakresie obrazy zasady czynnego udziału stron w toczącym się postępowaniu poprzez uniemożliwienie stronie udziału w czynności polegającej na przesłuchaniu świadków: „Naruszenie zagwarantowanej stronie ustawowo zasady czynnego jej udziału w postępowaniu, we wszystkich jego istotnych czynnościach (a do takich niewątpliwie zaliczyć należy przesłuchanie świadków), stanowi kwalifikowaną wadę procesową tego postępowania, niezależnie od tego, czy miało to, czy też nie, wpływ na treść decyzji”. Teza ta łączy się ściśle z poglądem zawartym w wyroku tegoż sądu z dnia 30 kwietnia 1997 r. (sygn. III SA 36/96)¹⁵², że w sytuacji kiedy ani w postępowaniu kontrolnym, ani w postępowaniu podatkowym nie zostały przesłuchane pacjentki, których zeznania złożone przed organami Policji posłużyły za podstawę przyjęcia niezauważonych przychodów (prawdziwość tych zeznań skarżący kwestionował), to dla ustalenia prawdy obiektywnej należało pacjentki te przesłuchać na okoliczność kwot wpłaconych skarżącemu, i to przy jego udziale. Zaniechanie tego obowiązku należy ocenić jako naruszające w sposób oczywisty wymogi wynikające z art. 7, 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Nie było tu bowiem swobodnej oceny dowodów lecz ocena dowolna (art. 81 k.p.a.). Tę argumentację uzupełniają motywy wyroku NSA z dnia 23 maja 1997 r. (sygn. I SA/Łd 396/96)¹⁵³, w których wskazano, że w tej sprawie organy podatkowe zebrały szereg materiałów świadczących o nierzetelnym prowadzeniu ewidencji dla potrzeb podatku od towarów i usług, ale materiały te nie

¹⁵⁰ Lex nr 27159.

¹⁵¹ Lex nr 29916. W sprzeczności z tym poglądem pozostaje teza wyroku NSA z dnia 23 kwietnia 1997 r. (sygn. I SA/Łd 184/96), Lex nr 29800, z której wynika, iż w tej sprawie – w toku postępowania administracyjnego – sporządzone zostały protokoły z przesłuchania świadków, z którymi skarżący został zapoznany dwukrotnie. Mógł zatem ustosunkować się do tych dowodów, jak również dokonać własnej ich oceny. W tej sytuacji – zdaniem NSA – nie ma podstaw do przyjęcia, że niezawiadomienie strony o terminie przeprowadzenia dowodu z przesłuchania świadków miało istotny wpływ na wynik sprawy, zwłaszcza wobec treści innych zebranych dowodów.

¹⁵² Lex nr 31557.

¹⁵³ Lex nr 29826.

miały charakter dowodów w rozumieniu zasad postępowania administracyjnego. Materiały zebrane w trakcie postępowania wyjaśniającego to przede wszystkim oświadczenia pracowników skarżącego oraz zapiski prowadzone przez skarżącego w zeszytach znalezionych w trakcie kontroli.

Omawiając pierwsze ze źródeł sąd stwierdził, że w trakcie postępowania oświadczenia pracowników nie uzyskały charakteru dowodu z zeznań świadków, gdyż organy podatkowe, wbrew żądaniom skarżącego, nie przesłuchiwały pracowników w trakcie prowadzonego postępowania dowodowego w sposób przewidziany w art. 79 k.p.a. Sąd wskazał, że pracownicy skarżącego przybyli dobrowolnie do urzędu skarbowego, aby zawiadomić organ podatkowy o naruszeniach prawa w firmie, w której zostali zatrudnieni, a organ podatkowy uznał ich oświadczenia za istotne dla sprawy. W takim razie niezrozumiała jest odmowa przesłuchania składających oświadczenie w charakterze świadków, skoro domagał się tego skarżący, a sam organ uznał treść oświadczeń za istotną dla sprawy.

Niewątpliwie takie postępowanie organów podatkowych stanowi naruszenie art. 75 k.p.a., który nakazuje jako dowód dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Jednocześnie tym postępowaniem uniemożliwiono skarżącemu branie czynnego udziału w postępowaniu dowodowym, gdyż nie miał on okazji wziąć udziału w przeprowadzaniu dowodu, zadawaniu pytań i składaniu wyjaśnień w związku z zeznaniami świadków (art. 79 § 2 k.p.a.). Zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a. strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków przynajmniej na siedem dni przed terminem. Natomiast § 2 tego przepisu stwierdza, że strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. Przepis ten ustanawia zatem gwarancję czynnego udziału strony w postępowaniu. W trakcie prowadzonego postępowania dowodowego organy podatkowe nie zrealizowały dyspozycji tego przepisu i dlatego przyjętych oświadczeń nie można uznać za zeznania świadków w rozumieniu k.p.a.¹⁵⁴

W ten nurt rozumowania wpisuje się argumentacja zawarta w wyroku NSA z dnia 16 września 1998 r. (sygn. III SA 5646/98)¹⁵⁵, w którym przyjęto, że w sprawie o skierowanie do służby zastępczej należałoby wyjaśnić w uzasadnieniu, czy i jakie zasady moralne wyznaje poborowy (art. 189

¹⁵⁴ Powyższa konstatacja nawiązuje do treści wyroku NSA z dnia 13 lutego 1986 r. (sygn. II SA 2015/85), ONSA 1986, nr 1, poz. 13. Zachowanie wymagań art. 79 i 81 k.p.a., niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu, jest bezwzględny obowiązkiem organu administracji państwowej. Naruszenie tego obowiązku stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, mającym wpływ na wynik sprawy.

¹⁵⁵ Lex nr 44805.

ust. 1 ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP)¹⁵⁶ oraz z jakich faktów komisja wyprowadziła wniosek w tym przedmiocie. Fakty z kolei muszą wynikać z konkretnych dowodów, które powinny być w uzasadnieniu wymienione. Nie ma przy tym żadnej mocy dowód, co do którego poborowy nie miał możliwości wypowiedzenia się (art. 81 k.p.a.). Innymi słowy, nie można ukryć przed stroną dowodu, który wskaże się później w uzasadnieniu orzeczenia. Wreszcie, niezbędnym elementem uzasadnienia musi być ustosunkowanie się do argumentów przytoczonych przez poborowego we wniosku oraz w przeprowadzonej z nim rozmowie, która stanowi dowód w sprawie. Jeżeli poborowy nie przekonał komisji co do zasadności wniosku, należy szczegółowo wyliczyć przyczyny, z powodu których argumenty poborowego uznano za nieprzekonujące bądź niewiarygodne.

Trafnie również w motywach wyroku z dnia 22 września 1998 r. (sygn. IV SA 1562/96)¹⁵⁷ przyjęto, iż skoro – stosownie do § 3 art. 59 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹⁵⁸ – odszkodowanie za drzewostan leśny ustala się według wartości drewna, a w braku materiałów użytkowych – według kosztów zalesienia i pielęgnacji poniesionych przez właściciela, jest sprawą zrozumiałą, że niezbędnym jest skorzystanie z opinii biegłego. Opinia taka stanowi zatem w sprawie podstawowy dowód. Tak więc w sytuacji, kiedy zgłaszane są do niej zastrzeżenia, obowiązkiem organu było zarządzenie rozprawy (art. 81 k.p.a.), w toku której skarżący mógłby zadawać biegłemu pytania i wysłuchać wyjaśnień, a także złożyć stosowne oświadczenia.

Istotne wymogi, które winny spełnić organy prowadzące postępowanie administracyjne zostały sformułowane w wyroku z dnia 22 lutego 1999 r. (sygn. IV SA 2787/98)¹⁵⁹. W tym judykacie dostrzeżono, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 106 k.p.a. jest elementem postępowania administracyjnego prowadzonego w danej sprawie, mają do niego zastosowanie w szczególności takie przepisy k.p.a., jak art. 7, wymagający, aby sprawa była szczegółowo wyjaśniona i art. 10 zapewniający stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania. W postępowaniu tym ma również zastosowanie przepis art. 81 k.p.a. Treść ostatniej normy wymaga, aby organ administracji przynajmniej powiadomił stronę o zgromadzonym materiale dowodowym oraz o tym, w jakim czasie i miejscu strona może się z zebranymi dowodami zapoznać, jak też wypowiedzieć się co do przeprowadzonych dowodów.

¹⁵⁶ Dz. U. z 1992 r., Nr 4, poz. 16 ze zm.

¹⁵⁷ Lex nr 45902.

¹⁵⁸ Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.

¹⁵⁹ Lex nr 47226. Formalne zaznajomienie strony z poglądem organu, bez stworzenia jej praktycznych możliwości wyrażenia stanowiska przed wydaniem decyzji, narusza art. 168 § 2 k.p.a. i art. 81 k.p.a. – zob. wyrok NSA z dnia 7 lipca 1999 r. (sygn. I SA/Gd 1517/97), niepubl.

W konsekwencji należy przyjąć, że organ współdziałający na podstawie art. 106 k.p.a powinien zwrócić szczególną uwagę na krąg podmiotów uczestniczących w sprawie w charakterze strony, jak też zapewnienie wszystkim stronom prawa czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 k.p.a); naruszenie bowiem tego przepisu skutkuje wznowieniem postępowania zakończonym postanowieniem wydanym w tym trybie (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a).

Na konieczność zapewnienia stronie – niewładającej językiem polskim – szczególnych warunków zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 28 września 1999 r. (sygn. I SA/Wr 294/97)¹⁶⁰ wskazując, że osoba reprezentująca spółkę w postępowaniu administracyjnym – niebędąca obywatelem polskim i nie władająca w żadnym stopniu językiem polskim – nie miała faktycznej możliwości zapoznania się z zebrany materiałem sprawy i nie zapewniono jej możliwości składania zarzutów. Uczestniczyła ona jedynie w czynnościach organu w sensie fizycznym, nie mogła jednak zrozumieć istoty zarzutów i treści zgromadzonego materiału. Organy nie przywołały do tych czynności tłumacza posiadającego odpowiednią wiedzę z zakresu zagadnień występujących w sprawie, który byłby zdolny do przetłumaczenia pracownikowi organu i prezesowi spółki treść wzajemnych wypowiedzi. W związku z tym organy podatkowe naruszyły prawo strony do obrony swoich interesów (w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Praktyczne znaczenie ma również treść wyroku tego sądu z dnia 18 listopada 1999 r. (sygn. II SA 1345/99)¹⁶¹, w którym wskazano, iż organy samorządu adwokackiego, podejmując decyzję o skreśleniu aplikantki z listy aplikantów, zobowiązane były do zebrania w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego i do jego rozpatrzenia oraz wszechstronnej oceny, czy ustalone dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności zostały udowodnione (art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.). Nic nie stało na przeszkodzie, aby w razie wątpliwości co do jednoznacznej oceny materiału dowodowego przesłuchać również zainteresowaną, a to w celu ustosunkowania się do postawionych jej zarzutów i umożliwienie jej wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 81, art. 86 k.p.a.).

Z drugiej strony warto dostrzec – w myśl wyroku NSA z dnia 17 grudnia 1999 r. (sygn. III SA 8238/98)¹⁶² – że zgodnie z treścią art. 81 k.p.a. strony mogą zapoznać się jedynie z zebrany w sprawie materiałem dowodowym; ani regulacje zawarte w k.p.a., ani o.p. nie stwarzają podstaw do żądania sporządzenia „projektu wymiaru” i nie uzasadniają wymogu zapoznania się z tym dokumentem stron.

¹⁶⁰ Lex nr 38091.

¹⁶¹ Lex nr 46724.

¹⁶² Lex nr 42859.

Na akceptację zasługuje także pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 20 listopada 2007 r. (sygn. I OSK 1617/06)¹⁶³ głoszący, że wyposażenie inspektorów w możliwość przesłuchania świadków w momencie kontroli, bez uprzedniego zawiadomienia strony o miejscu i terminie dokonania tej czynności, nie zwalnia organów z obowiązku przestrzegania pozostałych przepisów procedury administracyjnej, w tym art. 81 k.p.a.

Uprawnienie do wypowiedzenia się w przedmiocie zgromadzonego materiału dowodowego należy – zdaniem NSA – odróżnić od uprawnienia do wzięcia czynnego, a więc aktywnego, udziału w toczącym się postępowaniu lub części tego postępowania, aczkolwiek oba te uprawnienia wynikają z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a. Przepis art. 10 k.p.a. ma charakter zasady postępowania administracyjnego, co wynika choćby z systematyki ustawy. Zobowiązanie organu do umożliwienia stronie wzięcia czynnego udziału w postępowaniu poprzez wypowiedzenie się co do przeprowadzonych dowodów, ma przyczynić się do zgromadzenia materiału dowodowego na podstawie którego można ustalić w sposób prawidłowy stan faktyczny sprawy, a zatem służy realizacji zasady prawdy obiektywnej. Zdaniem NSA sąd I instancji słusznie zauważył, że z przesłanych stronie: zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz protokołu z kontroli nie wynika, że w sprawie przesłuchiwany był świadek. Organ odwoławczy nie konwalidował tego uchybienia organu I instancji, przez co sam dopuścił się naruszenia prawa. W tej sytuacji, skoro obowiązkiem organów było poinformowanie strony o przeprowadzonym dowodzie, który miał wpływ na treść decyzji, bez znaczenia pozostaje brak wniosku strony o ponowne przesłuchanie świadka.

Organ odwoławczy – zdaniem NSA – nie umożliwił również stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji, przez co nie wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a., co dodatkowo miało wpływ na możliwość uznania podnoszonych przez niego okoliczności faktycznych za udowodnione (regularne kursy przewoźnika, stała cena biletów) i oparcia na nich rozstrzygnięcia. Z przepisu art. 10 § 1 k.p.a. jasno wynika obowiązek organu poinformowania strony o możliwości wypowiedzenia się co do okoliczności, które będą stanowić podstawę faktyczną decyzji. Zawarte w treści art. 10 § 1 k.p.a. sformułowanie „przed wydaniem decyzji” jednoznacznie wskazuje na moment postępowania, w którym organ przechodzi do etapu podjęcia rozstrzygnięcia. Naruszenie obowiązku stworzenia stronie możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów – przy braku w aktach sprawy w drodze adnotacji przyczyny odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w postępo-

¹⁶³ Lex nr 417773.

waniu (art. 10 § 3 k.p.a.) – stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, mające istotny wpływ na wynik sprawy.

Zbieżny w tej kwestii pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 18 marca 2008 r. (sygn. II OSK 250/07)¹⁶⁴ wskazując, że brak zawiadomienia skarżących o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia co do sporządzonej analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, na wynikach której organ I instancji oparł rozstrzygnięcie, utrzymane następnie w mocy przez organ odwoławczy, stanowi naruszenie przepisów postępowania. Organ administracji publicznej powinien bowiem przed wydaniem decyzji umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a obowiązek ten wynika wprost z zasady ogólnej postępowania administracyjnego, określonej w art. 10 § 1 k.p.a. Nie wystarczy przy tym poinformowanie strony o tej możliwości przy pierwszym adresowanym do niej piśmie, jeśli później – w toku postępowania administracyjnego – nie jest ona informowana o podejmowanych przez organ czynnościach dowodowych. Nie można bowiem czynić zarzutu stronie, że nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia przed wydaniem decyzji, jeśli dopiero z tej decyzji dowiaduje się o przeprowadzonych w trakcie postępowania administracyjnego dowodach i zgromadzonych materiałach. Skoro strona nie wypowiedziała się co do przeprowadzonych dowodów, to ustalone na ich podstawie okoliczności faktyczne nie mogą być co do zasady uznane za udowodnione, gdyż wówczas nastąpiłoby to z naruszeniem art. 81 k.p.a.

Samo naruszenie przywołanych przepisów postępowania administracyjnego nie przesądza jednak jeszcze o konieczności uchylecia poddanych kontroli legalności decyzji. Sąd powinien bowiem rozważyć opierając się przy tym na twierdzeniach strony, czy wskazane naruszenie miało lub mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W tej sprawie na tle konkretnego stanu sąd I instancji w tym zakresie rozważań nie przedstawił, co spowodowało, że NSA – z tej racji – zaskarżony wyrok uchylił i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia sądowi I instancji.

Podzielić należy także pogląd NSA (wyrok z dnia 14 maja 2008 r., sygn. I OSK 1220/07)¹⁶⁵, że protokół oszacowania szkód, organ podejmujący decyzję w sprawie winien traktować jak opinię biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a., a wartość dowodowa powinna być oceniana przez organ administracji zgodnie z zasadami określonymi w art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 81 k.p.a.

Równie interesujące orzecznictwo poświęcone tej kwestii znajdujemy w judykatach wojewódzkich sądów administracyjnych.

Tak np. WSA w Gdańsku (wyrok z dnia 26 października 2005 r., sygn. III SA/Gd 393/04)¹⁶⁶ zwrócił uwagę, że w sprawie Prezydent Miasta G. wy-

¹⁶⁴ Lex nr 529354.

¹⁶⁵ Lex nr 494244.

¹⁶⁶ Lex nr 235085.

dając decyzję oparł się na zaświadczeniu GZNK w G., które zostało przedłożone organowi wyłącznie drogą faksową. Pismo to nie stanowi dowodu w sprawie, gdyż nie jest w istocie dokumentem, nie zawierając własnoręcznego podpisu osoby, która udzieliła informacji w nim zawartej. Ponadto nie może ono być uznane za dowód w sprawie i z tej przyczyny, że skarżący nie miał możliwości wypowiedzenia się co do jego treści w toku postępowania administracyjnego. Uszła bowiem uwadze organom obu instancji treść przepisu art. 81 k.p.a., zgodnie z którym okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów.

Z kolei WSA w Warszawie – w wyroku z dnia 16 marca 2006 r. (sygn. III SA/Wa 284/06)¹⁶⁷ – dostrzegł, że niewywiązywanie się przez organ z obowiązków nałożonych art. 10 §1 k.p.a. ma wpływ na możliwość uznania podnoszonych przez niego okoliczności faktycznych za udowodnione i oparcie na nich rozstrzygnięcia (art. 81 k.p.a.). Jeżeli zatem organ prowadzący postępowanie może przypuszczać, że okoliczności, stanowiące podstawę rozstrzygnięcia, a ustalone w toku postępowania dowodowego, znane są stronie, to nie jest to równoznaczne z jej świadomością, iż będą one uwzględniane przy podejmowaniu decyzji. Także z tego względu istotne jest umożliwienie jej zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym.

Tenże sąd w wyroku z dnia 6 grudnia 2006 r. (sygn. III SA/Wa 2387/06)¹⁶⁸ przyjął, że wyznaczenie stronie odpowiedniego terminu do zapoznania się i wypowiedzenia w sprawie zebranego materiału dowodowego jest istotne, gdyż okoliczność faktyczna, stosownie do art. 81 k.p.a., może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. Jest to szczególnie istotne w sprawach, w których dochodzi do wydania rozstrzygnięcia o uznaniowym charakterze. Wezwanie przez Prezesa ZUS w sprawie o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne do ustosunkowania się w sprawie zebranych dowodów może doprowadzić do uzyskania informacji koniecznych do przeprowadzenia prawidłowej analizy sytuacji materialnej i osobistej strony.

Jest oczywiste – patrz wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2007 r. (sygn. V SA/Wa 160/07)¹⁶⁹ – że zgodnie z treścią art. 81 k.p.a., przeprowadzenie dowodu dopiero wtedy czyni wiarygodną okoliczność faktyczną, gdy strona mogła się wypowiedzieć co do tego dowodu.

¹⁶⁷ Lex nr 202325. Zob. też identycznie brzmiącą tezę wyroku WSA w Warszawie z dnia 22 marca 2006 r. (sygn. III SA/Wa 3179/05), Lex nr 197595.

¹⁶⁸ Lex nr 328509. Pogląd ten podzielił także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 grudnia 2006 r. (sygn. III SA/Wa 2954/06), Lex nr 306951.

¹⁶⁹ Lex nr 334267.

Na istotną kwestię zwrócono także uwagę w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2007 r. (sygn. III SA/Po 474/07)¹⁷⁰, w którym przyjęto, że w fazie między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a podjęciem rozstrzygnięcia w sprawie organ administracji ma obowiązek umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Powyższa zasada przeciwdziała zawężeniu uprawnień strony wynikających z art. 79 k.p.a. tylko do postępowania dowodowego. Zatem naruszenie prawa strony do wypowiedzenia się, co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 k.p.a.), które to prawo stanowi jedną z gwarancji procesowych zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), uprawnia organ odwoławczy do uchylenia decyzji wydanej przez organ I instancji.

W zakresie skutków naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu istotny jest wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2007 r. (sygn. II SA/Ke 344/07)¹⁷¹, w którym przyjęto, że przesłanka wznowienia postępowania określona w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. zostaje spełniona zarówno wtedy, gdy strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jak i w niektórych czynnościach istotnych dla rozstrzygnięcia. Natomiast brak winy („nie z własnej winy”) ma miejsce m.in. wówczas, gdy organ administracyjny nie zawiadamia strony o przeprowadzonych dowodach (art. 79 k.p.a.), o możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzanych dowodów, by okoliczność faktyczną można było uznać za udowodnioną (art. 81 k.p.a.), czy też o całokształcie zebranego materiału dowodowego (art. 10 § 1 k.p.a.). Dla uchylenia decyzji na tej podstawie nie ma znaczenia, że zgodnie z art. 147 k.p.a. wznowienie postępowania administracyjnego z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. następuje tylko na żądanie strony. Naruszenie prawa będące podstawą do wznowienia postępowania administracyjnego musi być brane z urzędu pod uwagę (art. 134 p.p.s.a.) i powoduje uwzględnienie skargi, niezależnie od tego, czy uchybienie to miało wpływ na wynik sprawy.

Zgodzić się także należy z poglądem WSA we Wrocławiu wyrażonym w wyroku z dnia 6 lutego 2008 r. (sygn. III SA/Wr 502/07)¹⁷² głoszącym, że obowiązek organu jak najdokładniejszego wyjaśnienia sprawy musi być realizowany przy zapewnieniu stronie czynnego udziału na każdym etapie postępowania. Zatem przywołanie art. 10 § 1 k.p.a. w piśmie wszczynającym postępowanie w sprawie nie jest wystarczające do stwierdzenia, że organ wywiązał się z obowiązków nałożonych nań tym przepisem¹⁷³.

¹⁷⁰ Lex nr 420705.

¹⁷¹ Lex nr 372523.

¹⁷² Lex nr 459993.

¹⁷³ Patrz też wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2005 r. (sygn. III SA/Wa 1622/05), Lex nr 181000.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu zawarta została w treści art. 10 k.p.a., zaś konkretyzacja tej zasady znajduje w szczególności wyraz w art. 79 i art. 81 k.p.a. w oparciu o które organ ma obowiązek zawiadomienia strony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodów ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem, Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia (art. 79 k.p.a.).

Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. (sygn. VII SA/Wa 1148/06)¹⁷⁴ zachowanie wymogu art. 79 k.p.a. niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu, jest bezwzględny obowiązkiem organu administracji państwowej. Naruszenie zaś tego obowiązku stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Organ w trakcie całego postępowania musi stronom stwarzać możliwość uczestniczenia w przeprowadzanych dowodach, w tym zadawania pytań oraz wypowiedzenia się w kwestii przeprowadzonych dowodów, co jest warunkiem uznania okoliczności faktycznej za udowodnioną (art. 81 k.p.a.).

Praktyczny walor ma także wyrok WSA w Opolu z dnia 12 lutego 2008 r. (sygn. II SA/Op 3/08)¹⁷⁵, w którym dostrzeżono, że opieranie się przez kierowników ośrodków pomocy społecznej przy wydawaniu decyzji o odmowie przyznania zasiłku celowego w celu złagodzenia skutków suszy jedynie na protokole komisji, bez prowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego stanowi naruszenie przepisów procedury administracyjnej, a w szczególności art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 81 k.p.a. Tak więc „Protokół szacowania szkód” należy traktować jako jeden z dowodów w sprawie, a jego wartość dowodowa winna być oceniana przez organ administracji zgodnie z zasadami zawartymi w art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 81 k.p.a., a użycie przez prawodawcę sformułowania w § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy¹⁷⁶ „po wszczęciu postępowania” oznaczało, iż w granicach działania organu administracji publicznej mieści się obowiązek prowadzenia wszczętego postępowania w zgodzie z normami prawnymi postępowania administracyjnego, w tym i wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

Oczywisty charakter ma także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 marca 2008 r. (sygn. I SA/GI 992/07)¹⁷⁷, w którym przyjęto, że w ramach postępowania poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie umorzenia kosztów egzekucyjnych organ egzekucyjny nie przeprowadza dowodów ze

¹⁷⁴ Lex nr 282413.

¹⁷⁵ Lex nr 485842.

¹⁷⁶ Dz. U. Nr 155, poz. 1109.

¹⁷⁷ Lex nr 500979.

świadców, biegłych lub oględzin, gdyż przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷⁸ regulujące koszty egzekucyjne czynności takich nie przewidują, a ponadto ich przeprowadzenie nie znajduje żadnego uzasadnienia w treści art. 64e tej ustawy. Tym samym w omawianym postępowaniu nie znajdują zastosowania przepisy k.p.a. odnoszące się do przeprowadzenia tych dowodów. Skoro w postępowaniu w sprawie umorzenia kosztów egzekucyjnych nie przeprowadza się dowodów, a jedynie je się dopuszcza, to organ egzekucyjny nie mógł naruszyć przepisu art. 81 k.p.a. w związku z art. 18 powołanej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Na istotne naruszenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2008 r. (sygn. III SA/Wr 417/07)¹⁷⁹. Obowiązki organu oraz odpowiadające im uprawnienia procesowe strony, wynikające z art. 10 § 1 k.p.a., należy wiązać ściśle z regulacją zawartą w art. 81 k.p.a. Określona okoliczność faktyczna może bowiem zostać uznana za udowodnioną tylko wtedy, gdy strona miała możliwość wypowiedzenia się co przeprowadzonych dowodów (o ile nie zachodzi wyłączenie, o którym mowa w § 2 art. 10 k.p.a.). Realizacją zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest wprowadzenie warunku, od spełnienia którego uzależnione jest uznanie przez organ administracji publicznej okoliczności faktycznej za udowodnioną. Warunkiem tym jest stworzenie przez organ administracji publicznej przesłanek realizacji przez stronę prawa do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. Przeprowadzenie dowodu dopiero wtedy czyni wiarygodną okoliczność faktyczną, gdy strona mogła się wypowiedzieć co do dowodu¹⁸⁰.

Przeprowadzenie czynności dowodowych z zachowaniem wymaganych procedur jest szczególnie ważne w przypadku postępowań, w których uczestniczą strony mające przeciwstawne interesy, co miało miejsce w tej sprawie.

Oceniając charakter opisanego naruszenia obowiązku wynikającego z art. 10 k.p.a., należy je stanowczo zakwalifikować do kategorii istotnego uchybienia przepisom procesowym, skoro pogwałcenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, polegające na pozbawieniu jej udziału w decydujących dla rozstrzygnięcia czynnościach dowodowych, stanowi jedną z podstaw wznowienia postępowania w sprawie (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Temu samemu zagadnieniu poświęcił wyrok z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. II SA/Łd 206/08)¹⁸¹ WSA w Łodzi wskazując, że legalność decyzji administracyjnej wymaga jej zgodności nie tylko z prawem materialnym lecz

¹⁷⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 225, poz. 1954 ze zm.

¹⁷⁹ Lex nr 489253.

¹⁸⁰ Patrz też teza druga wyroku NSA z dnia 5 kwietnia 2001 r. (sygn. II SA 1095/00), niepubl.

¹⁸¹ Lex nr 505848.

także z przepisami postępowania administracyjnego. Wydanie decyzji administracyjnych z naruszeniem wymogów prawa procesowego – art. 10 § 1 k.p.a., przez niezapewnienie stronie udziału w postępowaniu administracyjnym, które należy rozumieć jako udział w całym ciągu czynności przygotowawczych tego postępowania oraz niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy – skutkuje uchYLENIEM zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji. Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji. W fazie wszczęcia postępowania organ powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie strony, ponieważ to nie strona ma obowiązek wykazywać aktywność, aby zapewnić sobie czynny udział w postępowaniu lecz organ administracji publicznej, który po zakończeniu postępowania wyjaśniającego ma również obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego. Natomiast to, czy strona skorzysta z przysługującego jej prawa pozostaje wyłącznie w jej uznaniu.

Ponadto sąd stwierdził, że organy obu instancji przed wydaniem decyzji nie umożliwiły skarżącemu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, przez co również nie wywiązały się z obowiązku nałożonego przepisem art. 10 § 1 k.p.a. Przepis ten stanowi wszak, że organy administracji publicznej obowiązane są nie tylko zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, ale przed wydaniem decyzji umożliwić wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Przesłanki zaś odstąpienia od tego obowiązku określone zostały w art. 10 § 2 k.p.a. Żadna z nich nie wystąpiła jednak w niniejszej sprawie. Powyższy obowiązek powtórzony został w przepisie art. 81 k.p.a. w odniesieniu do każdej okoliczności faktycznej, która może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a.¹⁸²

Treść przepisu art. 81 k.p.a. wymaga, aby przed wydaniem decyzji organ administracji przynajmniej powiadomił stronę o zgromadzonym materiale dowodowym oraz o tym, w jakim czasie i miejscu strona może się z zebranymi dowodami zapoznać, jak też wypowiedzieć się co do przeprowadzonych dowodów.

Naruszenie powyższego prawa strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 k.p.a.), które to prawo stanowi jedną z gwarancji procesowych zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10

¹⁸² Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 listopada 1999 r. (sygn. II SA 1210/99), Lex nr 46806 i wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 maja 1998 r. (sygn. IV SA 1111/96), Lex nr 43267.

k.p.a.), uprawnia do uchylenia decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji¹⁸³.

Szerszą refleksję nad wzajemnym związkiem art. 10 i art. 81 k.p.a. poczynił WSA w Warszawie w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r. (sygn. V SA/Wa 2043/08)¹⁸⁴ wskazując, że prawo czynnego udziału strony w postępowaniu, jako korelat obowiązku organu, obejmuje – stosownie do art. 10 k.p.a. – w zakresie prawa do obrony uprawnienie tejże do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (w zakresie konsekwencji zob. treść art. 81 k.p.a.). Gwarantowana w art. 10 § 1 k.p.a. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu obliguje organ prowadzący postępowanie do stworzenia stronie prawnych możliwości podejmowania czynności procesowych w obronie swoich interesów. Niedopuszczenie strony do udziału w postępowaniu we wskazanych czynnościach skutkuje naruszeniem prawa obligującego do wznowienia postępowania z powodu wypełnienia przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.¹⁸⁵

Pogląd ten jest – zdaniem sądu – akceptowany w najnowszej literaturze, albowiem nadal przyjmuje się, że naruszenie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu stanowi podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie o wznowienie postępowania, niezależnie od tego czy miało wpływ na treść decyzji¹⁸⁶.

Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (w sprawie – przed wydaniem decyzji w obu instancjach – treść art. 10 § 1 k.p.a. w ogóle nie miała zastosowania) jest kwalifikowaną wadą procesową, która stanowi podstawę do sformułowania żądania wszczęcia postępowania w sprawie jego wznowienia na wniosek strony (art. 147 k.p.a.)¹⁸⁷.

Niezależnie od argumentacji skargi sąd dostrzegł, że art. 10 k.p.a, wprowadza zasadę oznaczającą z jednej strony obowiązek zapewnienia stronie przez organ czynnego udziału w każdym postępowaniu, z drugiej stwarza warunki w celu umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłaszanych żądań. Strona nie jest zobowiązana do czynnego udziału w postępowaniu, stanowi to jej uprawnienie, jednakże organ administracji ma obowiązek umożliwienia stronie skorzystania z tego uprawnienia. Zgodnie zaś art. 81 k.p.a., okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się,

¹⁸³ Zob. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r. (sygn. V SA 1227/01), Lex nr 109326.

¹⁸⁴ Lex nr 555822.

¹⁸⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 1998 r. (sygn. I SA/Lu 652/97), niepubl.

¹⁸⁶ Zob. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Mańan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 131.

¹⁸⁷ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 85, teza 5.

co do przeprowadzanych dowodów. W sprzeczności pozostawać z tą zasadą będzie sytuacja, kiedy nie dostrzegając treści art. 10 k.p.a. organ nie dał możliwości wyjaśnienia okoliczności faktycznych, które stanowiły następnie podstawę do wydania decyzji.

Naruszenie obowiązku stworzenia stronie możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, które w istotny sposób może wpływać na wynik sprawy i ustalenia faktyczne organu; w konsekwencji za podstawę uwzględnienia skargi sąd przyjął treść art. 145 §1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.

Zdaniem NSA – wyrażonym w wyroku z dnia 23 września 2014 r. (sygn. II GSK 1125/13) – uchybienie przepisom art. 79 i 81 k.p.a., w szczególności jeżeli przeprowadzone bez udziału strony i kwestionowane przez nią dowody stanowiły podstawę rozstrzygnięcia sprawy, uznać należało to za naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mające istotny wpływ na wynik sprawy.¹⁸⁸

10. Powyższe rozważania wskazujące na ewolucję poglądów części przedstawicieli doktryny, jak też judykatury na rzecz istotnego ograniczenia zasady czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym – rodzą pytania o to, czy prawidłowo dokonana analiza treści art. 10 i 81 k.p.a. stwarza w ogóle ku temu jakiegokolwiek podstawy. Czy rzeczywiście, np. stawiany coraz częściej w postępowaniu sądownoadministracyjnym zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 k.p.a. przez zaniechanie w ramach postępowania administracyjnego umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, a także zgłoszonych żądań może odnieść skutek jedynie wówczas, gdy zgłaszająca go strona wykaże, iż zarzucane naruszenie przepisów postępowania (np. przez uniemożliwienie postulowania dokonania konkretnych czynności procesowych lub złożenia dokumentów), mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Dotychczasowa analiza tych regulacji – co wyżej obszernie wskazano – ograniczała się jedynie do interpretacji wzajemnych powiązań tych norm; odnotować należy brak szerszej refleksji, zwłaszcza w kontekście zasad skodyfikowanych w Konstytucji RP, jak też aktach normatywnych o charakterze międzynarodowym. Nie docenia się również tego, że interpretator winien się kierować przede wszystkim wartościami chronionymi przez aktualnie obowiązujące prawo – z uwzględnieniem ich hierarchii.

Wreszcie – co nie jest bez znaczenia – wykładania sądowa kierowana jest do setek tysięcy pracowników organów administracji publicznej i do jeszcze znaczenie większej rzeszy obywateli RP, nie posiadających

¹⁸⁸ Lex nr 1572594; zob. także wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2016 r. (sygn. II OSK 2537/14), Lex nr 2083544.

w znacznej mierze wykształcenia prawniczego, a zatem winna zachęcać – co najmniej – do poszanowania konstytucyjnej zasady praworządności. Nie można bowiem akceptować takiej wykładni art. 10 k.p.a., która aprobejuje naruszenie prawa dokonywane przez organy administracji publicznej, a dodatkowo na strony nakłada się obowiązek wykazania, że uchybienie to naruszyło ich prawa w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.), o czym – analizując poglądy judykatury – wyżej była mowa. W mojej ocenie sytuacja taka rodzi dalsze patologie, które można dostrzec w praktyce sądowej; w szczególności w odpowiedziach na skargi kierowane do wojewódzkich sądów administracyjnych można spotkać coraz liczniej prezentowane poglądy poparte właśnie orzecznictwem, wskazujące na ignorowanie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza w zakresie regulacji zawartej w art. 10 § 1 k.p.a. *in fine*. Czy rzeczywiście ten stan rzeczy można akceptować z punktu widzenia treści art. 7 Konstytucji RP kodyfikującej zasadę praworządności?

Na tak postawione pytanie może zostać udzielona jedynie odpowiedź negatywna. Aprobata – ze strony sądu – dla masowych naruszeń prawa jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a także zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Dalsze rozważania wymagają szerszej refleksji nt. roli sądownictwa administracyjnego w sferze wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza takiego kształtowania praktyki, która umożliwiałaby rzetelną, sprawiedliwą, a także niezawisłą kontrolę zarówno działania, jak i bezczynności organów administracji publicznej.

11. Zgodnie z treścią art. 175 Konstytucji RP sądy administracyjne – podobnie jak powszechny, wojskowy i Sąd Najwyższy – zostały powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Z art. 184 tego aktu normatywnego wynika, że sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym ustawą, kontrolę działalności publicznej obejmującej również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych administracji rządowej.

Zakres kontroli wyznacza treść art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁸⁹, który stanowi, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej; w szczególności zatem w sprawie należy zbadać, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w takim stopniu, że miało ono wpływ na

¹⁸⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.

wynik sprawy. Kontrola ta powinna – zdaniem A. Kabata¹⁹⁰ – przebiegać w trzech płaszczyznach:

- oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji lub innego aktu) albo działania z prawem materialnym,
- dochowania wymaganej prawem procedury,
- respektowania reguł kompetencji.

Uzupełnieniem tego zapisu i poczynionych uwag jest treść art. 3 § 1 p.p.s.a., w którym wskazano, że sądy administracyjne stosują środki określone w ustawie.

W powyższym kontekście, stosownie do treści art. 145 § 1 p.p.s.a., należy zwrócić uwagę, że nie każdy akt administracyjny, który dotknięty jest wadliwością zostanie automatycznie przez sąd usunięty z obrotu prawnego. Ustawodawca bowiem przyjął, iż sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie (w całości lub części) może tak orzec, jeżeli stwierdzi:

- a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (może ono polegać bądź na błędnej jego wykładni, czyli niewłaściwym rozumieniu treści lub znaczenia określonego przepisu, jak też na niewłaściwym jego zastosowaniu, czyli podciągnięciu ustalonego stanu faktycznego pod hipotezę niewłaściwego przepisu, tzw. błąd w subsumpcji). Naruszenie prawa materialnego skutkować będzie uchYLENIEM zaskarżonego aktu administracyjnego wówczas, gdy miało wpływ na wynik sprawy, a zatem konieczne jest wykazanie związku przyczynowego pomiędzy wadliwą treścią zaskarżonej decyzji lub postanowienia a naruszeniem normy prawa materialnego;
- b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, niezależnie do tego czy uchybienie miało wpływ na wynik sprawy (zostały one określone w art. 145 § 1 i art. 145a § 1 k.p.a. oraz w art. 240 § 1 o.p.);
- c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (w tym wypadku należy przez to rozumieć prawdopodobieństwo wpływu wadliwie stosowanego prawa formalnego na treść decyzji lub postanowienia).

Wskazać nadto należy, że sąd stwierdza nieważność aktu administracyjnego (w całości lub części), jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 § 1 k.p.a., art. 247 § 1 o.p. oraz innych ustawach. Wynika to z treści art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.; zapis ten wyklucza w praktyce możliwość zastosowania uregulowań zawartych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c p.p.s.a.

¹⁹⁰ A. Kabat, Orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego uwzględniające skargę na decyzję lub postanowienie, (w:) Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. L. Żukowskiemu, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 149.

Wreszcie przepis art. 145 § 3 p.p.s.a. stanowi podstawę do uwzględnienia skargi poprzez stwierdzenie wydania decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa w wypadku ustalenia, że zachodzi przyczyna określona w k.p.a. lub innych przepisach (np. zaistniały w sprawie przesłanki do wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego, jednakże nie jest to wykonalne, z uwagi np. na upływ czasu – zob. art. 146 § 1 i art. 156 § 2 k.p.a., art. 245 § 1 ust. 3 lit. b i art. 247 § 2 o.p.).

Za istotne – w kontekście dotychczasowych rozważań – należy uznać także regulacje zawarte w art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a. Zgodnie z treścią pierwszego przepisu wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, zaś z treści drugiego przepisu wynika, iż ten sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne do końcowego jej załatwienia.

Powyższe regulacje określają podstawową funkcję sądownictwa administracyjnego i toczącego się przed nim postępowania. Jest nią – bez wątpienia – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez działalność kontrolną nad wykonywaniem administracji publicznej. Jej celem jest wyeliminowanie z porządku prawnego aktów administracyjnych oraz czynności organów administracji publicznej niezgodnych z prawem i dążenie do przywrócenia stanu, który nie będzie z nim pozostawał w sprzeczności.

12. Dokonując analizy orzecznictwa NSA aprobującego ograniczenie czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym na gruncie k.p.a., przypomnieć należy reprezentatywny dla tego nurtu rozumowania wyrok z dnia 18 maja 2006 r. (sygn. II OSK 831/05)¹⁹¹, w którym – najogólniej rzecz ujmując – przyjęto, że zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 k.p.a. przez niezawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków może odnieść skutek jedynie wówczas, gdy składający go wykaże, iż zarzucane uchybienie uniemożliwiło dokonanie konkretnych czynności procesowych (zob. także uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r., sygn. FPS 6/04¹⁹², która legła u podstaw tego poglądu). Zatem do strony stawiającej zarzut należy wykazanie związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a niekorzystnym wynikiem sprawy.

Powyższy pogląd zawarty w wyroku nie zasługuje na akceptację, albowiem pozostaje w sprzeczności z wykładnią językową, systemową i celowościową.

¹⁹¹ OSP 2007, nr 3, poz. 26.

¹⁹² ONSA i WSA 2005, nr 4, poz. 66.

Odwołując się od zasad wykładni językowej – stosując pomocniczo dyrektywę *clara non sunt interpretanda* – wypada stwierdzić, że zgodnie z treścią art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są – po pierwsze – zapewnić stronom udział w każdym stadium postępowania (a więc przy jego wszczęciu i dalszych jego etapach), a także – po drugie – przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów, materiałów i zgłoszonych żądań. Wyjątek stanowi § 2 tego przepisu, w którym przyjęto, że odstępstwo od tej zasady możliwe jest tylko w dwóch wypadkach, a mianowicie, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (*tertio non datur*), co winno znaleźć swój wyraz (w aktach sprawy) – w zakresie uzewnętrznienia przyczyny odstąpienia od tego wymogu – w postaci pisemnej adnotacji sporządzonej przez pracownika organu administracji publicznej.

Nie ulega wątpliwości, że tylko to, co niejasne, wymaga interpretacji, tak więc uznać należy, że przepis art. 10 § 1 k.p.a. nie budzi wątpliwości i ustawodawca – formułując wyjątki – nie przewidział w nim możliwości pominięcia zawiadomienia stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Gdyby taką ewentualność zdołał przewidzieć i wprowadzić – biorąc pod uwagę np. brak jakiegokolwiek aktywności strony w toku całego postępowania, lub ograniczyć ten wymóg do postępowania przed organem I instancji (uznając, że w toku postępowania odwoławczego nie uzupełniano postępowania wyjaśniającego) – to zawarłby w akcie normatywnym stosowne w tym względzie regulacje. W dalszej kolejności dostrzec wypada, że w doktrynie procesu obowiązuje także rzymska maksyma *exceptiones non extendendae* (wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco). Tak więc wyinterpretowana kolejna przesłanka wyłączenia stosowania treści art. 10 § 1 k.p.a. – mająca na celu sanowanie naruszenia prawa – pozostaje w sprzeczności również z tą dyrektywą.

Powyższe ustalenia znajdują także potwierdzenie w wynikach wykładni systemowej, która oparta jest na założeniu, że żaden akt normatywny nie może być interpretowany w oderwaniu od innych regulacji, które – z racji występujących powiązań – tworzą usystematyzowaną całość. Nie jest zatem dopuszczalna taka interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która naruszałaby zagwarantowane konstytucyjne prawa obywatelskie lub była sprzeczna z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi, a także pozostawała w sprzeczności z innymi przepisami obowiązujących ustaw¹⁹³.

Bez wątpienia dokonana przez NSA interpretacja ma na celu sanację uchybień poczynionych w stosowaniu treści art. 10 § 1 k.p.a. Bezspornie

¹⁹³ ONSA 1993, nr 1, poz. 10.

narusza to wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego, traktowaną w doktrynie jako źródło prawa do procesu, w którym strona korzystając z regulacji przyjętych przez władzę ustawodawczą może realizować swój interes prawny, dochodząc określonych roszczeń, albo negować zasadność postępowania wszczętego *ex officio* (tzw. prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury umożliwiającej realizowanie praw i wolności obywatelskich). Za niedopuszczalną należy uznać więc taką wykładnię, prezentowaną przez NSA, że z jednej strony ustawodawca przyznaje stronie określone uprawnienia w formie zasady wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a. by je następnie istotnie ograniczyć poprzez wprowadzenie dalszych wyjątków od tej zasady. Sąd stosując prawo nie może przejąć roli ustawodawcy.

Taka wykładnia, a także brak poszanowania – na gruncie postępowania administracyjnego – zasady czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym pozostaje również w sprzeczności z treścią art. 7 Konstytucji RP, a także wyrażoną w art. 6 i 7 *ab initio* k.p.a. zasadą praworządności. Jej istotą – w ujęciu unormowań konstytucyjnych – jest to, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Nawiązaniem do tego zapisu jest zawarta w art. 6 k.p.a. konstatacja, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, zaś w art. 7 k.p.a. ustawodawca zwrócił uwagę na to, że w toku postępowania organy stoją na straży praworządności.

Dokonując analizy tych uregulowań należy dojść do przekonania, że ustawodawca nałożył obowiązek respektowania tych uregulowań na organy administracji publicznej (także w zakresie poszanowania art. 10 k.p.a.), a pośrednio także na strony, podmioty działające na prawach strony i na innych uczestników postępowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że działanie tych ostatnich – w toku postępowania administracyjnego – sprzeczne z dyrektywą praworządności winno się spotkać z właściwą reakcją organu administracji publicznej (*arg. ex art. 7 k.p.a.*). Warto też dostrzec – w kontekście poszanowania zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym – że legalność działania tych organów, wyrażająca się poszanowaniem norm administracyjnych prawa materialnego i procesowego, stanowi istotny element efektywności i ważną przesłankę istnienia społecznej akceptacji działania aparatu administracyjnego państwa.

Dokonana przez NSA wykładnia pozostaje także w sprzeczności z treścią art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, którego istotą jest postulat analogicznego traktowania wszystkich stron (z pominięciem ich uprzywilejowania lub dyskryminacji), gdy toczące się postępowania – dotyczące ich praw i obowiązków – znajdują w tych samych stanach faktycznych i prawnych. Zróznicowanie pozycji stron spowoduje, że zapanuje w tym względzie znaczna dowolność: część stron będzie powiadomiona o treści art. 10 § 1 k.p.a., zaś część z tego

uprawnienia nie będzie mogła skorzystać, albowiem nie będzie o tej możliwości informowana. Mało tego, ci ostatni – aby odwrócić – niekorzystne dla nich skutki – winni w postępowaniu sądoadministracyjnym wykazać, iż w związku z tym uchybieniem pozbawiono ich możliwości przeprowadzenia określonych dowodów, np. z dokumentów.

Dokonana wykładnia narusza także treść art. 6 EKPCz, co do prawa osobistego czynnego udziału w toczącym się postępowaniu, a także postanowienia art. 16 EKDA przewidującego obowiązek zapewnienia przez urzędnika przestrzegania prawa do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do wydania decyzji. *Expressis verbis* z tego aktu normatywnego wynika, że w przypadkach, w których może zostać wydana decyzja dotycząca praw i interesów jednostki, strona ma prawo przed podjęciem decyzji przedłożyć swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia.

Wreszcie – posługując się wykładnią celowościową (teleologiczną) – wypada podnieść, że zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 *in fine* k.p.a.) ma na celu umożliwienie im przedstawienia własnej wizji oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego, a także pozostałych istotnych kwestii będących przedmiotem postępowania. Jest to istotne uprawnienie, które należy traktować jako niezbywalne prawo do „ostatniego słowa”. Pozbawienie tego prawa będzie przez stronę postrzegane negatywnie i spotka się z brakiem akceptacji społecznej; z tej racji interpretowanej regule, przewidzianej art. 10 § 1 k.p.a., należy przypisywać znaczenie, przy którym jest ona najbardziej zgodna z uznanymi ocenami systemu aksjologicznego.

Posługując się zasadami wykładni teleologicznej należy stwierdzić, że zabranie głosu przez wszystkie strony oraz ich pełnomocników bezsprzecznie służy naświetleniu sprawy z różnych pozycji procesowych, dowodząc, iż inkwizycyjność postępowania administracyjnego – z racji wyraźnego uregulowania tej kwestii w art. 10 § 1 k.p.a. – doznaje na etapie poprzedzającym wydanie aktu administracyjnego istotnych ograniczeń. Dzięki „ostatniemu słowu” strona ma szansę (nie ma zaś takiego obowiązku) podsumowania przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, ustosunkowania się do jego wyników, wreszcie zaś krytycznego odniesienia się żądań pozostałych stron i podmiotów działających na prawach strony.

W mojej ocenie przepis art. 10 § 1 k.p.a. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, stąd pogwałcenie prawa strony do „ostatniego słowa” – w zestawieniu z normą art. 81 k.p.a. – musi być uznawane za istotne uchybienie procesowe w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Nie ulega wątpliwości, że strona – w toku postępowania administracyjnego – ma zdecydowanie gorszą pozycję aniżeli organ; stąd jej wypowiedź winna stanowić *creme de la creme* przeznaczony dla organu, przed którym

toczy się postępowanie, a serwowany przezeń pod koniec postępowania. Organ zobowiązany jest zapoznać się ze stanowiskiem strony, albowiem strona ma prawo do wyartykułowania „ostatniego słowa” i ma prawo oczekiwać, że zostanie przez ten organ wysłuchana (*hand surdis auribus dicta*), co stanowi immanentną składową rzetelnego procesu.

Nie ulega wątpliwości, że treść art. 10 § 1 k.p.a. *in fine* stanowi tylko uprawnienie strony, z którego może lecz nie musi korzystać. Fakultatywność jej wypowiedzi koresponduje z należnym stronie prawem do nieprzejawiania jakiegokolwiek aktywności w toczącym się postępowaniu. Tak więc strona – w moim przekonaniu – nie musi się tłumaczyć – tak przed organem I, jak i II instancji – dlaczego nie skorzystała z możliwości, jakie stworzył ustawodawca w art. 10 § 1 k.p.a. Z tych przyczyn nie można podzielić ostatnio dominującego poglądu prezentowanego przez część doktryny i orzecznictwa, że niezawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków może odnieść skutek jedynie wówczas, gdy składający go wykaże, iż zarzucane uchybienie uniemożliwiło dokonanie konkretnych czynności procesowych.

13. Podsumowując poczynione rozważania – w kwestii interpretacji i stosowania treści art. 10 i 81 k.p.a. – stwierdzić należy, że:

a) brak jest podstaw, aby w postępowaniu sądownoadministracyjnym należało „za wszelką cenę” sanować braki postępowania administracyjnego i stosować niekorzystną wykładnię tych przepisów w odniesieniu do stron; obniża to prestiż sądownictwa administracyjnego i negatywnie rzutować będzie w przyszłości na jakość prowadzonych przez organy administracji publicznej postępowań. Dokonując krytycznej analizy orzecznictwa NSA aprobującego ograniczenie czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym na gruncie k.p.a., za reprezentatywny dla tego nurtu rozumowania należy uznać omówiony wyrok z dnia 18 maja 2006 r. (sygn. II OSK 831/05), w którym – najogólniej rzecz ujmując – przyjęto, że zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 k.p.a. przez niezawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków może odnieść skutek jedynie wówczas, gdy składający go wykaże, iż zarzucane uchybienie uniemożliwiło dokonanie konkretnych czynności procesowych (zob. także cyt. uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r., sygn. FPS 6/04, która legła u podstaw tego poglądu). Zatem do strony stawiającej zarzut należy wykazanie związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania, a niekorzystnym wynikiem sprawy. Dokonana analiza treści uzasadnienia wyroku pozwala podnieść, że poza powołaniem się na treść uchwały NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r., sygn. FPS 6/04, w tym judykacie nie analizuje się ani odmiennych poglądów doktryny, ani orzecznictwa; w warstwie argumentacji NSA jest nie-

- zwykle „oszczędny”, co sprawia, iż jego wpływ na treść orzecznictwa nie może być znaczący;
- b) brzmienie treści art. 10 § 1 k.p.a. *in fine* – z racji na swą funkcję bilansującą i prognozującą – nie pozwala, aby zapis ten (w przypadku bezprawnego pominięcia jego stosowania przez organy administracji publicznej) sprowadzać jedynie do możliwości sygnalizowania, na etapie postępowania sądowoadministracyjnego, braków w przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym. Jest oczywiste, że w ramach stosowania tej normy strona może postulować przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego, np. przez dopuszczenie dowodu z dokumentu. Posługując się zaś zasadami wykładni teleologicznej należy stwierdzić, że zabranie głosu przez wszystkie strony oraz ich pełnomocników na etapie postępowania administracyjnego bezsprzecznie służy naświetleniu sprawy z różnych pozycji procesowych, dowodząc, iż inkwizycyjność postępowania administracyjnego – z racji wyraźnego uregulowania tej kwestii w art. 10 § 1 k.p.a. – doznaje na etapie poprzedzającym wydanie aktu administracyjnego istotnych ograniczeń. Dzięki „ostatniemu słowu” strona ma szansę (choć nie ma takiego obowiązku) podsumowania przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, ustosunkowania się do jego wyników, wreszcie zaś krytycznego odniesienia się do żądań pozostałych stron i podmiotów działających na prawach strony;
- c) *ratio legis* skodyfikowania reguły zawartej w art. 10 § 1 k.p.a. stanowi stworzenie stronie szansy podsumowania całego postępowania wyjaśniającego (w zakresie zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań: własnych, innych stron, a także podmiotów działających na prawach strony), a przede wszystkim wyartykułowania żądań pod adresem organu co do treści przyszłego aktu administracyjnego, który ma być wydany przez organ. Biorąc pod uwagę inkwizycyjny charakter postępowania administracyjnego, a także to, że organy administracji publicznej pełnią jednocześnie funkcję rzecznika interesu publicznego oraz orzeczniczą, przeto konieczne wydaje się – w celu zrównoważenia tego „modelu” – dopuszczenie w jak najszerszym zakresie stron do wszystkich czynności procesowych gwarantowanych im przez ustawodawcę. Nie ulega bowiem wątpliwości, że celem przyjętych rozwiązań jest uczynienie ze strony podmiotu, który aktywnie uczestniczy w toku czynności wiodących do wydania aktu administracyjnego; to strona – dbając o własne prawa – jest w stanie najlepiej wyrazić swoje żądania, a później – postulując przeprowadzenie określonych dowodów – wpłynąć znacząco na kształt podejmowanych w sprawie rozstrzygnięć, co trafnie w doktrynie określa się jako „udział w tworzeniu orzeczenia”;
- d) z racji na treść art. 6 EKPCz (co do prawa osobistego czynnego udziału w toczącym się postępowaniu), a także postanowień art. 16 EKDA (prze-

widującego obowiązek zapewnienia przez urzędnika przestrzegania prawa do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do wydania decyzji, przy zagwarantowaniu, że w przypadkach, w których może zostać wydana decyzja dotycząca praw i interesów jednostki, strona ma prawo przed podjęciem decyzji przedłożyć swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia) oraz uwzględniając uwarunkowania konstytucyjne i wcześniej ukazany dorobek doktryny i orzecznictwa uznać należy, że przesłanka wznowienia postępowania określona w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. zostaje spełniona zarówno wtedy, gdy strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym (z braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania – w trybie art. 61 § 4 k.p.a.), jak i w niektórych istotnych dla rozstrzygnięcia czynnościach. Zatem brak winy w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. („nie z własnej winy”) ma miejsce m.in. wówczas, gdy organ administracyjny nie zawiadamia strony o wszczęciu postępowania, a także o przeprowadzanych dowodach (art. 79 k.p.a.), w tym o możliwości wypowiedzenia się co do tych czynności, by okoliczność faktyczną można było uznać za udowodnioną (art. 81 k.p.a.), czy też o sposobności oceny przez stronę całokształtu zebranego materiału dowodowego w trybie art. 10 § 1 k.p.a. *in fine*. Dla uchylenia decyzji na tej podstawie nie ma znaczenia, że zgodnie z art. 147 k.p.a. wznowienie postępowania administracyjnego z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. następuje tylko na żądanie strony. Naruszenie prawa będące podstawą do wznowienia postępowania administracyjnego musi być brane pod uwagę z urzędu (art. 134 p.p.s.a.) i powoduje uwzględnienie skargi, niezależnie od tego, czy uchybienie to miało wpływ na wynik sprawy.

Bibliografia

1. Adamiak B., Glosa do wyroku NSA z dnia 10 lutego 1987 r. (sygn. SA/Wr 875/86), OSPiKA 1989, nr 4.
2. Adamiak B., Ordynacja podatkowa. Komentarz, praca zbiorowa, Wrocław 2003.
3. Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne, Warszawa 2004.
4. Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne, Warszawa 2005.
5. Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1985.
6. Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1998.

7. Dzwonkowski H. (red.), Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2006.
8. Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., Postępowanie administracyjne ogólne, Warszawa 2003.
9. Bojanowski E., Lang J., Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2002.
10. Chorąży K., Taras W., Wróbel A., Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
11. Dawidowicz W., Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu, Warszawa 1962.
12. Dawidowicz W., Zarys procesu administracyjnego, Warszawa 1989.
13. Iserzon E., Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje, Warszawa 1968.
14. Iserzan E., Starościak J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1964.
15. Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa–Poznań 1987.
16. Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J., System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, (w:) System prawa administracyjnego, t. III, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
17. Janowicz Z., Ogólne postępowanie administracyjne, Poznań 1972.
18. Janowicz Z., Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa–Poznań 1976.
19. Janowicz Z., Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 1978.
20. Kabat A., Orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego uwzględniające skargę na decyzję lub postanowienie, (w:) Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. L. Żukowskiemu, Przemyśl–Rzeszów 2009.
21. Klonowiecki W., Strona w postępowaniu administracyjnym, Lublin 1938.
22. Kmiecik Z., Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego, Warszawa 2000.
23. Kremer E., Szczególne zasady postępowania administracyjnego obowiązujące w sprawach prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego (ZNSA) 2008, nr 5.
24. Kręcis W., Taras W., Glosa do wyroku NSA z dnia 4 sierpnia 2004 r., FSK 156/04, OSP 2005, nr 3, poz. 35.
25. Masternak M., Glosa do wyroku NSA z dnia 19 maja 1999 r. (sygn. I SA/Łd 2137/98), Przegląd Orzecznictwa Podatkowego (POP) 2001, nr 1.
26. Niesiołowski J., Rodziewicz J., Pojęcie normy prawnej a podstawa prawna i faktyczna orzeczenia, PiP 1984.

27. Piszczek P., *Zasada czynnego udziału stron w procedurze administracyjnej*, (w:) *Dowodzenie w procesach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych* (pod red. R. Sztuchmilera, M. Różańskiego), Olsztyn 2014.
28. Piszczek P., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Episteme 2008.
29. Rozmaryn S., *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo (PiP) 1959, nr 4.
30. Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, nr 12.
31. Stefański R. A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 marca 1988 r.* (sygn. IV SA 1152/87), PiP 1989, nr 4.
32. Szubiakowski M., *Postępowanie w sprawach rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, ZNSA 2009, nr 4.
33. Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.
34. Wajner I., *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*, Wilno 1939.
35. Wasilewski A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 lipca 1982 r.* (sygn. II SA 883/82), PiP 1983, nr 6.
36. Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.
37. Zimmermann J., *Ordynacja podatkowa – komentarz – postępowanie podatkowe*, Toruń 1998.
38. Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2001.

Comments on the principle of active participation of the parties in The Code of Administrative Procedure and the Tax Code in the light of doctrinal and juridical views

Abstract

One of the most important principles of administrative proceedings is directive of active participation of the parties in administrative procedure. Be-

cause this model is based on inquisition (adversarial occurs only in administrative court procedure – when a party dissatisfied with the decisions files a complaint to the voivodship administrative court), therefore respecting this principle on the basis of administrative proceedings requires special deliberation. This, however, is not the case, as evidenced by diverse views presented in jurisprudence and doctrine, which is devoted to the presentation of this article. Reflections end numerous postulates de lata indicating a need for a proper understanding of the content of art. 10 of The Code of Administrative Proceedings, which should result in a change in the implementation of current legislation.

Key words

Decision, The Code of Administrative Procedure, Supreme Administrative Court, Tax Code, principle of active participation of parties in administrative proceedings.

Warunki publikacji

Redakcja prosi o nadsyłanie artykułów i innych materiałów przeznaczonych do publikacji (głos, recenzji komentarzy i monografii, sprawozdań z konferencji mających istotny walor praktyczny) wyłącznie w formie elektronicznej w edytorze Word 97, dla następujących ustawień: strona niestandardowa (szerokość 17 cm, wysokość 24 cm), marginesy: górny 2 cm, boczne (lewy i prawy) 2,5 cm i dolny 1,5 cm, czcionka Times New Roman w rozmiarze 11 (dla przypisów dolnych 9) oraz pojedynczy odstęp między wierszami.

Jednocześnie informujemy, że ramy artykułu nie powinny przekraczać 30 stron znormalizowanego tekstu, a pozostałych opracowań – 20 stron.

Na pierwszej stronie należy zamieścić: imię i nazwisko autora (autorów), tytuł pracy, krótkie (kilkudzaniowe) streszczenie ujmujące główne tezy opracowania oraz kluczowe słowa. Tytuł artykułu, streszczenie i kluczowe słowa powinny być powtórzone w języku angielskim.

Na końcu pracy należy podać: adres (adresy) autora (autorów), nr telefonu, adres e-mail, a także informacje o statusie profesjonalnym autora (autorów), z wyszczególnieniem posiadanych tytułów naukowych, nazwy instytucji zatrudniającej oraz zajmowanego stanowiska.

Wszystkie prace przed publikacją są opiniowane przez stałych recenzentów współpracujących z redakcją.

Materiały należy przysyłać na adres e-mail:
marketing@wsp-inow.pl.

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach zmian tytułów, skrótów, poprawek stylistyczno-językowych oraz innych przeróbek technicznych. Redakcja przyjmuje prace dotychczas niedrukowane.

