

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(3)2020 • DOI: 10.17951/ppa.2020.3.123-143

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W LUBLINIE

JAKUB POLANOWSKI

[jpolanowski@lublin.wsa.gov.pl](mailto:jpolanowski@lublin.wsa.gov.pl)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3401-7479>

## Uczestnicy wielopodmiotowych postępowań sądownoadministracyjnych

*Participants in Administrative Court Proceedings  
in Multi-Stakeholder Proceedings*

### Wprowadzenie

Konstytucja RP<sup>1</sup> opiera prawa podstawowe w Trzeciej Rzeczypospolitej na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, prawa człowieka do wolności i zarazem jego obowiązku solidarności z innymi, przyrodzonej godności człowieka, co wywodzi z podstawowych wartości konstytucyjnych, jakimi są prawda, sprawiedliwość, dobro i piękno (preambuła).

Tak powinno być odczytywane prawo do sądu wyrażone w art. 45 Konstytucji RP zarówno w jego aspekcie gwarantującym dostęp do sądu, jak i rozpatrzenia

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>2</sup>. Zarazem ważne jest, że realizacja tego prawa obejmuje prawo każdego do udziału w postępowaniu sądowym nie w każdej sprawie, lecz w każdej jego sprawie. Można zatem przyjąć jako hipotezę stwierdzenie, że nie zawsze pełen, najszerszy dostęp do postępowania wszystkich zainteresowanych podmiotów stanowi o wypełnieniu tego prawa w konkretnej sprawie. Trafnie podniesiono w doktrynie, że prawidłowe ustalenie zakresu podmiotowego prawa do sądu nie może następować bezrefleksyjnie, lecz wymaga powiązania konstytucyjnego sformułowania „każdemu” ze sformułowaniem „sprawa”. Wówczas łatwo dostrzec, że prawo do sądu służy każdemu „w jego własnej sprawie”, a więc w sprawie, która jest powiązana z jego sytuacją prawną<sup>3</sup>. W takiej sprawie nikt nie może być pozbawiony ochrony sądowej i to jest jądrem tego prawa.

Interesujące teoretycznie i mające istotne znaczenie w praktyce sądu administracyjnego jest zagadnienie dotyczące ustalenia uczestników postępowania – podmiotów, które – choć nie wniosły skargi – powinny brać udział zasadniczo w każdym stadium postępowania sądownoadministracyjnego. Problematyka ta wymaga nieoczywistych rozwiązań w odniesieniu do postępowań wielopodmiotowych, przez które należy rozumieć postępowania sądowe dotyczące kontroli aktów (czynności) podjętych w postępowaniach administracyjnych, w których brało udział więcej niż 20 stron. Przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>4</sup> regulujące omawianą materię wprawdzie nie posługują się takim pojęciem ani nie odwołują się do przyjętego wyżej kryterium podziału, nawiązuje ono jednak do prawnej przesłanki zastosowania instytucji publicznego zawiadomienia w postępowaniu administracyjnym, określonej w art. 49a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>. Jak trafnie dostrzeżono w doktrynie, nieuzasadnione byłoby pomijanie związków między postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądownoadministracyjnym, a co za tym idzie stwierdzenie braku podstaw do stosowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie tylko ustaleń postępowania administracyjnego, lecz także jego aparatury pojęciowej oraz – co istotne – rozwiązań przyjmowanych w tym postępowaniu<sup>6</sup>. Jak pokażą dalsze rozważania,

<sup>2</sup> Szerzej na temat istoty prawa do sądu zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1086 i n.

<sup>3</sup> Zob. A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 443–444 oraz powołana tam literatura.

<sup>4</sup> Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.

<sup>5</sup> Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.

<sup>6</sup> W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 262.

zastosowanie przyjętego kryterium ilości stron postępowania administracyjnego okaże się przydatne do analizy omawianego w niniejszym artykule zagadnienia.

Dla sprawności przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego duże znaczenie ma to, czy w postępowaniu tym muszą brać udział czy też jedynie mają takie prawo wszyscy, którzy byli stronami postępowania administracyjnego i nie wnieśli skargi, a wynik postępowania sądowego dotyczy ich interesu prawnego. Z zagadnieniem tym ściśle związana jest główna teza pracy. Opiera się ona na stwierdzeniu, że osoba, która jako strona postępowania administracyjnego była zawiadamiana na podstawie art. 49a k.p.a. o czynnościach organu poprzez publiczne ogłoszenie, może stać się uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego po spełnieniu warunku określonego w art. 33 § 1a *in fine* p.p.s.a. Teza pomocnicza wyraża się w twierdzeniu, że względy ekonomiki procesowej przemawiają za przyjęciem takiego ograniczenia uprawnień wskazanych podmiotów, które nie będzie naruszać istoty ich prawa do sądu oraz nie będzie utrudniać realizacji tego prawa stronom i pozostałym uczestnikom postępowania.

Celem artykułu jest więc wykazanie, że art. 49a k.p.a. stanowi jeden z „przepisów szczególnych”, o jakich mowa w art. 33 § 1a *in principio* p.p.s.a. Przyjęta argumentacja opiera się na założeniu, że interpretacja przepisów dotyczących udziału uczestników w postępowaniu sądowoadministracyjnym powinna uwzględniać zarówno wymagania wynikające z prawa dostępu do sądu, jak i prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz konieczność minimalizacji kosztów postępowania. Opracowanie nie dotyczy udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym organizacji społecznych, gdyż problematyka ta wymaga odrębnego omówienia.

## Uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego

Art. 12 p.p.s.a. i niektóre inne przepisy tej ustawy przyznają uczestnikom postępowania uprawnienia procesowe w dużym stopniu zbliżone do uprawnień stron, czyli skarżącego i organu. W szczególności sąd obowiązany jest: doręczyć tym podmiotom odpis wniesionej skargi oraz odpowiedzi na skargę; pouczyć o treści art. 46, art. 47, art. 70 § 1 i 2, art. 141 § 2 i art. 210 § 1 p.p.s.a.; pouczyć o warunkach wnoszenia pism oraz doręczania pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej; doręczyć odpisy postanowień i wyroków wydanych na posiedzeniu niejawnym wraz z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu; zawiadomić o terminach posiedzeń jawnych. Osoby te mają prawo udziału w zasadzie w każdym etapie postępowania, będąc uprawnionymi do składania wniosków procesowych, udziału w rozprawie, zaskarżania większości wydawanych orzeczeń itp.

W związku z tym dla sprawności przebiegu postępowania sądownoadministracyjnego jest nieobojętne, czy w postępowaniu tym biorą udział uczestnicy, zwłaszcza gdy ich liczba przekracza 20 osób. Oczywiście jest, że dodatkowe czynności podejmowane przez sąd, w imieniu którego działają pracownicy sekretariatów poszczególnych wydziałów orzecznich, podnoszą koszty takiego postępowania i odsuwają w czasie dzień prawomocnego zakończenia postępowania. Może to wynikać z wielu różnych czynników, będących źródłem utrudnień w skutecznym podejmowaniu tych czynności sądu.

Jedynie tytułem przykładu można wskazać, że niekiedy udział w postępowaniu uczestnika, który mieszka za granicą, może znacznie wydłużyć wykonywanie przez pracowników sekretariatów sądu nieskomplikowanych zarządzeń przewodniczącego wydziału czy sędziego sprawozdawcy. Jeśli bowiem uczestnikiem postępowania jest podmiot mieszkający (albo mający siedzibę) w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej (poza Polską), Konfederacji Szwajcarskiej, a także w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), to sąd administracyjny ma zasadniczo obowiązek doręczenia mu wszelkich pism przesyłką poleconą lub równoważną. Nie dotyczy to sytuacji, gdy osoba taka ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>. Należy dodać, że z praktyki wynika, iż z tego ostatniego uprawnienia uczestnicy postępowań wielopodmiotowych korzystają niezwykle rzadko, co zapewne jest spowodowane tym, że najczęściej nie są zainteresowani czynnym udziałem w postępowaniu sądowym. Oczywiście jest to, że w przypadku braku uzyskania potwierdzenia doręczenia takiej przesyłki sąd obowiązany jest ponowić te czynności. Niezależnie od tego – z uwagi na specyficzną dla naszego kraju liczną wspólnotę obywateli polskich przebywających stale poza Europą – niekiedy zdarza się, że w przypadku wielości uczestników postępowania jednym z nich jest właśnie taka osoba. Wówczas ma zastosowanie art. 299 § 3, 4 i 5 p.p.s.a., a sąd zobowiązany jest co najmniej raz doręczyć jej skutecznie wezwanie, o którym mowa w tych przepisach. W razie nieuzyskania

<sup>7</sup> Obowiązki te wynikają z art. 299 § 1 w zw. z art. 12 p.p.s.a. w brzmieniu nadanym 22 września 2019 r. na skutek nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1311). Należy odnotować, że zmiana ta była konsekwencją wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 19 grudnia 2021 r. (C-325/11) w sprawie *Krystyna Alder i Ewald Alder przeciwko Sabina Orłowska i Czesław Orłowski* i zmierzała do zrównania skutków wniesienia pisma procesowego za pośrednictwem placówki pocztowej operatora wyznaczonego w Polsce bądź placówki pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej i Konfederacji Szwajcarskiej bądź państwie członkowskim EFTA – stronie umowy o EOG (zob. uzasadnienie projektu ustawy, Druk nr 2678, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/875C0623FA3DA082C1257D410036BBCD/%24File/2678.pdf>, dostęp: 10.04.2020).

odpowiedzi, co – jak pokazuje doświadczenie – jest w takich przypadkach niemal powszechne, należy odczekać dwa miesiące, aby ewentualnie uznać, że skuteczną formą doręczenia takiej osobie pism do niej kierowanych jest pozostawienie ich w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Praktyka sądowa wskazuje, że nierzadko wezwania kierowane w tym trybie do obywateli polskich, mających bardzo odległe miejsce zamieszkania, powracają nieskutecznie doręczone z powodu wskazania w aktach administracyjnych błędnego adresu czy też zmiany miejsca pobytu takiej osoby, na co sąd nie ma żadnego wpływu, a co znacznie wydłuża postępowanie. Ponadto należy odnotować, że w myśl art. 299 § 6 p.p.s.a. wskazanych regulacji nie stosuje się, gdy umowa międzynarodowa, której Polska jest stroną, stanowi inaczej albo gdy doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Odnosząc się do analizowanego w pracy zagadnienia, w pierwszej kolejności należy dokonać oceny, czy w każdym postępowaniu sądowym – bez względu na jego przedmiot, tj. zakres zaskarżenia aktu, czynności, bezczynności bądź przewlekłości postępowania podlegającej kontroli sądu administracyjnego – możliwy i zarazem pożądany jest udział wszystkich podmiotów mających w tym interes prawny, nawet wbrew ich woli. Intuicyjnie nasuwa się odpowiedź, że nie powinno być to regułą. Udział ten powinien być oparty na zasadzie dyspozycyjności – to strona powinna decydować o tym, czy zamierza brać udział w takim postępowaniu, a jeśli nie ma takiego zamiaru, sąd nie powinien mieć obowiązku informowania jej o swoich czynnościach. Postępowanie sędowoadministracyjne opiera się jednak *de lege lata* na innym założeniu. Charakterystyczny jest w tym zakresie art. 33 § 1 p.p.s.a., z którego wynika, że każdy kto był stroną postępowania administracyjnego, a nie wniósł skargi, nawet wbrew swojej woli jest uczestnikiem postępowania sędowoadministracyjnego wywołanego skargą wniesioną na akt lub czynność podjętą w takim postępowaniu administracyjnym. Od zasady tej wprowadzono jeden generalny wyjątek dotyczący postępowania ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. W myśl art. 32 w zw. z art. 64b § 1 i 3 p.p.s.a. w postępowaniu tym bierze udział tylko wnoszący sprzeciw oraz organ. W przypadku zgłoszenia się podmiotów domagających się dopuszczenia do udziału w charakterze uczestników postępowania sąd odrzuca ich wnioski jako niedopuszczalne<sup>8</sup>.

Ma to podstawowe znaczenie dla dalszego przebiegu postępowania, gdyż ewentualne uchybienia sądu w zakresie zapewnienia uczestnikowi prawa do czynnego udziału w postępowaniu mogą stanowić podstawę nieważności po-

---

<sup>8</sup> Postanowienie NSA z dnia 25 września 2019 r., II OZ 852/19, CBOSA; postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 9 października 2019 r., II SA/Bk 561/19, CBOSA; postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 26 czerwca 2020 r., II SA/Rz 606/20, CBOSA.

stępowania, jeśli doprowadziły do pozbawienia go możliwości obrony jego praw. Co istotne przy tym, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), rozpoznający skargę kasacyjną od wyroku (postanowienia) wojewódzkiego sądu administracyjnego, obowiązany jest brać pod rozwagę z urzędu podstawy nieważności, nawet gdy nie zostaną one podniesione w tej skardze. Wynika to wyraźnie z art. 183 § 1 w zw. z art. 183 § 2 pkt 5 w zw. z art. 12 p.p.s.a. i nie budzi wątpliwości w orzecznictwie NSA<sup>9</sup>. Uchybienie obowiązków sądu w tym zakresie stanowi również podstawę wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądu w myśl art. 271 pkt 2 w zw. z art. 12 p.p.s.a. Taka wadliwość uzasadnia uchylenie zaskarżonego wyroku, gdy sąd stwierdzi, że zachodzi związek przyczynowy między naruszeniem prawa procesowego a pozbawieniem strony możliwości działania<sup>10</sup>. Ponadto wskazane uchybienia niewątpliwie mogą dawać podstawę do uwzględnienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, gdy skutek naruszenia przepisów postępowania przez wydanie orzeczenia została wyrządzona szkoda uczestnikowi postępowania (art. 285d w zw. z art. 12 p.p.s.a.). Podstawy takiej skargi zostały określone bardzo ogólnie, ponieważ m.in. mogą opierać się na wskazaniu takiego naruszenia prawa procesowego, które spowodowało niezgodność orzeczenia z prawem. Pozbawienie strony możliwości działania może jednak prowadzić do takiej niezgodności<sup>11</sup>.

W związku z tym należy rozważyć zasadność sformułowanej na wstępie tezy wyrażającej się w stwierdzeniu, że konieczność zagwarantowania wymaganej sprawności postępowania uzasadnia przyjęcie takiego ograniczenia uprawnień omawianych podmiotów, które nie będzie naruszać istoty ich prawa do sądu jako prawa do czynnego udziału w postępowaniu dotyczącym własnej sprawy, a przy tym nie będzie utrudniać realizacji tego prawa stronom i pozostałym uczestnikom postępowania.

Jakie zatem okoliczności powinny być wzięte pod uwagę przy rozstrzygnięciu tej kwestii? Przede wszystkim należy ocenić spełnienie wymagań interesu prawnego jako pierwszej i pierwotnej granicy uzasadniającej prawo do sądu administracyjnego. Jeżeli podmiot żąda dopuszczenia go do udziału oraz wykaże, że posiada aktualnie taki interes w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a., to choćby nie brał on udziału w postępowaniu administracyjnym i nie wniósł skargi, może wziąć

<sup>9</sup> Na przykład jedynie: wyrok NSA z dnia 2 października 2019 r., II OSK 2205/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 1705/19, CBOSA.

<sup>10</sup> Na przykład wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2011 r., II FSK 1144/10, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 2637/11, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 22 października 2015 r., I OSK 2642/15, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., II OSK 890/16, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 16 maja 2018 r., I OSK 1496/18, CBOSA.

<sup>11</sup> Postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r., I FNP 2/15, CBOSA.

udział w postępowaniu zainicjowanym skargą innej osoby (art. 33 § 2 p.p.s.a.). W takiej sytuacji, jak wskazano wyżej, podmiot ten zyskuje szerokie uprawnienia procesowe, włącznie z prawem udziału w rozprawie i zaskarżenia orzeczenia kończącego postępowanie oraz dotyczących go orzeczeń wpadkowych.

Brak legitymowania się takim interesem wyklucza uznanie osoby za uczestnika postępowania. Należy podkreślić, że jest to kryterium przynajmniej zasadniczo niekontrowersyjne, albowiem odwołuje się do w miarę zobiektywizowanych przesłanek decydujących o tym, komu przysługuje prawo do udziału w postępowaniu w takim charakterze. Bardziej złożona jest ocena tej kwestii, gdy ze względu na specyfikę sprawy więcej podmiotów może wziąć udział w postępowaniu. Jeszcze kilka lat temu zasadą bez wyjątków było, że każda strona postępowania administracyjnego, która nie wniosła skargi, musiała być uznana za uczestnika postępowania sądowego<sup>12</sup>. Stanowisko to wspierał dominujący pogląd doktryny, zgodnie z którym sąd administracyjny nie miał prawa oceniać, czy wynik postępowania sądowego dotyczy interesu prawnego osób, które skargi nie wniosły, a brały udział w postępowaniu administracyjnym. W konsekwencji sąd nie mógł w zależności od wyniku tej oceny przyznać bądź odmówić przyznania tym osobom przymiotu uczestnika postępowania<sup>13</sup>.

W dniu 15 sierpnia 2015 r. na mocy nowelizacji ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>14</sup> dodano nowy § 1a i 1b do art. 33 tej ustawy. Pierwszy z tych przepisów wprowadza wyjątek od reguły z § 1. Zgodnie z nim jest tak, że w niektórych przypadkach osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym i nie wniosła skargi, a wynik postępowania dotyczy jej interesu prawnego, musi spełnić dodatkowy warunek, by stać się uczestnikiem postępowania sądowego. Warunkiem tym jest złożenie żądania dopuszczenia do udziału przed rozpoczęciem rozprawy, który to termin ze swej istoty ma charakter nieprzywralalny<sup>15</sup>. Dla zastosowania tej regulacji wymaga się stwierdzenia, że zgodnie z „przepisem szczególnym” w danym postępowaniu administracyjnym strony były informowane o czynnościach organów w drodze publicznego ogłoszenia. Natomiast z § 1b wynika, że sąd wydaje postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania podmiotu, który domaga się uznania go za takiego uczestnika, lecz nie jest w stanie wykazać posiadania interesu prawnego uzasadniającego takie rozstrzygnięcie.

<sup>12</sup> Art. 33 p.p.s.a. obejmował wówczas wyłącznie § 1 i 2.

<sup>13</sup> W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 9, s. 37; M. Romańska, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 310.

<sup>14</sup> Zob. art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2015, poz. 658).

<sup>15</sup> M. Romańska, *op. cit.*, s. 311.

Należy zauważyć, że istotą nowego § 1a art. 33 p.p.s.a. nie jest „zniesienie obowiązku indywidualnego zawiadamiania przez sąd wszystkich uczestników postępowania, jeśli w toku postępowania administracyjnego strony były zawiadamiane w trybie obwieszczenia lub publicznego ogłoszenia”<sup>16</sup>. Ten przepis nie znosi samego obowiązku indywidualnego zawiadamiania wszystkich stron postępowania administracyjnego, które nie wniosły skargi w określonych w nim przypadkach, lecz wyłącza możliwość uznania tych podmiotów za uczestników, jeśli nie zgłoszą sądowi – w terminie wskazanym w ustawie – zamiaru brania udziału w postępowaniu w tym charakterze. Norma ta idzie więc dalej, gdyż uchyla częściowo dotychczasowy „rutynowy” sposób wyłaniania uczestników postępowania sądowego, polegający faktycznie na powieleniu przez sąd (najczęściej przez przewodniczącego wydziału bądź sędziego sprawozdawcę) listy stron postępowania administracyjnego. Gdyby było tak, że przepis powyższy znosi tylko obowiązek indywidualnego informowania (zawiadamiania) pewnych podmiotów o czynnościach sądu, oznaczałoby to, że podmioty te powinny być informowane przez sąd o tych czynnościach w drodze publicznego powiadomienia. Jak wiadomo, takiej możliwości nie przewidują obecnie obowiązujące przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jedynie art. 54 § 4 p.p.s.a. wspomina o obowiązku takiego zawiadomienia o wniesieniu skargi do sądu administracyjnego stron postępowania administracyjnego, ale obowiązek ten obciąża organ, którego działania lub bezczynności (przewlekłości postępowania) dotyczy ta skarga, a nie sąd.

### „Przepisy szczególne” w rozumieniu art. 33 § 1a p.p.s.a.

Kwestią o kluczowym znaczeniu jest w odniesieniu do omawianego zagadnienia wskazanie „przepisów szczególnych”, o jakich mowa w art. 33 § 1a p.p.s.a. Dopiero trafne określenie pełnego zbioru tych przepisów może umożliwić prawidłowe zrozumienie znaczenia wskazanego uregulowania, a tym samym niewadliwe określenie zakresu podmiotów, których udział jako uczestników postępowania nie jest obowiązkowy.

Niewątpliwie zawarty w art. 33 § 1a p.p.s.a. zwrot ustawowy „przepisy szczególne” dotyczy wszystkich specustaw inwestycyjnych. Na taką intencję usta-

<sup>16</sup> Odmienne: J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 247; Uzasadnienie przedstawione przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Druk nr 1633, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/D19D22B3A179A839C1257BD400425C1F/%24File/1633.pdf> [dostęp: 10.05.2020], s. 9 (dalej: Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie p.p.s.a.).

wodawcy wskazuje uzasadnienie projektu opisanej wyżej ustawy nowelizującej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w którym podkreślono, że celem ustawy jest „wprowadzenie możliwości zawiadamiania stron o wniesieniu skargi i możliwości złożenia wniosku o przystąpienie do postępowania sędowoadministracyjnego przez obwieszczenie, w przypadku skarg na akty podejmowane w postępowaniach z udziałem znacznej liczby stron, prowadzonych na podstawie ustaw specjalnych”<sup>17</sup>. Stanowisko to podziela doktryna<sup>18</sup>.

Nie jest także kwestionowane, że chodzi tu o przepisy innych ustaw materialnego prawa administracyjnego zawierających unormowania dopuszczające bądź obligujące organy do publicznego informowania stron o podejmowanych czynnościach w postępowaniu<sup>19</sup>.

Mogłoby się wydawać, że opisane wyżej dwie grupy przepisów zamykają zbiór „przepisów szczególnych”, o których mowa w art. 33 § 1a p.p.s.a. W konsekwencji tego należałoby przyjąć, że do tej grupy przepisów nie mogą być zaliczone przepisy ogólnego postępowania administracyjnego. W mojej ocenie nie można jednak wykluczyć, że powołany przepis może się odnosić również do innych postępowań administracyjnych, w których miał zastosowanie art. 49a k.p.a. Należy zauważyć, że dotychczas kwestia ta nie była szerzej analizowana w doktrynie. Rozważenie tego zagadnienia, mającego istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowości ustalania uczestników postępowania sędowoadministracyjnego, jest przedmiotem dalszych rozważań.

Trzeba stwierdzić, że w art. 49 k.p.a. ogólnie unormowano kwestie dotyczące zawiadamiania przez organy administracji publicznej stron postępowania administracyjnego o decyzjach i innych czynnościach organu w drodze publicznego obwieszczenia. Z przepisu tego wynika, że taka forma informowania stron jest dopuszczalna, gdy wynika to z przepisu szczególnego i może mieć miejsce także

<sup>17</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie p.p.s.a., s. 3. Lista tych aktów jest obecnie dość obszerna i wciąż się poszerza. Zob. J. Polanowski, *Ograniczenie prawa własności nieruchomości w specustawach na przykładzie specustawy drogowej*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2020, nr 1, s. 67 i n. Ostatni przykład specjalnego ustawodawstwa to ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 1842 ze zm.).

<sup>18</sup> M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 33*, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019, nr 3; M. Romańska, *op. cit.*, s. 311; S. Babiaryz, K. Aromiński, *Uczestnik postępowania*, [w:] *Postępowanie sędowoadministracyjne w praktyce*, red. S. Babiaryz, LEX/el. 2015.

<sup>19</sup> Na przykład art. 39d ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. 2021, poz. 623 ze zm.), art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2021, poz. 741 ze zm.), art. 33 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2021, poz. 247 ze zm.), art. 401 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2021, poz. 624 ze zm.).

w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości bądź przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej (§ 1). Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej (§ 2).

Brzmienie art. 33 § 1a p.p.s.a. wyraźnie nawiązuje do treści art. 49 § 1 k.p.a., w którym jest mowa o „przepisach szczególnych”, przewidujących zawiadamianie stron o czynnościach organu w formie publicznego ogłoszenia. Jako oczywisty może się wydawać argument, że art. 33 § 1a p.p.s.a. odnosi się do tych samych przepisów, o których mowa w art. 49 § 1 k.p.a. Te zaś, zgodnie z poglądem doktryny, stanowią przepisy ustaw odrębnych względem Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast nie może stanowić ich przepis tej samej ustawy.

Gdyby tak przyjąć, oznaczałoby to bezzasadne pominięcie art. 49a k.p.a., który uzupełnia i rozszerza regulację art. 49 § 1 k.p.a. w odniesieniu do zawiadamiania poprzez publiczne obwieszczenie w przypadku udziału wielu stron w postępowaniu<sup>20</sup>. Wynika z niego, że poza przypadkami, o których mowa w tym ostatnim przepisie, organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie publicznego zawiadomienia, jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż 20 stron. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, zawiadomienie jest w takim przypadku skuteczne wobec stron, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób. Do zawiadomienia stosuje się przepis art. 49 § 2 k.p.a. Cytowany przepis dopuszcza więc wyraźnie możliwość publicznego zawiadomienia, mimo że „przepis szczególny” nie zawiera takiego unormowania<sup>21</sup>.

Trzeba podkreślić, że art. 49a k.p.a. – w przeciwieństwie do akcesoryjnego charakteru art. 49 k.p.a. – stanowi przy tym samodzielną i wystarczającą podstawę prawną do publicznego zawiadamiania stron o decyzjach i innych czynnościach organu<sup>22</sup>. Stwierdzenie to ma niebagatelne znaczenie dla ustalenia uczestników postępowania sądownoadministracyjnego w postępowaniach, w których występuje wielość stron. Jak wspomniano wyżej, w postępowaniu

<sup>20</sup> P. Wajda, *Komentarz do art. 49a*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2020, Nb 1.

<sup>21</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 375.

<sup>22</sup> A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 337.

tym jest regułą, że osoba, która była stroną postępowania administracyjnego, jest uczestnikiem postępowania przed sądem w sprawie ze skargi innej osoby dotyczącej tej samej sprawy administracyjnej. Wynika to z art. 33 § 1 p.p.s.a., w świetle którego uczestnikiem postępowania jest każdy, kto brał udział w postępowaniu administracyjnym i nie wniósł skargi do sądu, a kto posiada interes prawny w zaskarżeniu kwestionowanego aktu bądź czynności.

Ograniczenie prawa do bycia uczestnikiem wynika z faktu, że w postępowaniach administracyjnych, w których istnieje przepis szczególnie umożliwiający zawiadamianie stron w drodze obwieszczenia bądź w inny sposób publicznego ogłaszania, wskazana wyżej osoba stanie się tylko wówczas uczestnikiem postępowania sądowego, gdy przed rozpoczęciem rozprawy złoży wniosek o przystąpienie do postępowania (art. 33 § 1a p.p.s.a.). Analogicznie jest w przypadku osób, które nie były stronami postępowania administracyjnego, a chcą brać udział w postępowaniu sądowym w sprawie (art. 33 § 2 p.p.s.a.). W odniesieniu do obu tych grup podmiotów uznanie za uczestnika nie następuje z mocy prawa, lecz na podstawie stosownego aktu sądu, najczęściej wydanego na posiedzeniu niejawnym zarządzenia przewodniczącego wydziału, sędziego sprawozdawcy bądź referendarza sądowego albo wydanego na rozprawie zarządzenia albo postanowienia sądu. Odmowa dopuszczenia do udziału takich podmiotów następuje w postanowieniach sądu, o jakich mowa w art. 33 § 1b i 2 p.p.s.a., gdy sąd stwierdzi, że wnioskodawcy nie mają interesu prawnego w uznaniu ich za uczestników<sup>23</sup>.

Uprzedzając dalsze rozważania, należy zwrócić w tym miejscu uwagę na znaczenie wymagań ekonomiki postępowania dla wykładni omawianego art. 33 § 1a p.p.s.a., w tym minimalizacji kosztów tego postępowania. Konieczne są następujące uwagi porządkujące.

Należy wskazać, na co zwrócono uwagę również w uzasadnieniu projektu opisanej wyżej nowelizacji ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>24</sup>, że znaczenie przywołanego przepisu dla przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego wynika z konieczności ograniczenia kosztów i przedłużania tych postępowań, co jest konsekwencją zasady szybkości i prostoty postępowania, koniecznej dla zapewnienia stronie prawa do sądu, w tym prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym, możliwie najkrótszym terminie. Jest to

<sup>23</sup> Ubocznie należy zauważyć, że w razie wniosku organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, sąd – w zależności od tego, czy sprawa sądowoadministracyjna zainicjowana przez inną osobę dotyczy zakresu statutowej działalności tej organizacji czy też nie – dopuszcza bądź odmawia dopuszczenia tej organizacji postanowieniem na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a. Kwestie te jednak, jak wskazano we wprowadzeniu, nie są przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu.

<sup>24</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie p.p.s.a., s. 9.

tym bardziej istotne, że w ostatnich latach stopniowo, choć znacząco, wzrasta liczba spraw rozpoznawanych przez NSA, a w konsekwencji wydłuża się średnia długość postępowania przed NSA, co przekłada się na łączną długość postępowania sądownoadministracyjnego<sup>25</sup>.

Ściśle z tym związana jest problematyka dbałości o prawidłowe (tj. oszczędne) wydatkowanie środków publicznych na obsługę postępowania sądowego. Z tego względu jako nieracjonalne należy ocenić uznawanie za uczestników postępowania osoby, które nie są zainteresowane wynikiem sprawy. Dotyczy to najczęściej spraw z zakresu inwestycji infrastrukturalnych liniowych (sieci przesyłowych energii elektrycznej, gazu, wody, dróg publicznych itp.), których rozstrzygnięcie – decyzja organu drugiej instancji – jest skarżone do sądu przez jeden bądź kilka podmiotów, podczas gdy pozostałe strony postępowania administracyjnego najczęściej godzą się z tym aktem lub przynajmniej nie są zainteresowane jego podważaniem. Przepisy regulujące te kwestie powinny być przejrzyste i jasne, umożliwiając udział w postępowaniu sądowym jedynie tym podmiotom, które mają w sprawie interes prawny i dodatkowo są zainteresowane takim udziałem. W przeciwnym razie nawet gdy podmiot uznany za uczestnika zwraca się do sądu o niezawiadomienie go o toczącym się postępowaniu sądowym, gdyż ono go nie interesuje, powinien on być poinformowany, że nie ma ku temu podstaw prawnych. Sąd nie może pominąć go jako uczestnika, ma bowiem prawny obowiązek informować go o każdej w praktyce czynności podejmowanej w sprawie. Skoro nie ma zastosowania art. 33 § 1a p.p.s.a., a zarazem dana osoba jako strona postępowania brała udział w postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji, nie można wyłączyć jej z kręgu uczestników postępowania sądowego. Przepis art. 33 § 1 p.p.s.a. nie pozwala sądowi na swobodne kształtowanie tej kwestii.

W konsekwencji tego Skarb Państwa ponosi dodatkowe, nieracjonalne wydatki. Chodzi, po pierwsze, o koszty korespondencji wysyłanej – co obecnie wciąż jest regułą – tradycyjnymi przesyłkami pocztowymi za poświadczeniem odbioru. Koszty te w przypadku udziału wielu uczestników postępowania są znaczne. Wynika to zasadniczo z obowiązku doręczenia uczestnikom postępowania od-

---

<sup>25</sup> Jedynie przykładowo należy wskazać, że o ile w 2015 r. około 10% spraw zostało zakończonych przez NSA w terminie dłuższym niż 24 miesiące, o tyle w kolejnych latach wskaźnik ten wynosił: 13,07% (2016 r.), 13,93% (2017 r.), 19,53% (2018 r.), 19,57% (2019 r.) i 21,34% (2020 r.). Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 23; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Warszawa 2017, s. 21; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku*, Warszawa 2018, s. 22; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2018 roku*, Warszawa 2019, s. 19; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 18; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 18.

pisów pism wnoszonych przez strony oraz innych uczestników, a także wszelkich podejmowanych przez sąd rozstrzygnięć, w tym wypadkowych (z pominięciem prawa pomocy i niekiedy związanych z kosztami postępowania). Po drugie, należy mieć na względzie koszt pracy wykonywanej przez pracowników sądu, związany z obsługą postępowania. Obejmuje on nie tylko wysyłkę pism, ale również – zgodnie z odrębnymi przepisami – utrwalanie tych czynności w aktach sądowych i stosownych repertoriach, kompletowanie poświadczeń odbioru korespondencji, wszywanie do akt sądowych związanej z tym dokumentacji, kontrolowanie prawidłowości doręczeń, w tym kierowanie pism reklamacyjnych do podmiotów świadczących usługi pocztowe, oraz wiele innych podobnych czynności<sup>26</sup>.

Trzeba zarazem zauważyć, że wszystkie te czynności powinny być ujawnione także w systemie elektronicznym obsługującym sąd, zarówno w jego części dostępnej jedynie do użytku służbowego, jak i w tej części, która jest dostępna stronom postępowania i uczestnikom. To z kolei wymaga podjęcia dodatkowych działań w celu udostępnienia akt sądowych, w tym zwłaszcza pracochłonnego digitalizowania dokumentów złożonych w formie wydruku komputerowego, pisma maszynowego czy pisma ręcznego. Poza tym wszystkie wymienione czynności urzędnicze muszą być kontrolowane przez przewodniczącego wydziału, sędziego sprawozdawcę oraz pracowników wspomagających, czyli asystentów sędziów i referendarzy sądowych. Oczywiście jest, że te dodatkowe czynności – często nieistotne z punktu widzenia samych uczestników postępowania – zwiększają ryzyko pomyłek sądu, a co za tym idzie ryzyko przewlekłości postępowania. W sumie chodzi więc o wyeliminowanie konieczności podejmowania przez sąd czynności w stosunku do wielu osób faktycznie niezainteresowanych udziałem w postępowaniu. Należy powtórzyć, że w większości postępowań, w których liczba uczestników jest znaczna, czynny udział w postępowaniu sądowym bierze zazwyczaj tylko kilka osób<sup>27</sup>.

### Znaczenie art. 49a k.p.a. dla art. 33 § 1a p.p.s.a.

Powyższe rozważania wskazują na ważne konsekwencje dla rozstrzygnięcia kwestii określenia kręgu uczestników postępowania sądowoadministracyjnego. Z uwagi na zasadę szybkości i prostoty tego postępowania obowiązkiem sądu dokonującego wykładni art. 33 § 1a p.p.s.a. jest wykorzystanie go jako racjonalnego instrumentu służącego koncentracji czynności sądu poprzez ograniczenie grupy

<sup>26</sup> M. Kowalski, [w:] *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. R. Hauser, J. Drachal, Warszawa 2018, s. 118 i n.

<sup>27</sup> S. Babiarez, K. Aromiński, *op. cit.*

uczestników wyłącznie do tych spośród stron postępowania administracyjnego (poza skarżącym), które są realnie zainteresowane udziałem w postępowaniu sądowym. W konsekwencji obowiązkiem sądu jest traktowanie art. 49a k.p.a. jako przepisu szczególnego w rozumieniu art. 33 § 1a p.p.s.a. Wynika to z następujących argumentów.

Po pierwsze, nie można przyjąć, że zawarte w art. 33 § 1a p.p.s.a. sformułowanie „przepis szczególny” nie dotyczy art. 49a k.p.a. z uwagi na treść art. 49 § 1 k.p.a. Nie ulega wątpliwości, że oba przepisy to samodzielne regulacje procesowe, wprowadzające – niezależnie od siebie – odrębne przesłanki stosowania publicznego trybu zawiadamiania stron przez organ. Pierwszy z tych przepisów odnosi się do sytuacji, gdy przepisy szczególne względem ogólnych w tym zakresie reguł określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego wprowadzają taki tryb powiadamiania stron. Natomiast drugi przepis ma inny charakter, gdyż daje bezpośrednią podstawę – bez konieczności powoływania się na przepisy innych ustaw – zawiadomienia stron o czynnościach organu w drodze obwieszczenia (lub w inny sposób publicznego zawiadomienia). Jak wspomniano wyżej, art. 49a k.p.a. stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę prawną do publicznego zawiadamiania stron o decyzjach i innych czynnościach organu. W związku z tym, mimo że przepis ten nie mieści się w pojęciu „przepisów szczególnych”, o którym jest mowa w art. 49 k.p.a., to nie ma przeszkód, by traktować go jako jeden z takich właśnie „przepisów szczególnych” w rozumieniu art. 33 § 1a p.p.s.a. Art. 49a k.p.a. stanowi bowiem uniwersalną podstawę stosowania opisanego, uproszczonego sposobu komunikowania stronom czynności organu administracji publicznej, w tym doręczania im decyzji administracyjnych, którego warunkiem zastosowania jest uprzednie powiadomienie stron – w zwykłym trybie – o tym, że organ właśnie w ten sposób będzie je informował o czynnościach podejmowanych w postępowaniu administracyjnym.

Po drugie, trzeba mieć na uwadze charakter art. 49a k.p.a., a mianowicie to, że przepis ten wprowadza wyjątkową instytucję procesową. Ta instytucja, również w zamyśle ustawodawcy, miała służyć uniknięciu czasochłonnego i kosztownego doręczania stronom przesyłek w sposób tradycyjnie przyjęty, z wykorzystaniem podmiotów dokonujących doręczeń, na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe<sup>28</sup>. Została ona wprowadzona w dniu 1 czerwca 2017 r. w celu przyspieszenia i uproszczenia wielopodmiotowego postępowania administracyjnego. Treść tego przepisu jest jasna i nie nasuwa wątpliwości interpretacyjnych.

Zupełnie niezrozumiałe byłoby więc dokonywanie takiej wykładni art. 33 § 1a p.p.s.a., która ograniczałaby zastosowanie art. 49a k.p.a. Wykładnia tego ostatnie-

<sup>28</sup> Dz.U. 2020, poz. 1041 ze zm.

go przepisu nie uniemożliwia przecież dodatkowo, obok stosowania publicznej formy zawiadamiania, indywidualnego doręczania pism tradycyjnym sposobem niektórym stronom postępowania, zwłaszcza wnioskodawcy, będącemu inwestorem projektowanej inwestycji celu publicznego. Nie zmienia to jednak tego, że formą zawiadomienia w tej sytuacji jest publiczne ogłoszenie. Stąd błędne byłoby stwierdzenie, że podjęcie takiej dodatkowej, nadobowiązkowej czynności, uzasadnionej szeroko pojętą zasadą zaufania i zasadą przyjaznej interpretacji przepisów prawa (art. 7a, art. 8 § 1 i 9 k.p.a.), rodzi istotne konsekwencje, gdy chodzi o zasady doręczania pism procesowych stronom, albowiem wyłącza możliwość stosowania publicznej formy zawiadamiania stron o czynnościach organu. Do skutku nieprzewidzianego w art. 49a k.p.a., niweczącego podstawowe zasady interpretacji norm prawnych, prowadzi zatem uznanie, jakoby w takiej właśnie sytuacji skuteczne doręczenie wnioskodawcy (inwestorowi) decyzji mogło nastąpić jedynie na zasadach ogólnych, mimo że organ prawidłowo zastosował tryb przewidziany w tym przepisie<sup>29</sup>.

Po trzecie, nawet daleko posunięta ostrożność służąca zapewnieniu jak najszerszego dostępu do sądu nie może być każdorazowo traktowana jako argument uzasadniający bezrefleksyjne podejmowanie przez sąd takich działań, które prowadziłyby do uchybienia zasadom szybkości i prostoty postępowania, a w efekcie mogłyby naruszać także prawo do sądu – w aspekcie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Wynika to również z tego, że nieuzasadnione jest nakładanie na organy władzy publicznej zadań niewynikających wprost z przepisów prawa, co jest oczywistą konsekwencją zasady zakazu domniemania kompetencji. Prawidłowo rozumiana interpretacja przepisów prawa procesowego nie może prowadzić do skutków jednoznacznie sprzecznych z ugruntowanym rozumieniem zasad konstytucyjnych, zwłaszcza że obowiązkiem sądów, w tym sądów administracyjnych, jest zapewnienie pełnej ochrony wartości wywodzonych z Konstytucji RP, a do takich należy prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Nie oznacza to, że zasada szybkości postępowania powinna być traktowana jako mająca pierwszeństwo w stosunku do zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Przyjęcie takiej sztywnej reguły kolizyjnej byłoby całkowicie nieuprawnione choćby z uwagi na zróżnicowane skutki naruszenia obu wspomnianych zasad, o czym była już mowa wyżej. Trzeba pamiętać, że sprawny przebieg postępowania sądowego nie może być osiągnięty kosztem zapewnienia przez sąd administracyjny realizacji pozostałych wartości wynikających z prawa

---

<sup>29</sup> Takie stanowisko wyrażone zostało m.in. w postanowieniu NSA z dnia 10 listopada 2016 r. (II OZ 1297/16, CBOSA) oraz w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 2020 r. (II SA/Gd 578/19, CBOSA).

do sądu. Wymaga jednak zwrócenia uwagi, że przyjęta wyżej koncepcja wykładni art. 33 § 1a p.p.s.a. pozwala na prawidłowe wyważenie powyższych zasad stanowiących elementy składowe konstytucyjnego prawa jednostki do sądu. W takim ujęciu realizacja zasady sprawności postępowania sądowego nie prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu<sup>30</sup>.

Po czwarte, trzeba mieć na względzie, że podmioty nieuznane z mocy prawa za uczestników postępowania nie są pozbawione ochrony prawnej. Ta ochrona wynika z zasady dyspozycyjności przyjętej w analizowanym przepisie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Osoby te są uprawnione do udziału w postępowaniu po uprzednim zgłoszeniu sądowi swojej woli w tym zakresie. W tym przypadku następuje dodatkowe uszczegółowienie kryterium dopuszczenia do udziału – oprócz obiektywnej kategorii interesu prawnego konieczne jest podjęcie czynności procesowej, czyli złożenie wniosku o przystąpienie do postępowania przed pierwszą rozprawą w sądzie. W ten sposób zapewniono realizację prawa do sądu, które – jak już wskazano – obejmuje prawo każdego do udziału w postępowaniu sądowym w jego własnej sprawie. Dlatego należy powtórzyć, że prawo do sądu nie ma charakteru nieograniczonego, co wyraża się w szczególności w tym, że w pewnych przypadkach dopuszczalne jest – tak jak to ma miejsce w omawianym wyżej zakresie – wprowadzenie dodatkowych, racjonalnie uzasadnionych warunków, których spełnienie umożliwi stronie postępowania administracyjnego udział w postępowaniu sądowym.

Po piąte, odmiennego stanowiska nie może uzasadniać proste przełożenie norm ogólnego postępowania administracyjnego na grunt postępowania sądowno-administracyjnego służącego weryfikacji aktów administracyjnych. Inny jest cel klasycznego postępowania administracyjnego, gwarantującego zasadniczo rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej co do jej istoty, z udziałem wszystkich podmiotów spełniających warunki z art. 28 k.p.a. W postępowaniu sądowym, zainicjowanym skargą na indywidualny akt administracyjny, sprawowana jest kontrola sprawy ostatecznie rozstrzygniętej przez organy, a co za tym idzie sprawy, w której uprzednio – o ile organy nie dopuściły się naruszeń prawa w tym zakresie – zapewniono udział każdemu zainteresowanemu mającemu status strony. Dalsza weryfikacja tego aktu nie zawsze wymaga ponownego udziału

---

<sup>30</sup> W pewnym sensie zbliżone stanowisko w odniesieniu do relacji pomiędzy zasadą praworządności a zasadą szybkości postępowania prezentują M. Sarnowiec-Cisłak i T. Grzybowski (*Ważenie zasad prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 6, s. 59 wraz z powołanym orzecznictwem). Ogólnie na ten temat zob. B. Wojciechowski, *Ważenie zasad prawnych jako istota argumentacyjno-interpretacyjnego modelu stosowania prawa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 490–494.

wszystkich stron postępowania administracyjnego. Z tych powodów uzasadnione jest umożliwienie tym stronom samodzielnego dokonania wyboru w tej kwestii.

Odrzucenie przyjętych w niniejszym opracowaniu tez badawczych prowadziłoby do podejmowania przez sąd zupełnie nieracjonalnych działań. Dobrze ilustruje to opisany wyżej przypadek, gdy jedna ze stron postępowania administracyjnego, w którym stosowany był art. 49a k.p.a., zwraca się do sądu administracyjnego ze stanowczym żądaniem, aby nie doręczać jej odpisów pism procesowych innych uczestników i stron, orzeczeń sądu, zawiadomień o rozprawie itp., ponieważ nie jest zainteresowana udziałem w sprawie. Gdyby uznać, że w takiej sytuacji nie ma zastosowania art. 33 § 1a p.p.s.a., obowiązkiem sądu – z uwagi na treść art. 33 § 1 p.p.s.a. – byłoby pouczenie takiego podmiotu, że jest on z mocy prawa uczestnikiem postępowania na prawach strony jako strona postępowania administracyjnego zakończonego zaskarżonym aktem i sąd nie ma podstaw, aby wyłączyć go z kręgu uczestników postępowania.

Po szóste, zaproponowana interpretacja powołanych przepisów umożliwia spełnienie obowiązku starannego i wnikliwego ustalenia uczestników postępowania. Ma to istotne znaczenie, albowiem – jak wskazano wyżej – nieuzasadnione rozszerzenie kręgu tych podmiotów może prowadzić do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, a w konsekwencji może uzasadniać uwzględnienie – w odrębnym trybie – skargi na przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego<sup>31</sup>.

## Zakończenie

Opisana koncepcja interpretacyjna pozwala na zapewnienie uprawnionym podmiotom przysługującego im prawa do sądu, zarówno jako prawa do udziału w postępowaniu sądowym, jak i prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Najkrócej rzecz ujmując, zasadza się ona na stwierdzeniu, że w pojęciu „przepisów szczególnych”, o jakich mowa w art. 33 § 1a p.p.s.a., mieści się również

<sup>31</sup> Podobny pogląd wyrażono w doktrynie, bez odniesienia jednak do treści art. 33 § 1a p.p.s.a. Zob. B. Adamiak, *Uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, LEX/el. 2020. Należy w tym miejscu zastrzec, że wpływ zbyt szerokiego ustalenia uczestników postępowania na zaistnienie przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego może być jedynie pośredni. Nie można bowiem zapominać, że nawet jeśli zachowanie stron (uczestników postępowania) jest główną przyczyną nierozpoznania sprawy, nie zwalnia to sądu ze skutecznego dążenia do zakończenia sprawy. Zob. W. Rymś, *Skarga na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 383; A. Skoczylas, *Ocena przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego w świetle orzecznictwa ETPC i NSA (zagadnienia wybrane)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3, s. 57.

art. 49a k.p.a. Z jednej strony pozwala to na skrócenie postępowania poprzez ograniczenie czynności procesowych sądu, w tym również zapobiegnięcie potencjalnemu wielokrotnemu i niekiedy długotrwałemu zawieszaniu postępowania z powodu śmierci uczestnika, co w przypadku postępowań wielopodmiotowych nie należy do rzadkości. Trzeba bowiem pamiętać, że na podstawie art. 124 § 1 pkt 1 w zw. z art. 12 p.p.s.a. w razie śmierci uczestnika postępowania, o ile nie zachodzi przypadek określony w art. 124 § 3 p.p.s.a. (przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego), obowiązkiem sądu jest orzec o zawieszeniu z urzędu postępowania sądowego do czasu zgłoszenia się lub wskazania następców prawnych zmarłego albo do czasu zgłoszenia się lub wskazania zarządcy sukcesyjnego w sprawach wynikających z prowadzenia przedsiębiorstwa zmarłego, albo ustanowienia we właściwej drodze kuratora spadku. Z oczywistych względów jeśli uczestników postępowania jest wielu, znacznie wzrasta prawdopodobieństwo wystąpienia takiej przeszkody w prowadzeniu postępowania. Z drugiej strony nie można mówić w tym przypadku o pozbawieniu stron możliwości działania, skoro zainteresowane podmioty, obowiązane do starannego dbania o ochronę własnego interesu prawnego, same decydują, czy chcą brać udział w postępowaniu sądowym czy też nie. Przyjęcie opisanego poglądu umożliwi zatem dokonanie wyważenia konkurencyjnych zasad szybkości postępowania (prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki) i czynnego udziału strony w postępowaniu (prawa dostępu do sądu) w sposób nienaruszający istoty prawa zainteresowanego podmiotu do sądu, co zarazem umożliwi harmonijną realizację tego prawa przysługującego stronom i innym uczestnikom postępowania.

Co niezmiernie ważne, zaproponowane rozumienie analizowanych przepisów pozwala na ograniczenie podejmowanych przez przewodniczącego wydziału, sędziego sprawozdawcę, a zwłaszcza pracowników sekretariatów sądów czynności, które z uwagi na brak zainteresowania wynikiem sprawy wśród uczestników postępowania są w istocie zbędne, nie przyczyniają się do rozstrzygnięcia sprawy i w konsekwencji powodują nieuzasadnione przedłużenie postępowania oraz są źródłem zbędnych kosztów obciążających budżet państwa. Przyjęcie takiego poglądu jest więc uzasadnione także względami racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Stanowisko to opiera się na założeniu, że podstawowym obowiązkiem sądu administracyjnego jest przyjęcie racjonalnej i zarazem liberalnej interpretacji omawianych przepisów. Gwarantuje to zachowanie wartości podstawowych dla systemu ustrojowego demokratycznego państwa prawa: prawdy i sprawiedliwości. Te wartości są fundamentem stosowania norm procesowych, co wiąże się też z poszanowaniem zasady równości wobec prawa oraz zasady skargowości. To z kolei gwarantuje bezpieczeństwo prawne, a mianowicie zachowanie pewności

prawa i pewności obrotu. Istotnym elementem tej ostatniej wartości jest możliwość przewidzenia przez jednostkę prawnych konsekwencji własnych działań, co jest zasadą w państwie prawa. Jednocześnie jest to jedna z zasadniczych gwarancji wolności jednostki<sup>32</sup>.

Takie rozumienie przepisów procesowych wiąże omawianą problematykę z wartościami humanistycznymi o charakterze bardzo ogólnym. Człowiek jest bowiem bytem dążącym do prawdy i dobra również w tej sferze aktywności, która dotyczy udziału w postępowaniu sądowym. Istota człowieka wyraża się w rozumności, która kieruje go na prawdę, a także w wolności, która obliguje go do wybierania dobra i odrzucania zła. Wartości te stanowią realną i konkretną podstawę życia osobowego człowieka<sup>33</sup>. Dlatego sędzia sądu administracyjnego powinien tak odczytywać treść prawa stanowionego, aby sięgając w procesie jego wykładni do zasad ogólnych prawa, zasad aksjologicznych, a nawet uniwersalnych zasad moralnych, ustalić takie znaczenie przepisów, które gwarantuje ochronę tych wysokich wartości<sup>34</sup>.

## Bibliografia

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., *Uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, LEX/el. 2020.
- Babiarz S., Aromiński K., *Uczestnik postępowania*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, red. S. Babiarz, LEX/el. 2015.
- Chróścielewski W., *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 9.
- Chróścielewski W., *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Drachal J., Jagielski J., Cherka M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Grzegorzczak P., Weitz K., [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Warszawa 2017.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku*, Warszawa 2018.

<sup>32</sup> G. Radbruch, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 80–84.

<sup>33</sup> K. Wojtyła, *Osoba i czyn*, Kraków 1969, s. 190.

<sup>34</sup> Podobnie, choć ostrożniej, J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 135–136 oraz powołana tam literatura.

- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2018 roku*, Warszawa 2019.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku*, Warszawa 2020.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 roku*, Warszawa 2021.
- Kowalski M., [w:] *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. R. Hauser, J. Drachal, Warszawa 2018.
- Niezgódka-Medek M., [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019.
- Ostrowska A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020.
- Polanowski J., *Ograniczenie prawa własności nieruchomości w specustawach na przykładzie specustawy drogowej*, „*Annales UMCS sectio G (Ius)*” 2020, nr 1, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/g.2020.67.1.65-84>.
- Radbruch G., *Filozofia prawa*, Warszawa 2009.
- Romańska M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016.
- Ryms W., *Skarga na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2010, nr 5–6.
- Sarnowiec-Cisłak M., Grzybowski T., *Ważenie zasad prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2018, nr 6.
- Skoczylas A., *Ocena przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego w świetle orzecznictwa ETPC i NSA (zagadnienia wybrane)*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2005, nr 2–3.
- Wajda P., *Komentarz do art. 49a*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2020.
- Wojciechowski B., *Ważenie zasad prawnych jako istota argumentacyjno-interpretacyjnego modelu stosowania prawa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Wojtyła K., *Osoba i czyn*, Kraków 1969.
- Wróbel A., [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.

**Abstract:** This article is conceptual in nature and addresses the application of the rules on the participation of participants in administrative court proceedings. The main thesis of the paper is based on the statement that a person who, as a party to administrative proceedings, was notified, pursuant to Art. 49a of the Administrative Procedure Code, of the activities of an authority by public announcement, may become a participant in administrative court proceedings after fulfilling the condition specified in Art. 33 § 1a of the Law on Administrative Courts Proceedings. The subsidiary thesis is that reasons of procedural efficiency require the adoption of such a limitation of the rights of the designated entities that will not infringe the essence of their right to a court and will not impede the exercise of that right by the parties and other participants to the proceedings. The purpose of this paper is to provide that Art. 49a of the Code of Administrative Procedure is one of the “special provisions” referred to in Art. 33 § 1a of the Law on Administrative Courts Proceedings. The reasoning adopted is based on the assumption that the interpretation of the above provisions should take into account both the requirements arising from the right of access to court and the right to be heard without unreasonable delay and the need to minimise

the costs of proceedings. The described issue, based on national research, is of significant importance for practice and have not yet been discussed in more detail in the doctrine.

**Keywords:** administrative court proceedings; participants in administrative court proceedings; the right of access to court; the right to be heard without unreasonable delay; minimising the costs of proceedings

**Abstrakt:** Artykuł ma charakter koncepcyjny i dotyczy problematyki stosowania przepisów dotyczących udziału uczestników w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Główna teza opracowania opiera się na stwierdzeniu, że osoba, która jako strona postępowania administracyjnego była zawiadamiana na podstawie art. 49a k.p.a. o czynnościach organu poprzez publiczne ogłoszenie, może stać się uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego po spełnieniu warunku określonego w art. 33 § 1a p.p.s.a. Teza pomocnicza wyraża się w twierdzeniu, że względy ekonomiki procesowej przemawiają za przyjęciem takiego ograniczenia uprawnień wskazanych podmiotów, które nie będzie naruszać istoty ich prawa do sądu oraz nie będzie utrudniać realizacji tego prawa stronom i pozostałym uczestnikom postępowania. Celem artykułu jest więc wykazanie, że art. 49a k.p.a. stanowi jeden z „przepisów szczególnych”, o jakich mowa w art. 33 § 1a p.p.s.a. Przyjęta argumentacja opiera się na założeniu, że interpretacja powyższych przepisów powinna uwzględniać zarówno wymagania wynikające z prawa dostępu do sądu, jak i prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz konieczność minimalizacji kosztów postępowania. Opisane zagadnienie, oparte na badaniach o zasięgu krajowym, ma istotne znaczenie dla praktyki i nie zostało dotychczas szerzej omówione w doktrynie.

**Słowa kluczowe:** postępowanie sądowoadministracyjne; uczestnicy postępowania; prawo dostępu do sądu; prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki; minimalizacja kosztów postępowania