

Paweł Górecki

Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wielkopolskim
Uniwersytetu Szczecińskiego
e-mail: pawel.gorecki@usz.edu.pl

Załącznik do protokołu posiedzenia organu administracji publicznej

STRESZCZENIE

Protokół posiedzenia organu orzekającego jest dokumentem urzędowym i zgodnie z art. 76 k.p.a. stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Tym samym niebagatelne znaczenie ma załącznik do protokołu, który jest częścią protokołu. Oznacza to, że załącznik będzie nie tylko narzędziem pozwalającym na precyzyjne przedstawienie informacji pochodzących od autora, ale także będzie miał istotne znaczenie w sferze postępowania wyjaśniającego i postępowania odwoławczego.

SŁOWA KLUCZOWE

postępowanie administracyjne, protokół, załącznik

Uwagi ogólne o protokołach

Czynności dokonywane w procesie administracyjnym podlegają uzewnętrznieniu, co oznacza konieczność ich utrwalenia. W ślad za tą koniecznością nauka prawa procesowego zaproponowała wykorzystanie dwóch zasad określających formę czynności procesowej – zasady pisemności i zasady ustności. Zastosowanie każdej z nich ma swoje wady i zalety. Należy jednak podkreślić, że zarówno zasada pisemności, jak i ustności niosą ze sobą wystarczający ładunek przydatności w procesie prawnym. Dlatego niezwykle ważne jest umiejętne określenie granic ich zastosowania i wyjątków pozwalających na odstępnie od każdej z nich. Z pewnością oparcie procesu prawnego na jednej z zasad z całkowitym wykluczeniem drugiej nie jest możliwe. Prowadziłoby to z jednej strony do zbytowego sformalizowania procesu, a z drugiej strony – stwarzałoby nazbyt duże trudności we wskazaniu, jakie czynności zostały wykonane w toku postępowania i jaką niosą ze sobą treść. M. Waligórski rozważając tę problematykę, doszedł do prawidłowego wniosku, że „za zasadą ustności przemawia ekonomia, szybkość i łatwość porozumiewania się między oświadczającym a adresatem oświadczenia, czego brak właśnie wykazuje zasada pisemno-

ści. Natomiast na ustności cierpi przeważnie dokładność oświadczenia, która może wystąpić o wiele lepiej w formie pisemnej¹.

Zasada pisemności postępowania administracyjnego ustanawia obowiązek załatwienia sprawy w formie pisemnej (art. 14 k.p.a.). Terminem „załatwienie sprawy” kodeks postępowania administracyjnego posługuje się zarówno w art. 14, jak i art. 104 § 1. Zakres tego jednakowo brzmiącego pojęcia we wskazanych przepisach jest różny. Przepis art. 104 § 1 k.p.a. informuje, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji administracyjnej, chyba że przepisy stanowią inaczej. Z treści przytoczonego przepisu można wywnioskować, że forma pisemna jest zastrzeżona wyłącznie do dokonania czynności kończącej postępowanie w danej instancji – wydania decyzji administracyjnej. Tak wąskie rozumienie terminu „załatwienie sprawy” stoi w sprzeczności z treścią przepisu art. 14 § 1 k.p.a., który poza wszelką wątpliwością uznaje, że wszystkie czynności mające znaczenie dla sprawy, podejmowane w toku postępowania jurysdykcyjnego, powinny przyjąć formę pisemną. Z tych względów należy podzielić pogląd E. Iserzona, głoszący, iż „postanowienie, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej, odnosi się nie tylko do aktu załatwienia sprawy (zakończenia sprawy) w danej instancji, tj. do decyzji (...), lecz w rozsądnym zakresie również do wszystkich czynności w toku załatwienia sprawy, jak komunikowania się organu ze stronami i stron z organem, przyjmowania oświadczeń i wyjaśnień stron, przesłuchiwanie świadków (protokoły), oględziny (protokoły) itp. Podania stron powinny być wnoszone na piśmie lub telegraficznie (...) albo ustnie do protokołu. (...) Wszystkie czynności, nawet dokonane tylko ustnie (wyjaśnienia stron, głos obrony, zeznania świadków, odebranie opinii biegłego itp.), muszą być utrwalone w protokole, a zatem w postaci pisemnej². Powyższe stanowisko ulega wzmocnieniu, zważywszy na treść normy art. 109 k.p.a., ustanawiającego obowiązek doręczenia stronom decyzji na piśmie. Jest to jednoznaczna informacja, że w szczególności decyzja administracyjna, jako jedna z czynności podejmowanych w toku postępowania administracyjnego, powinna przyjąć formę odpowiadającą założeniom zasady pisemności ujętej w art. 14 k.p.a.³

Art. 67 k.p.a. stanowi, że „organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie”. Zgodnie z cytowanym przepisem nie ma potrzeby ujawniania wszystkich czynności podjętych w postępowaniu, a jedynie te, które mają lub mogą mieć wpływ na treść praw lub obowiązków uczestników procesu administracyjnego. Nauka o postępowaniu administracyjnym w sposób jednoznaczny stwierdza, że w protokole należy utrwalic czynności dotyczące okoliczności prawotwórczych, a więc takich, od których „zależy, czy określona osoba może być podmiotem praw lub obowiązków i jakiego rodzaju będą to prawa i obowiązki, jaki też będzie ich

1 M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1947, s. 581.

2 E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1970, s. 63.

3 G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 565.

zakres”⁴. Ustawodawca w przepisie art. 67 § 2 k.p.a. przykładowo wymienia czynności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, nie jest to jednak lista zamknięta. Tym samym na organie spoczywa obowiązek kwalifikowania poszczególnych czynności procesowych jako nadających się do umieszczenia w protokole. Decyzje organu nie mogą opierać się na dowolności, ale muszą się mieścić w zakresie norm prawa procesowego, zwłaszcza art. 67, art. 68 i art. 72 k.p.a. To, że protokół jest dokumentem urzędowym o istotnym znaczeniu, wyraża uniwersalna zasada *quod non est in actis, non est in mundo*. Znajduje ona swoje zastosowanie zarówno w postępowaniu przed organem administracji publicznej, jak i w procesie sądowym. Z tego powodu wszystkim uczestnikom postępowania powinno zależeć, aby ich wnioski, oświadczenia, wywody zostały utrwalone na piśmie. Protokół z posiedzenia organu administracji publicznej ma doniosłe znaczenie procesowe. Jest on źródłem informacji dla organu sprawującego kontrolę orzeczniczą o przebiegu procesu administracyjnego, a w szczególności o czynnościach procesowych zrealizowanych przez poszczególnych uczestników postępowania. Z tego względu tak istotna jest dokładność protokołu⁵. Dlatego każdy uczestnik powinien być zainteresowany tym, aby protokół jak najwierniej odzwierciedlał przebieg posiedzenia i zawierał opis czynności oraz składane oświadczenia uczestników mających istotne znaczenie dla załatwienia sprawy administracyjnej.

Praktyka pokazuje, że zwykle protokół sprowadza się do zapisu zdarzeń o podstawowym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy, a pośpiech przy jego sporządzaniu nie sprzyja precyzyjności odzwierciedlenia przebiegu posiedzenia przed organem administracji publicznej. Można mieć również wątpliwości dotyczące prawidłowego sporządzenia protokołu w związku z niedoskonałą umiejętnością operowania słowem pisanym przez protokolanta, brakiem umiejętności jasnego wyrażenia swojego stanowiska przez strony postępowania administracyjnego i innych jego uczestników. Instrumentem zapobiegającym tego rodzaju zjawiskom jest możliwość stosowania art. 68 § 2, art. 69 § 1, art. 70 i art. 71 k.p.a. Pierwsze dwa przepisy zawierają skuteczną kontrolę realizowaną przez strony i uczestników postępowania nad treścią protokołu, gdyż sporządzający go podmiot musi odczytać treść protokołu i powinien uzyskać jego akceptację od osób uczestniczących w posiedzeniu. Akceptacja będzie wyrażona poprzez podpisanie protokołu przez osoby biorące udział w czynności urzędowej (art. 68 § 2 k.p.a.) lub składające zeznanie (art. 69 § 1 k.p.a.). W przypadku odmowy złożenia podpisu lub jego braku organ ma obowiązek opisanie tej sytuacji w protokole (art. 68 § 2 k.p.a.), z tym zastrzeżeniem, że brak podpisu nie pozbawia protokołu skuteczności⁶.

4 J. Borkowski, w: A. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 333.

5 W. Miszewski, *Proces cywilny w zarysie*, cz. I, Marian Ginter Księgarnia Wydawnictw Prawniczych, Warszawa 1946, s. 104.

6 Ten problem był dyskutowany na gruncie prawa procesowego zarówno przez naukę, jak i praktykę na płaszczyźnie orzecznictwa sądów administracyjnych. Pierwsze kierunki dyskusji można zauważyć już w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA), m.in. w wyroku NTA z dnia 24 września 1934 roku L.rej. 2971/34, Zbiór Wyroków NTA, nr 1403A (za: G. Łaszczycza, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 169), w którym NTA stwierdza, że „odmowa podpisania protokołu jako okoliczność przewidziana w art. 20 ust. 5 post. adm. nie pozbawia sama przez się złożonych zeznań mocy środka dowodowego”.

Kolejnym gwarantem prawidłowości sporządzenia protokołu jest norma prawna zawarta w art. 71 k.p.a. Wspomniany przepis zawiera instytucję rektyfikacji, którą przewidują nie tylko procedury administracyjne, ale także przepisy procesowe stosowane przed sądami powszechnymi i administracyjnymi. Zestawiając zakres regulacji dotyczący rektyfikacji protokołu posiedzenia organu orzekającego w postępowaniu administracyjnym i postępowaniach sądowych, na przykład w procesie cywilnym, można dojść do wniosku, że zakres wykorzystania tej instytucji w procesie administracyjnym jest zdecydowanie węższy niż w postępowaniach sądowych. Art. 71 k.p.a. odnosi się do bardzo wąskiego zakresu czynności, to jest do skreśleń i poprawek wyrazów w treści protokołu oraz trybu ich wykonywania. Przepisy procedur sądowych pozwalają na zdecydowanie więcej. W oparciu o przepis art. 160 k.p.c. strony mogą żądać także sprostowania i uzupełnienia protokołu. Jednak przedstawiciele nauki o postępowaniu administracyjnym przyjmują, że przepis art. 71 k.p.a. daje możliwość wprowadzenia do protokołu niezbędnej treści oświadczenia, wniosku, wyjaśnień lub twierdzeń strony, które zostały pominięte, napisane zbyt skrótowo lub w sposób niewystarczająco jasny⁷ pod warunkiem, że czynność rektyfikacji zostanie wykonana przed podpisaniem protokołu (art. 71 k.p.a.). Podobną rolę może odgrywać instytucja załącznika do protokołu, o ile jego treść będzie odpowiadała zakresowi przedmiotowemu ujętemu w art. 70 k.p.a. Na podstawie powyższego można stwierdzić, że przedstawione przepisy mają zabezpieczać przed zamieszczeniem w protokole danych niezgodnych z rzeczywistym przebiegiem posiedzenia oraz nierzetelnych ustaleń dokonanych podczas czynności procesowych⁸.

Protokół posiedzenia organu orzekającego jest dokumentem urzędowym i zgodnie z art. 76 k.p.a. stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Tym samym niebagatelne znaczenie ma załącznik do protokołu (będący jego częścią). Oznacza to, że załącznik będzie nie tylko narzędziem pozwalającym na precyzyjne przedstawienie informacji pochodzących od autora, ale także będzie miał istotne znaczenie w sferze postępowania wyjaśniającego i postępowania odwoławczego. Załącznik może być dołączony do protokołu zarówno z posiedzenia jawnego (rozprawy administracyjnej), jak i posiedzenia niejawnego (posiedzenia gabinetowego).

Podmioty legitymowane do złożenia załącznika do protokołu

Redakcja przepisu art. 70 k.p.a. w zakresie określenia podmiotów legitymowanych do złożenia załącznika do protokołu z posiedzenia organu administracji publicznej jest dość enigmatyczna. Treść przepisu art. 70 k.p.a. składa się z jednego zdania, określającego przedmiot załącznika, którym są złożone na piśmie zeznania oraz inne dokumenty mające znaczenie dla sprawy. Ustawodawca w treści przepisu art. 70 k.p.a. określa podmioty uprawnione do złożenia załącznika, jednak tylko zeznającego wskazuje bezpośrednio. Zatem zakres strony

7 G. Łaszczycza, *Rozprawa administracyjna...*, s. 170.

8 W Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 listopada 1994 r., I SA 1073/94*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 76.

podmiotowej przepisu art. 70 k.p.a. musi zostać wyinterpretowany w oparciu o przedmiot załącznika. W związku z tym można wskazać na dwie grupy podmiotów legitymowanych. Pierwsza to zeznający, druga to składający do protokołu dokumenty mające znaczenie dla sprawy. W drugim przypadku, inaczej niż w pierwszym, ustawodawca nie wymienia podmiotów uprawnionych, dając możliwość zakwalifikowania każdego, kto realizuje czynność dołączenia dokumentu do protokołu w formie załącznika, a więc mogą to być: strony – osobiście lub za pośrednictwem pełnomocnika albo przedstawiciela, podmioty na prawach strony, biegli.

Wskazany wyżej przepis sugeruje, że podmiotowe prawo do złożenia załącznika ma ten uczestnik postępowania administracyjnego, który w nim zeznaje. Wydaje się, że jest to określenie dość dokładne. Zważywszy na to, że uczestnicy postępowania administracyjnego mogą być zarówno wzywani do złożenia zeznań, jak i wyjaśnień (art. 50 § 1 k.p.a.), tym samym można zakreślić dość precyzyjny krąg tych, którzy składają zeznania, i tych, którzy składają wyjaśnienia w procesie administracyjnym. Zakres podmiotowy wezwania do złożenia wyjaśnień jest szerszy niż wezwanie do złożenia zeznań. Tego rodzaju informację ustawodawca przekazuje w art. 50 § 1 k.p.a. oraz w art. 79 § 2 i art. 95 § 1 k.p.a. Wyjaśnienia są to komunikaty o istnieniu i treści informacji, które są w posiadaniu osób fizycznych. Informacje te mogą być przedstawione organowi procesowemu w formie ustnej lub pisemnej i nie są składane pod rygorem odpowiedzialności karnej opartej na przepisie art. 233 § 1 kodeksu karnego. Zeznania to oświadczenia wiedzy osób fizycznych odnoszące się do określonego faktu, przedstawiające, odtwarzające ten fakt⁹, składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. W tej sytuacji można się pokusić o stwierdzenie, że ustawodawca w treści art. 70 zezwala na złożenie załącznika do protokołu, którego przedmiotem są zeznania, tylko świadkom, czyli tym podmiotom realizującym swoje uczestnictwo w postępowaniu w oparciu o przepisy art. 82 i 83 k.p.a. i stronom postępowania, które zeznają na podstawie art. 86 k.p.a. Wydaje się, że do tej grupy nie można zakwalifikować biegłego realizującego swe obowiązki w procesie na podstawie art. 84 k.p.a. Zgodnie ze wskazanym przepisem biegły ma sporządzić opinię i w razie wątpliwości co do jej treści może zostać zobowiązany do uzupełnień lub wyjaśnień, ale nie do złożenia zeznań.

Formuła złożenia pisemnych zeznań w procesie prawnym jest dyskusyjna. Na gruncie postępowania cywilnego nauka wyklucza taką formę. K. Piasecki uzasadnia swoje stanowisko w następujący sposób: „zasady ustności, bezpośredniości i swobodnej oceny dowodów wyłączają dopuszczalność zeznań świadków na piśmie i zastępowanie nimi przesłuchania świadków przez sąd. (...) Dowodem mogą być tylko zeznania tych osób w charakterze świadków złożone osobiście i ustnie przed sądem. (...) Pisemne oświadczenia osób fizycznych przedstawiane przez stronę lub bezpośrednio przez osoby składające na piśmie takie oświadczenia mogą stanowić źródło informacji o tym, że pewne osoby mogłyby być przesłuchane w charakterze świadków”¹⁰. Na gruncie postępowania administracyjnego ustawodawca dopuszcza złożenie pisemnych oświadczeń stanowiących zeznania uczestników po-

9 K. Piasecki, w: *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1989, s. 440.

10 *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 839–840.

stępowania dołączanych do protokołu z posiedzenia w formie załącznika. Jednak doktryna postuluje, aby stosować to rozwiązanie wyjątkowo i powinno ono podlegać rygorystycznej ocenie organu prowadzącego postępowanie.

Forma i elementy załącznika do protokołu

Regulacja prawna dotycząca załącznika do protokołu w kodeksie postępowania administracyjnego jest bardzo skromna i nie przewiduje wielu istotnych zagadnień. Mimo niedoskonałości tej regulacji można wyczytać z treści przepisu art. 70 k.p.a., że załącznik powinien być sporządzony w formie pisemnej. Rodzaj nośnika jest drugorzędny i może on odpowiadać formie dokumentu sporządzonego na nośniku papierowym lub elektronicznym, przybierając wówczas postać dokumentu elektronicznego. Jego elementy natomiast będą zależne od autora i powinny spełniać warunek komunikatywności. W ślad za poglądami wyrażonymi w nauce o postępowaniu cywilnym należy powtórzyć w sposób odpowiedni, że załącznik do protokołu nie jest podaniem¹¹ i nie musi spełniać warunków opisanych w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. Z tego powodu w załączniku nie ma obowiązku wskazania organu, do którego jest skierowany, i danych identyfikujących sporządzającego. Aby natomiast spełnić warunek komunikatywności, konieczne będzie oznaczenie pisma jako załącznika do protokołu, aby nie było wątpliwości dotyczących charakteru dokumentu i tym samym, by uniknąć procedury usuwania braków formalnych pisma. Wydaje się konieczne oznaczenie załącznika sygnaturą akt sprawy oraz wskazanie, do protokołu którego posiedzenia należy go dołączyć. Z uwagi na przedmiot załącznika opisany w art. 70 k.p.a., w szczególności gdy jest nim inny dokument niż zeznania, można przyjąć różne rozwiązania przekazania informacji o elementach porządkowych i identyfikujących dokument. W sytuacji doręczenia go na posiedzeniu, organ administracji publicznej może uzyskać potrzebne informacje do prawidłowego zidentyfikowania czynności bezpośrednio od uczestnika postępowania. Natomiast gdy czynność w postaci złożenia załącznika do protokołu jest realizowana poza posiedzeniem, powinna być ona poprzedzona pismem przewodnim podpisanym przez składającego. Jedynym elementem obligatoryjnym narzucanym przez ustawodawcę na podstawie art. 70 k.p.a. jest podpis zeznającego pod jego zeznaniami sporządzonymi na piśmie. Ten wymóg musi być spełniony niezależnie od tego, czy załącznik do protokołu jest doręczany organowi procesowemu na posiedzeniu, czy też poza nim.

Przedmiot załącznika do protokołu

Ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego i Kodeksie postępowania cywilnego zakreśla daleko idące różnice w tym, co może być ujęte w załączniku do protokołu. Art. 161 k.p.c. stanowi, że treścią załącznika może być: wniosek, oświadczenie, uzupełnienie

11 J. Jodłowski, *Załącznik do protokołu według kodeksu postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 1936, nr 14–15, s. 433.

nie i sprostowanie wniosku oraz uzupełnienie i sprostowanie oświadczenia. Wspomniany przepis nie precyzuje, co należy rozumieć przez wnioski i oświadczenia, w związku z tym należy przyjąć, że chodzi o każdy wniosek i oświadczenie pochodzące od strony postępowania cywilnego. Jednak z tym zastrzeżeniem, że muszą być to takie wnioski i oświadczenia, dla których ustawodawca nie przewidział stosownej formy procesowej. Inaczej w Kodeksie postępowania administracyjnego, gdzie ustawodawca zdecydowanie odmiennie ujął przedmiot załącznika do protokołu, co automatycznie rzutuje na całokształt instytucji procesowej. Zakres przedmiotu załącznika do protokołu został bezpośrednio określony w treści art. 70 k.p.a. i sprowadza się on do dwóch rodzajów dokumentów. Po pierwsze do zeznań na piśmie podpisanych przez zeznającego i po drugie do innych dokumentów mających znaczenie dla sprawy. Organ administracji publicznej stosując art. 70 k.p.a., musi przeprowadzić w sposób wnikliwy badanie, czy przedstawiony dokument odpowiada warunkom ustalonym przez ustawodawcę, czyli czy zawiera on zeznania, czy podmiot formułujący swoje oświadczenia na piśmie może być uznany za zeznającego, czy zeznania zostały podpisane oraz czy składane dokumenty mają znaczenie dla sprawy. Wszystkie wskazane elementy podlegają ocenie organu procesowego, który zajmie swoje stanowisko w formie niezaskarżalnego zażaleniem postanowienia.

Jak już to zostało wcześniej wskazane, zeznania to oświadczenia wiedzy osób fizycznych odnoszące się do określonego faktu, przedstawiające, odtwarzające ten fakt¹², składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Organ administracji publicznej badając dokument zawierający pisemne zeznania, musi odpowiedzieć na pytanie, czy treść przedstawionego dokumentu odpowiada wskazanej wyżej definicji. Definicja ta jest na tyle ogólna, że może ona sprawiać pewne trudności interpretacyjne. W tej czynności pomocne będzie określenie statusu podmiotu zeznającego w postępowaniu administracyjnym. Jeżeli będzie to uczestnik postępowania dokonujący czynności jako świadek lub jako strona postępowania składająca oświadczenia w trybie art. 86 k.p.a., można być pewnym, że treść dokumentu wypełnia warunek zawierania zeznań. Drugi rodzaj dokumentów mogących stanowić załącznik do protokołu to dokumenty inne niż zeznania mające znaczenie dla sprawy. Brak szczegółowego wskazania pozwala przyjąć, że dokumentem tym może być zarówno dokument urzędowy, jak i prywatny. W Kodeksie postępowania administracyjnego termin „mające znaczenie dla sprawy” został użyty trzy razy – właśnie w art. 70 k.p.a. wskazującym na przedmiot załącznika, a także w art. 72 § 1 k.p.a. w odniesieniu do utrwalania czynności w formie adnotacji oraz w art. 78 § 1 i § 2 k.p.a. odnoszącym się do dopuszczalności dowodów w postępowaniu wyjaśniającym. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 67 § 1 posługuje się podobnym terminem, to jest „mający znaczenie dla rozstrzygnięcia”. Można przyjąć, iż „mający znaczenie dla rozstrzygnięcia” oznacza mający bezpośrednie znaczenie dla ukształtowania rozstrzygnięcia organu procesowego. Natomiast termin „mający znaczenie dla sprawy” jest pojęciem szerszym i odnosi się do całego toku postępowania, z tym zastrzeżeniem, że czynności, dokumenty, inne dowody nie tylko dotyczą konkretnej sprawy, ale jeszcze mają dla niej znaczenie, czyli mogą wpływać na ustalenie okoliczności stanu faktycznego sprawy lub przynajmniej pośrednio mogą kształtować stanowisko orga-

12 K. Piasecki, w: *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem...*, s. 440.

nu w procesie administracyjnym. Ocenę tego, co ma znaczenie dla sprawy, ustawodawca pozostawił organowi administracyjnemu, który ma obowiązek rozstrzygnąć co do wagi przedstawionych dokumentów na podstawie nabytej wiedzy o toczącej się sprawie.

Kontrola treści załącznika do protokołu

Organ administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego dokonuje kwalifikacji prawnej dokumentów mających być załącznikami do protokołu. Warto zaznaczyć, że zgodnie z poglądami orzecznictwa decyzja organu administracji publicznej dotycząca dołączenia dokumentów do protokołu w formie załącznika oparta jest na uznaniu administracyjnym¹³, które nie ma charakteru nieograniczonego¹⁴. Na gruncie prawa procesowego organ administracji publicznej zmaterializuje swoje stanowisko w tej sprawie w postanowieniu, w którym stwierdzi usankcjonowanie przedstawionego materiału jako załącznika do protokołu. W tej samej formie procesowej organ administrujący zawrze stanowisko negatywne, a więc stwierdzi, że przedstawiony dokument nie może stanowić załącznika do protokołu, gdyż nie spełnia warunków ustawowych, by go tak potraktować¹⁵. Sfera kontroli będzie realizowana na dwóch polach – podmiotowym i przedmiotowym. Zgodnie z art. 70 k.p.a. przedstawiony przez legitymowany podmiot dokument musi odpowiadać warunkom opisanym przez ustawodawcę. To oznacza, że organ administracji publicznej musi przeanalizować, czy dokument składany jest przez podmiot uprawniony (płaszczyzna podmiotowa), a także czy dokumenty zawierają podpisane przez zeznającego zeznania bądź są innymi dokumentami mającymi znaczenie dla sprawy (płaszczyzna przedmiotowa). Kontrola czynności dołączenia załącznika do protokołu może mieć również miejsce na etapie postępowania odwoławczego. Zgodnie z art. 142 k.p.a. „postanowienia, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji”. Dotyczy to nie tylko tych postanowień, co do których ustawa milczy o dopuszczalności ich zaskarżalności środkiem samoistnym, ale także tych postanowień, które nie mają wprost wskazanej podstawy prawnej, ale doktryna i orzecznictwo dopuszczają ich wydawanie w celu rozstrzygnięcia kwestii procesowych wynikłych w toku postępowania administracyjnego. W związku z powyższym, jeżeli podmiot legitymowany do wniesienia odwołania obok zarzutów dotyczących decyzji administracyjnej sformułuje także zarzuty w odniesieniu do postanowienia dotyczącego dołączenia załącznika do protokołu, organ wyższego stopnia powinien wypowiedzieć się w tej kwestii w uzasadnieniu do swojej decyzji.

13 Wyrok WSA w Warszawie II SA/Wa 1894/05 z dnia 30 maja 2006 r.: „Artykuł 70 k.p.a. reguluje kwestię załączników do protokołu, bo takie określenie wynika ze słów „dołączenie do protokołu”. Natomiast określenie „może zezwolić” oznacza, że ewentualność ich załączenia do protokołu pozostawiono uznaniu organu”. LEX nr 232206.

14 G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 205.

15 Inaczej A. Wróbel, który stwierdza, że organ administracji publicznej zezwala na dołączenie zeznań na piśmie oraz innych dokumentów mających znaczenie dla sprawy w drodze uczynienia o tym wzmianki w protokole. Odmowa udzielenia zezwolenia na dołączenie tych zeznań i dokumentów powinna mieć formę postanowienia, na które nie służy zażalenie (art. 141 § 1). A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Kraków 2000, s. 421.

Należy zauważyć, że organ odwoławczy, pochylając się nad zarzutami do postanowienia, powinien rozpoznać tę kwestię nie tylko z punktu widzenia spełnienia przesłanek z art. 70 k.p.a., ale także przeanalizować skutki wydania postanowienia o dołączeniu lub odmowie dołączenia załącznika do protokołu na ustalenia faktyczne w sprawie, co może mieć niebagatelny wpływ na treść rozstrzygnięcia i realizację zasady prawdy materialnej. Podmiotem realizującym powyższe uprawnienie może być tylko ten, kto będzie jednocześnie podmiotem legitymowanym do wniesienia środka zaskarżenia od decyzji administracyjnej, a więc będą to strona postępowania administracyjnego i podmioty na prawach strony. Pozostałym uczestnikom postępowania, na przykład świadkowi, taka możliwość nie będzie przysługiwała.

Termin do złożenia załącznika do protokołu

W ustawach procesowych normodawca ustala terminy za pomocą jednostek podziału czasu, na przykład dni, tygodni, miesięcy, lat albo wskazuje początek lub koniec terminu w odniesieniu do zaistnienia jakiegoś zdarzenia procesowego, takiego jak zakończenie posiedzenia organu procesowego. Treść art. 70 nie niesie ze sobą wskazania, w jakim terminie można złożyć załącznik do protokołu. Nie precyzuje także, czy załącznik można przedstawić organowi do akceptacji tylko na danym posiedzeniu gabinetowym lub rozprawie administracyjnej, czy też w innym czasie. W związku z tym wydaje się, że uprawnione będzie stwierdzenie, iż dokument mogący stanowić załącznik do protokołu można doręczyć organowi procesowemu w każdym czasie, aż do wydania przez niego decyzji administracyjnej. Natomiast początkiem terminu do podjęcia tej czynności będzie moment rozpoczęcia posiedzenia organu administracji publicznej, z którego zostanie sporządzony protokół.

Podsumowanie

Załącznik do protokołu w postępowaniu administracyjnym odgrywa podobną rolę, jak załącznik do protokołu w procedurach sądowych. Różni się jednak przedmiotem i zakresem podmiotów legitymowanych do jego złożenia. Spełnia rolę uzupełniającą. Stanowi element akt sprawy administracyjnej i jest źródłem ustalenia okoliczności stanu faktycznego, a więc zawiera wiele informacji mogących decydować o kształcie rozstrzygnięcia. W związku z tym organ administracji publicznej ma obowiązek ustosunkować się do wartości dowodowej dokumentów stanowiących przedmiot załącznika do protokołu. Na tej podstawie można stwierdzić, że ta niezbyt skomplikowana forma przedstawiania organowi administracyjnemu środków dowodowych w procesie administracyjnym może spełniać znaczące zadanie.

Bibliografia

- Adamiak A., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1996.
- Chróścielewski W., *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 listopada 1994 r., I SA 1073/94*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 76.
- Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1970.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Kraków 2000.
- Jodłowski J., *Załącznik do protokołu według kodeksu postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 1936, nr 14–15, s. 433.
- Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1989.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, C.H. Beck, Warszawa 1996.
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom I. Komentarz do art. 1–103, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Łaszczycza G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Łaszczycza G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Miszewski W., *Proces cywilny w zarysie, cz. I*, Marian Ginter, Księgarnia Wydawnictw Prawniczych, Warszawa 1946.
- NTA z dnia 24 września 1934 roku L.rej.2971/34, Zbiór Wyroków NTA, nr 1403 A.
- Waligórski M., *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1947.
- Wyrok WSA w Warszawie II SA/Wa 1894/05 z dnia 30 maja 2006, LEX nr 232206.

ANNEX TO THE MINUTES OF THE MEETING OF THE STATE AUTHORITY

SUMMARY

The minutes of a meeting of state authorities are an official document. Thus, of considerable importance is the annex which is part of the minutes. This means that the annex is not only a tool to present accurate information, but also will have important implications for investigation and appeal.

KEYWORDS

administrative procedure, protocol, annex

Translated by Piotr Błachowicz