

Tomasz Majer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-4630-685X

tomasz.majer.85@gmail.com

Zasady niezbędności i nieuciążliwości wezwań w polskiej procedurze administracyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Uwagi wprowadzające

Prawidłowy przebieg postępowania administracyjnego, w toku którego zachowane mogą być standardy i wartości wynikające z katalogu zasad ogólnych procedury administracyjnej, zależy w dużej mierze od właściwego przepływu informacji między organem administracji publicznej a pozostałymi uczestnikami postępowania. Nierzadko bowiem prowadzenie poszczególnych czynności procesowych wymaga aktywności nie tylko samego organu, lecz również innych podmiotów: świadków, biegłych, osób dysponujących źródłami dowodowymi i wreszcie stron postępowania. To zaś wymaga informowania tych podmiotów o zamiarach organu lub wręcz zobowiązania ich do podjęcia określonej aktywności. Z tej też przyczyny instytucji wezwań – choć stanowiących jedynie czynność materialno-techniczną – przypisać należy istotne znaczenie procesowe. Od prawidłowości tych czynności (de facto o charakterze przygotowawczym w stosunku do innych działań procesowych) zależy poprawność lub wręcz możliwość realizacji konkretnych zamierzeń procesowych¹. Instytucja wezwań mimo swojej „technicznej” roli w postępowaniu jawi się zatem jako jedno z niezbędnych narzędzi służących organowi prowadzącemu postępowanie do oddziaływania na sferę podmiotów wobec organu zewnętrznych.

Zgodnie z przyjętym w judykaturze stanowiskiem wezwanie w reżimie prawnym procedury administracyjnej stanowi materialno-techniczną czynność

¹ Brak skutecznego wezwania do udziału w czynności procesowej może skutkować brakiem możliwości jej przeprowadzenia na skutek przeszkód o charakterze obiektywnym takich jak nieobecność wezwanego, konieczna np. przy przeprowadzeniu dowodu z zeznań wezwanego świadka.

procesową². Jak wskazuje zaś wprost Naczelny Sąd Administracyjny, „wezwanie jest zarządzeniem, nakazem skierowanym do określonej osoby (osób) zobowiązującym ją do udziału w podejmowanych przez organ czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście lub przez pełnomocnika, lub na piśmie”³. Czynność ta (wezwanie – przyp. aut.) dokonywana może być zatem tylko przez organ administracji publicznej i tylko w toku prowadzonego postępowania⁴. Zastrzeżenie to jest o tyle istotne, iż wezwanie ma charakter władczy i obwarowane jest co do zasady rygorem zastosowania środków przymusu, co wprost wynika z art. 88 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵ (dalej k.p.a.). Może ono dotyczyć zatem tylko podmiotów objętych władztwem procesowym organu administracji będącego gospodarzem prowadzonego postępowania⁶. Wezwanie służy przy tym realizacji konkretnych celów procesowych – przede wszystkim realizacji obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwieniu sprawy, a także realizacji zasady oficjalności i bezpośredniości postępowania wyjaśniającego⁷. Z powyższego wynika, że podstawową rolą instytucji wezwań jest zapewnienie skutecznego i sprawnego przeprowadzenia planowanych przez organ czynności procesowych. Te z kolei współgrać muszą z podstawowym celem wszelkich działań procesowych tj. załatwieniem sprawy administracyjnej.

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 lutego 2019 r., sygn. II SA/Łd 1073/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 lipca 2017 r., sygn. I SA/Gd 582/17.

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lipca 2010 r., sygn. II GSK 704/09, podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2010 r., sygn. II GSK 694/09, ONSA-iWSA 2013/1/9, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 grudnia 2010 r., sygn. VI SA/Wa 1995/10 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 grudnia 2010 r., sygn. I SA/Wa 2016/10.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 7 sierpnia 2007 r., sygn. II SA/Bd 346/07. Jak wywołał sąd w przywoływanym wyroku, „należy jednak wskazać, że wezwanie, w trybie art. 50 k.p.a. jest czynnością procesową organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, której treścią jest nakazanie osobom, do których wezwanie zostało skierowane, wzięcia udziału w podejmowanych czynnościach procesowych, albo złożenia wyjaśnień lub zeznań, pod rygorem zastosowania środków przymusu (M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005). Oczywiście jest, że do takiego wezwania może dojść tylko w sytuacji, gdy organ administracji wszczął postępowanie administracyjne”.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 16 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Kr 980/08.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 lipca 2017 r., sygn. I SA/Gd 582/17. W przywoływanym judykacie sąd wskazał, że „wezwanie w trybie art. 50 k.p.a. jest czynnością organu administracji publicznej, której istotą jest nakazanie osobie, do której wezwanie zostało skierowane, wzięcia udziału w podejmowanych czynnościach procesowych albo złożenia wyjaśnień lub zeznań. W doktrynie wezwanie zalicza się do czynności materialno-technicznych, które jako władcze, jednostronne i rodzące skutki prawne bezwzględnie wymagają podstawy prawnej. Wezwanie nie jest decyzją lub postanowieniem, a więc na tego rodzaju czynność materialno-techniczną nie można wnieść środka zaskarżenia w formie odwołania”.

⁷ J. Wegner, *Komentarz do art. 50 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, Lex.

Dokonując swoistego podsumowania powyższych rozważań, przyjąć można, że wezwanie stanowi oparte na prawie, mające formę czynności materialno-technicznej uzewnętrznienie woli organu administracji publicznej, której treścią jest zobowiązanie określonego w nim podmiotu do dokonania zdefiniowanych w wezwaniu czynności. Stanowi zatem, środek adresowany do podmiotów zewnętrznych wobec organu i struktur mu podległych, służący do osiągnięcia wskazanego w nim celu i ma charakter czysto procesowy. Jako takie podlega jednak naturalnym obostrzeniom, co do istnienia jego podstawy prawnej i zachowania przewidzianej przepisami prawa formy. Co więcej, dotyczyć winno działań mieszczących się w ramach procedury administracyjnej i prowadzonego postępowania oraz nie sprzecznych z prawem. Ponadto ewentualne wady, jakimi obciążone będzie wezwanie, pośrednio oddziaływać mogą na ocenę poprawności objętej nim czynności procesowej lub wręcz możliwość jej przeprowadzenia. Jeśli bowiem wezwanie okaże się nieskuteczne lub błędne, jego adresat może nie zrealizować wynikającego z niego żądania.

Mając powyższe na względzie, przyjąć należy, że brzmienie art. 50 § 1 k.p.a., a przede wszystkim zawarte w nim sformułowanie „organ administracji publicznej może wzywać” wskazuje, że dokonywanie wezwań jest wyłączną kompetencją (prowadzącego postępowanie – przyp. aut.) organu administracji publicznej oraz że oparte jest na zasadzie uznaniowości⁸. To organ dyskrejonalnie rozstrzyga, czy bieg postępowania wymaga dokonania wezwania oraz określa treść obowiązku będącego przedmiotem wezwania i warunki jego spełnienia. Granice swobody organu w tym zakresie wyznaczają zasady niezbędności wezwań oraz nieuciążliwości wezwań. Podkreślenia wymaga bowiem, że choć ocena zasadności i potrzeby dokonania wezwań pozostawiona jest swobodnemu uznaniu organu, to mieścić się ona musi w granicach prawa⁹.

Organ dokonując wezwań, nie może kierować się zatem tylko i wyłącznie imperatywem pozyskania potrzebnych mu informacji w jak najszybszy i naj-

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 października 2018 r., sygn. VII SA/Wa 767/18. W przywoływanym judykacie sąd wskazał, że: „przepis art. 50 § 1 k.p.a. jest przepisem kompetencyjnym o charakterze fakultatywnym, a nie obligatoryjnym. Oznacza to, że organ może wzywać określone przez siebie osoby do udziału w postępowaniu, ale nie ma takiego obowiązku. Jeśli organ działając na podstawie ww. przepisu wystosuje do określonej osoby, to taka osoba trzecia ma obowiązek stawić się w organie i dokonać określonych czynności, na przykład złożyć wymagane oświadczenie. Ze wskazanego przepisu wynika jednak obowiązek obywatela oraz uprawnienie, a ściśle mówiąc kompetencja (upoważnienie) organu administracji publicznej do działania, a nie odwrotnie”.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 lipca 2017 r., sygn. I SA/Gd 582/17. Jak wskazał sąd w przywoływanym wyroku, „wezwanie w trybie art. 50 k.p.a. jest czynnością organu administracji publicznej, której istotą jest nakazanie osobie, do której wezwanie zostało skierowane, wzięcia udziału w podejmowanych czynnościach procesowych albo złożenia wyjaśnień lub zeznań. W doktrynie wezwanie zalicza się do czynności materialno-technicznych, które jako władcze, jednostronne i rodzące skutki prawne bezwzględnie wymagają podstawy prawnej”. Patrz również P. Szejna, *Zawiadomienia i wezwania w postępowaniu administracyjnym*, „Wspólnota” 2008, nr 23.

bardziej efektywny sposób. Choć ustawodawca wskazał w przepisie art. 50 § 1 k.p.a., że organ może dokonywać wezwań jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych, to równocześnie w kolejnym ustępie przywoływanego przepisu (art. 50 § 2 k.p.a.) znalazło się zastrzeżenie, że organ obowiązany jest dołożyć starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe. Ponadto ustawodawca – precyzując jeden z aspektów nieuciążliwości wezwań – jasno przewidział w art. 51 § 1 i 2, że organ może zobowiązać do osobistego stawiennictwa tylko w obrębie gminy lub miasta, w którym wezwany zamieszkuje albo przebywa lub miasta albo gminy sąsiedniej¹⁰.

Nie budzi zatem wątpliwości, że organ winien dołożyć wszelkich starań, by zadośćuczynienie wezwaniu nie niosło ze sobą trudności większych niż konieczne. Zasadę nieuciążliwości rozpatrywać należy ponadto w relacji z zasadą niezbędności wezwań. W pierwszej kolejności organ rozważyć winien konieczność dokonania wezwania¹¹, w drugiej zaś ustalić warunki wezwania w taki sposób, by zadośćuczynienie wezwaniu wiązało się dla określonej w nim osoby z jak najmniejszymi dolegliwościami.

Zasada niezbędności wezwań

Organ punktem wyjścia uczynić winien zatem dokonanie oceny na ile niezbędne i konieczne jest dokonanie wezwania. Z tego też względu niejako, *a priori* wykluczyć należy sytuacje, gdy wezwanie służyć będzie pozyskaniu informacji nieistotnych, niezwiązanych ze sprawą lub wiadomości, które nie są niezbędne dla jej rozstrzygnięcia albo zostały już wszechstronnie wyjaśnione. Wydaje się oczywiste, że organ kierując się zasadą szybkości postępowania i ekonomii procesu nie będzie podejmował jakichkolwiek działań – w tym wezwań – które by wydłużały postępowanie jednocześnie nie służąc załatwieniu sprawy¹². Kwestią o wiele bardziej złożoną jest natomiast ocena, czy narzędziem służącym osiągnięciu pożądanego przez organ efektu musi być wezwanie, czy też zastosowane winny być inne metody procesowe. Organ winien również rozważyć zakres obowiązków objętych wezwaniem¹³. W związku z powyższym wskazać należy, że każdorazowo zasadna jest nie tylko analiza zasadności pozyskiwania określonych danych, ale również narzędzi procesowych które mogą temu służyć. Jeśli zatem organ jest w stanie samodzielnie

¹⁰ Ograniczenie to może zostać wyłączone na mocy art. 53 k.p.a.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 grudnia 1996 r., sygn. SA/Ld 2773/95.

¹² Z uwagi na fakt, iż wezwanie stanowi czynność materialno-techniczną niepodlegającą indywidualnemu zaskarżeniu okoliczność czy jest ono uzasadnione, może być badana niejako pośrednio w toku rozpatrywania odwołania lub skargi do sądu administracyjnego.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 grudnia 1996 r...

pozyskać konieczne informacje lub uzyskać je od innego organu¹⁴, to odstąpić winien od wzywania w tym celu osób postronnych lub stron postępowania. Dopiero gdy w toku tego rodzaju wstępnej analizy stwierdzone zostanie, że brak jest alternatywnych dróg pozyskania jakiejś informacji, zasadne będzie dokonanie wezwania. Tego rodzaju konkluzja spójna jest przy tym z zasadami ogólnymi procedury administracyjnej. Wskazać należy tu przede wszystkim na zasadę szybkości i prostoty postępowania. Zgodnie z brzmieniem art. 12 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. W kontekście niniejszych rozważań za kluczowy uznać należy ostatni z fragmentów przepisu, wskazujący na konieczność stosowania przez organ możliwie najprostszymi środkami zmierzających do jej załatwienia. Tym samym – nie negując obowiązku wszechstronnego zbadania i wyjaśnienia sprawy – konieczne jest, by organ każdorazowo oceniał zasadność i celowość podejmowanych czynności procesowych. Uzasadnione jest bowiem podejmowanie jedynie działań niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy¹⁵. Oczywiście nie jest możliwe dokonanie takiej oceny w sposób wiążący i pewny *ex ante*. Częstość dopiero wynik danej czynności dowodowej/procesowej pozwala ocenić na ile była ona istotna dla sprawy. Nie zmienia to jednak faktu, iż organ dokonywać może w tym zakresie pewnych szacunków i przewidywać. W ich wyniku odstępować winien od czynności, w tym wezwań, w oczywisty sposób bezzasadnych lub takich których wynik z dużą dozą prawdopodobieństwa nie będzie istotny¹⁶. Sprzyja to nie tylko realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania, ale również ogranicza zbędne koszty postępowania i uciążliwość postępowania dla stron oraz osób trzecich¹⁷. Ten ostatni element łączyć można natomiast z zasadą ogólną zaufania obywatela do władzy publicznej (szcze-

¹⁴ Pamiętać należy, że wyrażona w art. 7b k.p.a. zasada ogólna współdziałania organów petryfikuje obowiązek kooperacji organów administracji publicznej m.in. w zakresie wzajemnego wspierania się w działaniach związanych z załatwianiem prowadzonych spraw administracyjnych i wzajemnego udostępniania sobie danych i informacji, jeśli nie stoją temu na przeszkodzie szczególnie regulacje prawne. Szerzej: T. Majer, *Zasada ogólna współdziałania organów*, [w:] *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, (red.) P. Krzykowski, Olsztyn 2017, s. 59 i n.

¹⁵ Szerzej na temat zasady szybkości i prostoty postępowania: M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego*, Olsztyn 2014, s. 50–54; E. Dymek, *Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania*, [w:] *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, (red.) P. Krzykowski, Olsztyn 2017, s. 134.

¹⁶ M. Kopacz, P. Krzykowski, op. cit., s. 52 i 53. Autorzy wprost wskazują: „Za niedopuszczalną należy uznać sytuację w której organ zamiast ustalić określony stan faktyczny za pomocą dostępnych dokumentów urzędowych, próbuje na te okoliczności przesłuchiwać świadków. Krytycznie należałoby również ocenić działanie organu polegające na udowodnieniu faktów powszechnie znanych oraz faktów znanych organowi z urzędu”.

¹⁷ Szerzej na temat relacji sprawności postępowania do kosztów postępowania: T. Brzeziecki, M. Żmuda, *Szybkość postępowania a koszty załatwienia sprawy na przykładzie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2014, nr 4, s. 9–19.

gólnie w aspekcie proporcjonalności działań)¹⁸ oraz wartością o charakterze uniwersalnym, tj. prawem do dobrej administracji¹⁹. Idea dobrej administracji²⁰, stanowiąca obecnie wartość o charakterze niemal aksjomatu europejskiej legislacji, wyrażona została m.in. w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007) 7²¹, jak również w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej²², a także art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²³ (dalej: KPP). Dokonując daleko idącego uogólnienia, wskazać należy, że z realizacją idei dobrej administracji współgra z jednej strony szybkość procedowania organu jak i podejmowanie działań współmiernych do potrzeb, jeśli wiążą się one z nakładaniem na obywatela jakichkolwiek obowiązków. Nieuzasadnione nakładanie na jakikolwiek podmiot obciążeń lub obowiązków stanowi zaś działanie jaskrawo sprzeczne z zasadą zaufania obywatela do państwa i wspomnianą wyżej ideą dobrej administracji. Należy bowiem pamiętać, że jednostka, jako podmiot słabszy, poddany władzy organu (wezwanie stanowi przykład działania władczego, jednostronnego i rodzącego skutki prawne) chroniona musi być przed nadmierną ingerencją w jej prawa ze strony władzy publicznej, szczególnie jeśli ingerencja ta oparta byłaby na kryteriach o charakterze uznaniowym. O prawie do ochrony jednostki w kontekście wspomnianej już wyżej idei dobrej administracji wspomina prof. Irena Lipowicz, wskazując za prof. Zbigniewem Niewiadomskim, że przyjęcie do polskiego prawa idei dobrej administracji oznacza „przejście w prawie administracyjnym do ochrony przez administrację, a nie przed administracją”²⁴. Tę konstatację odnieść można do zasady niezbędności wezwań stanowiącej mechanizm chroniący obywatela przed nadmierną i nieuzasadnioną okolicznościami sprawy ingerencją władzy publicznej w zakres jego swobód i wolności. Wezwanie jako

¹⁸ Szerzej o zasadzie zaufania do władzy publicznej: T. Majer, *Zasada zaufania do władzy publicznej*, [w:] *Zasady ogólne postępowania administracyjnego...*, s. 74–89, a także M. Grzymska-Cybulska, *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej w prawie administracyjnym*, (red.) M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015.

¹⁹ J. Starościk, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 18.

²⁰ J. Dobkowski, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, (red.) J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 129 i n., a także K. Kańska, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, (red.) A. Łazowski, R. Ostriansky, Kraków 2005, s. 148.

²¹ Jej tekst w języku polskim przytacza J. Dobkowski, op. cit., s. 129 i n.

²² Tekst i komentarz w języku polskim przytacza J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

²³ Dz.U. UE C.07.303.1 z 14 grudnia 2007 r.

²⁴ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza Państwo w służbie obywateli*, (red.) R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 1.

czynność władcza, nakładająca na jego adresata konkretny obowiązek, niesie ze sobą takie rezultaty. Zasada niezbędności wezwań sprzyjać może samoograniczeniu przez organy działań stanowiących oczywiste obciążenie dla obywatela.

Zasada nieuciążliwości wezwań

W ramach już podejmowanych wezwań organ winien kierować się zasadą ich nieuciążliwości. Zastosowanie się do wezwania organu jest obowiązkiem objętego nim podmiotu. Organ winien jednak dołożyć starań, by zadośćuczynienie temu obowiązkowi nie niosło ze sobą więcej niedogodności niż jest to konieczne. W pierwszej kolejności granice samego obowiązku którego dotyczy wezwanie ustalone muszą być w sposób odpowiadający zasadzie niezbędności wezwań. Tym samym organ zobowiązuje wezwanego tylko do wykonania czynności koniecznych dla osiągnięcia celu stanowiącego powód wezwania. Jakiegokolwiek rozszerzanie tego obowiązku ponad niezbędny zakres uznać należy za nieprawidłowe. Jednocześnie sposób realizacji nałożonego obowiązku ustalony winien być w sposób możliwie najmniej absorbujący wezwanego. Za kluczową uznać należy bowiem realizację celu wezwania. Jeśli efekt ten osiągnięty może być w różny sposób, preferowany winien być ten, który w najmniejszym stopniu angażuje wezwanego lub wiąże się z najmniejszym nakładem pracy lub czasu po jego stronie. Można zatem wymóg nieuciążliwości wezwań powiązać z zasadą proporcjonalności działań administracji publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.).

W tym kontekście zwrócić należy uwagę, że organ winien określić w wezwaniu w sposób precyzyjny zakres i treść nałożonego obowiązku tak, by umożliwić wezwanemu nie tylko prawidłowe wykonanie nałożonego obowiązku, ale ewentualne przygotowanie się do realizacji celu wezwania np. złożenia zeznań²⁵. Treść wezwania nie może być sformułowana w sposób ogólnikowy. Organ zobligowany jest jasno wskazać zakres czynności objętych wezwaniem oraz dopuszczalną formę ich realizacji. Ustawodawca przewidział bowiem, że obowiązki będące przedmiotem wezwania w zależności od ich charakteru mogą być realizowane osobiście lub przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego. Wskazanie na dopuszczalny sposób realizacji wynikającego z wezwania obowiązku, stanowi jego istotny element. Jako niezbędne minimum traktować należy zaś zawarcie w wezwaniu informacji o konieczności osobistego udziału wezwanego, jeśli takie są intencje organu. Organ winien przy tym uwzględnić zasadę jak najmniejszej uciążliwości wezwania,

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 grudnia 2015 r., sygn. I OSK 591/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29 czerwca 2005 r., sygn. II SA/Po 1549/03, a także A. Gołęba, *Komentarz do art. 54 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, Lex.

tj. przede wszystkim odstąpić od obowiązku osobistego stawiennictwa osoby wezwanej, gdy charakter podejmowanych czynności tego nie wymaga.

Drugim obszarem realizacji zasady nieuciążliwości wezwania jest czas realizacji obowiązku. Oczywistym wydaje się postulat, by był on wyznaczony, jeśli jest to możliwe, z wyprzedzeniem umożliwiającym wezwanemu przygotowanie się do planowanych czynności²⁶. Dopuszczalne w niektórych sytuacjach wydaje się także ewentualne konsultowanie terminu z osobą, do której kierowane jest wezwanie, szczególnie jeśli realizacja wymaganego obowiązku związana może być z istotnymi komplikacjami.

Zasadę jak najmniejszej uciążliwości wezwań petryfikują także wynikające z art. 51 § 1 i 2 k.p.a. terytorialne ograniczenia dotyczące możliwości nakładania na wezwanego obowiązku osobistego stawiennictwa. Organ może zatem wzywać do osobistego stawiennictwa tylko w obrębie gminy lub miasta, w którym wezwany zamieszkuje albo przebywa lub gminy albo miasta sąsiedniego. Faktycznie promień, w jakim organ zobowiązać może wezwanego do stawiennictwa, ogranicza się zatem do dwóch jednostek podstawowego podziału terytorialnego kraju (gmin). Pewne trudności interpretacyjne powoduje alternatywne użycie terminów: w sąsiedniej gminie albo mieście, a właściwie precyzyjne ustalenie, jak rozumieć należy sformułowanie sąsiednie miasto. W doktrynie silnie zaznaczył się jednak pogląd, zgodnie z którym sąsiednimi miastami są zarówno miasta graniczące ze sobą, jak i miasta pozostające ze sobą w sąsiedztwie²⁷. Jednocześnie zaznaczyć należy, że wątpliwości interpretacyjne w zakresie stosowania przepisu art. 51 § 2 k.p.a. rozstrzygać należy na korzyść wezwanego, zgodnie z celem regulacji.

Trudności interpretacyjnych dostarcza również użyte przez ustawodawcę sformułowanie „w obrębie gminy lub miasta, w którym zamieszkuje albo przebywa”. Dotyczy bowiem dwóch alternatywnych miejsc, które zlokalizowane mogą być nawet w dużej odległości od siebie. Miejsce zamieszkania rozumieć należy w sposób wynikający z brzmienia przepisów Kodeksu cywilnego (Księga I, Tytuł II – Osoby, Dział I – Osoby fizyczne, Rozdział II – Miejsce zamieszkania), z kolei miejsce przebywania osoby wezwanej definiować należy funkcjonalnie, jeśli jest ono odmienne od jej miejsca zamieszkania. Zaznaczyć należy jednak, że to organ dokonuje przy tym wyboru jednego z tych miejsc

²⁶ Jak wskazuje J. Borowski, „zwrócić należy uwagę na obowiązek zachowania zasady jawności wobec osób wzywanych przez dokładne określenie celu wezwania. Osoba wzywana do udziału w sprawie lub w czynności postępowania powinna mieć możliwość przygotowania się przez np. zebranie i uporządkowanie dokumentów czy udzielenie pełnomocnictwa”. J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 316.

²⁷ R. Hauser, *Wezwania w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, (red.) S. Kiewlicz, A. Łopatka, A. Wróbel, Warszawa 1999, s. 329

jako punktu odniesienia dla miejsca wezwania²⁸. Równocześnie podkreślić należy, że miejsce zamieszkania wezwanego winno stanowić podstawowy punkt odniesienia w ramach stosowania wynikającej z art. 51 § 1 i 2 k.p.a. reguły ograniczania terytorialnego zasięgu wezwań. Poza okolicznością, iż ma ono charakter o wiele bardziej trwały, stabilny od miejsca przebywania, to równocześnie zostało ono przez prawodawcę wymienione w pierwszej kolejności, co nie może pozostać bez wpływu na wykładnię całego przepisu. Miejsce przebywania z całą pewnością odgrywać winno większą rolę w odniesieniu do osób nieposiadających miejsca zamieszkania lub w sytuacji, gdy okres nawet czasowego przebywania w określonym miejscu ma charakter względnie trwały. Miejsce przebywania nie może być zaś traktowane jako punkt odniesienia – w przypadku stosowania normy wynikającej z art. 52 k.p.a. – gdy ma ono charakter okazjonalny lub krótkotrwały. Zaznaczenia wymaga przy tym, że organ może wzywać do stawiennictwa w swojej siedzibie jak i innym planowanym miejscu przeprowadzenia czynności procesowych. Miejsce to musi być jednak w sposób wyraźny wskazane i odpowiadać wymogom w zakresie lokalizacji wynikającym z komentowanego przepisu.

Innym ze stworzonych przez prawodawcę rozwiązań, jakie łagodzić ma potencjalną uciążliwość obowiązków wynikających z wezwań, jest wynikająca z art. 52 k.p.a. możliwość zlecenia czynności procesowych objętych wezwaniem innemu organowi zlokalizowanemu w dogodniejszym dla wezwanego miejscu – gdy do wezwanego zastosowanie mają ograniczenia wynikające z art. 51 § 1 i 2 k.p.a. Przewidziana w art. 52 k.p.a. instytucja tzw. pomocy prawnej traktowana może być jako instrument wspomagający realizację zasady nieuciążliwości wezwań. Gdy warunki przewidziane art. 51 § 1 i 2 nie mogą być spełniane, czynność procesowa z udziałem wezwanego przeprowadzona może być przez inny organ, którego lokalizacja nie koliduje z ograniczeniami wynikającymi z art. 51 § 1 i § 2 k.p.a.²⁹. Pamiętać należy jednak, że zastosowanie instytucji pomocy prawnej stanowi odstępstwo od zasady bezpośredniości postępowania dowodowego³⁰. Działania procesowe dokonywane powinny być co do zasady przez organ wydający decyzję administracyjną. To ten organ zobowiązany jest do wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy i wydania decyzji. Skorzysanie z instytucji pomocy prawnej prowadzi zaś do sytuacji, w której organ prowadzący postępowanie nie styka się bezpośrednio ze źródłem dowodowym, lecz ceduje pewne czynności na inny organ. Zasada nieuciążliwości wezwań stanowi jednak w tym przypadku wartość, której prawodawca przypisał wyż-

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2016 r., sygn. VIII SA/Wa 7/16.

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 14 lutego 2019 r., sygn. II SA/Op 461/18.

³⁰ Na zakaz wykładni rozszerzającej wyjątków jako jedna z podstawowych zasad wykładni wskazuje L. Morawski. Patrz L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 193.

sze znaczenia niż zasada bezpośredniości postępowania dowodowego. Zaznaczyć należy jednak, że organ ma równocześnie możliwość korzystania z instrumentów pozwalających uniknąć konieczności stosowania art. 52 k.p.a. takich, jak umożliwienie wezwanemu działania przez pełnomocnika, lub umożliwienie wypowiedzi na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, a także przeprowadzenia czynności w miejscu zamieszkania wezwanego. Przepis art. 14 §2 k.p.a. (choć jest to kwestia budząca poważne wątpliwości) dawać może także możliwość nawiązania zdalnego kontaktu z osobą wezwaną, jednak pod warunkiem, że nie stoi to w sprzeczności z interesem postępowania.

Odnosząc się do zakresu czynności, jakie zlecone mogą być w ramach pomocy prawnej, należy wskazać, że katalog sformułowany w art. 52 k.p.a. ma charakter otwarty. Ustawodawca wymienia dwie przykładowe czynności procesowe, tj. złożenie wyjaśnień lub zeznań. Nie wyczerpuje to jednak zakresu czynności, które mogą być w tym trybie przeprowadzone, bowiem w dalszej części przepisu wskazano, iż obejmuje on także inne czynności związane z toczącym się postępowaniem. Tym samym w ramach pomocy prawnej wykonana może być właściwie każda czynność obejmująca udział osoby wezwanej, jeśli tylko jej przeprowadzenie znajduje racjonalne uzasadnienie i dokonane jest w toku prowadzonego postępowania administracyjnego. Wskazać należy tutaj m.in. na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 11 maja 2010 roku³¹, zgodnie z którym dopuszczalne w wyjątkowych sytuacjach jest zapoznanie w trybie art. 52 k.p.a. strony postępowania z aktami sprawy³². Jednocześnie tenże sąd wskazuje, że „procedura przewidziana w art. 52 k.p.a. nie może mieć zastosowania do czynności zapoznania – zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. – pełnomocnika strony, prowadzącego kancelarię prawną w innej miejscowości, z całością zebranego materiału dowodowego przed podjęciem decyzji”³³.

Reguła, a właściwie wynikające z art. 51 § 1 i 2 k.p.a. ograniczenia, nie mają jednak charakteru absolutnego. Ustala ona pewne generalne ograniczenie mające zmniejszać dolegliwość wezwań, gdy jest to możliwe i nie stoi w sprzeczności z dobrem postępowania. Zgodnie z brzmieniem art. 53 k.p.a., przepisów art. 51 i 52 nie stosuje się w przypadkach, w których charakter sprawy lub czynności wymaga dokonania czynności przed organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie. Wyłączenie to traktowane powinno być jednak w kategoriach wyjątku, szczególnie, że stanowi ono istotne odstępstwo od zasady jak najmniejszej uciążliwości wezwań.

³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 maja 2010 r., sygn. I OSK 693/10.

³² Podobnie Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 14 lutego 2008 r., sygn. II OSK 20/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 13 września 2012 r., sygn. III SA/Wr 234/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Warszawa z 28 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Wa 769/10.

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 czerwca 1997 r., sygn. I SA/Ld 302/96.

Przesłanki stosowania wezwania w trybie art. 53 k.p.a. podzielić należy na te o charakterze podmiotowym i przedmiotowym. Odnosząc się do pierwszej kategorii, wskazać należy, że organ może stosować szczególnie tryb wezwania wobec podmiotów, które objęte są ograniczeniami wynikającymi z art. 51 § 1 i § 2 k.p.a., tj. mających miejsce zamieszkania poza miastem lub gminą, gdzie zlokalizowany jest organ oraz gminami i miastami sąsiednimi. Przesłanki natury przedmiotowej dotyczą zaś konieczności stwierdzenia, że charakter sprawy lub czynności wymaga dokonania danej czynności bezpośrednio przed organem prowadzącym postępowanie. Zostały one zatem sformułowane w sposób niedookreślony, pozwalający na uznaniowe stosowanie tej instytucji. To organowi prowadzącemu postępowanie pozostawiono ocenę, czy interes postępowania wymaga zastosowania tej szczególnej formy wezwania i zobligowania wezwanego do stawienia niezależnie od lokalizacji miejsca jego zamieszkania lub pobytu. W tym zakresie organ winien oczywiście ważyć z jednej strony wartości wynikające z zasady nieuciążliwości wezwań, z drugiej zaś zasady prawdy obiektywnej oraz konieczności wyczerpującego zbadania istotnych okoliczności sprawy. Nie może być przy tym wątpliwości, iż obowiązek wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy ma charakter priorytetowy i nadrzędny.

Instrumentem sprzyjającym realizacji zasady nieuciążliwości wezwań, który może być w niektórych przypadkach stosowany alternatywnie wobec art. 53 k.p.a. i przewidzianej nim możliwości zobowiązania wezwanego do stawienia się przed organem, jest oparta o art. 50 § 3 możliwość prowadzenia czynności procesowych w miejscu pobytu osoby wezwanej. Jest to możliwe w przypadkach, w których osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby, kalectwa lub innej niedającej się pokonać przeszkody, ale okoliczności, w jakich się znajduje, pozwalają na przeprowadzenie czynności procesowych. Choć zastosowanie wskazanego wyżej trybu w istotny sposób łagodzić może ewentualną dolegliwość wezwania, to podkreślić należy, że ewentualność ta traktowana winna być jako wyjątek. Przepis art. 50 § 3 k.p.a. nie może być zatem interpretowany w sposób rozszerzający. Przeciwnie, przyjąć należy założenie, iż dokonywanie czynności procesowych w miejscu pobytu osoby wezwanej jest dopuszczalne, gdy nie ma alternatywy dla jej osobistego uczestnictwa w czynności procesowej, a ta jest niezbędna dla toku postępowania, jej odłożenie w czasie nie jest możliwe, a stan osoby wezwanej uniemożliwi lub znacznie utrudni jej samodzielne stawienie się przed organem. Dodatkowo na sam udział w prowadzonych czynnościach procesowych musi pozwalać stan w jakim znajduje się osoba wezwana. Nie zaistnienie którejkolwiek z wymienionych wcześniej przesłanek wykluczać winno stosowanie art. 50 § 3. Zaznaczenia wymaga jednak, że mają one co do zasady charakter ogólny i rozstrzygnięcie wątpliwości co do potrzeby przeprowadzenia czynności w miejscu pobytu osoby wezwanej pozostawione jest faktycznie do uznania

organu³⁴. Podkreślenia wymaga przy tym, że kwestia oceny stanu zdrowia osoby wezwanej musi być rozpatrywana w sposób humanitarny. Zadośćuczynienie wezwaniu nie może bowiem łączyć się z koniecznością poniesienia przez osobę wezwaną ponadprzeciętnych kosztów lub doznania istotnych niedogodności. Przesłanki z art. 50 § 3 nie można utożsamiać tylko z całkowicie obiektywnym brakiem możliwości dotarcia do organu. Dotyczy ona raczej okoliczności, w których zastosowanie się do wezwania łączyło by się z koniecznością podjęcia ponadprzeciętnego wysiłku lub niosło by ryzyko niewspółmiernej do celu wezwania dolegliwości dla wezwanego.

Dokonując analizy zasady nieuciążliwości wezwań, dostrzec można wiele analogii z zasadą jak najmniejszej uciążliwości egzekucji administracyjnej wyrażoną w art. 7 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Celem obu jest swoiste „samoograniczenie” organów władzy publicznej, by dążąc do ustalonego przez prawo celu, przy zachowaniu skuteczności swoich działań, realizowały swoje uprawnienia władcze w sposób jak najmniej dolegliwy dla jednostki. Z tego powodu w kontekście nieuciążliwości wezwań aktualne mogą okazać się niektóre rozważania czynione na gruncie przepisów ustawy egzekucyjnej. Wskazać należy tu – mające bardzo uniwersalny i ogólny charakter – stanowisko Małgorzaty Król sformułowane właśnie przy okazji analizy zasady jak najmniejszej uciążliwości egzekucji. Autorka wskazuje, że „przy wyznaczaniu granic przymusu administracyjnego nie bez znaczenia jest konstytucyjna zasada proporcjonalności, nakazująca wszystkim organom władzy publicznej, by te – podejmując określone działania, a zwłaszcza w ramach których dochodzi do ograniczenia praw i wolności jednostek – zachowywały odpowiednią proporcję pomiędzy środkiem, jakim jest ograniczenie danego prawa lub wolności, a celem rozumianym jako szeroko pojęty interes publiczny. Zasada proporcjonalności w stosowaniu środków dla osiągnięcia zamierzonego celu znajduje swój wyraz również w art. 6 ust. 1 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji”³⁵.

Uwagi końcowe

Finalnie w kontekście zasad niezbędności i nieuciążliwości wezwań poruszyć należy kwestie możliwości ewentualnego zakwestionowania tego typu aktów. Wezwania jako czynności o charakterze materialno-technicznym nie

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 27 czerwca 2017 r., sygn. II SA/Bk 288/17.

³⁵ M. Król, *Szukanie złotego środka – o zasadzie stosowania egzekucji najmniej uciążliwej dla zobowiązanego*, „Przegląd Podatkowy” 2015, nr 8, s. 42–51.

podlegają odrębnemu zaskarżeniu³⁶. Tym samym nie istnieje możliwość bezpośredniego zakwestionowania wezwania, które adresat uznaje za wadliwe, w tym naruszające zasady niezbędności i nieuciążliwości wezwań³⁷. Fakt ten z całą pewnością osłabia znaczenie, a przede wszystkim skuteczność obu reguł, ponieważ brak możliwości bezpośredniej weryfikacji poprawności ich stosowania. Sygnalizowana już idea dobrej administracji – która winna być urzeczywistniana na gruncie polskiej procedury administracyjnej – prowadzić ma jednak do sytuacji, w której organy respektować będą wynikające z obu zasad ograniczenia. Wartością podstawową jaka uwzględniana musi być przez organy władzy publicznej jest praworządność. Tym samym skoro organy zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa, winny one respektować w równym stopniu normy precyzujące zakres ich władzy, jak i ograniczające swobodę korzystania z tych uprawnień. Korzystanie z środków władczego działania tylko w niezbędnym do realizacji powierzonych zadań stopniu ma być przy tym traktowane jako uniwersalna reguła w demokratycznym państwie prawa.

Wykaz literatury

- Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Brzeziecki T., Żmuda M., *Szybkość postępowania a koszty załatwienia sprawy na przykładzie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2014, nr 4.
- Dobkowski J., *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, (red.) J. Niczyporuk, WSPA, Lublin 2010.
- Dymek E., *Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania*, [w:] *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, (red.) P. Krzykowski, Olsztyn 2017.
- Goleba A., *Komentarz do art. 54 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, Lex.

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 lipca 2017 r., sygn. I SA/Gd 582/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 20 lutego 2019 r., sygn. II SA/Łd 1108/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1073/18.

³⁷ Pośrednią drogą kwestionowania wezwania, a raczej jego prawidłowości może być natomiast zażalenie od wydanego w na podstawie art. 88 k.p.a. postanowienia o ukaraniu grzywną. W takiej sytuacji niezastosowanie się do wadliwego wezwania, a następnie – wobec nałożenia grzywny w związku z nie zastosowaniem się do wezwania – złożenie zażalenia i wykazanie, iż obowiązek objęty wezwaniem nie istniał, bowiem został wadliwie ustalony może być traktowane jako pośrednia forma zakwestionowania samego wezwania. Ustawodawca wprost wskazał w art. 88 § 1, że jednym z warunków nałożenia grzywny jest prawidłowe wezwanie. Tym samym, jeśli czynność wezwania będzie wadliwa, nie ma podstaw do nałożenia grzywny na podstawie art. 88 k.p.a. Ponadto prawidłowość wezwań może być kwestionowana jako jedno z naruszeń procesowych w ramach stosowania zwykłych środków zaskarżenia w toku instancji.

- Grzymisławska-Cybulska M., *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej w prawie administracyjnym*, (red.) M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Hauser R., *Wezwania w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, (red.) S. Kiewlicz, A. Łopatka, A. Wróbel, Scholar, Warszawa 1999.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Kańska K., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, (red.) A. Łazowski, R. Ostrihansky, Zakamycze, Kraków 2005.
- Kopacz M., Krzykowski P., *Prawnoprosesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego*, Wyd. UWM, Olsztyn 2014.
- Król M., *Szukanie złotego środka – o zasadzie stosowania egzekucji najmniej uciążliwej dla zobowiązanego*, „Przegląd Podatkowy” 2015, nr 8.
- Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] *Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza Państwo w służbie obywateli*, (red.) R. Hauser, L. Nawacki, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2005.
- Majer T., *Zasada ogólna współdziałania organów*, [w:] *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, (red.) P. Krzykowski, Olsztyn 2017.
- Majer T., *Zasada zaufania do władzy publicznej*, [w:] *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, (red.) P. Krzykowski, Olsztyn 2017.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Starościk J., *Problemy współczesnej administracji*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1972.
- Sztejna P., *Zawiadomienia i wezwania w postępowaniu administracyjnym*, „Wspólnota” 2008, nr 23.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.
- Wegner J., *Komentarz do art. 50 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, Lex.

Summary

Principles of necessity and no nuisance of subpoena in the Polish administrative procedure

Key words: Subpoena, administrative procedure, necessity, nuisance.

Principles of necessity and no nuisance of subpoena in the Polish administrative procedure. The proper course of administrative proceedings depends to a large extent on the proper flow of information between a administration

authority and other participants in the proceedings. The administration authority messages can be of informative or imperious nature – ordering specific action. The second category includes subpoena. They oblige their addressee to take specific actions. They therefore constitute interference with the freedoms of the person summoned. Due to the above, the legislature provided for certain restrictions in their application, preventing administration authority from abusing its dominant position. The key are the principles of the necessity of Subpoena and the no onerous of Subpoena. They are intended to protect the addressees of the subpoena against the imposition of unnecessary obligations or onerous form of performance of obligations, if this is not necessary.

