

Tomasz Majer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-4630-685X

tomasz.majer.85@gmail.com

Głosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 lutego 2022 r., sygn. akt I SA/Ol 38/22, dotycząca odpowiedniego stosowania art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Teza: Dłużnik rzeczowy ma interes prawny w zaznajomieniu się z dokumentami, z których wynika źródło jego odpowiedzialności.

Komentowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (dalej jako WSA w Olsztynie) dotyczy niezwykle ważnego problemu, jakim jest prawo dostępu do akt w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Uprawnienie to nierozzerwalnie związane jest z prawem zapewnienia podmiotom, wobec których prowadzona jest egzekucja administracyjna, czynnego udziału w postępowaniu, a co za tym idzie – możliwości zabezpieczenia swoich interesów procesowych.

Omówienie rozważań prawnych czynionych przez sąd w głosowanym orzeczeniu wymaga w pierwszej kolejności zarysowania stanu faktycznego sprawy. Jak wywiódł w części historycznej uzasadnienia WSA w Olsztynie, naczelnik urzędu skarbowego prowadził egzekucję administracyjną do majątku dłużnika rzeczowego (spółki A) na podstawie 27 tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe zobowiązanego (spółki B) w podatku od towarów i usług. W toku egzekucji organ egzekucyjny dokonał zajęcia prawa wieczystego użytkowania gruntu oraz własności budynków stanowiących odrębną nieruchomość na gruncie. Zawiadomienie doręczono dłużnikowi osobistemu – spółce B, jak też dłużnikowi rzeczowemu – spółce A. Ta zwróciła się o umożliwienie wglądu do akt wszystkich spraw podatkowych oraz egzekucyjnych dotyczących

spółki B, w oparciu o które wystawiono tytuły wykonawcze, jak też wykonania fotokopii akt. Uzasadniając powyższe, skarżąca wskazała, że jest to niezbędne do podjęcia obrony jej interesów.

Naczelnik urzędu skarbowego odmówił spółce A przeglądania akt postępowania egzekucyjnego prowadzonego do majątku zobowiązanego – spółki B, powołując się na art. 74 § 2 i art. 123 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹ oraz art. 18 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji². Organ wskazał, że w przedmiotowej sprawie postępowanie egzekucyjne dzieli się na dwa etapy, a datą graniczną jest 13 lipca 2017 r., czyli data wystawienia tytułów wykonawczych. Jak zastrzegł dalej, na etapie postępowania egzekucyjnego przed 13 lipca 2017 r. postępowanie egzekucyjne prowadzone było do majątku zobowiązanego i spółce A nie przysługuje prawo wglądu do akt sprawy postępowań prowadzonych wobec innego podmiotu. Natomiast w odniesieniu do postępowania egzekucyjnego prowadzonego w oparciu o tytuły wykonawcze z 13 lipca spółka A posiada interes prawny w odniesieniu do wglądu do akt w zakresie czynności i spraw związanych z zajęciem nieruchomości, a także pismami tej spółki z 17 sierpnia 2017 r., tj. wnioskiem w sprawie zgłoszonych zarzutów, skargą na zajęcie nieruchomości oraz wnioskiem o zwolnienie nieruchomości z zajęcia. Powyższe rozstrzygnięcie zakwestionowała spółka A.

WSA w Olsztynie, formułując argumentację prawną, wskazał, że zasadnicze znaczenie w rozpatrywanej sprawie miało ustalenie, czy skarżąca, będąca aktualnym użytkownikiem wieczystym gruntu oraz właścicielem budynków stanowiących odrębną własność, tj. dłużnikiem rzeczowym, posiada interes prawny w zakresie dostępu do akt postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec dłużnika osobistego.

Sąd wskazał następnie, że przepisy prawa administracyjnego zawierają regulację umożliwiającą wyprowadzenie interesu prawnego skarżącej spółki do wglądu w akta postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec podmiotu, od którego dokonała ona nabycia nieruchomości obciążonej hipoteką przymusową. Równocześnie sąd zastrzegł, że skarżąca spółka nabyła nieruchomość (2008 r.) na długo przed jej zajęciem (2017 r.). Z powyższych względów, w ocenie sądu, w niniejszej sprawie strona nie mogła wskazywać, że ma interes prawny wywodzony z art. 110f § 1 u.p.e.a. Skoro bezspornie strona nabyła nieruchomość przed datą zajęcia, przepis ten nie mógł mieć do niej zastosowania. Zdaniem sądu strona, jako dłużnik rzeczowy, powinna poszukiwać ochrony przed toczącym się postępowaniem egzekucyjnym za pomocą środków wła-

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.), dalej jako k.p.a.

² Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 479 z późn. zm.), dalej jako u.p.e.a.

ściwych dla jej sytuacji prawnej. W ocenie sądu właściwymi środkami były tu środki ochrony prawnej jak dla zobowiązanego.

Sąd podkreślił następnie, że w sytuacji uznania, iż dłużnik rzeczowy ma prawo udziału w postępowaniu w charakterze zobowiązanego, przepisy u.p.e.a. ustanawiają właściwe środki ochrony prawnej, np. zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej oraz skargę na czynność egzekucyjną. Wnie-sienie tych środków i podjęcie skutecznej ochrony prawnej przez dłużnika rzeczowego wymaga jednak wiedzy dotyczącej przebiegu postępowania egzekucyjnego wobec dłużnika osobistego.

W nawiązaniu do powyższego WSA w Olsztynie wskazał, że prawo wglądu w akta sprawy stanowi istotny przejaw zasady jawności postępowania, zapewnia stronom czynny udział w postępowaniu administracyjnym, a przez to prawo do obrony. Prawo wglądu do akt sprawy stanowi konkretyzację uprawnienia przewidzianego w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Znajomość akt zapewnia realną możliwość składania wniosków dowodowych, co w konsekwencji pozwala wyjaśnić stan faktyczny sprawy, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, o której mowa w art. 7 k.p.a. Możliwość zapoznania się z materiałem zebrany w aktach sprawy jest istotnym uprawnieniem procesowym, gwarantującym stronie czynny udział w postępowaniu, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., a w efekcie podejmowanie inicjatywy dowodowej, co ma istotne znaczenie w dochodzeniu do prawdy obiektywnej, pogłębia zaufanie obywatela do władzy publicznej, stosownie do art. 8 k.p.a., stanowiąc jednocześnie wypełnienie obowiązku organu informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy, o którym mowa w art. 9 k.p.a.

Przytoczone rozważania WSA w Olsztynie uznać należy za słuszne

Oceniając zaprezentowane wcześniej stanowisko WSA w Olsztynie, należy zaznaczyć, że kluczowy w sprawie art. 73 k.p.a., regulujący kwestię dostępu do akt postępowania, stanowi jeden z instrumentów realizacji zasad ogólnych: informowania stron (art. 9 k.p.a.), czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10), a także służy ochronie równości stron postępowania, zatem również zasady pogłębiania zaufania obywatela do organów władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.). Tym samym proces stosowania i wykładni art. 73 k.p.a. w ramach postępowania egzekucyjnego musi uwzględniać nie tylko wynikającą z art. 18 u.p.e.a. zasadę odpowiedniego stosowania przepisów procedury administracyjnej, ale również brzmienie artykułów 8, 9 i 10 k.p.a. oraz wartości, jakie prawodawca zdecydował się wyeksponować w tych przepisach.

Niebagatelne znaczenie w kontekście potrzeby odwołania się do zasad ogólnych procedury administracyjnej miał również sam stan faktyczny stanowiący kanwę rozważań sądu w głosowanym wyroku. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że w ramach postępowania egzekucyjnego doszło do faktycznej konkurencji interesów dwóch podmiotów – dłużnika osobistego i rzeczowego. Tym istotniejsze było zatem odwołanie się do wartości, takich jak budowa zaufania do organu administracji publicznej i równość stron procesowych.

Odnosząc się bezpośrednio do kwestii równości stron procesowych, należy wskazać, że postępowanie administracyjne stanowi z punktu widzenia realizacji tej zasady obszar specyficzny. Może ono bowiem toczyć się przy udziale tylko jednej strony, a w przypadku większej ich liczby nie zawsze ma charakter sporny. Charakter jeszcze bardziej złożony ma postępowanie egzekucyjne, w którym obok zobowiązanego i organu egzekucyjnego występuje także wierzyciel. O ile zatem w przypadku postępowania cywilnego aspekt równości stron procesowych wysuwa się niejako na plan pierwszy (wobec przyjmowanego niejako *a priori* spornego charakteru postępowania), to w przypadku procedury administracyjnej kwestią pierwszoplanową jest ustalenie modelu relacji strony lub stron z organem administracji publicznej. Niejako na drugim planie występuje tutaj kwestia wzajemnych relacji stron. Nie umniejsza to jednak w żaden sposób wagi zasady równości stron postępowania. Sprawia tylko, że kwestia ta dotyczyć będzie jedynie części ze spraw, jakie prowadzone są w reżimie prawnym procedury administracyjnej i egzekucyjnej w administracji.

Podkreślenia wymaga, że zasada równości stron postępowania administracyjnego dostrzegana była już w okresie obowiązywania rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 1928 r.³ Choć samo rozporządzenie nie zawierało w swojej redakcji przepisów formułujących zasady ogólne, były one wywodzone z całości jego uregulowań⁴. Doktryna, chociaż nie sformułowała jednolitego katalogu zasad ogólnych, uznawała ich istnienie. Obszerne wyliczenie w tym zakresie sformułował Roman Hausner na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” – wyróżnił zasady: postępowania z urzędu, prawdy materialnej, ochrony praw podmiotowych, ustności i jawności, celowości, szybkości, prostoty, zaoszczędzenia kosztów oraz jednolitości przepisów i równości wobec prawa⁵. Wśród podstawowych wartości, jakie winny być respektowane w postępowaniu administracyjnym, wymieniana była

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. R.P. Nr 36, poz. 341 ze zm.), dalej jako r.p.a.

⁴ Więcej: J. Ronowicz, *Zasady postępowania administracyjnego w Polsce międzywojennej i w latach 1944–1960*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V, s. 149. Patrz także: Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, z. 1, s. 27; idem, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, z. 3, s. 127.

⁵ R. Hausner, *Trzy ustawy o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 8, s. 275–277, cyt. za: J. Ronowicz, op. cit., s. 149.

zatem równość wobec prawa. Jak zauważa Agnieszka Skóra, wartość ta była także konkretyzowana jako wymóg zachowania równości stron postępowania i wywodzona z postanowień r.p.a. dotyczących prawnego statusu stron postępowania⁶. Jak wskazuje autorka, R. Hauser wywodził, że użycie przez ustawodawcę terminu „strona” w liczbie pojedynczej pozwala przyjąć, że odnosi się ono do każdej ze stron⁷. Podobne konkluzje wysnuć można ze stanowiska Emanuela Iserzona, jakie zawarł w komentarzu do rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁸. Autor koncentrował się na rozróżnieniu stron i osób interesownych⁹. Odnosząc się zaś bezpośrednio do stron, nie sygnalizował różnic w zakresie ich uprawnień, przeciwnie: akcentował katalog uprawnień właściwych tylko stronom postępowania, takich jak „prawo odwołania, prawo żądania wznowienia postępowania, legitymacja czynna [prawo] do zaskarżania aktu do NTA”¹⁰. W sposób niejako dorozumiany sygnalizował zatem równość stron w zakresie znajdujących się w ich dyspozycji uprawnień, w opozycji do relacji strona – osoba interesowna. Podobnie kwestia ta postrzegana była w okresie powojennym. W opracowaniu, jakie ukazało się w „Gazecie Administracji”¹¹, poświęconemu stronom i osobom interesowanym w postępowaniu administracyjnym, także nie wskazywano na żadne przesłanki różnicowania pozycji stron postępowania administracyjnego, akcentując natomiast tożsamość przysługujących im uprawnień procesowych.

Uchwalony w 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w swoim pierwotnym brzmieniu, choć formułował szereg także nowych zasad ogólnych¹², podobnie jak r.p.a. nie odnosił się w sposób bezpośredni do zagadnienia równości stron postępowania. W tym zakresie powielał zaniechania prawodawstwa międzywojennego. Nie zmieniało to jednak faktu, że równość stron postępowania przyjmowana była jako jedna z istotniejszych wartości postępowania. Przywołać należy w tym kontekście stanowisko E. Iserzona, który silnie ak-

⁶ A. Skóra, *Uwagi na temat zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Elbigena. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2009, nr 3, s. 182.

⁷ Ibidem.

⁸ E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – okólniki*, Kraków 1937, s. 25 i nast.

⁹ „Uprawnienia przysługujące według PA osobom interesownym przysługują stronom, ale nie odwrotnie” – ibidem, s. 29.

¹⁰ Ibidem, s. 26.

¹¹ B.M., *Osoby interesowane i strony w postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 12, s. 638–646.

¹² C. Martysz, A. Matan, *Ewolucja polskiego postępowania administracyjnego w latach 1918–2008*, [w:] M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, T. Adameczyk, A. Drogoń, W. Organiściak, K. Kuźmich (red.), *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, księga II, Białystok–Katowice 2010, s. 81. Patrz także: Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego...*, s. 133.

centował kwestie równości uprawnień procesowych w postępowaniu administracyjnym. Jak zaznaczał, „podstawową zasadą instytucji udziału strony w postępowaniu jest równość stron, równość broni. Chodzi o to by strony przeciwne miały jednakową możliwość obrony swego stanowiska. Zasada równości stron (równości broni) jest uznana w teorii postępowania karnego i cywilnego jako podstawowa i w nowoczesnym procesie rozumiana sama przez się. (...) Jeżeli zgodzimy się, że w postępowaniu administracyjnym organ występuje w podwójnej roli – strony (państwowa) i organu orzekającego (na tym polega swoistość postępowania administracyjnego w porównaniu z postępowaniem sądowym), to zasada równości broni stanie się oczywiście zasadą podstawową również dla postępowania administracyjnego”¹³. Autor wywodził dalej: „Do tego momentu [wydania decyzji administracyjnej – przyp. T.M.] obie strony powinny być i są równouprawnione zgodnie przepisami naszego k.p.a.”¹⁴. Z przytoczonego poglądu, prócz bezpośrednio wyrażonego w nim postulatu zapewnienia „równości broni” między organem a stroną postępowania, wywieść można także, że kwestią bezsporną w opinii autora była zasada „równości broni” między samymi stronami postępowania. Kwestia konieczności respektowania zasady równości dostrzegana jest także w poglądach doktryny formułowanych wspólnie¹⁵. Przywołać należy stanowisko wyrażone w pracy *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych* autorstwa Przemysława Krzykowskiego i Andrzeja Brzuzego, gdzie wskazano, że obowiązek respektowania przez organy administracji publicznej zasady sprawiedliwości oraz równości wobec prawa stanowi integralną część zasady zaufania obywatela do państwa¹⁶.

W sposób bezpośredni zasada równości stron wprowadzona została do brzmienia Kodeksu postępowania administracyjnego dopiero w jego noweli z 2017 r.¹⁷ Na mocy wprowadzonych zmian modyfikacji uległa treść art. 8, w którego § 1 ustawodawca wprost wskazał, że „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”.

¹³ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 230.

¹⁴ Ibidem, s. 230 i nast.

¹⁵ Szerzej: Z. Kmiecik, *Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 10; idem, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10.

¹⁶ P. Krzykowski, A. Brzuzo, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 71.

¹⁷ Zasada równego traktowania wymieniona została w swoistej triadzie razem z wartościami, takimi jak proporcjonalność i bezstronność. Należy domniemywać, że wspólne zaakcentowanie tych wartości było celowe i wynikało z przyjęcia, iż stanowią one swego rodzaju funkcjonalną całość. Zgodnie z jedną z podstawowych zasad wykładni nie wolno interpretować przepisów w ten sposób, by pewne ich fragmenty okazały się zbędne. Szerzej: L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 122.

Zmiana ta, co wynika z powyższego wywodu, petryfikuje ustalony już system wartości charakteryzujących postępowanie administracyjne. Małgorzata Stahl jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. wskazywała, że „z zasadą ochrony zaufania (budowania zaufania do organów administracji publicznej) korespondują także: zasada równości (jeden z najistotniejszych, obok zasady proporcjonalności, elementów pojęcia sprawiedliwości), zasada pewności prawa i zasada subsydiarności”¹⁸.

Co istotne, choć wraz z wprowadzoną w 2017 r. zmianą brzmienia art. 8 k.p.a. ustawodawca bezpośrednio odniósł się do kwestii równości, to połączył on tę wartość z zakazem dyskryminacji, nie odwołując się wprost do równości uprawnień procesowych. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizacyjnej, „zgodnie z zasadą równego traktowania [podkr. T.M.] wszystkie strony znajdujące się w takiej samej sytuacji powinny być traktowane w porównywalny sposób, bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji”¹⁹. Nie oznacza to jednak, że kwestia „równości broni” i powiązana z nią równość uprawnień procesowych może być pomijana w toku analizy zasady równości stron procesowych. Wręcz przeciwnie: o ile równość w rozumieniu wymogu stosowania tych samych kryteriów oceny sytuacji prawnej stron procesowych wyrażona może być jako jedna z zasad ogólnych, to kwestia zrównoważenia pozostających w dyspozycji stron środków prawnych stanowi wypadkową wszystkich uregulowań kodeksowych dotyczących stron postępowania. Z tego też względu, nawet jeśli przyjąć, że zawarte w art. 8 k.p.a. odniesienie do równości stron procesowych dotyczy także kwestii zapewnienia im porównywalnych uprawnień procesowych, to kluczowe znaczenie będą mieć tu regulacje odnoszące się do całego toku postępowania administracyjnego umieszczone w dziale II kodeksu zatytułowanym *Postępowanie*.

Zakres dostępnych poszczególnym stronom postępowania administracyjnego uprawnień procesowych nie jest jednak tożsamy. A. Skóra wprost wskazuje, że „zasada równości stron postępowania nie jest pojmowana w sposób bezwzględny. W postępowaniach administracyjnych uruchamianych na wniosek pozycję strony uzyskuje przede wszystkim inicjator (inaczej wnioskodawca), tj. osoba, która zgłosiła wniosek o wszczęcie postępowania w danej sprawie, zaś w postępowaniu uruchamianym z urzędu – podmiot (lub podmioty), na który ma zostać nałożony obowiązek lub któremu organ cofa przyznane wcześniej uprawnienie. Na oznaczenie tego typu podmiotów można zaproponować określenie „strona główna”²⁰. Autorka wskazuje również, że niektóre rozwią-

¹⁸ M. Stahl, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 27.

¹⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, s. 13.

²⁰ A. Skóra, *Komentarz do art. 62*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. II, Olsztyn 2020, s. 38 i nast.

zania normatywne przyznają silniejszą pozycję procesową stronie głównej, jako obligatoryjnemu uczestnikowi postępowania, bez którego nie może się ono toczyć (np. art. 98, art. 105, art. 132)²¹.

Zasada równości broni poszczególnych stron procesu administracyjnego nie jest zatem w pełni realizowana. „Strona główna” postępowania administracyjnego posiada szersze spektrum uprawnień procesowych. Powyższa konstatacja nie zmienia jednak faktu, że podstawową wartością procesu administracyjnego jest równoważenie pozycji stron. Tym samym odstępstwa od tej zasady i szerszy wachlarz uprawnień procesowych „strony głównej” traktować należy jako wyjątek. Jako zasadę traktować winniśmy sygnalizowany już pogląd E. Iserzona, dotyczący „równość broni”, tak aby strony przeciwne miały jednakową możliwość obrony swego stanowiska. Co więcej, wspomniany autor słusznie postulował, aby w relacji organ – obywatel nie dochodziło do nadmiernego uprzywilejowania organu.

Zasada równego traktowania – w sposób odpowiedni – przenoszona może być na grunt postępowania egzekucyjnego w administracji. W tym kontekście przywołać należy stanowisko Piotra Pietrasza, który wskazał, że regulacje dotyczące zasad ogólnych k.p.a. są unormowaniami, które w pierwszej kolejności winny być brane pod uwagę w opartym o art. 18 u.p.e.a. procesie odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu. Regulacje te wyrażają bowiem styl pracy oraz klimat, jaki powinien panować w administracji²². P. Pietrasz zastrzegł równocześnie, że poszczególne z zasad ogólnych k.p.a. wymagają odmiennej adaptacji dla ich stosowania w procedurze egzekucyjnej²³. Odnosząc się bezpośrednio do zasady równego traktowania, autor zasignalizował, że jej adaptacja na grunt postępowania egzekucyjnego może okazać się skomplikowana. Główny problem dostrzegął w fakcie, że w postępowaniu egzekucyjnym funkcjonują inne rodzaje podmiotów, które korzystają z uprawnień stron w rozumieniu k.p.a. Zastrzegł, że nie może być mowy o równym traktowaniu, przede wszystkim gdy wierzyciel działa z pozycji organu administracyjnego²⁴.

²¹ Ibidem.

²² P. Pietrasz, *Odpowiednie stosowanie przepisów o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. III, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2020, s. 449. Podobnie: L. Klat-Wertelecka, *Zasada pogłębiania zaufania do władzy publicznej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), op. cit., s. 506 i nast. Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Krakowie wskazał, że w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się odpowiednio większość zasad ogólnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, przy czym zróżnicowany jest zakres adaptacji tych zasad w postępowaniu egzekucyjnym. Najszerze zastosowanie mają zasady: legalności (art. 6 k.p.a.), prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zaufania (art. 8 k.p.a.), udzielania informacji (art. 9 k.p.a.), przekonywania (art. 11 k.p.a.), szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) i sądowej weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej (art. 16 k.p.a.) – zob. wyrok WSA w Krakowie z 23 lutego 2018 r., sygn. akt. II SA/Kr 60/18, CBOSA.

²³ P. Pietrasz, op. cit., s. 450.

²⁴ Ibidem, s. 457.

Jako odmienną oceniał sytuację, w której wierzyciel korzysta z uprawnień procesowych strony postępowania (np. wnosi środek dowodowy lub zażalenie). W tym przypadku zasada równości stron w odniesieniu do wierzyciela i zobowiązanego winna mieć, zdaniem P. Pietrasza, zastosowanie²⁵. Z powyższego stanowiska wywieść można, stosując wnioskowanie *a maiori ad minus*, że skoro zasada równości może być w pewnych aspektach odnoszona do zobowiązanego i wierzyciela, to tym bardziej winna być stosowana wobec dwóch podmiotów odpowiadających za zobowiązanie – dłużnika osobistego i rzeczowego. Co więcej, z uwagi na faktyczną konkurencję tych podmiotów zasada równości winna mieć w tym przypadku najszersze zastosowanie.

O wiele mniej komplikacji wiąże się za to z przeniesieniem na grunt procedury egzekucyjnej zasady ogólnej informowania stron. Ta może być stosowana w zasadzie wprost w ramach procedury egzekucyjnej. Liczne wyroki sądów administracyjnych wskazują, że w ramach stosowania zasady informowania w postępowaniu egzekucyjnym eksponowane są podobne wartości jak w przypadku postępowania administracyjnego²⁶. Tym samym analogiczne są powinności organu egzekucyjnego w zakresie zapewnienia podmiotom poddanym egzekucji dostępu do informacji o toczącym się postępowaniu. Obowiązki te w ramach postępowania egzekucyjnego winny być zatem rozumiane szeroko. Jak wskazał WSA w Kielcach, przepis art. 9 k.p.a., statuujący zasadę udzielania stronom informacji faktycznej i prawnej, nakłada na organ administracji państwowej obowiązek informowania z urzędu strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Bierność organu stanowi naruszenie prawa bez względu na to, w jakiej fazie postępowania miała miejsce²⁷. Powyższe uwagi czynione na kanwie procedury administracyjnej mogą być odnoszone także do postępowania egzekucyjnego. Co więcej, zasadny wydaje się pogląd, że jedną z podstawowych dróg uzyskania przez stronę (również podmioty poddane egzekucji administracyjnej) wiedzy o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy jest dostęp do akt procesowych.

Wreszcie należy zaznaczyć, że również zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej winna być realizowana w równym stopniu w postępowaniu administracyjnym i egzekucyjnym w administracji. Zasadzie tej przypisywany jest walor ochronny względem jednostki jako podmiotu słabszego, poddanego władztwu organu administracji publicznej²⁸. Przemysław Ostojski wywiódł, że w toku postępowania egzekucyjnego zasadę

²⁵ Ibidem.

²⁶ Np. wyrok WSA w Szczecinie z 10 marca 2022 r., sygn. akt I SA/Sz 914/21; wyrok WSA w Szczecinie z 21 lipca 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 400/21; wyrok WSA we Wrocławiu z 14 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Wr 336/19; wyrok NSA z 16 listopada 2018 r., sygn. akt II FSK 3198/16.

²⁷ Wyrok WSA w Kielcach z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 201/22.

²⁸ T. Majer, *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017, s. 82.

pogłębiania zaufania obywatela do organów administracji publicznej należy utożsamiać przede wszystkim z działaniem organu egzekucyjnego zmierzającym do synchronizacji przeciwstawnych interesów wierzyciela i zobowiązanego²⁹. Jedną z podstawowych metod jej faktycznej realizacji jest respektowanie przez organ egzekucyjny przysługujących zobowiązanemu środków prawnych. Autor zastrzega przy tym, że wskazane obowiązki organu egzekucyjnego odnieść należy również do innych niż sam zobowiązany uczestników postępowania, wymieniając tytułem przykładu małżonka zobowiązanego i dłużnika zajętej wierzytelności. Tym samym należy przyjąć, że tak jak w postępowaniu regulowanym k.p.a., na gruncie egzekucji administracyjnej, zasadzie pogłębiania zaufania przypisać należy szerokie znaczenie i kreuje ona po stronie organów uniwersalny obowiązek respektowania uprawnień podmiotów poddanych ich władztwu. Wysznuć można nawet wniosek dalej idący, wskazujący że zasada zaufania łagodziec ma przewagę organu administracyjnego nad pozostałymi podmiotami uczestniczącymi w postępowaniu administracyjnym, „humanizować” przebieg postępowania egzekucyjnego³⁰. Bowiem organ działać winien w sposób, który nie będzie sprowadzał się tylko i wyłącznie do zachowania kryterium legalności, ale będzie odpowiadał także wymogom transparentności, przewidywalności, profesjonalizmu i wreszcie sprawiedliwości. Tym samym organ w imię realizacji podstawowego celu egzekucji, jakim jest jej skuteczność, nie może wyzyskiwać swojej przewagi nad innymi uczestnikami postępowania, wręcz przeciwnie – winien zapewnić zobowiązanemu i innym podmiotom biorącym udział w postępowaniu swobodę w korzystaniu z przysługujących im praw procesowych.

Przenosząc powyższe na grunt stanu faktycznego, jaki stał się przedmiotem rozważań WSA w Olsztynie, należy wskazać, że u.p.e.a. samodzielnie nie reguluje kwestii dostępu do akt postępowania. Zgodnie z brzmieniem jej art. 18 konieczne jest w takiej sytuacji odpowiednie stosowanie przepisów procedury administracyjnej, tj. art. 73 k.p.a. Ten nie będzie zatem przenoszony na grunt postępowania egzekucyjnego w administracji w sposób dosłowny, lecz wymagać będzie dostosowania³¹. Zakres i sposób dostosowania tego przepisu do realiów postępowania egzekucyjnego polegać musi na skonstruowaniu no-

²⁹ P. Ostojski, *Zaufanie do organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Umocowanie normatywne oraz treść zasady zaufania do organu egzekucyjnego*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), op. cit., s. 523.

³⁰ P. Pietrasz, op. cit., s. 456.

³¹ Pod pojęciem odpowiedniego stosowania prawa „rozumie się takie sytuacje, w których skutki określonego stanu hipotetycznego przedstawione są nie w bezpośredniej łączności z hipotezą normy prawnej, lecz zamieszczone są w dyspozycji innej normy, która też obejmuje inny stan faktyczny” – postanowienie SN z 8 lipca 1998 r., sygn. akt III CZP 17/98, OSNC 1999, Nr 1, poz. 19, cyt. za: R. Hauser, A. Skoczylas, *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o postępowaniu administracyjnym w administracji*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 105.

wej, w pewnej mierze niezależnej o literalnej treści art. 73 k.p.a. normy prawnej uwzględniającej cele, jakie realizować ma art. 73 k.p.a., jak również spójnej z całokształtem regulacji u.p.e.a.

Jak wskazuje Lech Morawski, „w sytuacjach trudnych, o złożonym kontekście systemowym lub funkcjonalnym, ustalając znaczenie językowe przepisu, należy brać pod uwagę również dyrektywy wykładni systemowej i funkcjonalnej, a więc np. inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji prawnej”³². O ile zatem, dokonując wykładni przepisu art. 73 k.p.a. w ramach postępowania administracyjnego, poprzestać możemy w zasadzie na jego wykładni językowej, to w procesie stosowania tej regulacji na gruncie procedury egzekucyjnej w sposób odpowiedni konieczne jest stosowanie bardziej złożonych działań interpretacyjnych. Nie jest możliwe odejście od dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej. Muszą być zatem brane pod uwagę zasady ogólne postępowania administracyjnego jako normy mające charakter dyrektyw interpretacyjnych. Przepisy rozdziału 2 działu I k.p.a. wyznaczają bowiem pożądane przez prawodawcę kierunki interpretacji przepisów szczególnych³³. Należy zatem dostrzec, że w sposób priorytetowy prawodawca traktuje kwestie zapewnienia stronom (a zatem podmiotom wobec których toczy się postępowanie – poddanych władzy organu) prawa do czynnego udziału w postępowaniu. Podobną wagę ustawodawca przywiązuje do kwestii budowy zaufania do organu. Wartości te, mimo odmienności celów postępowania administracyjnego i egzekucyjnego w administracji, są przy tym tożsame dla obu postępowań. Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, że dostęp do akt procesowych warunkuje możliwość oceny sytuacji procesowej, a w dalszej kolejności korzystania z przysługujących środków prawnych. Wydaje się zatem, że wykładnia art. 73 k.p.a. w związku z art. 18 u.p.e.a. winna mieć charakter szeroki.

O ile zatem generalne priorytety wykładni art. 73 k.p.a. w zw. art. 18 u.p.e.a. zdają się być jasne, to stosowanie tych przepisów *in concreto* utrudniać może fakt, że ustawodawca posługuje się w art. 73 k.p.a. pojęciem strony postępowania administracyjnego. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje zaś inną niż kodeks nomenklaturę. To także wymusza uwzględnienie szerszego kontekstu interpretacyjnego, bowiem dosłowne przeniesienie na grunt postępowania egzekucyjnego treści art. 73 k.p.a., odnoszącego się do „strony postępowania”, nie jest możliwe.

Warto zaznaczyć, że Piotr Przybysz wprost wskazuje, iż „należy odrzucić dopuszczalność stosowania w postępowaniu egzekucyjnym art. 28 k.p.a., zawierającego pojęcie strony postępowania”³⁴. Nieco mniej zdecydowane stano-

³² L. Morawski, op. cit., s. 82.

³³ P. Krzykowski, *Wprowadzenie*, [w:] P. Krzykowski (red.), op. cit., s. 14.

³⁴ P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 18 u.p.e.a.*, [w:] idem, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. dziewiąte, 2021, Lex.

wisko zajął w tej kwestii P. Pietrasz, wskazując, że w postępowaniu egzekucyjnym w administracji art. 28 k.p.a. regulujący pojęcie strony znajduje bardzo ograniczone zastosowanie³⁵. Jest to konsekwencja faktu, że u.p.e.a. stosuje odmienną siatkę pojęć dotycząca sfery podmiotowej. W postępowaniu egzekucyjnym – co do zasady – występują autonomiczne dla tej regulacji kategorie podmiotów (wierzyciel, zobowiązany, organ egzekucyjny). Ich charakter prawny, co potwierdza odrębna nomenklatura, jest jednak odmienny od strony postępowania.

W toku „odpowiedniego” stosowania art. 73 k.p.a. w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji powyższe okoliczności muszą być uwzględnione, a pojęcie „strony” dostosowane do realiów postępowania egzekucyjnego³⁶. Podkreślenia wymaga, że nie oznacza to bezpośredniego stosowania na gruncie postępowania egzekucyjnego art. 28 k.p.a. definiującego pojęcie strony. Przepis ten odgrywać będzie co najwyżej rolę pomocniczą, określając podstawowe desygnaty pojęcia „strony”, które umożliwią ustalenie podmiotu lub podmiotów, jakie na gruncie konkretnego postępowania egzekucyjnego odpowiadać będą roli procesowej „strony postępowania”. Cały czas kierunek wykładni wyznaczać będą jednak dyrektywy wynikające z celu regulacji art. 73 k.p.a., korygowane tak autonomiczną strukturą podmiotową procedury egzekucyjnej, jak również funkcją tego postępowania.

O ile zatem odpowiednie stosowanie samego art. 28 k.p.a. na gruncie procedury egzekucyjnej należy uznać za wysoce problematyczne (choć nie zupełnie wykluczone³⁷), to już pojęcie „strony postępowania” stosowane w innych przepisach k.p.a. może być adaptowane na potrzeby procedury egzekucyjnej. Jest to konieczne, by przepisy k.p.a. odnoszące się do sfer nieuregulowanych w procedurze egzekucyjnej (nie tylko zasady udostępniania akt, lecz choćby także przepisy dotyczące doręczeń oraz zażaleń³⁸) mogły być stosowane w sposób odpowiedni na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tym samym przewidziane w art. 18 u.p.e.a. odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. nie będzie możliwe, bez adaptacji na grunt procedury egzekucyjnej pojęcia „strona”. Nie oznacza to – co należy podkreślić – prostego przeniesienia tego pojęcia na grunt postępowania egzekucyjnego. Na drodze wykładni musi być ono zaadaptowane na grunt postępowania egzekucyjnego, tak by zrealizowana mogła być istota przenoszona do postępo-

³⁵ P. Pietrasz, *Odpowiednie stosowanie przepisów o stronie postępowania (art. 28–34 k.p.a.)*, [w:] D.R. Kijowski (red.), op. cit., s. 468 i nast.

³⁶ Jak zaznaczają R. Hauser i A. Skoczylas, odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w toku postępowania egzekucyjnego polega na stworzeniu normy spójnej z całym postępowaniem egzekucyjnym. Szerzej: R. Hauser, A. Skoczylas, op. cit., s. 105.

³⁷ Wyrok NSA z 7 maja 2019 r., sygn. akt II FSK 1479/17.

³⁸ Art. 141 § 1 k.p.a.: „Na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi”.

wania egzekucyjnego instytucji prawnej, a jednocześnie odpowiadała ona specyficznej dla tej procedury strukturze podmiotowej. Norma prawa, jaka stosowana będzie w przypadku konieczności odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w toku postępowania egzekucyjnego w administracji, musi być wyinterpretowana w oparciu o przepisy obu aktów – kodeksu i ustawy. Tym samym nie będzie ona w sposób dosłowny przenosić treści przepisu kodeksowego, a co za tym idzie – również pojęcia „strony”. To ulegnie transformacji i odnosić się będzie do określonej kategorii podmiotów uczestniczących w postępowaniu egzekucyjnym.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanego przypadku, należy przyjąć, że niezbędne jest stosowanie wykładni funkcjonalnej przepisów art. 73 k.p.a. stosowanego w zw. z art. 18 u.p.e.a. Skoro zatem celem regulacji art. 73 k.p.a. było zapewnienie stronie (czyli podmiotowi dysponującemu interesem prawnym w postępowaniu, którego sytuacja prawna ma być ukształtowana w sposób władczy) przez organ dostępu do akt procesowych, to tożsame funkcje pełnić winien ten przepis w ramach procedury egzekucyjnej. W jej ramach doktryna wyróżnia tzw. podmioty czynne i bierne³⁹. Do podmiotów biernych zalicza się te jednostki, wobec których prowadzi się egzekucje⁴⁰. Należy zatem przyjąć, że to podmioty bierne jako poddane władzy organu egzekucyjnego przejmować winny w pierwszej kolejności uprawnienia stron dotyczące dostępu do akt postępowania wynikające z art. 73 k.p.a. To podmioty wobec których prowadzona jest egzekucja, zobowiązane do realizacji konkretnego obowiązku, winny mieć możliwość weryfikacji poprzez dostęp do akt procesowych, tak prawidłowości wszczęcia samego postępowania egzekucyjnego jak i też wymagalności obowiązku.

Do odpowiedniego stosowania przepisów art. 73 i 74 k.p.a. w procesie egzekucyjnym odniósł się także P. Pietrasz, który – odwołując się do poglądu WSA w Krakowie⁴¹ – wskazał że, „art. 73 k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się odpowiednio, co oznacza że należy uwzględnić specyfikę tego postępowania i w szczególności ustalić, kto jest jego stroną. Stronami takiego postępowania są wierzyciel, czyli podmiot żądający wykonania obowiązku, oraz zobowiązany czyli wymieniona w ustawie osoba, która w terminie nie wykonała m.in. obowiązków o charakterze pieniężnym. (...) Postępowanie egzekucyjne zmierza bezpośrednio do zrealizowania przez zobowiązanego obowiązku nałożonego przez wierzyciela. Tylko zatem tym podmiotom można przypisać status strony. Działania innych podmiotów występujących w toku postępowania, w tym organu egzekucyjnego, mają jedynie na celu pomoc w doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egze-

³⁹ M. Masternak, *Zakres stosowania egzekucji administracyjnej*, [w:] T. Jędraszewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020, s. 37.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Wyrok WSA w Krakowie z 24 maja 2017 r., sygn. akt I SA/Kr 110/17, CBOSA.

kucji”⁴². Tym samym autor ten potwierdził, że uprawnienie dotyczące dostępu do akt postępowania oparte o art. 73 k.p.a., stosowany w związku z art. 18 u.p.e.a., dotyczy w pierwszej kolejności podmiotów, od których dochodzony jest w toku egzekucji obowiązek.

Na gruncie stanu faktycznego, jaki stał się przedmiotem rozważań WSA w Olsztynie tj. sytuacji w której organ prowadził egzekucję administracyjną do majątku dłużnika rzeczowego (spółki A) na podstawie 27 tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe zobowiązanego (spółki B), należy przyjąć, że spółce A należało przyznać maksymalnie szeroki dostęp do akt procesowych, także w zakresie, w jakim te dotyczą spółki B. Spółka A będąca dłużnikiem rzeczowym posiada interes prawny w zakresie dostępu do akt postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec dłużnika osobistego. Ewentualne wady w ustaleniu wysokości, wymagalności lub samego istnienia zobowiązania dłużnika osobistego będą przekładać się na sytuację prawną dłużnika rzeczowego. Niezapewnianie dłużnikowi rzeczowemu dostępu do akt postępowania egzekucyjnego, kiedy to prowadzone było do majątku zobowiązanego, tj. dłużnika osobistego, narusza zasadę równości broni, a zatem i równości stron procesowych. Naruszenie to nie tylko wpływa na zróżnicowanie pozycji procesowej obu podmiotów biernych postępowania egzekucyjnego (dłużnika osobistego i dłużnika rzeczowego), ale również w sposób pozbawiony podstaw dyskryminuje dłużnika rzeczowego względem organu egzekucyjnego. Dłużnik rzeczowy pozbawiony dostępu do akt procesowych dotyczących postępowania egzekucyjnego prowadzonego względem dłużnika osobistego tylko pozornie może korzystać z przysługujących mu uprawnień procesowych. Słusznie zatem WSA w Olsztynie wskazał, że spółka A jako dłużnik rzeczowy ma interes prawny w zaznajomieniu się z dokumentami, które mogą mieć wpływ na jej sytuację prawną w stosunku do nieruchomości, w szczególności dokumentów, z których wynika źródło jej odpowiedzialności tą nieruchomością, jak również okoliczności wyłączających tę odpowiedzialność, jak i ograniczających tę odpowiedzialność. Sąd zasadnie podkreślił, że skorzystanie z przewidzianych przez u.p.e.a. środków prawnych wymaga udostępnienia dłużnikowi rzeczowemu, na jego żądanie, materiałów z postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec dłużnika osobistego, umożliwiających m.in. zbadanie, czy dochodzony obowiązek istnieje. Niezależnie bowiem od zarzutów, które przysługują dłużnikowi rzeczowemu przeciwko wierzycielowi hipotecznemu, może on podnosić zarzuty przysługujące dłużnikowi osobistemu (art. 73 u.k.w.h.). Inicjatywa procesowa jest zatem po stronie dłużnika rzeczowego i nie może być ograniczona. Brak zapewnienia dłużnikowi rzeczowemu dostępu do akt egzekucyjnych dotyczących dłużnika osobistego będzie nie tylko dyskryminować tego pierwszego względem drugiego, ale generalnie prowadzić do możli-

⁴² P. Pietrasz, *Odpowiednie stosowanie przepisów o udostępnieniu akt (art. 73 i 74 k.p.a.)*, [w:] D.R. Kijowski (red.), op. cit., s. 496.

wości korzystania przez dłużnika rzeczowego z przysługujących mu praw procesowych. Tym samym naruszona zostanie również zasada „równości broni” między organem a podmiotem poddanym egzekucji. To zaś przeczyć będzie zasadzie ogólnej pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej. Finalnie należy powtórzyć, że wykładnia odpowiednio stosowanego na gruncie procedury egzekucyjnej w administracji art. 73 k.p.a. musi uwzględniać dyrektywy wykładni systemowej i funkcjonalnej, a więc np. inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji prawnej. Model odpowiedniego stosowania w postępowaniu egzekucyjnym art. 73 k.p.a. nie może abstrahować od wartości, jakie eksponowane są w katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Te, w znakomitej większości, nie są sprzeczne z celami postępowania egzekucyjnego. Co więcej, stanowią uzupełnienie swoistego katalogu zasad ogólnych u.p.e.a.⁴³ W przypadku złożonego kontekstu interpretacyjnego, jak w omawianym przypadku, zasadne jest przyjęcie interpretacji sprzyjającej poszerzeniu uprawnień podmiotów słabszych, tj. poddanych władztwu procesowemu organu. Prawo dostępu do akt procesowych warunkuje bowiem *de facto* możliwość czynnego udziału w postępowaniu. Winno być zatem traktowane jako reguła, a nie przywilej.

Tym samym należy zaaprobować rozstrzygnięcie, jak i argumentację przyjętą przez WSA w Olsztynie w wyroku z 10 lutego 2022 r. w sprawie I SA/Ol 38/22. Sąd słusznie postawił bowiem na pierwszym miejscu kwestie zapewnienia dłużnikowi rzeczowemu (spółce A) realnej możliwości czynnego udziału w postępowaniu i ochrony jego interesów procesowych. Stoi to w zgodzie z zasadami ogólnymi procesu administracyjnego i akcentowanym przez prawodawcę zakazem wyzyskiwania przez organ jako gospodarza postępowania jego przewagi procesowej, także tej wynikającej z dostępu do akt sprawy.

Wykaz literatury

- B.M., *Osoby interesowane i strony w postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 12,
Hauser R., Skoczylas A., *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o postępowaniu administracyjnym w administracji*, [w:] J. Niczy-

⁴³ M. Masternak, *Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020, s. 51. WSA w Krakowie wskazał, że w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się odpowiednio większość zasad ogólnych przewidzianych w k.p.a., przy czym zróżnicowany jest zakres adaptacji tych zasad w postępowaniu egzekucyjnym. Najszerze zastosowanie mają zasady: legalności (art. 6 k.p.a.), prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zaufania (art. 8 k.p.a.), udzielania informacji (art. 9 k.p.a.), przekonywania (art. 11 k.p.a.), szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) i sądowej weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej (art. 16 k.p.a.) – zob. wyrok WSA w Krakowie z 23 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 60/18 CBOSA.

- poruk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Hausner R., *Trzy ustawy o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 8.
- Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – okólniki*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1937.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1968.
- Janowicz Z., *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, z. 1.
- Janowicz Z., *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, z. 3.
- Klat-Wertelecka L., *Zasada pogłębiania zaufania do władzy publicznej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10.
- Kmieciak Z., *Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 10.
- Krzykowski P., Brzuzy A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Wyd. UWM, Olsztyn 2009.
- Krzykowski P., *Wprowadzenie*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
- Majer T., *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, WPiA UWM, Olsztyn 2017.
- Martysz C., Matan A., *Ewolucja polskiego postępowania administracyjnego w latach 1918–2008*, [w:] M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, T. Adamczyk, A. Drogoń, W. Organiściak, K. Kuźmicz (red.), *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, księga II, Wyd. UwB, Białystok–Katowice 2010.
- Masternak M., *Zakres stosowania egzekucji administracyjnej*, [w:] T. Jędraszewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2020.
- Masternak M., *Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2020.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK, Toruń 2010.
- Ostojski P., *Zaufanie do organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Umocowanie normatywne oraz treść zasady zaufania do organu egzekucyjnego*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Pietrasz P., *Odpowiednie stosowanie przepisów o stronie postępowania (art. 28–34 k.p.a.)*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. III, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

- Pietrasz P., *Odpowiednie stosowanie przepisów o udostępnieniu akt (art. 73 i 74 k.p.a.)*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. III, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Pietrasz P., *Odpowiednie stosowanie przepisów o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego*, [w:] D.R. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. III, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Przybyś P.M., *Komentarz do art. 18 u.p.e.a.*, [w:] idem, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. dziewiąte, 2021, Lex.
- Ronowicz J., *Zasady postępowania administracyjnego w Polsce międzywojennej i w latach 1944–1960*, „*Studia Lubuskie*” 2009, t. V.
- Skóra A., *Komentarz do art. 62*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. II, WPIA UWM, Olsztyn 2020.
- Skóra A., *Uwagi na temat zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym*, „*Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej*” 2009, nr 3.
- Stahl M., *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Summary

Gloss approving the judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn of February 10, 2022, I SA/OI 38/22 regarding the proper application of Art. 73 of the Code of Administrative Procedure in administrative enforcement proceedings

Keywords: administrative procedure, case files, equality, transparency, administrative enforcement.

The commented judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn concerns the right to access files in administrative enforcement proceedings. This right is inextricably linked to ensuring that entities against whom administrative enforcement is conducted active participation in the proceedings. This, in turn, determines their actual ability to defend themselves and use their legal means.

In the commented judgment, the Court rightly adopted a broad interpretation of Art. 73 of the Code of Administrative Procedure. He, therefore, put the right of the individual to information about the trial and his right to defence in the first place. This is consistent with the principle of citizens' trust in public administration bodies and the principle of equality of parties to proceedings.

The aim of this article was, in the first place, to reconstruct and evaluate the arguments of the court in the context of the appropriate application of Art. 73 of the Code of Administrative Procedure. Subsequently, the author tried to supplement and develop the argumentation of the Court. The author tried to demonstrate the necessity to use systemic and teleological interpretation methods in the context of the application of Art. 73 of the Code of Administrative Procedure in administrative enforcement proceedings. In this regard, the aim of the work was to present the premises that should be considered in the process of interpreting this provision.