

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **20**

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **20**

Stan prawny na 1 lipca 2022 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:
Barbara Adamiak: I, VI pkt 1 i 2, VII, IX–X, XIII, XV–XVIII, XX–XXXVII
Janusz Borkowski (aktualizacja B. Adamiak): II–V, VI pkt 3, VIII,
XI–XII, XIV, XIX, XXXVIII, XXXIX



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystługających im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-546-2
20. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
---------------------	----

Przedmowa	19
-----------------	----

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym	23
1. Uwagi wstępne	23
2. Funkcja prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym w ramach porządku prawnego	25
3. Funkcja prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym w płaszczyźnie społecznie pożądanym efektów działania	34

Rozdział II

Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego	41
1. Wyodrębnienie zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego	41
2. Zasady postępowania administracyjnego – naczelne oraz ogólne	44
3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	47
4. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego stosowane odpowiednio w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	66
5. Zasady ogólne postępowania podatkowego	68
6. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego	74

Rozdział III

Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym na tle

prawnoporównawczym	79
1. Uwagi wstępne	79
2. Odrębności prawnych regulacji postępowania administracyjnego.....	81
3. Polskie kodyfikacje postępowania administracyjnego ogólnego.....	83
4. Kodyfikacja postępowania egzekucyjnego w administracji	91
5. Ewolucja prawnej regulacji postępowania podatkowego	94

Rozdział IV

Sądownictwo administracyjne oraz postępowanie sądowoadministracyjne

w Polsce na tle prawnoporównawczym	99
1. Uwagi wstępne	99
2. Polskie sądownictwo administracyjne do 1939 r.	101
3. Sądy powszechne w kontroli administracji publicznej w II Rzeczypospolitej ...	106
4. Sądowa kontrola administracji państwowej w latach 1944–1980	107
5. Naczelny Sąd Administracyjny w kontroli administracji publicznej	110

Rozdział V

Źródła prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym

1. Kodeks postępowania administracyjnego jako źródło prawa proceduralnego dla administracji publicznej	115
2. Zakres mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego	119
3. Przesłanki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym ogólnym, w sporach o własność i w postępowaniach uproszczonych.....	121
4. Administracyjne kary pieniężne	126
5. Europejska współpraca administracyjna.....	128
6. Zakres mocy obowiązującej przepisów postępowania podatkowego.....	128
7. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	130
8. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu sądowoadministracyjnym	131

Rozdział VI

Pojęcie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje

1. Pojęcie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego	133
2. Rodzaje, tryby i stadia postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego	135
3. Pojęcie instytucji procesowych i ich rodzaje	139

Część druga

INSTYTUCJE PROCESOWE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział VII

Organ prowadzący postępowanie administracyjne	145
1. Zdolność prawna organów administracji publicznej	145
2. Kompetencja ogólna organów administracji publicznej	145
3. Kompetencja szczególna organów administracji publicznej	150
4. Rozstrzyganie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych	162
5. Instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym	173

Rozdział VIII

Strona postępowania administracyjnego	181
1. Uwagi wstępne	181
2. Pojęcie strony postępowania administracyjnego ogólnego	183
3. Pojęcie strony postępowania podatkowego	187
4. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność procesowa stron postępowania	191
5. Pełnomocnictwo procesowe	196

Rozdział IX

Podmioty na prawach strony	201
1. Uwagi wstępne	201
2. Organizacja społeczna	202
3. Prokurator	208
4. Podmioty na prawach strony powołane do obrony podstawowych wartości praw jednostki	210
5. Inne podmioty na prawach strony na podstawie ustaw materialnoprawnych	212

Rozdział X

Uczestnicy postępowania administracyjnego	215
1. Pojęcie uczestników postępowania	215
2. Rodzaje uczestników postępowania i ich uprawnienia	216

Rozdział XI

Przedmiot postępowania administracyjnego ogólnego oraz szczególnego	221
1. Pojęcie przedmiotu postępowania administracyjnego w doktrynie	221
2. Elementy pojęcia przedmiotu postępowania administracyjnego	224
3. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne	227
4. Określenie przedmiotów postępowania i procesu administracyjnego	229

Część trzecia

CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU ZWYKŁEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział XII

Czynności procesowe postępowania administracyjnego	235
1. Uwagi wstępne o czynnościach postępowania administracyjnego	235
2. Czynności procesowe wszczęcia postępowania	237
3. Czynności toku postępowania techniczno-procesowe	248
4. Środki dyscyplinujące tok czynności postępowania	265
5. Zawieszenie postępowania administracyjnego	278
6. Czynności orzecznicze w toku postępowania administracyjnego	283

Rozdział XIII

Dowody i postępowanie wyjaśniające	285
1. Dowód i przedmiot dowodu, domniemania faktyczne i prawne, uprawdopodobnienie	285
2. Pojęcie i klasyfikacja środków dowodowych	289
3. System środków dowodowych	291
4. Zasady rządzące postępowaniem dowodowym	312
5. Rozprawa	323
6. Postępowanie wyjaśniające gabinetowe	328
7. Mediacja	328
8. Postępowanie uproszczone	333

Rozdział XIV

Orzekanie w sprawie indywidualnej w postępowaniu administracyjnym	335
1. Uwagi wstępne dotyczące prawnych form orzekania	335
2. Zasady orzekania w sprawie indywidualnej	338
3. Zakres stosowania decyzji, postanowienia, ugody	340
4. Forma prawna i skutki aktu rozstrzygającego sprawę indywidualną albo kwestię procesową	344
5. Milczące załatwienie sprawy	352
6. Współdziałanie organów administracji publicznej w orzekaniu w sprawie indywidualnej	360
7. Umorzenie postępowania w sprawie indywidualnej	363
8. Rektyfikacja decyzji i postanowień	365
9. Orzekanie o kosztach postępowania, opłaty administracyjne	368

Rozdział XV

Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych	373
1. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym	373
2. Odwołanie	377
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	407
4. Zażalenie	409

Część czwarta

**CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU NADZWYCZAJNEGO POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO**

Rozdział XVI

Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej	413
--	------------

Rozdział XVII

Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych	423
1. Relacje między weryfikacją na drodze administracyjnej i weryfikacją na drodze sądowej	423
2. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania	427
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia)	449
4. Postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowych	474

Rozdział XVIII

Kontrola organu administracji publicznej wykonania przez stronę decyzji administracyjnej	481
---	------------

Część piąta

KONTROLA SĄDOWA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozdział XIX

Sąd powszechny w kontroli aktów indywidualnych administracji publicznej	489
1. Sąd administracyjny a sąd powszechny w kontroli administracji publicznej	489
2. Sąd powszechny w kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych	494
3. Sąd Najwyższy w kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych	497

Część szósta

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Rozdział XX

Prawo do sądu administracyjnego. Przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego. Sprzeciw od decyzji	503
--	------------

Rozdział XXI

Podmioty postępowania sądowoadministracyjnego	533
1. Sąd administracyjny.....	533
2. Strony postępowania sądowoadministracyjnego. Podmioty na prawach strony, uczestnicy postępowania	538
3. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym	548

Rozdział XXII

Czynności procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym.....	551
1. Uwagi wstępne	551
2. Pisma procesowe.....	553
3. Doręczenia	555
4. Posiedzenia sądowe	561
5. Terminy	566

Rozdział XXIII

Koszty postępowania	573
1. Uwagi wstępne	573
2. Koszty sądowe	574
3. Zasady ponoszenia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego	578
4. Zwolnienie od kosztów sądowych	581
5. Prawo pomocy	583

Rozdział XXIV

Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	587
1. Wszczęcie ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego	587
2. Legitymacja do złożenia skargi	588
3. Przesłanki dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego	598
4. Wymagania formalne wniesienia skargi do sądu administracyjnego	602
5. Moc skargi do sądu administracyjnego	606
6. Granice rozporządzalności prawem skargi przez skarżącego	607

7. Stadia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym	608
8. Postępowanie mediacyjne	611
9. Samokontrola organu wykonującego administrację publiczną	613
10. Postępowanie rozpoznawcze	614
11. Zawieszenie i umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego	618
12. Orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego	623
Rozdział XXV	
Środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych	643
1. Uwagi wstępne	643
2. Skarga kasacyjna	644
3. Wymagania skargi kasacyjnej	649
4. Postępowanie ze skargą kasacyjną	652
5. Zażalenia	657
Rozdział XXVI	
Obalenie prawomocnych orzeczeń	661
1. Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego	661
2. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego	667
Rozdział XXVII	
Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	671
Rozdział XXVIII	
Gwarancje skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych. Roszczenie odszkodowawcze	681
Rozdział XXIX	
Postępowanie odrębne i postępowanie pomocnicze	687
1. Postępowanie odrębne	687
2. Postępowanie pomocnicze	687
Rozdział XXX	
Postępowanie w sprawie przewlekłości rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej	691

Część siódma

ADMINISTRACYJNE POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE

Rozdział XXXI

Zagadnienia ogólne egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego	697
1. Pojęcie i cel postępowania egzekucyjnego	697
2. Stosunek administracyjnego postępowania egzekucyjnego do innych postępowań	700

Rozdział XXXII

Zakres obowiązywania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz podstawy egzekucji administracyjnej	709
1. Zakres obowiązywania ustawy	709
2. Podstawy egzekucji	713

Rozdział XXXIII

Podmioty i uczestnicy postępowania egzekucyjnego	725
1. Uwagi wstępne	725
2. Organ egzekucyjny	726
3. Wierzyciel	733
4. Zobowiązany	735
5. Osoba trzecia	738
6. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna	739
7. Uczestnicy postępowania egzekucyjnego	740

Rozdział XXXIV

Środki egzekucyjne	741
1. Uwagi wstępne	741
2. Środki egzekucyjne obowiązków pieniężnych	742
3. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	763

Rozdział XXXV

Tok postępowania egzekucyjnego	767
1. Zasady postępowania egzekucyjnego	767
2. Czynności postępowania egzekucyjnego	771
3. Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego	781
4. Czynności postępowania egzekucyjnego uproszczonego	786
5. Zbieg egzekucji	787
6. Koszty egzekucyjne	788

Rozdział XXXVI

Środki zaskarżenia i środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	793
1. Uwagi wstępne	793
2. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym	793
3. Środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	808

Rozdział XXXVII

Postępowanie zabezpieczające	811
---	------------

Część ósma**UPROSZCZONE POSTĘPOWANIE O CHARAKTERZE
ADMINISTRACYJNYM****Rozdział XXXVIII**

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń	821
1. Uwagi wstępne o regulacji prawnej	821
2. Wydawanie zaświadczeń na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	824
3. Wydawanie zaświadczeń przez organy podatkowe	827

Rozdział XXXIX

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	829
1. Uwagi wstępne	829
2. Zakres stosowania przepisów o postępowaniu skargowym	832
3. Tryb postępowania w sprawach skargowych	835

Literatura	845
-------------------------	------------

Skorowidz	855
------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360)
k.k.s.	– ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2022 r. poz. 859)
Konstytucja marcowa	– ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) – uchylona
Konstytucja kwietniowa	– ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) – uchylona
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
nowelizacja z 9.04.2015 r.	– ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
nowelizacja z 7.04.2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
nowelizacja z 11.08.2021 r.	– ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 2439 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
pr. cel.	– ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1856)

pr. konsul.	– ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne (Dz.U. z 2021 r. poz. 823 ze zm.)
pr. prok.	– ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1247)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.)
p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Ur. UE L 119, s. 1 ze sprost.)
r.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) – uchylone
r.s.w.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46)
specustawa drogowa	– ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176)
u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.l.	– ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 663 ze zm.)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)

u.p.o.l.	–	ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.)
u.p.p.	–	ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2020 r. poz. 849 ze zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528)
ustawa o IOS	–	ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1070)
ustawa o KAS	–	ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.)
ustawa o NSA z 1980 r.	–	ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.) – uchylona
ustawa o NSA z 1995 r.	–	ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – uchylona
ustawa o RMŚP	–	ustawa z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648)
ustawa o RPD	–	ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2020 r. poz. 141)
ustawa o RPO	–	ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627)
ustawy samorządowe	–	ustawy: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa
u.s.u.s.	–	ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
u.t.d.	–	ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 180 ze zm.)
u.u.i.ś.o.	–	ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029)
u.w.a.r.w.	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)
u.w.p.	–	ustawa z 11.10.2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2157)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

AUWr	–	Acta Universitatis Wratislaviensis
NP	–	Nowe Prawo
OMT	–	Organizacja, Metody, Technika w Administracji Państwowej

ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Karna
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	–	Państwo i Prawo
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SC	–	Studia Cywilistyczne
SP-E	–	Studia Prawno-Ekonomiczne

Inne

NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	–	Najwyższy Trybunał Administracyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Trzy komentarze do Kodeksu postępowania administracyjnego i jeden do Ordynacji podatkowej są powoływane w przypisach z zastosowaniem następujących skrótów nazw: E. Iserzon, J. Starościak, *K.p.a. Komentarz* – to w pełnym zapisie: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970

Z. Janowicz, *K.p.a. Komentarz* – to w pełnym zapisie: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995

B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz* – to w pełnym zapisie: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021

Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017 – to w pełnym zapisie: B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, P. Borszowski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017*, Wrocław 2017

PRZEDMOWA

Podstawowym założeniem przyjętym przez Autorów podręcznika było połączenie koncepcji teoretycznych instytucji procesowych postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego, przedstawienie kształtu prawnego nadanego im w polskim systemie prawa oraz ich stosowania wynikającego z praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych.

Połączenie to miało tworzyć materiał do studiowania instytucji procesowych, a zatem nie tyle poznania, ile nabycia umiejętności interpretacji przepisów prawa administracyjnego i ich stosowania. Prowadzone rozważania mają wykształcić umiejętności poznania i stosowania przepisów prawa w ich złożoności, która wyklucza stosowanie przepisów prawa regulujących instytucje procesowe w oderwaniu od całego systemu wartości przyjętych w prawie unijnym i Konstytucji RP.

Przedstawione koncepcje instytucji procesowych uznają propozycje zmian wynikające z uwzględnienia takich wartości jak ochrona samodzielności samorządu terytorialnego, która wymaga krytycznej oceny przez zderzenie z ochroną jednostki przed władztwem administracyjnym. Umiejętność krytycznej oceny przez studentów obowiązujących rozwiązań i propozycji ich zmian daje w przyszłości zdolność do wykładni przepisów prawa. Pozwala poznać zamierzenia ustawodawcy z punktu widzenia praw jednostki.

Założenie przedstawienia instytucji procesowych w takim ujęciu ma zarówno służyć przygotowaniu do aplikacji prawniczych, jak i być przydatne dla praktyki działania organów administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Ta koncepcja przedstawienia instytucji procesowych została zachowana również w tym wydaniu mimo śmierci Profesora Janusza Borkowskiego. Instytucje procesowe przedstawione w części opracowanej przez Profesora są w pełni zachowane w ujęciu Jego autorstwa. Przeprowadzono aktualizację będącą następstwem zmiany przepisów prawa z uwzględnieniem koncepcji wynikających z potrzeby nowego spojrzenia na wykładnię przepisów prawa.

Barbara Adamiak

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

FUNKCJE PRAWA O POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM I PRAWA O POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

1. Uwagi wstępne

Pojęcie funkcji nie jest jednoznaczne. W teorii prawa termin „**funkcja prawa**” ujmowany jest trojako¹. J. Wróblewski wyróżnia następujące ujęcia funkcji prawa:

- 1) **funkcje podstawowe**, do których zalicza funkcje prawa rozumiane jako „następstwa działania prawa rozpatrywane z punktu widzenia realizacji funkcji państwa określonych ze względu na jego stosunek do klas społecznych i społeczeństwa jako całości”;
- 2) **funkcje pochodne**, rozumiane jako podstawowe kierunki działania prawa, służące realizacji funkcji podstawowych;
- 3) **funkcje techniczne**, rozumiane jako środki, za pomocą których są realizowane funkcje podstawowe i funkcje pochodne.

Autor ten podkreśla, że przyjęty trójpodział funkcji służy teoretycznoprawnej refleksji nad prawem, „jest to typologia na wysokim szczeblu abstrakcji, która nie może zaspokajać potrzeb badawczych analizy funkcji poszczególnych instytucji prawnych, wymagającej odpowiedniej konkretyzacji”².



Na niższym szczeblu abstrakcji wyróżnia się **trzy funkcje prawa: ochronną, organizacyjną, wychowawczą**.

Funkcja ochronna polega na zagwarantowaniu przestrzegania prawa przez zastosowanie środków przymusu. Przejawia się ona również w ochronie określonych wartości przez:

¹ J. Wróblewski [w:] J. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 81 i 271.

² J. Wróblewski [w:] J. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 271.

- 1) ochronę interesów ogólnospołecznych;
- 2) ochronę interesów indywidualnych;
- 3) zapewnienie dodatkowych uprawnień „stronie słabszej” i nałożenie na określone organy obowiązku zabezpieczenia tych uprawnień.

Funkcja organizacyjna polega, w szerokim ujęciu, na „[...] tworzeniu pewnych form życia zbiorowego i określeniu ich struktury, na zarządzaniu i organizacji różnych dziedzin życia społecznego, przez co przyczynia się do zapewnienia ładu i porządku w społeczeństwie [...]. Funkcja organizacyjna polega również na zapewnieniu właściwego i sprawnego, a więc skutecznego działania różnych instytucji oraz jednostek (osób fizycznych) w zakresie wykonywanych przez nie zadań”³.

Funkcja wychowawcza „[...] polega na kształceniu pozytywnych postaw wobec prawa – i to zarówno wobec prawa traktowanego jako wartość samoistna, sama w sobie (ład społeczny, legalność, praworządność i związana z tym pewność prawa i przewidywalność wyników jego stosowania), jak i wobec poszczególnych norm prawnych, wyznaczających określone postępowanie i stanowiących wyraz preferencji i ochrony takich wartości, jak wolność, równość, godność osobista, trwałość rodziny, zdrowie i inne”⁴.

W dogmatyce prawa procesowego funkcje prawa procesowego bada się głównie na niższym szczeblu abstrakcji. Pojęcia funkcji używa się najczęściej „na oznaczenie typowych i zamierzonych – a więc odpowiadających wyznaczonemu celowi – efektów działania określonego urządzenia prawnego”⁵.

- 2  W doktrynie postępowania administracyjnego poglądy na **funkcje postępowania administracyjnego** nie są jednolite⁶. Według niektórych autorów podstawową funkcją postępowania administracyjnego jest **zapewnienie realizacji materialnego prawa administracyjnego**. Zdaniem innych podstawową funkcją postępowania administracyjnego jest **ochrona interesu indywidualnego, ochrona interesu społecznego**, przy czym zdania są zróżnicowane co do priorytetu ochrony tych interesów.

Występują też poglądy wyróżniające cztery funkcje postępowania administracyjnego:

- 1) **funkcję organizatorską**, polegającą na usprawnieniu działalności administracji publicznej;
- 2) **funkcję demokratyzacji**, przejawiającą się w zapewnieniu obywatelom udziału w załatwianiu konkretnych spraw;

³ M. Borucka-Arctowa, *Společne funkce práva formulované v doktrýnie, ústáwodáwstwie i orzecznictví* [w:] *Společne pólglády ná funkce práva*, red. M. Borucka-Arctowa, Wrocław 1982, s. 15–19.

⁴ M. Borucka-Arctowa, *Společne funkce práva...*, s. 15–19.

⁵ M. Cieślák, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 13.

⁶ Pólglády te przedstawiają K. Jandy-Jendróška, J. Jendróška, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław 1978, s. 139.

- 3) **funkcję wychowawczą;**
- 4) **funkcję zagwarantowania praworządności.**

 Reprezentowane jest również stanowisko, według którego **należy odróżnić zadania od funkcji postępowania**, bo „podstawowym zadaniem postępowania administracyjnego jest realizacja porządku prawnego, wyrażonego w przepisach administracyjnego prawa materialnego, przy wydawaniu konkretnych rozstrzygnięć organów administracyjnych”⁷, a równocześnie postępowanie to wypełnia dwie funkcje.

3

„Pierwsza z nich to **funkcja ochrony interesów**, i to zarówno indywidualnych, jak też społecznych [...]. Istotą tej funkcji postępowania administracyjnego jest więc właściwe zsynchronizowanie interesu indywidualnego z interesem społecznym, a w wyniku tego ustalenie w decyzji słusznego interesu w konkretnej sprawie administracyjnej.

Druga podstawowa funkcja postępowania administracyjnego – **zabezpieczenie jednolitego i sprawnego działania organów administracyjnych** – ma istotny wpływ na styl pracy tych organów, zgodnie z zasadą gospodarności i szybkości postępowania. Celem postępowania administracyjnego pod tym względem jest stworzenie proceduralnych gwarancji nie tylko praworządności, ale także skuteczności działania organów administracyjnych”⁸.

Zagadnienie funkcji prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym można rozważać na dwóch płaszczyznach, a mianowicie – funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym na płaszczyźnie obowiązującego porządku prawnego oraz na płaszczyźnie społecznych skutków działania⁹.

2. Funkcja prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym w ramach porządku prawnego

 Pogląd uznający „konieczność odróżnienia wielkich linii, podstawowych założeń od innych norm prawnych, mających znaczenie tylko służebne” jest od dawna podstawą wielu teorii prawnych¹⁰. Jest on również punktem wyjścia dla ustalenia stosunku norm prawa materialnego do norm prawa procesowego. W nauce bowiem

4

⁷ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania...*, s. 139.

⁸ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania...*, s. 140.

⁹ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 13 i n.

¹⁰ S. Rozmaryn, *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 r.?*, PiP 1948/1, s. 14. Zob. W. Lang, *Prawo procesowe a prawo materialne. Wzajemne relacje [w:] Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 427 i n.

istotę stosunku norm prawa materialnego do norm prawa procesowego opiera się na koncepcji klasyfikacji norm prawnych na **normy normatywne** (zwane też normami prawnymi w ścisłym znaczeniu albo substancjalnymi) i **normy konstruktywne**, czyli instrumentalne¹¹.

„Normy prawne w ścisłym znaczeniu regulują bezpośrednio stosunki życia społecznego, określają zachowanie jednostek wobec siebie i państwa, nakładają prawa i obowiązki. Normy instrumentalne regulują stosowanie tych pierwszych norm, jak również zapewniają przestrzeganie zasad, na jakich oparty jest porządek prawny. Do norm instrumentalnych należą zarówno reguły, które wprowadzają w życie normy w ścisłym znaczeniu i oznaczają zakres ich działania, np. normy, które urządzają funkcje ustawodawcze, jak i normy, które organizują środki służące do zapewnienia stosowania norm, jak normy wykonawcze i procesowe”¹².

Dodajmy jeszcze, że „[...] normy prawa procesowego mają charakter norm instrumentalnych. Służą one urzeczywistnieniu norm prawnych w ścisłym tego słowa znaczeniu”¹³, jakimi są, w zakresie nas interesującym, normy materialnego prawa administracyjnego. Z powyższego ujęcia wynika, że **normy prawa procesowego pełnią funkcję służebną wobec norm prawa materialnego**¹⁴.



Takie określenie funkcji norm prawa procesowego wydaje się kontrowersyjne.

W nauce reprezentowane jest stanowisko, według którego „[...] nasuwa się wątpliwość, czy można mówić o służebnej roli jednego działu prawa wobec drugiego. Taki stosunek zachodzi między normami różnej rangi tego samego działu prawa (przepisy wykonawcze wobec przepisów ustawy). Służebna rola prawa proceduralnego wobec prawa materialnego oznaczałaby nieuzasadnione zróżnicowanie rangi tych dwóch działów prawa i przyznanie jednemu z nich rangi wyższej. Możemy natomiast mówić o służebnej roli postępowania administracyjnego jako kompleksowej instytucji prawnej wobec bazy społecznej i gospodarczej, stanowiącej przedmiot prawa materialnego”¹⁵. Takie pojmowanie funkcji służebnych norm prawa procesowego jest oczywiście nieuzasadnione. W naszym systemie prawnym zagadnienia o charakterze zarówno materialnym, jak i procesowym są regulowane w ustawie. Pod względem rangi w systemie źródeł

¹¹ J. Jodłowski, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w dziedzinie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, PiP 1973/2, s. 11.

¹² W. Siedlecki, *Istota procesu cywilnego z punktu widzenia interesów państwa i jednostki*, PiP 1947/7–8, s. 47; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 21.

¹³ W. Siedlecki, *Istota procesu...*, s. 47.

¹⁴ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 31; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 13; J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego* [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, red. L. Bar, Wrocław 1971, s. 206.

¹⁵ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania...*, s. 137; J. Jodłowski, *O potrzebie...*, s. 11.

prawa nie można mówić o zróżnicowaniu, a więc o istnieniu między nimi stosunku nadrzędności i podporządkowania.

Zaliczenie norm prawa procesowego do norm instrumentalnych powoduje w konsekwencji przyjęcie stanowiska odnośnie do funkcji służebnej prawa procesowego w porządku prawnym, a to nasuwa pytanie – jak powinno się rozumieć funkcję służebną prawa procesowego?

 **Procesem** nazywamy prawnie uregulowany ciąg czynności procesowych zmierzających do ochrony porządku prawnego zarówno przez konkretyzację norm prawnych, jak i przez ich urzeczywistnienie, a **prawem procesowym** nazywamy całość norm prawnych regulujących zasady i przebieg tego procesu¹⁶. Prawo procesowe jest więc narzędziem albo instrumentem, za którego pomocą wprowadza się w życie normy prawa materialnego. Prawo procesowe jest zatem ściśle uzależnione od prawa materialnego.

Normy prawa procesowego ustanowione do regulowania trybu realizacji norm prawa materialnego bez istnienia tych norm byłyby zbędne, bezprzedmiotowe¹⁷. Wskazuje na to konstrukcja sankcji nieważności decyzji, która ma zastosowanie, gdy z normy prawa

materialnego wynikają braki przedmiotowe i podmiotowe do dokonania autorytatywnej konkretyzacji uprawnień (obowiązków) jednostki w trybie regulowanym prawem procesowym. Na tym założeniu zarówno w art. 156 § 1 k.p.a. i art. 247 § 1 o.p. wyznaczone są przesłanki nieważności. Prowadzenie w trybie regulowanym prawem procesowym autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego przesądza o ciężkim jej naruszeniu, które czyni decyzję nieważną, a postępowanie od chwili wszczęcia bezprzedmiotowym. Do tego stopnia naruszenia norm prawa materialnego dającego podstawę do stosowania sankcji należy: po pierwsze, gdy nie daje ona podstaw do nawiązania stosunku materialnoprawnego w formie decyzji administracyjnej; po drugie, nie daje podstaw do nawiązania stosunku przez organ administracji publicznej (który nie ma zdolności prawnej w danego rodzaju sprawach) lub wobec jednostki, która nie ma interesu (obowiązku) prawnego do wejścia w relację materialnoprawną; po trzecie, nadano stosunkowi administracyjnoprawnemu treść wbrew oczywistemu brzmieniu tej normy prawa materialnego. Obwarowanie trwałością ukształtowanego stosunku administracyjnoprawnego uzasadnia stosowania sankcji nieważności w razie ponownego dokonania autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w tożsamej przedmiotowo i podmiotowo sprawie administracyjnej. Ustawodawca musi się liczyć z potrzebą urzeczywistniania norm prawa materialnego i dlatego też musi odgórnie regulować tryb, w jakim będzie mogło nastąpić to urzeczywistnienie¹⁸. Oprócz norm

¹⁶ M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcje i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 13.

¹⁷ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 27.

¹⁸ M. Waligórski, *Polskie prawo...*, s. 8–9; J. Borkowski, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego w Polsce*, SP-E 1983/XXX, s. 39 i n.; M. Cieślak, *Polskie prawo...*, s. 27.

prawa materialnego ustawodawca tworzy więc również normy prawne innego rodzaju, które mają na celu umożliwienie urzeczywistnienia norm prawa materialnego. Mając to na uwadze, możemy mówić o **ściślej współzależności prawa materialnego i prawa procesowego**.

Prawo procesowe, służąc realizacji prawa materialnego, ma na celu stworzenie gwarancji prawidłowego uregulowania stosunku prawnego przez ustalenie podstawy faktycznej tego stosunku, bez której określenia nie można mówić o prawidłowym zastosowaniu normy prawa materialnego. Regulowane prawem procesowym postępowanie administracyjne i postępowanie podatkowe są bowiem zorganizowanym procesem stosowania prawa, które obejmuje następujące etapy:

- „1) ustalenie, jaka norma obowiązuje w znaczeniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia;
- 2) uznanie za udowodniony fakt na podstawie określonych materiałów i w oparciu o przyjętą teorię dowodów oraz ujęcie tego faktu w języku stosowanej normy;
- 3) subsumcja faktu uznanego za udowodniony pod stosowaną normę prawną;
- 4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy”¹⁹.

 Ten zorganizowany **proces stosowania prawa łączy bezpośrednio stosowanie prawa materialnego i prawa procesowego**. Norma prawa materialnego wyznacza hipotetyczny stan faktyczny danego rodzaju materialnej sprawy administracyjnej, norma prawa procesowego ustanawia zaś reguły ustalenia stanu faktycznego materialnej sprawy administracyjnej. Nieustalenie stanu faktycznego danej sprawy administracyjnej bądź wadliwe ustalenie stanu faktycznego sprawy zamyka możliwość prawną prawidłowej subsumcji, a w rezultacie wyprowadzenia zgodnych z normą prawa materialnego konsekwencji prawnych, a zatem zgodnego z normą prawa materialnego rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej. Ta ścisła współzależność prawa materialnego i prawa procesowego jest podstawą do formułowania koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej w razie stwierdzenia naruszenia norm prawa procesowego²⁰. Naruszenie norm prawa procesowego zawsze budzi wątpliwości co do prawidłowości ustalenia podstawy faktycznej decyzji, a w konsekwencji co do prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego.

Ta ścisła współzależność jest przyjęta za podstawę **regulacji weryfikacji decyzji** zarówno na drodze administracyjnej, jak i na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Naruszenie prawa procesowego, które w konsekwencji prowadzi do wadliwego ustalenia stanu faktycznego, jest podstawą do uchylenia decyzji przez organ odwoławczy (art. 138 § 2 k.p.a., art. 233 § 2 o.p.), kwalifikowane naruszenie norm prawa procesowego jest podstawą uchylenia decyzji w trybie wznowienia postępowania i przez to otwar-

¹⁹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52.

²⁰ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 43 i 108.

cia możliwości ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy (art. 145 § 1 k.p.a., art. 240 § 1 o.p.).

§ Taką też **koncepcję wadliwości decyzji** (postanowień) przyjmowało i przyjmuje 5
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Według art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. „Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie: 1) uchyła decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy”.

Z konstrukcji podstawy prawnej uchylenia decyzji przez sąd administracyjny przyjętej w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wynika ścisła współzależność w procesie stosowania norm prawa materialnego i norm prawa procesowego. Naruszenie normy prawa materialnego może być podstawą uchylenia decyzji lub postanowienia tylko wtedy, gdy naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy. Sąd administracyjny, uwzględniając skargę albo odmawiając jej uwzględnienia, musi wykazać związek lub jego brak między treścią rozstrzygnięcia a naruszeniem normy prawa materialnego. W przypadku ustalenia wystąpienia przesłanek nieważności decyzji, gdy stwierdzi brak podstaw do dokonania autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, nie tylko stosuje sankcję nieważności wobec zaskarżonej decyzji, ale też ma podstawę prawną do wyprowadzenia dalej idących następstw prawnych przez umorzenie postępowania w sprawie (art. 145 § 3 p.p.s.a.).

Inną natomiast konstrukcję przyjmuje Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w razie ustalenia naruszenia prawa procesowego. W przypadku **kwalifikowanego naruszenia prawa procesowego** będącego podstawą do wznowienia postępowania sąd uchyli decyzję, chyba że w sposób niebudzący wątpliwości ustali, iż w sprawie mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (art. 146 § 2 k.p.a., art. 245 § 1 pkt 3 lit. a o.p.).

W razie zaś innych naruszeń prawa procesowego sąd administracyjny uchyła decyzję lub postanowienie, jeżeli naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd w tym przypadku nie musi wykazać ścisłego związku między treścią rozstrzygnięcia sprawy a naruszeniem prawa procesowego. Naruszenie prawa procesowego prowadzi bowiem do powstania wątpliwości co do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego, a w konsekwencji do prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego. Dopiero prawidłowo ustalony stan faktyczny, zgodnie z przepisami prawa procesowego, pozwala na ocenę zastosowania normy prawa materialnego. Sąd administracyjny nie prowadzi pełnego postępowania dowodowego, nie może więc – w razie ujawnienia naruszenia norm prawa procesowego – stwierdzić prawidłowości ustalenia stanu faktycznego, a zatem i prawidłowości zastosowania normy prawa materialnego. Ustalenie naruszenia

prawa procesowego, które może mieć istotny wpływ na wynik sprawy, jest podstawą uchylenia przez sąd administracyjny decyzji lub postanowienia.

Ścisłą współzależność prawa materialnego i prawa procesowego należy też rozważać w aspekcie konstytucyjnych standardów. Normy materialnego prawa administracyjnego regulują relację materialnoprawną między organami administracji publicznej a jednostką, poddają jednostkę władczej ingerencji zarówno w zakresie uprawnień, jak i obowiązków. Procesowe prawo administracyjne nie tylko tworzy gwarancje prawne prawidłowego stosowania normy materialnego prawa administracyjnego w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy odpowiadającego hipotetycznemu stanowi faktycznemu, lecz także tworzy **gwarancje działania organu na drodze prawa**, stanowiąc realizację konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Władcza ingerencja w sytuację prawną jednostki może nastąpić na drodze prawa, drodze regulowanej przepisami prawa procesowego. Ustawodawca związany zasadą demokratycznego państwa prawnego musi zatem uwzględnić w systemie regulacji prawa administracyjnego procesowe prawo administracyjne.

- 6 Funkcja służebna prawa procesowego wobec prawa materialnego przejawia się ponadto w tym, że **zasady i instytucje prawa procesowego muszą być dostosowane do zasad i instytucji prawa materialnego**²¹. Na przykład przyznanie działalności organów administracji publicznej charakteru inicjatorskiego prowadzi do oparcia postępowania administracyjnego nie tylko na zasadzie skargowości, ale i na zasadzie oficjalności (art. 61 § 1 k.p.a., art. 165 § 1 o.p.), a także ukształtowania zasad postępowania dowodowego w sposób powodujący obarczenie organów administracji publicznej ciężarem dowodu (art. 7 i 77 k.p.a., w postępowaniu podatkowym – art. 122 i art. 187 § 1 o.p.).

Przyjmując jako punkt wyjścia rozważań funkcję służebną prawa procesowego, w doktrynie zwraca się jednak uwagę na twórcze znaczenie niektórych norm prawa procesowego w kształtowaniu stosunków prawnych²². Jest tak zwłaszcza wtedy, gdy prawo materialne nie reguluje pewnych kwestii czy też regulacja materialnoprawna stała się nieaktualna, przestarzała. W przypadku prawa procesowego chodzi o normy ustanawiające zasady ogólne postępowania administracyjnego. Niektóre z tych norm mają charakter przepisów normatywnych, „substancjalnych”²³. Regulują one, oprócz kwestii prawidłowości kształtowania układu stosunków jednostka – administracja, pewne elementy treści stosunku prawnego. Odnosi się to zwłaszcza do zasady ogólnej uwzględniania interesu indywidualnego (słusznego interesu obywateli) i interesu społecznego. Zasada ta nakłada na organ administracji publicznej **obowiązek uwzględnienia interesu indywidualnego**, ogranicza swobodę organów w kształtowaniu treści rozstrzygnięcia w wypadkach, gdy normy prawa materialnego wymagają poddania złożonemu procesowi

²¹ J. Jodłowski [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979, s. 13.

²² J. Jodłowski [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie...*, s. 14.

²³ J. Jodłowski [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie...*, s. 14.

wykładni, a w szczególności w razie pozostawienia organom swobody w ustaleniu następstw prawnych faktu uznanego za udowodniony, oraz gdy regulują odpowiedzialność jednostki za naruszenie obowiązków administracyjnych.

Ten aspekt materialny regulacji jest rozszerzany, a to z uwagi na brak kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego. Kodyfikacja administracyjnego prawa procesowego daje możliwość wyprowadzenia wartości ogólnych dla stosowania materialnego prawa administracyjnego, nadając im kształt zasad ogólnych. Do takiej rozbudowy warstwy materialnej zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego należą zasada ogólna załatwiania sprawy na korzyść strony (art. 7a) i zasada proporcjonalności (art. 8 § 1). Do ustanowienia *expressis verbis* tych wartości w Kodeksie postępowania administracyjnego były one wyprowadzone w drodze odpowiedniego stosowania Konstytucji RP. Znajdowało to wyraz w orzecznictwie sądowym. Przykładem jest wyznaczenie reguł stosowania nakazu rozbiórki na podstawie art. 49e pr. bud. Zastosowanie tej sankcji musi być poprzedzone przeprowadzeniem postępowania legalizacyjnego, uregulowanego w art. 49 ust. 1–2a pr. bud. Wykluczenie skutecznie przeprowadzonego postępowania legalizacyjnego daje podstawy do zastosowania nakazu rozbiórki.



Negatywne dla stron rozstrzygnięcie może być wynikiem zarówno wadliwej wykładni przepisów prawa materialnego, jak i ciężkiego kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa materialnego. Dla strony ma istotne znaczenie, jakiego stopnia naruszenia prawa materialnego dopuścił się organ administracji publicznej, rozpoznając i rozstrzygając sprawę. W Kodeksie postępowania administracyjnego zawarto regulację materialnoprawną, która daje podstawy do wyprowadzenia ciężaru naruszenia przepisów prawa materialnego. Taki charakter materialnoprawny ma regulacja art. 156 § 1 i 2 k.p.a. (art. 247 § 1–3 o.p.), normując wady stosunku materialnoprawnego, a zatem będąc podstawą zastosowania sankcji nieważności nawiązanego stosunku materialnoprawnego. Taki materialnoprawny charakter mają regulacje zawarte w art. 154, 155 i 161 k.p.a. oraz w art. 253, 253a, 253b, 254 i 255 o.p. Przepisy te wyznaczają bowiem przesłanki materialnoprawne zmiany stosunku materialnoprawnego. Regulacją materialnoprawną jest też norma art. 162 k.p.a. oraz art. 258 i 259 o.p. ze względu na wyznaczenie materialnoprawnych przesłanek wygaśnięcia stosunku materialnoprawnego. Charakter materialnej regulacji prawa materialnego ma dział IVa Kodeksu postępowania administracyjnego „Administracyjne kary pieniężne”. Stanowi o tym wprost art. 1 pkt 5 k.p.a. wyodrębniając regulację w tym dziale od regulacji o charakterze procesowym zawartej w art. 1 pkt 1, 2, 3, 4 k.p.a.



Rozważając **funkcje prawa procesowego** w ramach porządku prawnego, należy zwrócić uwagę na **odmienność funkcji** prawa o postępowaniu administracyjnym od funkcji prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym. **Prawo o postępowaniu administracyjnym** jest powołane do realizacji prawa materialnego przy wydawaniu indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, pełni zatem funkcję służebną wobec

prawa materialnego. **Prawo o postępowaniu sądowoadministracyjnym** reguluje proces kontroli zgodności z prawem podjętych rozstrzygnięć administracyjnych. Nie jest ono ukierunkowane na realizację prawa materialnego, lecz na kontrolę prawidłowości realizacji prawa materialnego.

Nie można zatem mówić o służebnej funkcji tego prawa wobec prawa materialnego w takim zakresie jak prawa o postępowaniu administracyjnym. Należy natomiast podkreślić, że prawo o postępowaniu sądowoadministracyjnym tworzy zasadnicze gwarancje prawne realizacji zarówno norm prawa materialnego, jak i norm prawa procesowego przez organy administracji publicznej. Prawo o postępowaniu sądowoadministracyjnym daje jednostce gwarancję dochodzenia ochrony interesu prawnego na drodze sądowej, co stanowi podstawową wartość demokratycznego państwa prawnego.

- 8 W demokratycznym państwie prawnym prawo materialne, prawo procesowe oraz prawo o postępowaniu sądowoadministracyjnym tworzą **system prawny**, którego elementami są obie te regulacje, zajmujące w nim określone miejsce. Brak jednego z tych elementów prowadzi **do naruszenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego**.
- 9  Analizując funkcję prawa procesowego, należy też zwrócić uwagę na jego związek z prawem ustrojowym. Przyjęcie określonych koncepcji ustrojowych nie pozostawało i nie pozostaje bez wpływu na koncepcję prawa procesowego²⁴. Występuje jednak potrzeba wyznaczenia granic tego wpływu. Podstawową funkcją procesowego prawa administracyjnego jest funkcja ochronna praw jednostki wobec ingerencji w jej sytuację prawną przez organy administracji publicznej. To właśnie prawo procesowe ma zapewnić kształtowanie tej ingerencji w sytuację prawną jednostki na drodze prawnej, a zatem zagwarantować jednostce prawo do procesu. Jest to jedna z podstawowych wartości państwa prawnego. Prawo procesowe pozostaje w związku zarówno z prawem materialnym, jak i ustrojowym.

Przy rozpatrywaniu jednak związku z prawem materialnym i prawem ustrojowym należy zważyć na **zasadnicze różnice**. Prawo procesowe musi być dostosowane do prawa materialnego, którego realizacji ma służyć. Jakie zatem powiązania wyznaczyć między prawem ustrojowym a prawem procesowym?

Między prawem ustrojowym a prawem procesowym występuje jedna zasadnicza relacja, a mianowicie przyjęty model budowy systemu ustrojowego administracji publicznej. Wyposażenie go w kompetencje w materialnym prawie administracyjnym ma wpływ

²⁴ Zob. B. Adamiak, *Wpływ koncepcji ustrojowych na instytucje procesowego prawa administracyjnego* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 11 i n. Zob. też B. Adamiak, *Wpływ prawa procesowego na koncepcje ustrojowe prawa administracyjnego* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Postuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 43 i n.

na przyjęcie w prawie procesowym kompetencji tych organów do prowadzenia postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., art. 13 o.p.) i jest wynikiem rozwiązań ustrojowych.

? Nasuwa się pytanie, czy poza kompetencją ogólną prawo ustrojowe powinno wpłynąć na kształt instytucji procesowych. Na pytanie to należy odpowiedzieć przecząco. Prawo do ochrony jednostki nie może być różnicowane w zależności od tego, czy o prawach lub obowiązkach jednostki orzeka organ administracji rządowej czy organ samorządu terytorialnego. Punktem wyjścia bowiem zarówno rozwiązań ustrojowych, jak i prawa materialnego oraz prawa procesowego w demokratycznym państwie prawnym powinna być ochrona praw podmiotowych jednostki. Z. Leoński, rozważając relacje między normami materialnymi, ustrojowymi i procesowymi, podkreśla, że „W tym trójpodziale normy prawa procesowego i ustrojowego powinny spełniać funkcje pomocnicze w stosunku do norm prawa materialnego. Szczególna jest rola prawa procesowego, które ma zagwarantować realizację norm prawa materialnego i ochronę praw jednostki. Mniejsze znaczenie dla jednostki ma prawo ustrojowe. Ma ono przede wszystkim zapewnić istnienie takich struktur, które optymalnie realizują jej prawo oraz cele publiczne”²⁵.

Ze wspomnianą tezą dotyczącą roli prawa ustrojowego dla praw jednostki należy się w pełni zgodzić. **Prawo ustrojowe nie może tworzyć wartości sprzecznych z prawami jednostki i pełnymi gwarancjami ich ochrony.** Przyjmowanie innych rozwiązań prowadzi do naruszenia zasady równości wobec prawa ustanowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, według którego „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Dotyczy to także władzy ustawodawczej, która nie może wprowadzać różnych praw procesowych jednostki ze względu na określone koncepcje ustrojowe, stawiając inne wartości, np. prawo ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, przed prawem jednostki.

Regułę równych praw procesowych należy stosować przez wyłączenie przyjmowania koncepcji ją naruszających. Do takich koncepcji naruszających regułę równych praw procesowych trzeba zaliczyć dopuszczenie połączenia roli organu orzekającego i pełnomocnika strony w danym postępowaniu. Przyjęcie takiej koncepcji jest podnoszone w zakresie ukształtowania praw procesowych samorządu terytorialnego, wyposażonego w danego rodzaju sprawach w kompetencję do władczego działania przez autorytatywną konkretyzację normy prawa administracyjnego w drodze decyzji administracyjnej. Wyposażenie organu samorządu terytorialnego we właściwość do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy daje na tyle silną pozycję procesową, że nie uzasadnia przyznania w takich przypadkach jednostce samorządu terytorialnego statusu strony postępowania z pełnią praw procesowych w zakresie zaskarżalności wydanej decyzji administracyjnej.

²⁵ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 3 i 4.

Ochrona samodzielności samorządu terytorialnego przez przyznanie jednostce samorządu terytorialnego praw procesowych wywołuje wątpliwości interpretacyjne. W uchwale (7) z 16.02.2016 r., I OPS 2/15²⁶, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że „Powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie odszkodowania od powiatu za nieruchomość przejętą pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, jeżeli decyzję wydaje starosta na podstawie art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 687 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445)”. Tak ukształtowana linia orzecznictwa powinna wykluczyć wątpliwości interpretacyjne co do przyznania w takich przypadkach samorządowi terytorialnemu właściwości do rozpoznania i rozstrzygnięcia danego rodzaju spraw w drodze decyzji administracyjnej, a równocześnie przyznania statusu strony w takim postępowaniu.

W polskim systemie prawnym można wskazać na wpływ rozwiązań ustrojowych ograniczających prawo procesowe jednostki. Takim rozwiązaniem było ograniczenie prawa do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w postępowaniu odwoławczym w uchylonym art. 138 § 3 k.p.a., a w postępowaniu podatkowym w obowiązującym art. 233 § 3 o.p. oraz wyłom od zasady dwuinstancyjnego postępowania w zakresie orzekania samorządowych kolegiów odwoławczych (art. 127 § 3 k.p.a., art. 221 o.p.).

Taki kierunek zmian prawa procesowego nie może zostać oceniony pozytywnie. Dlatego też prawidłowym kierunkiem zmian w relacji między prawem ustrojowym a prawem procesowym jest powrót do jednolitych koncepcji procesowych niezależnie od właściwości do rozstrzygania sprawy przez organy administracji rządowej czy administracji samorządowej. Szczególnego rozwiązania wymaga regulacja kompetencji merytorycznej organu odwoławczego w postępowaniu podatkowym. Ma to swoje racje ze względu na rodzaj spraw i samodzielność finansową samorządu terytorialnego. Z tego powodu w art. 233 § 3 o.p. zostały ograniczone kompetencje merytoryczne samorządowego kolegium odwoławczego.

3. Funkcja prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym w płaszczyźnie społecznie pożądanых efektów działania

- 10  W doktrynie wyróżnia się trzy podstawowe funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym: ochronną, porządkującą oraz instrumentalną²⁷.

²⁶ LEX nr 1976314.

²⁷ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 15.

Funkcja ochronna przejawia się w ochronie interesu indywidualnego oraz w ochronie interesu społecznego. Szczególne znaczenie ma prawo o postępowaniu jako instrument ochrony interesu indywidualnego, administracja bowiem, zarówno dawna, jak i współczesna, obowiązana jest do ochrony z urzędu interesu publicznego i interesu społecznego. Oczywiście nie oznacza to pozbawienia prawa o postępowaniu administracyjnym znaczenia w tej mierze. Prawo to wprowadza wiele instytucji, które służą ochronie interesu społecznego, a w postępowaniu podatkowym – interesu publicznego.

11

Funkcja ochronna interesu indywidualnego przejawia się dwojako.

1. **Funkcja ochronna prawa o postępowaniu** polega na tym, że prawo reguluje sytuację prawną strony, a zatem określa jej prawa i obowiązki. Uregulowanie przez prawo o postępowaniu sytuacji prawnej strony uniezależnia ją w zakresie podejmowania obrony swoich interesów od dobrej lub złej woli organu prowadzącego postępowanie²⁸. Kodeks postępowania administracyjnego i Ordynacja podatkowa już w zasadach ogólnych określają sytuację prawną strony przez przyznanie jej prawa do czynnego udziału w postępowaniu, a następnie w przepisach szczególnych precyzują prawa i obowiązki strony w tym zakresie.

12

2. **Funkcja ochronna interesu indywidualnego** przejawia się w nałożeniu na organy administracji publicznej obowiązku uwzględnienia interesu indywidualnego z urzędu. Strona w postępowaniu administracyjnym, w związku z obowiązywaniem zasady prawdy obiektywnej, która na organ administracji publicznej, a nie na stronę, nakłada obowiązek ustalenia stanu faktycznego sprawy, ma prawo, a nie obowiązek, uczestniczenia w postępowaniu, poza wypadkami, gdy zostanie wezwana do udziału w podejmowanych czynnościach (art. 50 § 1 k.p.a.). W postępowaniu podatkowym na stronę mogą być nałożone obowiązki (art. 189 § 1 o.p.), a jej udział w czynnościach jest obwarowany karą porządkową (art. 262 § 1 o.p.) i możliwością obciążenia kosztami postępowania (art. 267 § 1 pkt 5 o.p.). Organ, niezależnie od tego, czy strona podejmie obronę swoich interesów, czy też nie, z urzędu jest obowiązany chronić interesy strony. Obowiązek ten jest ustanowiony już w zasadach ogólnych.

13

 Kodeks postępowania administracyjnego w zasadzie ogólnej uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 *in fine*) nakłada na organy administracji publicznej **obowiązek uwzględnienia interesu strony**. Obowiązek ten rozciąga się zarówno na stosowanie norm prawa materialnego, jak i norm prawa procesowego. Dokonując zatem wykładni norm prawa materialnego, organ obowiązany jest uwzględnić interes strony. Nakłada to na organ obowiązek takiej wykładni treści normy prawa materialnego, która uwzględnia nie tylko racje społeczne, ale ma również prowadzić do pozytywnego załatwienia sprawy dla jednostki. Organ nie może zatem

²⁸ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 16.

ograniczyć się wyłącznie do wykładni językowej, uwzględniając wykładnię celowościową, funkcjonalną.

Prowadząc postępowanie wyjaśniające, organ obowiązany jest dążyć do ustalenia okoliczności faktycznych nie tylko mających znaczenie prawne dla realizacji interesu społecznego, ale w równej mierze także okoliczności faktycznych mających znaczenie prawne dla realizacji interesu indywidualnego. Stanowi to podstawę do wypracowania zasady domniemania załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym na korzyść jednostki.

To wypracowane w doktrynie i orzecznictwie sądowym **domniemanie załatwienia sprawy na korzyść jednostki** znajduje umocowanie w regulacji prawnej Kodeksu postępowania administracyjnego zarówno co do wykładni norm prawa materialnego, jak i ustaleń stanu faktycznego. Taką rolę pełnią zasady ogólne. Takie znaczenie np. dla wykładni prawa materialnego ma zasada ogólna uwzględnienia interesu strony. Według tej zasady, jeżeli treść normy prawnej budzi wątpliwości, to wątpliwości te należy rozstrzygać na korzyść strony, w granicach kolizji z wartościami wynikającymi z ważnego interesu publicznego, w tym interesu państwa, bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego (art. 7a § 1 i 2 k.p.a.). Domniemanie załatwienia sprawy na korzyść strony nie może jednak naruszyć reguł równości wobec prawa, a zatem nie jest dopuszczalna wykładnia normy prawa materialnego uwzględniająca przy sprzeczności interesów interes prawny tylko jednej strony czy prowadząca do naruszenia interesu osób trzecich. Reguła domniemania na korzyść strony obejmuje też ustalenia stanu faktycznego. Niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego należy rozstrzygać na korzyść strony, ale też w granicach nienaruszenia wartości, o których była mowa wyżej (art. 81a k.p.a.). Regulacja ta ograniczona jest do spraw, w których przedmiotem jest nałożenie obowiązku albo odebranie lub ograniczenie uprawnienia. W orzecznictwie sądowym i doktrynie przyjmuje się, że dotyczy ona także spraw, w których rozstrzyga się o przyznaniu uprawnienia.

W postępowaniu podatkowym nie została ustanowiona *expressis verbis* zasada obowiązku uwzględnienia przez organy podatkowe interesu strony. Obowiązek ten należy wyprowadzić z konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz przyjętej w Ordynacji podatkowej zasady ogólnej pogłębiania zaufania do organów podatkowych. Według art. 121 § 1 o.p. „Postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych”²⁹.

Organ podatkowy przy stosowaniu norm prawa materialnego nie może rozstrzygać na niekorzyść strony wszelkich niejasności przepisów. Prowadząc postępowanie wyjaśniające, ustalając jego zakres, organ podatkowy obowiązany jest dopuścić dowody, które przemawiają za pozytywnym załatwieniem sprawy.

²⁹ B. Adamiak [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017*, s. 737 i n.

Wypracowanej w orzecznictwie sądowym zasadzie domniemania załatwiania spraw na korzyść jednostki, a zatem zasadzie wyłączającej wykładnię przepisów prawa podatkowego na podstawie reguły interpretacyjnej, w myśl której wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na rzecz interesu publicznego, nadaje moc reguły prawnej art. 2a o.p., zgodnie z którym „Niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”³⁰. Mimo podkreślonego dużego marginesu swobody organu podatkowego nie można nie przypisać tej normie prawnej charakteru reguły ogólnej, której stosowanie podlega ocenie sądu administracyjnego.

Funkcja ochronna interesu społecznego przejawia się w wielu instytucjach procesowych³¹. Zaliczamy do nich: nałożenie na organy administracji publicznej obowiązku uwzględnienia interesu społecznego (art. 7 k.p.a.), wprowadzenie instytucji udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej na prawach strony (art. 31 § 1 k.p.a.), a w postępowaniu podatkowym – dla ochrony interesu publicznego (art. 133a § 1 o.p.), ograniczenie praw jednostki ze względu na interes społeczny, np. wprowadzenie wyjątków od zakazu *reformationis in peius* (art. 139 k.p.a., art. 234 o.p.), dopuszczalność eliminowania z obrotu prawnego decyzji prawidłowych bądź dotkniętych wadą niekwalifikowaną ze względu na interes społeczny (art. 154 i 155 k.p.a.), a w postępowaniu podatkowym – ze względu na interes publiczny (art. 253 § 1, art. 253a § 1 o.p.).

 W nauce, omawiając funkcję ochronną prawa o postępowaniu, podkreśla się, że **celem postępowania administracyjnego** jest zapewnienie realizacji praw i prawnie chronionych interesów obywateli pozostających w zgodzie z interesem społecznym (interese publicznym). Z zasady interes indywidualny nie pokrywa się z interesem społecznym (interese publicznym).

Istnieją trzy możliwości w relacjach zachodzących między interesem indywidualnym a interesem społecznym (interese publicznym):

- 1) mogą się one pokrywać, identyfikować;
- 2) interes indywidualny może być społecznie obojętny;
- 3) interesy te mogą być sprzeczne, nawzajem się nie znosić³².

 W orzecznictwie sądowym przyjęto, że „W państwie prawnym nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego

³⁰ R. Mastalski [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017*, s. 27 i 28.

³¹ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 120 i n.

³² I. Wajnes, *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*, Wilno 1939, s. 17–18.

nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności³³.

- 16 W sferze **porządku prawnego funkcja ochronna przejawia się w zawarciu w prawie o postępowaniu administracyjnym systemu prewencyjnych i represyjnych gwarancji praworządności działania organów administracji publicznej**³⁴.

Do gwarancji prewencyjnych należy zaliczyć wszystkie instytucje procesowe służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej jako podstawy zastosowania odpowiedniej normy prawa materialnego, i wydaniu na podstawie tych dwóch przesłanek prawidłowej decyzji. Do instytucji procesowych pełniących funkcję gwarancji prewencyjnych należy zaliczyć np. instytucję wyłączenia (art. 24–27 k.p.a., art. 130–132 o.p.), instytucję otwartego systemu dowodów (art. 75 § 1 k.p.a., art. 180 § 1 o.p.), instytucję udostępniania akt sprawy (art. 73 § 1 k.p.a., art. 178 § 1 o.p.), instytucję uzasadnienia decyzji (art. 107 § 3 k.p.a., art. 210 § 4 o.p.).

- 17 Do **gwarancji represyjnych** należy zaliczyć całokształt instytucji procesowych, które mają na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych decyzji lub postanowień³⁵. Na system instytucji represyjnych składają się:

- 1) **weryfikacja decyzji w toku instancji**, która przez przyjęcie zasady dwuinstancyjności otwiera stronie możliwość prawną pełnej obrony interesu prawnego w razie jego naruszenia przez organ pierwszej instancji, a w konsekwencji zastosowania sankcji wzruszalności decyzji nieostatecznej (art. 138 k.p.a., art. 233 o.p.);
- 2) **weryfikacja decyzji w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego**, w których przepisy prawa procesowego wprowadzają sankcję wzruszalności decyzji (postanowienia) w razie kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa procesowego (art. 145 § 1 k.p.a., art. 240 § 1 o.p.) lub niekwalifikowanego naruszenia przepisów prawa materialnego (art. 154 i 155 k.p.a., art. 253 i 253a o.p.) oraz sankcję nieważności decyzji w razie kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa materialnego oraz kwalifikowanego, o ciężarze rażącego, naruszenia przepisów prawa procesowego (art. 156 § 1 k.p.a., art. 247 § 1 o.p.).



Rozważając funkcje prawa o postępowaniu sędowoadministracyjnym w płaszczyźnie pożądaných skutków społecznych, należy również wskazać na:

- 18 1) **funkcję ochronną interesu indywidualnego** – prawo to gwarantuje jednostce możliwość prawną ochrony interesu prawnego przez kontrolę zgodności z prawem działania, bezczynności lub przewlekłości działania organu administracji

³³ Wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994/9, poz. 181.

³⁴ S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 10 i 11.

³⁵ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 117.

- publicznej³⁶. Prawo to określa uprawnienia i obowiązki jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Szczególne znaczenie mają przepisy określające warunki dostępu do sądu administracyjnego, ochrony przed nieznaną sobie prawą, a zatem obowiązki sądu administracyjnego podjęcia czynności w celu zapewnienia jednostce prawa do sądu i możliwości prawnej udziału w postępowaniu;
- 2) **funkcję ochronną interesu społecznego** przez zapewnienie możliwości podjęcia postępowania sądowoadministracyjnego nie tylko na żądanie jednostki chroniącej własny interes prawny, lecz także na podstawie skargi prokuratora, organizacji społecznej, organu nadzoru, które to podmioty mają chronić bądź obiektywny porządek prawny, bądź interes społeczny;
- 3) to, że **funkcja ochronna porządku prawnego** może być również rozpatrywana jako element systemu gwarancji prewencyjnych i represyjnych – możliwość prawna zaskarżenia działania, bezczynności lub przewlekłości organu administracji publicznej jest istotnym elementem systemu gwarancji prewencyjnych działania zgodnego z prawem organów administracji publicznej. Prawo o postępowaniu sądowoadministracyjnym tworzy też system gwarancji represyjnych przez przyjęcie sankcji wzruszalności i sankcji nieważności stosowanej przez sąd administracyjny w razie działania organu administracji publicznej niezgodnego z przepisami prawa.

Drugą funkcją prawa o postępowaniu w płaszczyźnie społecznie pożądaných efektów działania jest **funkcja porządkująca**. Prawo o postępowaniu reguluje ciąg czynności procesowych organów administracji publicznej i innych podmiotów postępowania, podejmowanych w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem procesu. Zarówno decyzja administracyjna, jak i wyrok w postępowaniu sądowoadministracyjnym stanowią złożony rezultat czynności procesowych organu lub sądu oraz innych podmiotów postępowania. Prawo o postępowaniu, regulując ciąg czynności procesowych i wyznaczając kolejność czynności procesowych, porządkuje działalność organów rozpoznających i rozstrzygających sprawę oraz wszystkich pozostałych podmiotów postępowania. Prawo to, nakładając obowiązek podjęcia określonych czynności procesowych, wyznaczając kolejność tych czynności, ma istotne znaczenie nie tylko dla uporządkowania działalności organów administracji publicznej lub sądowych, lecz także dla zagwarantowania jednolitości działania organów orzekających – i to niezależnie od rodzaju sprawy będącej przedmiotem postępowania.

Funkcja instrumentalna prawa o postępowaniu przejawia się w tym, że kształtuje się proces tak, aby stał się on sprawnym narzędziem działania organów rozpoznających i rozstrzygających sprawę w osiągnięciu celu procesu. Prawo o postępowaniu nie tylko służy uporządkowaniu całego skomplikowanego ciągu czynności procesowych, lecz

³⁶ B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 15 i n.

także kształtuje ten ciąg czynności właśnie instrumentalnie jako celowe i skuteczne narzędzie, bo dopiero wtedy staje się możliwe osiągnięcie celu procesu.

ZASADY PODSTAWOWE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO ORAZ POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

1. Wyodrębnienie zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego

 Zasady podstawowe dla ukształtowania relacji między administracją państwową i samorządem terytorialnym a jednostką można wyprowadzić już z pierwszej kodyfikacji postępowania administracyjnego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Nie nadano wprawdzie im wyodrębnionej normatywnie regulacji, ale w treści materii procesowej zawarto takie unormowania, którym należy przypisać moc zasady ogólnej. Na przykład z art. 68 ust. 1 r.p.a. należy wyprowadzić dwie zasady – zasadę ogólną materialnoprawną uwzględnienia z urzędu interesu publicznego i interesu osób prawnych oraz zasadę procesową szybkości postępowania. Artykuł 68 ust. 3 r.p.a. ustanawiał zasadę ogólną pisemności. W art. 44 r.p.a. ustanowiono zasadę prawdy obiektywnej. Artykuł 73 r.p.a. dawał podstawy do wyprowadzenia zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznej. W procesowym prawie administracyjnym od pierwszych regulacji zawarte są zatem takie unormowania, którym należy przypisać funkcję zasad ogólnych, mimo niewyodrębnienia ich w osobnej jednostce, a także braku nazwy „zasady ogólne”. Nie stanowi zatem *novum* w regulacji co do treści, a ujęcie przez wyodrębnienie w strukturze materii ustawowej i nadanie charakteru zasady ogólnej.

23

Zasady ogólne postępowania administracyjnego **legislacyjnie** wyodrębniono w pracach nad projektem Kodeksu postępowania administracyjnego i znalazły się one w tekście pierwotnym kodeksu wraz z przepisami o zakresie jego mocy obowiązującej, a przy nowelizacji w 1980 r. zamieszczono je w osobnym rozdziale (art. 6–16). W doktrynie rozważano wcześniej potrzebę wprowadzenia nowego uregulowania postępowania administracyjnego, podejmując próbę, w nawiązaniu do postępowania sądowego, ustalenia

listy **zasad naczelných** oraz – służących ich urzeczywistnieniu – **zasad pochodnych postępowania administracyjnego**¹.

Zasady ogólne wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego były początkowo traktowane jako te, które odnoszą się do „podstaw i metod postępowania, a więc zagadnień mających znaczenie doniosłe dla całej działalności organów administracji. Są to zasady ogólne w tym sensie, że chodzi tutaj z reguły o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego”². Ten punkt widzenia był przyjmowany również i później w analizie doktrynalnej zasad ogólnych wyodrębnianych w wielu różnych aktach prawnych. Uznawano, że zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego mają „różny stopień ogólności, stanowią przeniesione na grunt prawny zalecenia prakseologiczne, określają aksjologiczne uzasadnienia itd.”³.

- 24  Przełom w pojmowaniu roli i znaczenia zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego spowodowało orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym potraktowano te zasady jako niosące w sobie treści o charakterze ogólnym, ale o **pełnej mocy normatywnej**. Trzeba przytoczyć tezę wyroku NSA z 4.06.1982 r., I SA 258/82⁴, w której przyjęto, że „**Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym art. 7 k.p.a. jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organ »do załatwienia sprawy« zgodnie z tą zasadą**”. Na szczególną rolę art. 7 k.p.a. w wykładni tych przepisów prawnych, które stanowiły o rozstrzygnięciu sprawy na zasadzie uznania administracyjnego, wskazywano w orzecznictwie sądowym, stwierdzając, że przepis ten zmienia treść uznania, które musi być wykorzystane w celu zaspokojenia interesu jednostki, gdy nie koliduje to z wartościami interesu społecznego.

-  W rozporządzeniu z 1928 r. regulującym egzekucję administracyjną znajdowały się przepisy, które uznawano za stanowiące zasady podstawowe tego postępowania. Nie były one wyodrębnione w systematyce aktu prawnego, a tylko z treści unormowań prawnych wywodzono wniosek o ich znaczeniu podstawowym dla całego postępowania egzekucyjnego – przede wszystkim co do stosowania **przymusu administracyjnego**⁵. Stan prawny zmienił się zasadniczo po kolejnej kodyfikacji przepisów o egzekucji administracyjnej, dokonanej w 1966 r. – w jej wyniku postępowanie egzekucyjne zostało powiązane odesłaniami z prze-

¹ J. Starościak [w:] E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 77–87.

² S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959/4, s. 636–637.

³ K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 44.

⁴ ONSA 1982/1, poz. 54.

⁵ Por. Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji*, Warszawa 1959, s. 13–17 i 29–31.

pisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Istotne jest zwłaszcza to odesłanie, które stanowi o odpowiednim stosowaniu przepisów kodeksu w postępowaniu egzekucyjnym w braku odrębnych regulacji ustawy z 1966 r. Z mocy tego odesłania znaczna część zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego ma zastosowanie wprost lub z koniecznymi modyfikacjami w postępowaniu egzekucyjnym.



Inaczej przebiegało wprowadzenie zasad ogólnych do **postępowania podatkowego**. **Ordynacja podatkowa z 1934 r.**⁶ zawierała skąpą regulację prawną postępowania w sprawach podatkowych. Dekret z 16.05.1946 r. o postępowaniu podatkowym⁷ stanowił swoistą kompilację przepisów wspomnianej Ordynacji podatkowej oraz wybranych przepisów postępowania administracyjnego z 1928 r., bez wyróżnienia podstawowych zasad postępowania. Dopiero w wyniku nowelizacji z 1980 r. rozciągnięto moc obowiązującą przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego na postępowanie w sprawach zobowiązań podatkowych i tym samym zaczęły w tych sprawach obowiązywać również zasady ogólne.

Ordynacja podatkowa z 1997 r. w zakresie regulacji postępowania administracyjnego w sprawach podatkowych (dział IV) była wzorowana na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i wyodrębniono w jej systematyce zasady ogólne. Treść zasad ogólnych postępowania podatkowego jest czasem tożsama, a czasem zbieżna z zasadami ogólnymi kodeksu, co zapewnia kontynuację założeń ogólnych regulacji prawnych. Zasady ogólne postępowania podatkowego mają taki sam charakter normatywny jak zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wprowadzenie w 1980 r. do systemu kontroli działania administracji sądownictwa administracyjnego jako sprawującego kontrolę zgodności z prawem decyzji administracyjnych – co było nawiązaniem do działania w latach 1922–1939 Najwyższego Trybunału Administracyjnego – wprowadziło nowy rodzaj postępowania, jakim jest **postępowanie sądowoadministracyjne**. Regulacja prawna tego postępowania wprowadzona ustawą z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁸ była bardzo szczególna pod względem konstrukcji legislacyjnej i treści unormowania, ponieważ odsyłała do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustaw odrębnych. Do kodeksu wprowadzono dział VI z przepisami normującymi zaskarżanie decyzji administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, a zasadniczą część regulacji postępowania przed sądem stanowiły stosowane odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, do których odsyłano jednym z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przy takiej regulacji prawnej nie istniały odrębne zasady postępowania sądowoadministracyjnego, bo miały zastosowanie zasady postępowania cywilnego, z modyfikacjami niezbędnymi z racji stosowania ich z zachowaniem „odpowiedniości”. Ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁹ wprowadziła nowe rozwiązanie prawne, bo w niej wprost już uregulowano część zagadnień postępowania.

⁶ Ustawa z 15.03.1934 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1936 r. Nr 14, poz. 134 ze zm.).

⁷ Dz.U. z 1963 r. Nr 11, poz. 60 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

Ponadto wymieniono wprost te przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, które mają zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Znalazły się wśród nich niektóre ze stanowiących zasady ogólne kodeksu, a poza tym nadal pozostało odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego stosowanych odpowiednio.

- 25 Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zawiera niewiele odesłań do innych aktów prawnych, w tym do Kodeksu postępowania cywilnego, realizując założenie kompletnej regulacji prawnej postępowania w sprawach sądowoadministracyjnych. W systematyce Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyodrębniono przepisy ogólne, w których ustanowiono niektóre zasady podstawowe, a ze względu na znaczące podobieństwa treści przepisów tego prawa do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego przejętych z niewielkimi zmianami można odnieść do postępowania sądowoadministracyjnego wiele zasad postępowania cywilnego wyróżnianych w doktrynie. Do tego postępowania będą miały również zastosowanie **zasady naczelnego wymiaru sprawiedliwości wspólne dla całej władzy sądowniczej**.

2. Zasady postępowania administracyjnego – naczelnne oraz ogólne

- 26 W postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organy administracji publicznej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej, jak też przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji obowiązują **zasady wywodzone z przepisów Konstytucji RP oraz z ratyfikowanej przez Polskę europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**¹⁰. Z tymi zasadami bezpośrednio łączą się swoją treścią zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej albo dopełniają je z racji przystosowania do celów i toku czynności postępowania administracyjnego. Istnieje więc pewna hierarchia zasad, którym są podporządkowane zarówno regulacja prawna postępowania administracyjnego, jak i działania organów administracji publicznej w sprawach indywidualnych rozpatrywanych i załatwianych w postępowaniu administracyjnym.

Zasadą o charakterze naczelnym, wywodzoną z przepisów **Konstytucji RP**, jest **zasada demokratycznego państwa prawnego** (art. 2), traktowana jako źródło dwóch zasad: **prawa do procesu**, w którym jednostka może bronić swojego interesu prawnego w toku prawnie uregulowanej procedury, a także **prawa do sądu**, zapewniającego niezależną i niezawisłą kontrolę działania, bezczynności oraz przewlekłego postępowania administracji publicznej.

¹⁰ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, s. 60 i n.

Zasada praworządności, wynikająca z art. 7 Konstytucji RP, stanowi o jednolitości podstaw prawnych działania całej administracji publicznej, jak również o ustaleniu rozumienia pojęcia prawa i jego źródeł.

Do zakresu i granic stosowania prawa należy odnieść **zasadę proporcjonalności** (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), służącą ograniczeniu do niezbędnych granic uciążliwości ingerencji administracyjnej w sferę praw jednostki.

Zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) nakłada obowiązek jednakowego traktowania wszystkich podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji bez tworzenia nieuzasadnionych przywilejów czy też ich dyskryminacji.

Następnie trzeba wskazać na cztery zasady konstytucyjne o bardziej szczegółowym charakterze: **prawo do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu** (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), co odnosi się również do postępowania przed organami administracji publicznej, a nie tylko do sądu administracyjnego; **prawo do ochrony dóbr osobistych** (art. 51 Konstytucji RP), które musi być przestrzegane w działaniu administracji; **prawo wnoszenia petycji, skarg i wniosków do organów władzy publicznej** (art. 63 Konstytucji RP); **zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego** (art. 78 Konstytucji RP), wywodzoną z prawa zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji¹¹.

 Z art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wywodzi się prawa jednostki, które mają odpowiednie zastosowanie do postępowania przed organami administracji publicznej, w pewnym zakresie pokrywające się z treścią niektórych wymienionych zasad konstytucyjnych. Wymienia się **pięć praw**¹² do:

- 1) procesu przed organem administracyjnym, a następnie sporu w procesie przed sądem;
- 2) załatwienia sprawy w szybkim (rozsądnym) terminie;
- 3) uzyskania szybkiej i wyczerpującej informacji prawnej;
- 4) realnych możliwości obrony swoich praw i interesów;
- 5) czynnego udziału w postępowaniu osobistego lub przez pełnomocnika.

 Dla określenia zasad postępowania administracyjnego należy uwzględnić art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej¹³, który stanowi, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7.12.2000 r. w brzmieniu dostosowanym 12.12.2007 r. Jednym z podstawowych praw jest prawo do dobrej administracji (art. 41 KPP).

27

¹¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, s. 66–68.

¹² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, s. 68 i 69.

¹³ Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm.

Parlament Europejski 6.09.2001 r. uchwalił **Europejski Kodeks Prawa do Dobrej Administracji**, obowiązujący organy i urzędników administracji unijnej w stosunkach z osobami fizycznymi lub prawnymi w toku czynności urzędowych, które powinny odpowiadać standardom państwa prawa¹⁴. W nawiązaniu do tego wzoru Komitet Ministrów Rady Europy zaleceniem R(2007)7 z 20.07.2007 r. w sprawie dobrej administracji rekomendował państwom członkowskim wprowadzanie prawnych uregulowań zgodnych z załączonym do zalecenia **Kodeksem Dobrej Administracji**, zawierającym określenie standardów ochrony praw i interesów jednostki w stosunkach z administracją publiczną. W niewielkiej liczbie 23 artykułów trzech części kodeksu wymieniono: zasady dobrej administracji z określeniem ich treści (art. 2–10), zasady dotyczące ogólnych i indywidualnych decyzji administracyjnych (art. 11–21), prawo do odwołania od decyzji i prawo do odszkodowania za bezprawność decyzji lub zaniedbania administracji (art. 22 i 23). Dobrą administrację znamionuje stosowanie łącznie kilku zasad:

- 1) praworządności,
- 2) równości,
- 3) bezstronności,
- 4) proporcjonalności,
- 5) pewności prawnej,
- 6) działań we właściwym czasie,
- 7) partycypacji,
- 8) poszanowania prywatności,
- 9) przejrzystości działania.

To wyliczenie dopełniają zasady odnoszone do decyzji administracyjnej:

- 1) działania z urzędu lub na wniosek osoby prywatnej,
- 2) wysłuchania stron przed podjęciem decyzji indywidualnych lub ogólnych,
- 3) informowania o decyzjach,
- 4) wyjątkowe dopuszczenie mocy wstecznej decyzji,
- 5) prawne uregulowanie wykonania decyzji, a ponadto
- 6) prawo do odwołania od decyzji oraz
- 7) prawo dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną decyzją bezprawną albo zaniedbaniami administracji lub jej urzędników.

Warto wskazać na podjęcie prac przygotowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.01.2013 r., zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej¹⁵, Parlament Europejski wezwał do przyjęcia rozporządzenia w sprawie europejskiego prawa o postępowaniu administracyjnym dla

¹⁴ Szerzej por. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

¹⁵ Dz.Urz. UE C 440 z 2015 r., s. 17.

zagwarantowania prawa do dobrej administracji. W projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji, organów i jednostek Unii Europejskiej wprowadza się zasady: praworządności, proporcjonalności, bezstronności, rzetelności i terminowości. Na szczególną uwagę zasługują zasady ogólne materialnoprawne – zasada pewności prawa i zasada ochrony praw nabytych.

3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego

Lista zasad ogólnych postępowania administracyjnego ogólnego wyróżnianych w doktrynie nie jest jednakowa. Różni autorzy bowiem nie tylko podają odmienną ich liczbę, lecz także stosują rozmaite nazwy na określenie zasad, przyjmując zróżnicowane kryteria ich klasyfikacji. W analizach doktrynalnych zróżnicowanie liczby zasad ogólnych jest znaczne¹⁶, w opracowaniach komentatorskich zaznacza się większa zgodność poglądów co do liczby wyprowadzanych z art. 6–16 k.p.a. zasad ogólnych¹⁷.

W charakterystyce zasad ogólnych ustanowionych we wspomnianych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego można przyjąć ich klasyfikację wyróżniającą dwie grupy ze względu na znaczenie w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej. Podstawowe kryterium stanowi pojęcie praworządnej decyzji stosowania prawa¹⁸, odniesionej nie tylko do sądów, lecz także do innych organów władzy publicznej. W pierwszej grupie znajdują się **zasady ogólne wyrażające ideę praworządnej decyzji stosowania prawa przez organy administracji publicznej**, podzielone na **pierwotne** oraz **po pochodne**, a w drugiej – jako pozostałe – **zasady kultury administrowania**, obejmujące elementy etyki administrowania oraz **zasady techniczne postępowania**.

Pełna klasyfikacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego przedstawia się następująco:

A) Zasady idei stosowania prawa:

1) pierwotne:

¹⁶ Wskazywał na to K. Ziemiński, *Zasady ogólne...*, s. 39–40; np. 11 zasad ogólnych i siedem szczegółowych wyróżniał J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982; 17 zasad wymienia zaś E. Ochędowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2002, s. 43–67.

¹⁷ Piętnaście zasad ogólnych wymienia Z. Janowicz, *K.p.a. Komentarz*, s. 81–100; 18 – B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, s. 71–72; natomiast 13 – A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 127–173.

¹⁸ J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 25–26. Autor w jej treści upatrywał kompromisu między sądową decyzją stosowania prawa ściśle nim związaną a swobodną, tworzącą prawo; praworządna decyzja sądowa oznacza ściśle przestrzeganie prawa, ze swobodą ocen i wykładni uwarunkowanych treścią i właściwościami legislacyjnymi przepisów prawnych.

- a) praworządności działania organu administracji publicznej i dbałości o praworządne działanie stron i uczestników postępowania (art. 6 i art. 7 *ab initio* k.p.a.),
 - b) prawdy obiektywnej (art. 7 *in medio* k.p.a.),
 - c) uwzględniania w postępowaniu i załatwianiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki (art. 7 *in fine* k.p.a.),
 - d) załatwiania sprawy na korzyść strony (art. 7a k.p.a.),
 - e) czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 oraz art. 7 *in medio* k.p.a.),
 - f) ochrony danych osobowych (art. 2a k.p.a.);
- 2) **poходne:**
- a) zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 § 1 i 2 k.p.a.),
 - b) dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.),
 - c) trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.),
 - d) prawomocności decyzji ostatecznej (art. 16 § 3 k.p.a.),
 - e) sądowej kontroli decyzji administracyjnych (art. 16 § 2 k.p.a.);
- B) **Zasady kultury administrowania oraz techniczno-procesowe:**
- 1) **kultury administrowania:**
- a) przekonywania (art. 11 k.p.a.),
 - b) współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b k.p.a.),
 - c) udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom (art. 9 zdanie pierwsze k.p.a.) oraz niezbędnej informacji prawnej stronom i uczestnikom postępowania (art. 9 zdanie drugie k.p.a.),
 - d) umożliwienia stronom oceny działania urzędów obsługujących organ i urzędników (art. 14a k.p.a.),
 - e) polubownego załatwiania spraw (art. 13 § 1 i 2 k.p.a.);
- 2) **techniczno-procesowe:**
- a) szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.),
 - b) pisemności (art. 14 k.p.a.).

Niżej zostanie przedstawiona charakterystyka treści zasad ogólnych¹⁹.

Pierwotne zasady idei stosowania prawa

- 30 **Zasada praworządności działania organu administracji publicznej i dbałości o praworządne działanie stron i uczestników postępowania** (art. 6 i art. 7 *ab initio* k.p.a.) – art. 7 Konstytucji RP stanowiący o działaniu „na podstawie i w granicach prawa” odnosi się w pełnym zakresie do organów administracji publicznej, które w stosunkach zewnętrznych, a więc z podmiotami niezależnymi od nich z racji odrębności struktury,

¹⁹ Jej podstawę stanowi obszerna ich charakterystyka wraz z orzecznictwem sądowym podana przez B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, s. 72–150.

zadań i funkcji, muszą mieć dla swoich działań podstawę w przepisach prawa powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Akty normatywne o charakterze wewnętrznym nie mogą być podstawą do wydawania decyzji kierowanych do osób fizycznych, osób prawnych i innych niezależnych od administracji podmiotów (art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Przepis art. 6 k.p.a. musi być rozumiany w pełnej zgodności z przytoczonymi przepisami konstytucyjnymi. Działanie na podstawie prawa oznacza obowiązek stosowania w sprawach indywidualnych przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, prawidłowego ustalania obowiązującego stanu prawnego spraw, poprawnej wykładni przepisów przy rozstrzyganiu o obowiązkach lub uprawnieniach. Obowiązek zapewnienia zgodności z prawem nie odnosi się wyłącznie do organu administracji publicznej, lecz rozciąga się również na sytuację istniejącą w toku postępowania administracyjnego z racji uczestniczenia w nim stron oraz podmiotów, takich jak działające na prawach strony, świadków, biegłych, innych uczestników czynności procesowych (art. 7 k.p.a., stanowiący, że organy „stoją na straży praworządności”).

Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek dbania o to, aby tylko legalnymi środkami dochodzić do wyjaśnienia sprawy, z zachowaniem przewidzianych prawem procesowych uprawnień i obowiązków wszystkich uczestników postępowania. W trudniejszych przypadkach organ administracji publicznej może na podstawie art. 183 § 2 k.p.a. zwrócić się do prokuratora o udział w postępowaniu w celu zapewnienia pełnego wykonania tego obowiązku.

Przepisy postępowania zawierają wiele postanowień służących zapobieganiu przypadkom naruszenia prawa (np. wyłączenie pracownika lub biegłego) oraz usuwaniu skutków niezgodności z prawem, zaistniałych w toku postępowania lub tkwiących w aktach załatwiających sprawy administracyjne (wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia).

Zasada prawdy obiektywnej (art. 7 *in medio* k.p.a.) – jest to zasada wspólna wszystkim procedurom, stanowiąca o odcięciu się od poglądu o dopuszczalności orzekania na podstawie prawdy formalnej (sądowej), uzyskanej reglamentowanymi co do ich mocy środkami dowodowymi. Zasadzie tej przyznaje się rolę naczelną w ukształtowaniu czynności postępowania, zakresu środków dowodowych i określeniu obowiązków dowodowych organów i stron związanych z wyjaśnieniem stanu faktycznego i prawnego sprawy. Wpływa ona na zakres stosowania w postępowaniu administracyjnym rozwiązań prawnych poddanych założeniu oficjalności (obowiązki procesowe organu) oraz dyspozycyjności (rozporządzanie uprawnieniami przez strony), z wyraźnym akcentem na oficjalność i z ograniczeniem dyspozycyjności.

31

Organ administracji publicznej ma wiele, wykonywanych z urzędu lub na wniosek stron, obowiązków służących wyjaśnieniu sprawy, a strony są uprawnione do podejmowania takich czynności, lecz nie zawsze mają obowiązek dostarczania dowodów – ciężar dowo-

du co do istotnych okoliczności sprawy spoczywa głównie na organie prowadzącym postępowanie; wyjątki będą mieć podstawę ustawową. W konsekwencji to organ wyznacza zakres postępowania dowodowego, ocenia legalność dowodów, przeprowadza dowody z urzędu, poucza strony o ich uprawnieniach w toku postępowania dowodowego.

Przepisy postępowania nie stanowią o żadnych ograniczeniach dowodowych poza jednym, wynikającym z zasady praworządności – sprzeczności dowodu z prawem, nie przyznają żadnemu z dowodów wyjątkowej mocy prawnej ani też nie wyłączają możliwości przeprowadzania dowodów przeciwnych.

Prawda obiektywna, do której wykrycia zmierza się w postępowaniu, ma służyć prawidłowemu załatwieniu sprawy, a wobec tego musi się odnosić do wszystkich faktów i okoliczności o znaczeniu prawnym i nie może prowadzić do wnikania ani w te kwestie, które nie są związane z samą sprawą, ani też w sfery chronionych dóbr osobistych jednostki. Obowiązek całościowej pod tym względem oceny stanu faktycznego sprawy obowiązuje w pełnym zakresie przy załatwieniu sprawy w drodze decyzji, ale też przy milczącym załatwieniu sprawy. Ograniczenie co do przedstawienia dowodów przez stronę, i to zarówno przy milczącym załatwieniu sprawy, jak i w przyjętym postępowaniu uproszczonym, nie daje podstaw do odstąpienia od ustalenia stanu faktycznego zgodnie z rzeczywistym stanem faktycznym sprawy.

- 32 Zasada uwzględniania w postępowaniu i załatwianiu spraw **interesu społecznego i słusznego interesu jednostki** (art. 7 *in fine* k.p.a.) – jest pod względem legislacyjnym zbudowana z dwóch zwrotów odsyłających. Pierwszy to klauzula odsyłająca o charakterze generalnym, wprowadzająca jako wartość uwzględnianą w stosowaniu prawa **interes społeczny**, a drugi stanowi odesłanie szacunkowe wymagające oceny **słuszności interesu obywatela**²⁰. Nie są to więc jednakowe zwroty odsyłające, lecz zwroty o różnym znaczeniu w stosowaniu prawa przy załatwianiu sprawy indywidualnej. Klauzula odsyłająca generalna nie zawiera ocen, „zakłada, iż odesłanie ma za swój przedmiot wartości, czyli obiekty odpowiednio cenne w świadomości społecznej”²¹, a w konsekwencji tego organ administracji publicznej sam ocenia tę wartość w procesie stosowania prawa i w odniesieniu do indywidualnej sprawy. Prawodawca również nie podaje normatywnych kryteriów szacowania w drugim z odesłań, pozostawiając słuszność interesu do jednostkowej oceny organu²². Nie jest to więc proste wyważanie racji dwóch interesów, lecz raczej porównywanie z wartościami ogólnymi (społecznymi, publicznymi) poja-

²⁰ L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 23–26 i 28–33.

²¹ L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych...*, s. 32. Na konieczność ustalania wymagań interesu społecznego w odniesieniu do konkretnej sprawy zwracał szczególną uwagę M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 120–158, 176–179 i 203–209. Zdaniem I. Wajnesa interes społeczny może być identyczny z jednostkowym albo wobec niego obojętny, albo też być z nim sprzeczny – zob. I. Wajnes, *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*, Wilno 1939, s. 17–18.

²² L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych...*, s. 26.

wiającymi się w sprawie w wyniku oszacowania „słuszności” (trafności, sensowności) żądań wyrażających interes jednostki.

 Trzeba zwrócić uwagę na to, że chodzi o dokonanie tego porównania dla załatwienia sprawy administracyjnej, czyli będzie się ono odnosiło do interesu prawnego, bo o takim interesie stron (art. 28 k.p.a.) rozstrzyga się decyzją administracyjną w postępowaniu regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 1). Nie ma tam miejsca na z góry ustaloną nadrzędność jednego z wymienionych w przepisie interesów, lecz konieczne jest wyważenie w każdej sprawie oddzielnie dominacji jednego z nich przy ferowaniu rozstrzygnięcia sprawy, na co wskazał Sąd Najwyższy w tezie wyroku z 18.11.1993 r., III ARN 49/93²³. Widać w tym powiązanie omawianej zasady ogólnej Kodeksu postępowania administracyjnego z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

 Porównanie wartości właściwych w danej sprawie interesowi społecznemu ze słuszością interesu jednostkowego ma szczególne znaczenie w podejmowaniu decyzji administracyjnych na zasadzie uznania administracyjnego, na co wskazywano w tezach wyroku NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81²⁴. Sąd stwierdził, że przy załatwieniu sprawy na zasadzie uznania administracyjnego należy zaspokoić interes jednostki, gdy nie pozostaje to w wyraźnej kolizji z wymaganiami interesu publicznego. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego znalazło pełne poparcie w głosach do wspomnianych wyroków²⁵, a taki kierunek wykładni przepisów zawierających zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego mocno utrwalił się w orzecnictwie sądu administracyjnego.

Załatwienie sprawy, o którym stanowi się w art. 7 k.p.a., nie oznacza tylko samego rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty decyzją, bo wszystkie czynności postępowania służą ustaleniu okoliczności faktycznych i prawnych pozwalających na prawidłowe porównanie wartości przypisanych interesowi społecznemu ze słuszością interesu jednostkowego. A w przypadku udziału w postępowaniu wielu stron konieczne jest oszacowanie słuszności każdego interesu z osobna i porównanie ich ze sobą, nie tylko wtedy, gdy są to interesy ze sobą sprzeczne w całości lub w części, lecz także wtedy, gdy są ze sobą zbieżne. Do wyrażenia w pełni interesu społecznego i słusznego interesu strony służy też współdziałanie organów administracji publicznej (art. 7b k.p.a.).

Zasada ogólna załatwiania sprawy na korzyść strony (art. 7a k.p.a.) – wypracowanej w doktrynie prawa administracyjnego koncepcji załatwiania sprawy na korzyść jednostki nadano moc zasady ogólnej, regulowanej przepisami prawa. Zasada ta nakłada na organ

33

²³ OSNCP 1994/9, poz. 181.

²⁴ ONSA 1981/1, poz. 57.

²⁵ Por. np. glosy J. Łętowskiego, OSPiKA 1982/1–2, poz. 22 oraz E. Ochendowskiego, OSPiKA 1983/6, poz. 137, a także uwagi L. Leszczyńskiego, *Stosowanie generalnych...*, s. 255–257.

administracji publicznej w sprawach, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie jej uprawnień, takiej wykładni normy materialnego prawa administracyjnego, która wątpliwości co do treści normy prawnej rozstrzyga na korzyść strony. Zasada ogólna wyznacza granice wykładni wątpliwości na korzyść strony, stanowiąc, że nie obowiązuje ona, gdy w sprawie sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Nie stosuje się zasady ogólnej załatwiania sprawy na korzyść strony, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego. Zasada ta jest wyłączona w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

- 34 **Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu** (art. 10 k.p.a.) – stanowi o obowiązku organu administracji publicznej zapewnienia stronie możliwości udziału we wszystkich czynnościach poszczególnych stadiów postępowania, a stronie przyznaje takie uprawnienie, z którego powinna ona korzystać według swojej woli. Strona ma wybór środków obrony swoich interesów i może uznać za celową samą obecność przy czynnościach postępowania lub aktywny w nich udział ze zgłaszaniem inicjatyw procesowych. Nie powinna jednak zdawać się wyłącznie na działanie organu i jego inicjatywę w tych czynnościach, **bo nie gwarantuje to dochodzenia do prawdy obiektywnej**. W każdym jednak przypadku to organ będzie obowiązany do pełnego wyjaśnienia całości sprawy i zawiadamiania strony (stron) o wszystkich czynnościach, w których może ona brać udział albo w których musi wziąć udział dla ich ważności i skuteczności procesowej. Granice dostępu strony do czynności postępowania, gromadzonych materiałów i dokumentów wyznacza prawnie ustanowiona ochrona informacji niejawnych.

Strony od wszczęcia postępowania mają prawo do czynnego udziału w sprawie we wszystkich czynnościach związanych z jej wyjaśnieniem, a przed wydaniem decyzji muszą mieć zapewnioną możliwość zapoznania się w wyznaczonym przez organ terminie z całym materiałem zebrany w aktach sprawy, z dowodami i żądaniami zgłoszonymi przez strony oraz wypowiedzenia się co do kompletności i poprawności ustaleń stanu faktycznego i prawnego sprawy. Pozbawienie stron prawa wglądu w cały materiał sprawy jest dopuszczalne, zgodnie z art. 10 § 2 k.p.a., tylko w przypadku pilności sprawy, i to w okolicznościach nadzwyczajnych, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy stwarza zagrożenie dla dóbr szczególnie chronionych (życie i zdrowie ludzkie, niepowetowana szkoda materialna), co w aktach sprawy zostaje utrwalone w drodze adnotacji (art. 10 § 3 k.p.a.). Wyłączenie zasady czynnego udziału strony wprowadza art. 122d k.p.a. w sprawach załatwianych milcząco.

Naruszenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, gdy bez własnej winy nie mogły w nim brać udziału, stanowi szczególnie ciężką wadę o charakterze procesowym, która jest podstawą wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Pochodne zasady idei stosowania prawa

Zasada zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 § 1 i 2 k.p.a.) – 35
realizacja tej zasady odnosi się w równej mierze do podejmowania przewidzianych prawem czynności postępowania, jak i do ich treści oraz stosowania prawa materialnego, a także stosunku pracownika do stron i uczestników postępowania w toku prowadzenia tych czynności, a więc do wymagań kultury administrowania.

Omawiana zasada, wbrew pozorom stwarzanym przez jej brzmienie, ma istotne treści normatywne, wielokrotnie wykazywane w orzecznictwie, kwalifikowane jako niezgodne z tą zasadą różne przypadki działań organów administracji publicznej, co było podstawą uchylecia zaskarżonych aktów. Jest ona przestrzegana wtedy, gdy organ administracji publicznej dba o zachowanie w toku czynności postępowania zasady równości w traktowaniu wszystkich uczestników postępowania, poprawnie szacuje słuszość interesów jednostkowych, wątpliwości procesowe rozstrzyga na korzyść uczestników postępowania, zachowuje w tym samym stanie prawnym i faktycznym stałość rozstrzygnięć w toku instancji administracyjnych, a zmian w stanie prawnym nie wykorzystuje do zaskakiwania niespodziewanymi czynnościami procesowymi lub rozstrzygnięciami sprawy. Lista orzeczeń sądowych odwołujących się w uzasadnieniu do tej zasady jest obszerna²⁶. Zasada ogólna budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej w istotny sposób została uzupełniona wartościami merytorycznymi obowiązującymi przy rozpoznaniu sprawy. Organ administracji publicznej obowiązany jest uwzględnić konstytucyjne wartości wypływające z zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.). Do zasady pogłębiania zaufania została też wprowadzona wartość uwzględniania utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 k.p.a.). Umacnia to gwarancje równego traktowania jednostek przy załatwianiu na drodze prawa spraw indywidualnych w formie decyzji. Nadanie pełnej merytorycznej treści zasadzie ogólnej budzenia zaufania pozwala na zakwalifikowanie przepisu art. 8 § 1 i 2 k.p.a. do regulacji o aspekcie materialno-procesowym z przewagą materialnego, co w istotny sposób zmienia ocenę naruszenia przepisu prawa w kierunku naruszenia przepisu materialnego, którego naruszenie wpływa na treść rozstrzygnięcia. Aspekt procesowy wiąże się zaś ze sposobem postępowania respektującym prawa procesowe strony i pozostaje w związku z kulturą organu i pracownika organu administracji publicznej w relacji ze stroną.

Zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) – została utrwalona w art. 78 36
Konstytucji RP, a jej istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, co jest też ważnym elementem gwarancyjnym w stosunku do konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Zgodnie z tą zasadą strony mają prawo złożenia odwołania od każdej nieostatecznej decyzji administracyjnej do organu administracji publicznej wyższego stopnia, a wyjątki

²⁶ Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, s. 99–105.

mogą być ustanowione tylko w ustawie. Do czasu nowelizacji w 2017 r. przewidziane w ustawie wyjątki albo dotyczyły odstępstwa od reguły, że odwołanie rozpatruje organ wyższego stopnia, bo umocowuje się do jego rozpatrzenia ten sam organ, albo też dawały podstawę prawną do żądania rozpoznania sprawy, załatwionej w jednej tylko instancji administracyjnej, przez sąd powszechny. Obowiązywała regulacja prawna wyłączająca prawo do odwołania na rzecz bezpośrednio przysługującego prawa skargi do sądu administracyjnego.

Nowelizacja z 7.04.2017 r. nadała nowe brzmienie regulacji zasady ogólnej dwuinstancyjności postępowania zawartej w art. 15 k.p.a., zgodnie z którym „Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Zmieniło to dotychczasową koncepcję zasady ogólnej dwuinstancyjności w ten sposób, że pierwszeństwo przyznano regulacji przepisów szczególnych. Prawo odwołania będzie przysługiwało, jeżeli przepis szczególny tego prawa w sprawie nie wyłączy. Takie rozwiązanie było przyjmowane w obowiązującej przed nowelizacją z 2017 r. regulacji prawnej na zasadzie uregulowania wyjątkowego. Obecne brzmienie zmieniło zatem w istotny sposób zasadę ogólną dwuinstancyjności. Warto wskazać na art. 15 nowelizacji z 7.04.2017 r., nakładającego na ministrów obowiązek dokonania w terminie dwóch lat od wejścia w życie tej ustawy przeglądu aktów prawnych regulujących postępowanie administracyjne w zakresie dwuinstancyjności i przedstawienie zestawienia z uzasadnieniem postępowania, w którym: 1) zachodzi konieczność dwuinstancyjności postępowań; 2) zasadne jest odstąpienie od dwuinstancyjności postępowania. Upływ tego terminu miał otwierać kolejny etap prac legislacyjnych dotyczących zmian w ukształtowaniu zasady dwuinstancyjności, przesuwając ten proces do właściwości Rady Ministrów. Zapowiedź ta nie znalazła wyrazu w zmianach przepisów prawa materialnego przez wyłączenie prawa odwołania. Nie można w oparciu o zmiany w przepisach prawa materialnego stwierdzić, że dokonano zmian ograniczających prawo odwołania. Pozwala to na ocenę, że prawo odwołania stanowi prawo, którym strona ma możliwość prawną szerokiej ochrony interesu prawnego.

Organ odwoławczy nie będzie kontrolował wyłącznie czynności postępowania i rozstrzygnięcia sprawy w pierwszej instancji, lecz ma **obowiązek ponownego wyjaśnienia sprawy** na podstawie już zebranego materiału faktycznego i prawnego, ewentualnego uzupełnienia jego braków i usunięcia w nim uchybień oraz załatwienia sprawy co do jej istoty. Organ odwoławczy nie może jednak w wyjaśnieniu sprawy, jej okoliczności faktycznych i prawnych zastąpić w całości organu pierwszej instancji. Naruszałoby to bowiem samą istotę zasady dwuinstancyjności, gdyż strony byłyby pozbawione dwukrotnego zbadania ich sprawy. Realizacją prawa do dwukrotnego rozpoznania sprawy rozporządza strona, która może zrzec się tego prawa (art. 136 § 2–4 k.p.a.). Ocena skutku prawnego tego zrzeczenia należy do organu (art. 136 § 4 k.p.a.).

Obowiązywanie zasady dwuinstancyjności wyklucza też dopuszczalność zastąpienia postępowania odwoławczego, którego celem jest ponowne rozpatrzenie sprawy w pełnym zakresie co do okoliczności faktycznych i prawnych, przez podejmowane z urzędu działania o charakterze nadzorczym, wykonywane w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, bo nie stwarzają one stronom tych możliwości obrony ich interesów, co postępowanie odwoławcze. Oznacza to, że organy nadzoru powinny powstrzymać się z ingerencją nadzorczą w czasie biegu terminu do realizacji przez stronę prawa odwołania. Ingerencja nadzorcza powinna być ograniczona do sytuacji szczególnych, wyjątkowych, np. gdy ciężar wadliwości jest taki, że wykonanie decyzji stanowiłoby czyn zagrożony karą lub decyzja wywołałaby nieodwracalny skutek prawny.

Zasada trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.) – jest odnoszona do decyzji administracyjnych ostatecznych, których definicja normatywna znajduje się w art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. („decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”).

37

Decyzje ostateczne to decyzje wydane w jednoinstancyjnym postępowaniu, decyzje wydane w pierwszej instancji i niezaskarżone odwołaniem lub wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie albo zaskarżone z uchybieniem terminowi oraz decyzje organu odwoławczego załatwiające sprawę co do istoty albo kończące postępowanie w sprawie stwierdzeniem niedopuszczalności orzekania merytorycznego o istocie sprawy. Charakteryzują się one trwałością, a jej skutkiem jest domniemanie legalności i mocy obowiązującej oraz dopuszczalność zmiany lub uchylecia wyłącznie w ustawowo określonym trybie i przez właściwy do tego organ administracji publicznej. Zasada trwałości decyzji nie ma charakteru bezwzględnej, wykluczającego zmianę lub obalenie takiej decyzji, nie stanowi o jej niezmienności i nieograniczonym czasie obowiązywania.

Trwałość ma w art. 16 § 1 zdanie drugie k.p.a. wyraźnie wyznaczone granice prawne, związane z obowiązywaniem zasady praworządności, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu jednostki oraz pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Nie może być bowiem przeszkód w obaleniu decyzji niezgodnej z prawem ani też w dostosowaniu załatwienia sprawy administracyjnej do zmiany warunków społecznych lub gospodarczych. Musi natomiast być to dokonane **przez właściwy organ w uregulowanym ustawowo trybie postępowania**, zapewniającym należyte gwarancje procesowe stronom i uczestnikom postępowania, ochronę ich interesów oraz praw dobrze nabytych z decyzji administracyjnej. Temu celowi służą przede wszystkim przepisy regulujące nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego, dotyczące usuwania skutków wad procesowych postępowania trybu zwykłego i wad samych decyzji, a także dopuszczające wzruszanie zarówno decyzji dotkniętych mniejszymi wadami lub nieprawidłowo wykonywanych, jak i decyzji prawidłowych, których zmiany domagają się same strony lub których celowość utrzymywania w obrocie prawnym stała się wątpliwa.

Zasada ogólna trwałości dotyczy wprost decyzji administracyjnych, ale w wyniku zmiany roli i znaczenia niektórych **postanowień** w rozstrzyganiu o sprawach administracyjnych **odnosi się do nich odpowiednio** rozwiązania prawne dotyczące decyzji. W szczególności ich trwałość jest ograniczona, gdy dotyczą one ciężkich wad dających podstawę do wznowienia postępowania albo do stwierdzenia nieważności. Nie oznacza to rozszerzenia zakresu mocy obowiązującej zasady ustanowionej w art. 16 § 1 k.p.a. na postanowienia, a tylko przybliżenie roli niektórych postanowień do roli odgrywanej przez decyzję administracyjną, co poza tym znajduje wyraz w rozszerzeniu zakresu sądowej kontroli na wiele rodzajów postanowień administracyjnych.

- 38 **Zasada prawomocności decyzji ostatecznej** – nowelizacją z 7.04.2017 r. w art. 16 § 3 k.p.a. uregulowano przymiot prawomocności decyzji. Zgodnie z tym przepisem „Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne”. Nadanie przymiotu prawomocności decyzji ostatecznej jest obwarowane przesłanką – decyzji tej nie można zaskarżyć do sądu. Wyłączenie prawa zaskarżenia decyzji do sądu należy wiązać z zaskarżeniem zarówno do sądu administracyjnego, jak i do sądu powszechnego.

Przymiot prawomocności decyzji zaskarżonej do sądu powszechnego reguluje art. 269 k.p.a., który stanowi, że „Decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi”.

W przypadku decyzji, od których służy odwołanie do sądu powszechnego, przymiot prawomocności służy decyzji, którą sąd utrzymał w mocy, oraz decyzji, która nie została zaskarżona do sądu z powodu upływu terminu do zaskarżenia. Niedopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji reguluje Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

- 39 **Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych** (art. 16 § 2 k.p.a.) – jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP i z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, niedopuszczającego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszeń praw i wolności, jak też z art. 184 Konstytucji RP, stanowiącego o sprawowaniu przez sądownictwo administracyjne kontroli działalności administracji publicznej. W odniesieniu do **decyzji administracyjnych**, wydawanych jako akty zewnętrzne administracji publicznej, już od 1990 r. kontrola ta jest wykonywana na podstawie **klauzuli generalnej** i taka klauzula znajdowała się w ustawie o NSA z 1995 r., jak również jest zawarta w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd administracyjny kontroluje działalność administracji publicznej pod względem **zgodności z prawem** i w takim też zakresie służy skarga na ostateczne decyzje administracyjne.

Skarga do sądu administracyjnego wszczyna **spór co do zgodności z prawem decyzji administracyjnej**, którego stronami o równorzędnej pozycji procesowej są skarżący oraz organ, który wydał ostateczną decyzję. Spór, prowadzony w postępowaniu sądowo-administracyjnym zgodnie z zasadą kontrydiktoryjności i równości stron procesowych, toczy się przed niezależnym i niezawisłym sądem, mającym kompetencję do obalenia niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej i sformułowania oceny prawnej wiążącej organ przy ponownym rozpatrywaniu tej samej sprawy.

 Przedmiotem skargi jest decyzja administracyjna w rozumieniu materialnym, czyli indywidualny akt administracyjny, władczy i jednostronny, niezależnie od nazwy, jaką nosi i od ścisłego zachowania przez organ administracji publicznej wymagań jego formy procesowej. **Kontrola zgodności z prawem** dotyczy:

- 1) właściwości organu administracji publicznej w sprawie,
- 2) jego kompetencji do załatwiania spraw decyzjami administracyjnymi,
- 3) poprawnego zastosowania przepisów postępowania administracyjnego oraz
- 4) załatwienia sprawy na podstawie prawidłowo stosowanych, pod względem zakresu obowiązywania i treści, przepisów prawa materialnego.

Trzeba zaznaczyć, że sąd administracyjny **nie jest związany zarzutami oraz żądaniami** skargi ani ich sformułowaniem. Kontrolę może sprawować w granicach całej sprawy, w której wydano decyzję, a jest w tym poszerzeniu zakresu kontroli ograniczony jedynie zakazem zmiany sytuacji skarżącego na gorszą. Skarga na decyzję jest poddana tylko ograniczonym wymaganiom formalnym, co stanowi jeden z elementów dostępności tej formy kontroli działalności administracji publicznej.

Należy dodać, że kontroli zgodności z prawem sądu administracyjnego poddane są również niektóre postanowienia wymienione w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie mieści się to już w omawianej zasadzie ogólnej Kodeksu postępowania administracyjnego, w niej bowiem stanowi się wyłącznie o sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnych jako tych indywidualnych aktów administracyjnych, które zawsze załatwiają sprawę co do jej istoty albo kończą postępowanie w sprawie stwierdzeniem niedopuszczalności orzekania merytorycznego o istocie sprawy.

Zasady kultury administrowania

Zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.) – jest to zasada o wyraźnie zaznaczonych treściach normatywnych, które powinny być realizowane we wszystkich stadiach postępowania administracyjnego, w jakich ustala się przesłanki załatwienia sprawy. Istotne znaczenie ma bez wątpienia takie **uzasadnienie decyzji** załatwiającej sprawę, które skłoni adresata decyzji do jej wykonania dobrowolnego, ale do takiego stanu sprawy dochodzi

się w postępowaniu dowodowym realizowanym we współdziałaniu ze stronami przez wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy ważnych nie tylko w przekonaniu organu, lecz także traktowanych przez strony jako doniosłe dla sprawy. Zastosowanie w sprawie o spornych interesach stron **zasady polubownego załatwiania spraw**, w szczególności przez zawarcie ugody, przekonanie stron do znalezienia kompromisu, prowadzi do ograniczenia przypadków stosowania przymusu w realizacji obowiązków lub uprawnień o charakterze administracyjnym. Zasada przekonywania nakłada na organy administracji publicznej obowiązek finalny, realizowany w stadium rozstrzygnięcia sprawy, ale skuteczność jego wykonania jest zależna od stosowania tej zasady w całym postępowaniu administracyjnym w celu zapobiegania sytuacjom konfliktowym czy brakowi zrozumienia dla celu i podstaw czynności tego postępowania.

- 42 **Zasada współdziałania organów administracji publicznej** (art. 7b k.p.a.) – przyjęte rozwiązanie prawne pozwala na wyróżnienie dwóch aspektów współdziałania – procesowego oraz materialnoprawnego.

Aspekt procesowy to współdziałanie w ustaleniu stanu faktycznego. Organy administracji publicznej mają obowiązek współdziałania w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Jest to związane z wymianą informacji między organami administracji publicznej. Udostępnienie informacji reguluje ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, zawierająca w rozdziale 3 kwestie obejmujące systemy teleinformatyczne używane do realizacji zadań publicznych, rejestry publiczne oraz wymianę informacji w postaci elektronicznej między podmiotami publicznymi. Reguluje ona udostępnianie informacji z rejestrów drogą elektroniczną (art. 14 ust. 1 pkt 3 u.i.d.p.) oraz dostęp do danych zgromadzonych w rejestrze (art. 15 u.i.d.p.). Współdziałanie należy rozszerzyć nie tylko na współdziałanie na podstawie przepisów prawa materialnego w zakresie uregulowanym w art. 106 § 1 k.p.a., lecz także w zakresie pomocy prawnej, przekazania posiadanych dowodów i dostępu do posiadanych oryginałów dokumentów urzędowych.

Aspekt materialnoprawny reguluje art. 106 § 1 k.p.a. Wymaga podkreślenia szczególnej waga współdziałania materialnoprawnego, którego tryb procesowy reguluje art. 106 § 2–6 k.p.a. Współdziałanie materialnoprawne wynika z przyjętego w przepisach prawa materialnego krzyżowania się kompetencji organów administracji publicznej, którego następstwem jest to, że prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy nastąpi, tylko jeżeli w treści rozstrzygnięcia uwzględnione jest stanowisko organu współdziałającego. Naruszenie współdziałania materialnoprawnego obwarowane jest sankcją wzruszalności w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.).

Zasada współdziałania pozostaje w związku z zasadą ogólną prawdy obiektywnej. Współdziałanie ma stworzyć możliwość dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. To dokładne wyjaśnienie sprawy umożliwia pełną ocenę treści rozstrzygnięcia

sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu strony. Współdziałanie ma zapewnić sprawność postępowania przez dostęp do informacji i dowodów dla uniknięcia błędnych czynności postępowania wyjaśniającego.

Należy zwrócić w tym zakresie uwagę na przepisy działu VIIIa Kodeksu postępowania administracyjnego regulującego europejską współpracę administracyjną. Organ administracji publicznej zwraca się o pomoc do organów innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz do organów administracji innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie i na zasadach określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej (art. 260c § 1 k.p.a. z uwzględnieniem art. 260f k.p.a.).

Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom (art. 9 zdanie pierwsze k.p.a.) **oraz niezbędnej informacji prawnej stronom i uczestnikom postępowania** (art. 9 zdanie drugie k.p.a.) ma szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy, który został ukształtowany nowelą do Kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r. W pierwotnym tekście zasada udzielania informacji dotyczyła tylko stron i służyła zapobieżeniu szkodom, jakie może im wyrządzić nieznajomość prawa, wykluczała możliwość przyjęcia fikcji powszechnej znajomości przepisów prawa materialnego i postępowania administracyjnego. Po nowelizacji obowiązki organu administracji publicznej stały się znacznie szersze, tak samo jak uprawnienia stron. Ponadto prawo do informacji prawnej chroniącej przed negatywnymi skutkami nieznajomości prawa poza stronami uzyskali również inni uczestnicy postępowania administracyjnego. 43

Obowiązek informacyjny wynikający z art. 9 k.p.a. musi być wykonywany przez organ **z urzędu**, bez osobnych wniosków stron lub uczestników postępowania, i rozciąga się na **wszystkie stadia i czynności postępowania**, aż do ich zakończenia w danej instancji administracyjnej. Zaniechanie ich wykonywania w trakcie postępowania ma znamiona naruszenia przepisów postępowania wpływającego na jego wynik.

Strony postępowania mają prawo do uzyskania informacji dwóch rodzajów. Jeden stanowią **informacje o okolicznościach faktycznych istotnych dla sprawy**, a drugi – **informacje o prawie obowiązującym, na którego podstawie nastąpi załatwienie sprawy**. Informacje faktyczne obejmują np. wiadomości o liczbie zezwoleń, które mogą być wydane, i liczbie starających się o ich uzyskanie czy o zasobie środków pomocy, które mogą być rozdzielone w danym czasie. Informacja prawna będzie dotyczyć przesłanek uzyskania uprawnienia lub okoliczności prawnych powodujących ograniczenie obowiązku albo zwolnienie od niego, jak również pełnego i poprawnego sformułowania żądań lub dostosowania ich do zmian w stanie prawnym wprowadzonych w trakcie trwania postępowania.

Inny charakter ma obowiązek informacyjny organu wynikający z art. 9 zdanie drugie k.p.a. Zgodnie z nim organ administracji publicznej musi poinformować stronę lub

uczestnika postępowania o negatywnych skutkach podejmowanej przez nich czynności, jak też o takich skutkach bierności w określonych sytuacjach procesowych. Organ w tych sytuacjach ma obowiązek zapobiegania działaniu stron lub uczestników postępowania na własną szkodę przez udzielanie ostrzeżeń i informacji o prawidłowej formie i treści czynności, które powinny one podejmować.

- 44 **Zasada polubownego załatwiania spraw.** Zasada ugodowego załatwienia spraw o spornych interesach pojawiła się w Kodeksie postępowania administracyjnego w art. 13 w wyniku nowelizacji z 1980 r., w toku której wprowadzono przepisy o załatwianiu niektórych spraw w drodze ugody zawieranej między stronami i zatwierdzanej postanowieniem przez organ administracji publicznej. Wprawdzie w postępowaniu administracyjnym nie obowiązuje zasada kontradiktoryjności właściwa procedurom sądowym, ponieważ postępowaniem tym kieruje organ administracji publicznej i mocą swoich aktów załatwia sprawę, ale w przypadku udziału w postępowaniu więcej niż jednej strony mogą ujawnić się zarówno ich sporne interesy faktyczne, jak i roszczenia prawne. Strony na zasadzie kompromisu, w wyniku wzajemnych ustępstw, mogą zażegnać spór o fakty, przyczyniając się do przyspieszenia biegu sprawy i ograniczenia potrzeby władczego rozstrzygnięcia przez organ, jak też stosowania przymusu w celu zapewnienia wykonania decyzji.

Treścią ustanowionej pierwotnie w art. 13 k.p.a. zasady ugodowego załatwienia spraw spornych był obowiązek organu administracji publicznej ustalenia po wszczęciu postępowania, czy są sporne interesy stron postępowania, czy istnieje możliwość zawarcia między nimi ugody odnośnie do całości lub części tych interesów i podjęcia czynności służących nakłonieniu do takiego załatwienia sprawy. Odpowiednio do tego obowiązku organu strony będą miały prawo do domagania się podjęcia przez organ czynności, które umożliwią im lub ułatwią przygotowanie i zawarcie ugody zarówno w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, jak też w postępowaniu odwoławczym.

W obowiązującym stanie prawnym zasada ugodowego załatwiania spraw została zastąpiona zasadą polubownego załatwiania spraw. Według art. 13 k.p.a. „§ 1. Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

- 1) skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;
- 2) niezbędnych do przeprowadzenia mediacji.

§ 2. Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody,

a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy”.

Zasada polubownego załatwienia sprawy ma w porównaniu z zasadą ugodowego załatwienia sprawy szerszy zakres, oprócz dotychczasowej regulacji podjęcia czynności mających na celu przekonanie strony o zasadności ukształtowania interesu prawnego w zakresie uprawnienia oraz obowiązku w formie ugody. Istotą tej nowej regulacji jest obowiązek podjęcia czynności polubownego załatwienia sprawy w drodze decyzji przez ustalenie w trakcie mediacji sposobu załatwienia sprawy w wyniku wyjaśnienia i rozważenia jej okoliczności faktycznych i prawnych. W tym drugim, nowym elemencie polubownego załatwienia sprawy uczestnikiem mediacji jest organ administracji publicznej właściwy w sprawie z zapewnieniem – w przypadku gdy przepisy prawa materialnego wprowadzają obowiązek współdziałania – udziału w mediacji również organu współdziałającego.

Organ administracji publicznej ma obowiązek, po ocenie, że charakter sprawy pozwala na polubowne załatwienie sprawy:

- podjąć czynności w celu **przekonania** strony (stron) o możliwości jej polubownego załatwienia;
- podjąć czynności w celu **doprowadzenia do polubownego załatwienia sprawy**, udzielając wyjaśnień i umożliwiając dostęp do akt sprawy.

Zasady techniczno-procesowe

Zasada szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) – jest to zasada, której znaczenie staje się szczególnie doniosłe, gdyż ociążałość czynności administracji publicznej jest coraz bardziej dolegliwa dla społeczeństwa i jednostki. Treść tej zasady musi być rozpatrywana w łączności z szeregiem unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego wiążących organy administracji publicznej terminami dokonywania czynności procesowych oraz załatwiania spraw, ustanawiających dla stron terminy wykorzystywania uprawnień procesowych, środków procesowych dyscyplinujących uczestników postępowania. Szybkość działania organów administracji publicznej nie może być celem samym w sobie, ponieważ każda sprawa musi być dokładnie rozpatrzona pod względem faktycznym i prawnym, gdyż tego wymaga zasada praworządności i prawdy obiektywnej. Z tego też powodu nie jest możliwe uproszczenie postępowania ze szkodą dla prawnego znaczenia i wartości dowodowej wielu czynności procesowych.

Treścią obowiązku wyprowadzonego z omawianej zasady ogólnej jest **racjonalne projektowanie i prowadzenie czynności postępowania administracyjnego z możliwie najniższym nakładem kosztów, eliminowaniem zbędnych działań procesowych oraz unikaniem takich sytuacji, które powodują zwłokę, są przejawem opieszałości**

pracowników lub tendencji do przewlekania postępowania oraz naruszenia terminu załatwienia spraw. Dla realizacji zasady szybkości istotne znaczenie ma wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy (rozdział 8a działu II Kodeksu postępowania administracyjnego), ale tylko wtedy, gdy daje do tego podstawy przepis szczególny.

- 45 **Zasada pisemności** (art. 14 § 1a k.p.a.). Postępowanie administracyjne wymaga dokumentowania treści podejmowanych czynności, które będą dawały podstawy do oceny ich podjęcia oraz treści.

Obowiązywanie zasady pisemności zapewnia tworzenie w trakcie postępowania akt sprawy, które dokumentują czynności organu administracji publicznej, utrwalają ich treść i pozwalają na pełną realizację zasady czynnego udziału stron w postępowaniu w końcowym jego stadium, gdy przed wydaniem decyzji udostępnia się cały materiał sprawy i wszystkie zebrane w niej dowody. Szczególny walor ma utwalenie treści czynności rozstrzygnięcia sprawy. Z tego względu w prawie procesowym przypisuje się istotne znaczenie formie dokonania czynności.

Konsekwentnie znajduje to wyraz w przyjęciu zasady ogólnej pisemności. Nie oznacza to, że wymóg pisemności jest spełniony tylko w zachowaniu tradycyjnej formy pisemnej. Postęp wprowadza nowe technologie zachowania formy pisemnej. Wyrazem tego jest zmiana uregulowania realizacji zasady ogólnej pisemności. Według art. 14 k.p.a.²⁷ „§ 1a. Sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. § 1b. Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się. § 1c. Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług *online* udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne [...]. § 1d. Pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się przepisy § 1a i 1b”.

Nie stanowi odstępienia od zasady pisemności przyjęta w art. 14 § 2 k.p.a. regulacja załatwienia spraw ustnie, telefonicznie czy za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą

²⁷ Ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych uchyliła art. 14 § 1 k.p.a.

elektroniczną²⁸ lub za pomocą innych środków łączności. Dopuszczalność takiej formy załatwienia sprawy obwarowana jest zachowaniem wymogu utrwalenia treści rozstrzygnięcia oraz jego istotnych motywów na piśmie, które sporządzone jest w formie protokołu lub adnotacji, co wymaga podpisu strony. Odstąpienie od klasycznej formy pisemności wymaga spełnienia w sprawie dwóch przesłanek. Po pierwsze, musi za tym przemawiać interes strony, a to oznacza wymóg uzyskania zgody strony wyrażony w formie, która nie budzi wątpliwości, po drugie, ta forma załatwienia sprawy nie może być wyłączona przepisem prawa.

Zachowanie formy pisemnej dokumentuje przebieg postępowania, a to daje podstawy do oceny przestrzegania przepisów prawa.

Zarówno zatem prawidłowy przebieg postępowania odwoławczego, jak i nadzór w toku instancji administracyjnych zależą w zasadniczym zakresie od istnienia akt sprawy tworzonych tradycyjnie lub technikami informatycznymi wskutek obowiązywania zasady pisemności. Kontrola sądowa decyzji administracyjnych, jako rodzaj kontroli następczej, jest wykonywana z wykorzystaniem akt sprawy administracyjnej w celu oceny prawidłowości postępowania administracyjnego.

Zasada ogólna ochrony danych osobowych

Wyodrębnienie w systematyce przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w dziale I rozdział 2 regulacji zasad ogólnych nie stanowi o zamknięciu systemu zasad ogólnych obowiązujących w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie nowych rozwiązań wymaga uzupełnienia tego systemu. Do takiej regulacji uzupełniającej system zasad ogólnych należy zaliczyć zmianę przez dodanie do Kodeksu postępowania administracyjnego art. 2a ustawą z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²⁹. Według dodanego art. 2a k.p.a. „§ 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje również sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, ze zm.), zwanego dalej »rozporządzeniem 2016/679«, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2. § 2 Wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 roz-

²⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 344.

²⁹ Dz.U. poz. 730.

porządzenia 2016/679, odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania. § 3. Wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, nie wpływa na tok i wynik postępowania”. Zacytowana regulacja daje podstawy do uzupełnienia systemu zasad ogólnych o **zasadę ogólną ochrony danych osobowych**.

Zasady ogólne dotyczące przedsiębiorców

W materialnym prawie administracyjnym przyjmowana jest regulacja ustanawiająca zasady ogólne obowiązujące w danym przedmiotowym zakresie spraw. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone ustawą z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Już w preambule zostały wyliczone wartości, którymi kierowano się, ustanawiając unormowanie w przedmiocie działalności gospodarczej, stanowiąc o takich wartościach dla realizacji konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, jak zasada praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji, zrównoważonego rozwoju. W rozdziale 1 Prawa przedsiębiorców „Przepisy ogólne” wprowadzono regulację ustanawiającą zasady ogólne wiążące organy administracji publicznej w zakresie kształtowania uprawnień, cofania uprawnień, nakładania obowiązków. Zostały ustanowione następujące zasady ogólne:

- **zasada ogólna zaufania organów administracji publicznej do przedsiębiorców** – art. 10 ust. 1 pr. przeds.: „Organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów”;
- **zasada ogólna rozstrzygania wątpliwości ustaleń stanu faktycznego na korzyść przedsiębiorcy** – zakres tej zasady wyznacza regulacja art. 10 ust. 2 pr. przeds.: „Jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, organ rozstrzyga je na korzyść przedsiębiorcy”. Granice związania organu tą zasadą wyznacza art. 10 ust. 3 pr. przeds.: „Przepisu ust. 2 nie stosuje się, jeżeli:
 - 1) w postępowaniu uczestniczą podmioty o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich;
 - 2) odrębne przepisy wymagają od przedsiębiorcy wykazania określonych faktów;
 - 3) wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego”;
- **zasada ogólna rozstrzygania wątpliwości interpretacji przepisów prawa materialnego na korzyść przedsiębiorcy** – w art. 11 pr. przeds., ustanawiając tę zasadę, wyznaczono zakres przedmiotowy i granice jej stosowania, stanowiąc, że „1. Jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie

pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeśli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego”;

- **zasada ogólna pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej** (art. 12 pr. przeds.) – przy regulacji wskazano zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, które budują zaufanie, co zobowiązuje organ administracji do ich stosowania;
- **zasada ogólna stabilności w działaniu organów w procesie stosowania prawa** – według art. 14 pr. przeds., ustanawiającego tę zasadę, że „Organ bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”;
- **zasada ogólna udzielania przedsiębiorcy informacji** – zgodnie z art. 15 pr. przeds. „Organ, w zakresie swojej właściwości, udziela przedsiębiorcy informacji o warunkach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej”.

System zasad ogólnych Prawo przedsiębiorców rozbudowuje w rozdziale 3 „Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej” przez przyjęcie:

- **zasady wnikliwości, szybkości i prostoty** – według art. 27 pr. przeds. „Organy działają w sprawach związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do ich załatwienia”;
- **zasady współdziałania organów administracji publicznej w ustaleniu stanu faktycznego i prawnego sprawy przy uwzględnieniu takich wartości, jak interes społeczny i słuszny interes przedsiębiorców** – zgodnie z art. 28 pr. przeds. „W toku postępowania organy współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes przedsiębiorców oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”;
- **zasady przygotowania obrony przez przedsiębiorcę** – według art. 30 pr. przeds. „Organ, wyznaczając przedsiębiorcy termin na dokonanie określonej czynności, uwzględnia czas niezbędny do jej wykonania, ważny interes publiczny oraz słuszny interes tego przedsiębiorcy”. Do tej zasady należy też zaliczyć ograniczenie dopuszczalności uzależnienia przez organ rozstrzygnięcia od przedłożenia dokumentów. Zgodnie z art. 29 pr. przeds. „Organ nie może żądać ani uzależniać swego rozstrzygnięcia od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczenia tłumaczenia, chyba że obowiązek taki wynika z przepisów prawa”.

Wprowadzone do Prawa przedsiębiorców przepisy ustanawiające zasady ogólne w swej treści pokrywają się z przepisami w Kodeksie postępowania administracyjnego. Podważa to w tym zakresie rangę kodyfikacji prawa procesowego na rzecz regulacji szczególnej, która w dużej części odnosi się do przedmiotowej, materialnej regulacji jednego rodzaju spraw administracyjnych, ograniczonej bowiem przedmiotowo do podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. Rację jej wprowadzenia uzasadnia to, że działania organów administracji publicznej wobec przedsiębiorców nie są ograniczone wyłącznie do kształtowania uprawnień lub obowiązków w formie decyzji administracyjnej, ale też w innych formach, jak czynności materialnotechniczne (np. wpis do rejestru). I w takich zakresach można wywodzić o samoistnej regulacji zasad ogólnych kształtujących uprawnienia przedsiębiorców, a nakładających na organy administracji publicznej określonego rodzaju obowiązki.

4. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego stosowane odpowiednio w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

- 46  Postępowanie egzekucyjne jest prowadzone z zastosowaniem przymusu państwowego w celu wykonania obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji publicznej lub też ustanowionych bezpośrednio w przepisach prawa. Czynności tego postępowania podejmowane są na podstawie przepisów ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wyznaczających zasadnicze ich ramy w odniesieniu do szczególnego przedmiotu, jakim jest stosowanie ustawowo określonych środków przymusu. Pełny zakres regulacji prawnej czynności o charakterze procesowym jest zapewniany przez odesłanie w kwestiach nieunormowanych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. stosowanych z zachowaniem odpowiedniości. Odesłanie to, zawarte w art. 18 u.p.e.a., odnosi się również do stosowania w postępowaniu egzekucyjnym zasad ogólnych kodeksu, oczywiście z zachowaniem odpowiedniości, czyli z przystosowaniem do szczególnego charakteru procesowych czynności postępowania egzekucyjnego oraz obowiązywania w tym postępowaniu zasad ogólnych stosowania przymusu (por. rozdział XXXV pkt 1).
- 47 Nie wszystkie z zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego będą mogły być stosowane w postępowaniu egzekucyjnym. Nie może być stosowana **zasada polubownego załatwiania spraw**, dlatego że organ egzekucyjny nie jest uprawniony „do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym” (art. 29 § 1 *in fine* u.p.e.a.), czyli nie może się zajmować istotą sprawy, a musi tylko rozpatrywać samo zastosowanie przymusu.

- Nie można odnieść wprost do postępowania egzekucyjnego **zasady trwałości decyzji administracyjnej**, gdyż rozstrzygnięcia i stanowiska organu egzekucyjnego lub wierzyciela mają, zgodnie z art. 17 § 1 u.p.e.a., formę postanowienia. Do postanowień stosuje się wprawdzie odpowiednio wiele przepisów dotyczących decyzji (elementy struktury, weryfikacja w trybie zwykłym oraz wybranych – w trybach nadzwyczajnych), ale nie daje to podstaw do stosowania wspomnianej zasady ogólnej, która dotyczy wyraźnie i wprost tylko decyzji administracyjnych. 48
- Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania** znajduje odpowiednie zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym, ponieważ trzeba ją odnosić tylko do tych postanowień, na które z mocy wyraźnego przepisu ustawy służy zażalenie. 49
- Zasada ogólna sądowej kontroli decyzji administracyjnych** również nie będzie miała zastosowania wprost w postępowaniu egzekucyjnym z tych samych przyczyn co zasada trwałości decyzji, ale wiele postanowień wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym podlega kontroli pod względem ich zgodności z prawem na podstawie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. 50
- Kilka zasad ogólnych będzie stosowanych w postępowaniu egzekucyjnym z modyfikacjami niezbędnymi do przystosowania ich do tego postępowania. Dotyczy to **zasady prawdy obiektywnej**, która obowiązuje w toku postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez organ egzekucyjny tylko w odniesieniu do tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są związane z przymusowym wykonaniem obowiązków. 51
- Takiej samej modyfikacji doznaje **zasada ogólna uwzględniania w postępowaniu i przy rozstrzyganiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki**, która znajdzie odniesienie do stosowania przymusu wraz z niektórymi zasadami ogólnymi postępowania egzekucyjnego (np. zastosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego, poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego). 52
- Zasada ogólna udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom oraz niezbędnej informacji prawnej stronom i uczestnikom postępowania** będzie mogła być stosowana w toku postępowania egzekucyjnego w pełnym zakresie, ale jej stosowanie **będzie musiało być ograniczone w postępowaniu zabezpieczającym**, które służy zapobieżeniu działaniom zobowiązanego zmierzającym do udaremnienia egzekucji obowiązków. 53
- Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu** będzie odnosiła się do wierzyciela, zobowiązanego i małżonka zobowiązanego z bardzo wyraźnym zróżnicowaniem ich pozycji ze względu na inny rodzaj służących im uprawnień i obowiązków w postępowaniu egzekucyjnym. Podobnie występujące w tym postępowaniu podmioty na prawach stron będą korzystały z uprawnień procesowych w innym zakresie niż w postępowaniu administracyjnym ogólnym. 54

- 55 **Zasada przekonywania** nabiera innej treści przy jej stosowaniu w postępowaniu egzekucyjnym, ponieważ koryguje jej zakres **zasada ogólna niezbędności postępowania egzekucyjnego**, ograniczająca stosowanie przymusu do niezbędnych granic wyznaczonych oporem zobowiązanego w wykonaniu obowiązku; zagrożenie zastosowaniem przymusu lub rozpoczęcie stosowania środka przymusu staje się argumentem przekonującym o konieczności wykonania obowiązku.
- 56 Pozostałe pięć zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego może być stosowanych wprost w postępowaniu egzekucyjnym. Dotyczy to przede wszystkim **zasady praworządności działania organu administracji publicznej i dbałości o praworządne działanie stron i uczestników postępowania**, której rola jest szczególnie doniosła ze względu na określanie przez organ egzekucyjny rodzaju i zakresu stosowania przymusu państwowego oraz ściśle przestrzeganie reguł przeprowadzania egzekucji, zawsze dolegliwej dla zobowiązanego i jego otoczenia. Prawidłowe stosowanie tej zasady ogólnej stwarza dopiero możliwość realizowania w postępowaniu egzekucyjnym **zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej**, kształtując przekonanie o skuteczności aktów i czynności organów administracji publicznej. **Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania** znajduje pełne zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym, które jest sformalizowane w różnym stopniu w zależności od tego, czy prowadzone jest jako pełne, czy też jako uproszczone, a bieg tego postępowania może być wstrzymywany w przypadkach ściśle określonych ustawowo. W pełnym zakresie do postępowania egzekucyjnego należy odnieść **zasadę ogólną pisemności**.

5. Zasady ogólne postępowania podatkowego

- 57 System podstawowych zasad dotyczących postępowania podatkowego, podobnie jak jest w postępowaniu administracyjnym ogólnym, składa się z zasad ustanowionych w przepisach Konstytucji RP oraz w prawie Unii Europejskiej, dopełnionych zasadami wywiedzionymi doktrynalnie z prawa obowiązującego i z wyodrębnionych legislacyjnie w Ordynacji podatkowej zasad nazwanych „ogólnymi”³⁰. Charakterystyka zasad naczelnych i podstawowych odnoszących się do postępowania administracyjnego została zawarta w pkt 2 tego rozdziału, a w tym miejscu warto ją tylko przypomnieć jako dotyczącą również postępowania podatkowego. Trzeba dodać, że szczególne znaczenie wspomnianym zasadom nadaje art. 84 Konstytucji RP, stanowiący o **powszechności obowiązku ponoszenia podatków**, gdyż zgodnie z brzmieniem tego przepisu obowiązek ten ciąży na wszystkich osobach pozostających pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej („Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”). Skutek takiego zakresu obowiązku ponoszenia podatków rozciąga się również na znaczenie zasad ogólnych postępowania podatkowego unormowanych przepisami Ordynacji podatkowej.

³⁰ B. Adamiak [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017*, s. 723–730.

§ W dziale IV Ordynacji podatkowej, regulującym postępowanie podatkowe, tytuł rozdziału 1 jest taki sam jak w Kodeksie postępowania administracyjnego „Zasady ogólne”. W art. 120–129 o.p. zamieszczono przepisy ustanawiające mniejszą liczbę zasad ogólnych niż w kodeksie, gdyż można wyodrębnić ich 11, ale nie wszystkie z nich będą odpowiadały w swej treści zasadom obowiązującym w administracyjnym postępowaniu ogólnym³¹. System zasad ogólnych uregulowany w dziale IV Ordynacji podatkowej wymaga uzupełnienia o regulację zawartą w art. 2a o.p. zamieszczoną w dziale I „Przepisy ogólne”. Według art. 2a „Niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”. Odesłanie przez wskazanie przedmiotowe wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego przesądza, że zakresem tej zasady ogólnej są przepisy prawa materialnego. W takim jednak zakresie jak prowadzone jest postępowanie podatkowe w wąskim ujęciu, zasada ta ma pełne zastosowanie w razie niedających się usunąć wątpliwości interpretacyjnych, co w konsekwencji obejmuje też usuwanie wątpliwości interpretacyjnych treści przepisów prawa procesowego na korzyść podatnika. Zasadę ogólną rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść podatnika ustanowioną w art. 2a o.p. należy zakwalifikować do pierwotnych zasad idei stosowania prawa.

! Podział zasad ogólnych postępowania podatkowego można przeprowadzić na podstawie tych samych kryteriów, które przyjęto w podziale zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, otrzymując następującą ich klasyfikację:

A) Zasady **idei** stosowania prawa:

1) pierwotne:

- a) praworządności (art. 120 o.p.),
- b) prawdy obiektywnej (art. 122 o.p.),
- c) czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 123 § 1 i 2 o.p.),
- d) ochrony danych osobowych (art. 1a o.p.);

2) pochodne:

- a) jawności postępowania dla jego stron (art. 129 o.p.),
- b) budzenia zaufania do organów podatkowych (art. 121 § 1 o.p.),
- c) dwuinstancyjności postępowania (art. 127 o.p.),
- d) trwałości ostatecznych decyzji podatkowych (art. 128 o.p.);

B) Zasady **kultury** administrowania oraz techniczno-procesowe:

1) kultury administrowania:

- a) przekonywania (art. 124 o.p.),
- b) udzielania niezbędnej informacji prawnej w przedmiocie sprawy podatkowej (art. 121 § 2 o.p.);

2) techniczno-procesowe:

- a) szybkości i prostoty postępowania (art. 125 § 1 i 2 o.p.),
- b) pisemności (art. 126 o.p.).

³¹ Obszerną ich analizę przeprowadza B. Adamiak [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017*, s. 730–780.

Podana klasyfikacja będzie stanowiła o porządku, w którym zasady te będą omawiane z nawiązaniem do różnic treści występujących między zasadami ogólnymi postępowania podatkowego a zasadami ogólnymi uregulowanymi w Kodeksie postępowania administracyjnego. Pierwsza różnica odnosi się do liczby zasad ogólnych, gdyż kilka zasad ogólnych ustanowionych przepisami kodeksu nie zostało przeniesionych do postępowania podatkowego, a jedna zasada doktrynalna odnoszona do postępowania ogólnego – jawności postępowania administracyjnego dla stron³² – została wprowadzona do katalogu legislacyjnie wyodrębnionych zasad ogólnych postępowania podatkowego. Druga różnica odnosi się do treści niektórych zasad ogólnych, która jest inna od nadanej im w kodeksie.

- 58 Zasada ogólna praworządności** (art. 120 o.p.) stanowi częściowe powtórzenie art. 7 Konstytucji RP i jej treść ma węższy zakres niż w Kodeksie postępowania administracyjnego, gdyż odnosi się wyłącznie do elementarnego w państwie prawa obowiązku samego organu podatkowego – działania na podstawie prawa. Pod pewnym względem różni się ona od pozostałych zasad ogólnych, odnoszących się przede wszystkim do stosowania przepisów prawa podatkowego (pojęcia zdefiniowanego normatywnie w art. 3 pkt 2 o.p.), albowiem stanowi się w art. 120 o.p. o „prawie” w szerokim jego rozumieniu, obejmującym wszelkie źródła prawa powszechnie obowiązującego.
- 59 Zasada ogólna prawdy obiektywnej** (art. 122 o.p.), uregulowana podobnie jak w art. 7 *in medio* k.p.a., obarcza organ podatkowy obowiązkiem pełnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, dających podstawy do jej załatwienia. Do postępowania podatkowego nie wprowadzono zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu jednostki (art. 7 *in fine* k.p.a.), ale trzeba mieć na względzie to, że konstytucyjne zasady będą dla organu podatkowego wiążące przy załatwieniu sprawy ze względu na szerokie rozumienie pojęcia „prawo” wprowadzone do art. 120 o.p.³³ Ten brak co do wartości uwzględnianych przy wykładni przepisów prawa, i to zarówno prawa materialnego, jak i procesowego, uzupełnia dodanie art. 2a o.p., zgodnie z którym „Niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”. Dla ustalenia stanu faktycznego sprawy przyjęta w art. 2a o.p. reguła nakazuje uwzględnienie interesu indywidualnego.
- 60 Zasada ogólna czynnego udziału stron w postępowaniu** (art. 123 § 1 o.p.) ma szerszy zakres zastosowania od nowelizacji Ordynacji podatkowej z 2002 r. dostosowującej przepisy procesowe do udziału wielu stron w postępowaniu podatkowym. Wcześniej przyjmowano, że postępowanie podatkowe toczy się zwykle z udziałem jednej strony, a tylko wyjątkowo bierze w nim udział większa liczba stron. Treść zasady ogólnej określonej w art. 123 § 1 o.p. jest taka sama jak w art. 10 § 1 k.p.a., ponieważ uprawnienie strony składa się z dwóch elementów: 1) prawa czynnego udziału we wszystkich stadiach

³² E. Iserzon, J. Starościak, *K.p.a. Komentarz*, s. 149; J. Służewski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 45.

³³ Zwraca na to uwagę B. Adamiak [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017*, s. 748.

postępowania; 2) możliwości wypowiedzenia się co do całego materiału zebranego w sprawie przed wydaniem decyzji. Prawo do obrony służy stronie w postępowaniu podatkowym również w przedmiocie unikania opodatkowania (art. 200 § 3 o.p.), z zastrzeżeniem wyjątków (art. 200 § 5 o.p.).

Odmienne niż w Kodeksie postępowania administracyjnego uregulowano wyjątek co do drugiego z wymienionych uprawnień. W postępowaniu podatkowym, zgodnie z art. 123 § 2 o.p., organ od obowiązku umożliwienia stronom wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych w toku wyjaśnienia sprawy dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań może odstąpić:

- 1) w postępowaniu wszczętym na wniosek strony, jeżeli decyzja w całości będzie odpowiadać jej żądaniom;
- 2) w sprawie ustalenia corocznego zobowiązania podatkowego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy;
- 3) w sprawie o umorzenie z urzędu zaległości podatkowych w przypadkach, o których mowa w art. 67d § 1 o.p., np. z powodu nieopłacalności lub nieskuteczności egzekucji, śmierci podatnika bez pozostawienia odpowiedniej masy spadkowej lub bez spadkobierców;
- 4) w sprawie zabezpieczenia i zastawu skarbowego;
- 5) w sprawie zaliczenia wpłaty, nadpłaty lub zwrotu podatku;
- 6) gdy decyzja jest wydawana na podstawie danych zeznania dotyczącego podatku od spadków i darowizn;
- 7) w sprawie wygaśnięcia decyzji.

Zasada ogólna ochrony danych osobowych (art. 1a o.p.). Ustawą z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) dodano do Ordynacji podatkowej art. 1a w brzmieniu: „§ 1. Ustawa normuje również sposób wykonywania przez organy podatkowe obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) [...]. § 2. Wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, odbywa się niezależnie od obowiązków organów podatkowych przewidzianych w ustawie i nie wpływa na tok i wynik procedur podatkowych. § 3. Wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, nie wpływa na tok i wynik procedur podatkowych”.

Na organ podatkowy został nałożony obowiązek przy dokonywaniu czynności wobec strony udzielenia informacji o uprawnieniach w zakresie ochrony danych osobowych, o których stanowi art. 13 ust. 1 i 2 RODO, np. w wezwaniu skierowanym do strony (art. 159 § 1b o.p.), przy pierwszej czynności wobec strony (art. 165 § 9 o.p.).

- 61 **Zasada jawności postępowania dla jego stron** (art. 129 o.p.) jest sformułowana jako bezwzględnie obowiązująca. Wiąże się to z koniecznością ochrony różnego rodzaju wiadomości dotyczących działalności gospodarczej, tajemnicy przedsiębiorcy, sytuacji majątkowej i osobistej jednostki, mieszczą się tutaj także informacje objęte tajemnicą skarbową chronioną zgodnie z przepisami art. 293–301 o.p. Ochrona tajemnicą skarbową wiadomości dotyczących stron postępowania nie pozbawia ich prawa wglądu do akt, ale tylko do akt ich własnej sprawy (art. 301 o.p.). Podmioty na prawach stron pod względem procesowym są zrównane w uprawnieniach ze stronami, a więc i dla nich postępowanie będzie jawne.
- 62 **Treść zasady budzenia zaufania do organów podatkowych** (art. 121 § 1 o.p.) odpowiada korespondującej z nią zasadzie ogólnej z Kodeksu postępowania administracyjnego. Zawsze chodzi o to, aby czynności postępowania były prowadzone rzetelnie, a ustalenia w nich dokonywane ukazywały się jako wiarygodne i wolne od tendencyjności. W sprawach podatkowych szczególne znaczenie ma stabilizacja linii orzecznictwa i przewidywalność rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach tego samego rodzaju w podobnym stanie faktycznym.
- 63 **Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego** (art. 127 o.p.) w pełnej jej postaci, tzn. przenoszenia sprawy do wyższej instancji w wyniku wniesienia odwołania, jest zapewniona tylko co do decyzji organów najniżej usytuowanych w strukturze organów podatkowych (naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, organów jednostek samorządu terytorialnego), a odwołania od nieostatecznych decyzji organów wyższego stopnia powodują tylko powtórne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ. Znamienne dla postępowania podatkowego jest również ustanowienie sformalizowanych wymagań co do treści odwołania, których spełnienie jest przesłanką jego dopuszczalności.
- 64 **Zasada ogólna trwałości ostatecznych decyzji podatkowych** (art. 128 o.p.) ma taką samą treść jak odpowiadająca jej zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego. Zakres jej mocy obowiązującej rozciąga się tylko na decyzje ostateczne, których obalenie lub wzruszenie następuje w jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania decyzją właściwego organu podatkowego. Trwałość niektórych rodzajów decyzji – co dotyczy przede wszystkim decyzji ustalających lub określających zobowiązania podatkowe, jak też skutków przedawnienia obowiązku lub zobowiązania podatkowego – jest znacznie większa niż w postępowaniu administracyjnym ogólnym.

Zasada ogólna przekonywania (art. 124 o.p.) nie odbiega w swej treści i zakresie obowiązków organu podatkowego od ustanowionej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Celem czynności organu, który wyjaśnia przesłanki faktyczne i prawne rozstrzygnięcia sprawy w decyzji lub w postanowieniu, są względy ekonomiki działania, gdyż dobrowolne wykonanie decyzji (postanowienia) oszczędza kosztów i przyspiesza osiągnięcie celu, któremu służy postępowanie. Znaczna część rozstrzygnięć organów podatkowych dotyczy obowiązków ich adresatów, dlatego też skuteczność realizacji tej zasady ogólnej nie tylko podnosi kulturę działania, lecz także przynosi korzyści wynikające z obniżenia kosztów działania organów podatkowych.

65

Zasada ogólna udzielania niezbędnej informacji prawnej w przedmiocie sprawy podatkowej (art. 121 § 2 o.p.) stanowi o zakresie obowiązków organów podatkowych i odpowiadających im uprawnień stron dużo węższym niż w Kodeksie postępowania administracyjnego. W pierwotnym brzmieniu art. 121 § 2 o.p. organ udzielał informacji wyłącznie na wniosek stron. Po nowelizacji z 2002 r. nie ma tego ograniczenia i taka informacja powinna być udzielana zarówno stronom, jak i innym uczestnikom postępowania również z urzędu, gdy można ją uznać za niezbędną w danej sprawie. Zakres obowiązków organu podatkowego jest w treści przepisu ograniczony do udzielania informacji i wyjaśnień:

66

- 1) niezbędnych;
- 2) dotyczących przepisów prawa podatkowego (pojęcie określone normatywnie w art. 3 pkt 2 o.p.);
- 3) pozostających w związku z konkretną sprawą rozpatrywaną w postępowaniu podatkowym.

Nie mieści się w nim ani udzielanie informacji faktycznej, ani też dbałość o ustrzeżenie stron lub uczestników postępowania przed szkodą spowodowaną nieznaną im prawą. Zważywszy na zawilość i zmienność przepisów prawa podatkowego, jest to ograniczenie treści zasady ogólnej osłabiające pozycję strony lub uczestnika postępowania w stosunku do stanu prawnego z okresu obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach zobowiązań podatkowych. Należy jednak tę zasadę, wyznaczony jej zakres, wiązać ze znaczeniem prawnym instytucji interpretacji przepisów prawa podatkowego (art. 14a–14s o.p.).

Zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania (art. 125 § 1 i 2 o.p.) jest uregulowana w dwóch przepisach, z których § 1 stanowi o zasadzie odnoszącej się do większości spraw, a § 2 dotyczy przypadku szczególnego, jakim jest niezwłoczne załatwianie niektórych spraw prostych i nieskomplikowanych dowodowo. Omawiana zasada ogólna ma charakter względny, gdyż ani szybkość działania, ani prostota środków działania czy też załatwienie sprawy od ręki nie może się odbywać bez stosowania wszystkich obowiązujących w sprawie uregulowań o charakterze procesowym i z pominięciem gwarancji procesowych służących stronom, bo prowadziłyby to do wadliwości postępowania

67

różnego stopnia. Istotą działań wykonywanych zgodnie z tą zasadą jest zapobieganie nieuzasadnionej zwłoce w załatwieniu sprawy lub przewlekłości postępowania.

Trzeba dodać, że zapewnieniu sprawnego działania będą służyły nie tylko środki zwalczania nieterminowości działania organów podatkowych, lecz także terminy przedawnienia obowiązków lub zobowiązań podatkowych czy też obowiązek organu naliczania odsetek w razie zwłoki przy zwrocie nienależnych świadczeń.

- 68 Zasada ogólna pisemności** (art. 126 o.p.) obowiązuje w toku całego postępowania podatkowego. Zgodnie z art. 126 § 1 o.p. sprawy podatkowe załatwiane są na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatrywane są podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu podatkowego ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Sprawy podatkowe mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu podatkowego (art. 126 § 2 o.p.). Sprawy podatkowe mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług *online* udostępnianych przez organy podatkowe po uwierzytelnieniu w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 u.i.d.p. (art. 126 § 3 o.p.). Wymóg zachowania formy pisemnej obowiązuje również strony i inne podmioty postępowania podatkowego. Zgodnie z art. 126 § 4 o.p. pisma kierowane do organów podatkowych mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej z zachowaniem wymogów opatrzenia podpisami i pieczęciami.

6. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego

- 69 W Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**, na wzór Kodeksu postępowania cywilnego, w dziale I, zawierającym przepisy wstępne, wprowadzono **rozdział 1 z przepisami ogólnymi (art. 1–12b)**, w których znajdują się unormowania dotyczące sprawy sądowoadministracyjnej, drogi sądowoadministracyjnej, podmiotów uczestniczących w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jak również odnoszące się do efektywności zasady równości uczestników postępowania, zasady jawności rozpoznawania spraw oraz jawności dla stron akt sprawy, a także mocy wiążącej wyroków sądów karnych. Połączono w tym rozdziale regulacje wyznaczające zakres mocy obowiązującej ustawy ze stanowiącymi o niektórych zasadach postępowania sądowoadministracyjnego.



W doktrynie prawa procesowego cywilnego wyróżnia się zasady naczelne wymiaru sprawiedliwości oraz zasady procesowe, a także postulaty procesowe

o pewnym znaczeniu normatywnym³⁴. Przyjmowany jest też inny podział, w którym wyróżnia się zasady naczelne wymiaru sprawiedliwości oraz odrębne od nich zasady naczelne postępowania cywilnego, oprócz których występują jeszcze wycinkowe zasady postępowania cywilnego³⁵. Wprowadzenie do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi znacznej liczby przepisów zaczerpniętych z Kodeksu postępowania cywilnego, a, co bardzo ważne, przeniesienie ich w pewnych zespołach regulujących instytucje procesowe i powiązane ściśle ze sobą kwestie proceduralne, wymaga odniesienia się do zakresu obowiązywania zasad postępowania cywilnego przy rozpoznawaniu i orzekaniu w sprawach sądowoadministracyjnych.

Katalog zasad postępowania cywilnego podany przez W. Broniewicza obejmuje dziesięć zasad naczelnych oraz cztery zasady wycinkowe, a w katalogu zasad samego procesu cywilnego H. Mądrzak wymienia ich dziewięć i wyliczenia te pokrywają się ze sobą tylko częściowo ze względu na szerszy zakres pojęcia postępowania cywilnego od pojęcia procesu cywilnego. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje procedurę mającą zastosowanie w rozpoznawaniu spraw sądowoadministracyjnych (art. 1 i 2 p.p.s.a.), co odpowiada unormowaniom procesu cywilnego w Kodeksie postępowania cywilnego, z tego więc względu trzeba zwrócić uwagę na zasady postępowania rozpoznawczego (procesu).



Zdaniem H. Mądrzaka można wymienić następujące **zasady postępowania cywilnego rozpoznawczego**:

70

- „1) zasada równości (równouprawnienia) stron i uczestników postępowania,
- 2) zasada dyspozycyjności (rozporządzalności),
- 3) zasada kontrydiktoryjności (sporności),
- 4) zasada koncentracji (skupienia) materiału procesowego,
- 5) zasada kierownictwa sędziowskiego,
- 6) zasada swobodnej oceny dowodów,
- 7) zasada bezpośredniości,
- 8) zasada ustności,
- 9) zasada umiarkowanego formalizmu procesowego”³⁶.

Do tego katalogu należy dołączyć zarówno wyróżnioną przez W. Broniewicza **zasadę naczelną prawdy materialnej**, jak też wycinkową **zasadę zwrotu kosztów postępowania**³⁷, ponieważ nowe założenia regulacji zwrotu kosztów procesowych, w tym również

³⁴ H. Mądrzak [w:] H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1997, s. 42–43.

³⁵ W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005, s. 51–52.

³⁶ H. Mądrzak [w:] H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne*, s. 45–46; szczegółowa charakterystyka treści zasad – zob. s. 46–64.

³⁷ H. Mądrzak [w:] H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne*, s. 51–52 oraz s. 97–99.

między stronami, nabrały dużego znaczenia w dwuinstancyjnym postępowaniu w sprawach sądowoadministracyjnych.

Zasada prawdy materialnej musi być stosowana w granicach kognicji sądu administracyjnego wyznaczonej w art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz w art. 3–5 p.p.s.a. Wyrażnemu ograniczeniu przedmiotowemu podlega z mocy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi **zasada swobodnej oceny dowodów**, która ma zastosowanie tylko do dowodów z dokumentów składających się na akta sprawy administracyjnej przekazywane sądowi (art. 54 § 2), akta sądowe, dowody uzupełniające z dokumentów (art. 106 § 3) oraz fakty notoryjne (art. 106 § 4).

Na podkreślenie zasługuje wzmocnienie, w porównaniu z dotychczas obowiązującą regulacją prawną, roli **zasady równości** oraz **kontrydyktoryjności**, np. przy wnoszeniu zażalenia lub skargi kasacyjnej.

Zasada dyspozycyjności została wyraźnie zaznaczona w art. 63 p.p.s.a., gdy chodzi o przypadki wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego na wniosek pochodzący od różnych podmiotów (np. co do sporu o właściwość – art. 4 i art. 15 § 2 p.p.s.a., unieważnienia prawomocnego orzeczenia w trybie pozainstancyjnym – art. 172 p.p.s.a., podejmowania uchwał interpretacyjnych – art. 15 § 1 pkt 2 i art. 264 § 2 p.p.s.a., odtworzenia akt – art. 289 § 2 p.p.s.a.), a ponadto w odniesieniu do rozporządzania skargą i dopuszczalnością jej uwzględnienia w różnych stadiach czynności po wniesieniu skargi.

- 71 W przepisach ogólnych Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zamieszczono kilka uregulowań, z których część można zaliczyć do **zasad postępowania**, a inne uznać za **postulaty procesowe** mające charakter dyrektyw o skutkach normatywnych³⁸.

W art. 6 p.p.s.a. wprowadzono obowiązek sądu dbałości o efektywność procesową zasady równości przez **udzielanie informacji prawnej stronom występującym w procesie bez fachowej pomocy prawnej**. Przepis przeniesiony dosłownie z art. 5 k.p.c. ma jednak inne znaczenie w zachowaniu zasady równości stron w sprawie sądowoadministracyjnej niż w sprawie cywilnej. W większości spraw sądowoadministracyjnych strona skarżąca, mająca za przeciwnika procesowego organ administracji publicznej, którego zadaniem stałym jest rozpatrywanie spraw administracyjnych i stosowanie prawa w zakresie właściwości i kompetencji, jest najczęściej dużo słabszą stroną sporu o zgodność z prawem aktu lub czynności. Doniosłość regulacji prawnej służącej wyrównaniu pozycji procesowej stron jest więc znaczna.

³⁸ Na przykład jako postulat traktuje się uregulowanie odnoszące się do szybkości postępowania. Zob. H. Mądrzak [w:] H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne*, s. 42–43.

Zasada jawności postępowania sądowoadministracyjnego, statutowana w art. 10 i art. 12a § 4 p.p.s.a., obejmuje jawność rozpoznania spraw oraz prawo dostępu do akt. Ograniczenie może nastąpić tylko w przypadkach określonych w przepisach szczególnych. W sądach są wydziały informacji sądowej zapewniające stronom dostęp do akt sprawy według regulaminu urzędowania sądów. 72

Postulat szybkości postępowania, wynikający z treści art. 7 p.p.s.a., rozpatrywany zarówno w izolacji od innych jego unormowań, jak i Prawa o ustroju sądów administracyjnych, może się przedstawiać jako mało konkretny. Nabiera on pełnej treści normatywnej dopiero w powiązaniu z niektórymi przepisami dotyczącymi np. posiedzeń sądowych (art. 92 § 2, art. 107, 108, art. 111 § 1 i 2, art. 112 p.p.s.a.), z regulacją prawną postępowania uproszczonego (art. 119–121 p.p.s.a.), jak też z przepisami art. 22 § 3 i art. 35 § 1 p.u.s.a. o nadzorze nad działalnością administracyjną sądów. Gwarancją realizacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasady szybkości jest regulacja w ustawie z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³⁹. 73

W Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, podobnie jak w Kodeksie postępowania cywilnego, nie wyróżnia się legislacyjnie tych przepisów, które mają stanowić o katalogu zasad ogólnych obowiązujących w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Bliskie związki legislacyjne tego postępowania z postępowaniem cywilnym pozwalają na przenoszenie wielu ustaleń doktrynalnych nauki prawa postępowania cywilnego do analizy teoretycznej postępowania sądowoadministracyjnego, ale z pewną ostrożnością, którą dyktuje szczególnie przedmiot, jakim jest sprawa sądowoadministracyjna. Zagadnieniem odrębnym jest obowiązywanie zasad naczelných wymiaru sprawiedliwości, sprawowanego przez sądownictwo administracyjne przez kontrolę działalności administracji publicznej, znajdujących podstawy w przepisach konstytucyjnych dotyczących władzy sądowniczej. Zagadnienia te dotyczą przede wszystkim ustroju sądownictwa administracyjnego, ale wpływają również na postępowanie w sprawach sądowoadministracyjnych, podobnie jak jest w odniesieniu do postępowania cywilnego⁴⁰.

³⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.

⁴⁰ H. Mądrzak [w:] H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne...*, s. 46.

KODYFIKACJA POLSKIEGO PRAWA O POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM NA TLE PRAWNOPORÓWNAWCZYM

1. Uwagi wstępne



Wyodrębnienie prawa administracyjnego jako osobnej gałęzi prawa dokonało się na przełomie XVIII i XIX w., a przynajmniej już wtedy można było doszukać się jego elementów w obowiązującym prawie (wyniki badań historycznych świadczą o istnieniu tych elementów w prawie rzymskim¹). Uległa wówczas zmianie również pozycja urzędnika aparatu państwowego, ponieważ przestał on być jedynie przedstawicielem lub pełnomocnikiem panującego, a stał się osobą działającą na podstawie prawa, reprezentującą w różnym zakresie państwo. W dalszej tego konsekwencji zmienił się charakter decyzji administracyjnych. Jak pisał M. Zimmermann, w okresie dawnego państwa policyjnego „decyzje administracyjne mają charakter aktów wiążących jednostronnie; ewentualny »rekurs hierarchiczny« ma tylko znaczenie doniesienia do władzy wyższej (aż do szczytu drabiny hierarchicznej) i prośby o zmianę decyzji (*via gratiae*)”. W tych państwach policyjnych, które uznawały związanie panującego prawem chociażby w pewnych tylko granicach, „obrona obywateli przeciwko samowoli państwa policyjnego szła początkowo w kierunku »stemplowania« spraw na »sprawę sądową«. Sprawy cywilne mianowicie należały do sądów; w tym zakresie istniała zatem kontrola prawna”².

Podstawy ukształtowania stałych form postępowania administracyjnego, które później utrwały się w ustawodawstwie, stworzyła praktyka sądów administracyjnych badających zarówno legalność decyzji administracyjnych, jak i poprawność postępowania organów administracyjnych i „na tej drodze wytworzyło się pojęcie »formalnych praw podmiotowych« polegających na tym, że jednostka ma w procesie administracyjnym szereg uprawnień procesowych dla ochrony swego roszczenia do administracji, w szczególności też prawo

¹ C. Kunderewicz, *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991, s. 18 i n.

² M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 8–10.

do wyroku załatwiającego jej roszczenia prawne”³. Modelowym przykładem tej drogi do wykształcenia zasad postępowania administracyjnego może być historia postępowania administracyjnego w Austrii.

- 75  **W Austrii** ustawą z 22.10.1875 r. powołano Trybunał Administracyjny, który wydał tak wiele rozstrzygnięć dotyczących trybu postępowania organów administracyjnych, że na ich podstawie F. Tezner opracował podręcznik postępowania administracyjnego (1922 r.). Wcześniej zresztą, bo w 1914 r., specjalna komisja przedłożyła projekt uregulowania rozporządzeniem ministerialnym trybu postępowania administracyjnego. Prawo do odwołania się od orzeczeń karno-administracyjnych w pewnym zakresie było już uregulowane w rozporządzeniu ministerialnym z 3.04.1855 r., a odwołania (rekursy) od decyzji i zarządzeń tzw. władz politycznych w innych sprawach – czyli w typowych sprawach administracyjnych w dzisiejszym pojęciu – w głównych zarysach normowała ustawa z 12.05.1896 r.⁴
- 76  **W niektórych krajach niemieckich** pojawiają się tzw. procedury sporno-administracyjne, podporządkowane zasadom procesu cywilnego lub karnego i zawierające elementy tych procedur (np. w Saksonii już w 1835 r.⁵). W Badenii ustawa z 31.08.1884 r. uregulowała m.in. tryb postępowania spornego przed kolegialnymi organami administracyjnymi⁶. Wprowadzając sądową kontrolę administracji, normowano prawnie również tryb postępowania przed odpowiednimi sądami lub trybunałami. Na tej drodze wykształcała się również procedura sądowoadministracyjna.
- 77  Zdaniem C. Wiener historycznie pierwszą kodyfikacją postępowania administracyjnego była **ramowa ustawa hiszpańska z 19.10.1889 r.**, umocowująca ministrów do uregulowania w ich resortach szczegółowego trybu postępowania administracyjnego⁷. Z badań G. Langroda wynikałoby – o czym już była mowa – że prymat powinna zachować **badeniska ustawa z 31.08.1884 r.** Na pewno są to pierwsze ustawowe uregulowania postępowania administracyjnego, ale sam fakt historycznego pierwszeństwa jeszcze nie wskazuje na rolę danego aktu w kodyfikacji postępowania administracyjnego. Taką ustawą, która wywarła wyraźny wpływ w tej dziedzinie, była **austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym z 1925 r.**

³ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji...*, s. 13.

⁴ E. Melichar, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne w Austrii* [w:] *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich. Teksty i komentarze*, red. J. Pruszyński, Wrocław 1986, s. 16; T. Hilarowicz, *Środki prawne w polskim postępowaniu administracyjno-politycznym*, Kraków 1923, s. 15–16.

⁵ M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 361.

⁶ G. Langrod, *La doctrine allemande et la procédure administrative non contentieuse*, Bruxelles 1961, s. 23; w przypisie autor zaznacza, że był to jedyny tekst prawny z XIX w., który wtedy nadal obowiązywał.

⁷ C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative*, Paris 1975, s. 58–59 i 368.

2. Odrębności prawnych regulacji postępowania administracyjnego

Studia teoretyczne nad postępowaniem administracyjnym oraz nad możliwością jego kodyfikacji zapoczątkowano **w Austrii w 1884 r.**, a prace nad projektem ustawy podjęto w 1911 r.⁸ Ustawa o postępowaniu administracyjnym została uchwalona 21.07.1925 r. Towarzyszyły jej jeszcze trzy ustawy: ustawa o prawie i postępowaniu karno-administracyjnym, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawa zawierająca przepisy wprowadzające wszystkie trzy ustawy.

78

 Droga do wykształcenia trwałych zasad postępowania administracyjnego nie zawsze prowadzi przez kodyfikację przepisów. Zarzuca się kodyfikacji sztywność i brak elastyczności, ograniczone możliwości dostosowania wymagań procedury do nowych rodzajów spraw i ich okoliczności, uznając jednocześnie wyższość systemu, w którym sądowa kontrola administracji jest mocno rozwinięta i może kształtować zasady trybu postępowania wiążące organy administracyjne.

 **We Francji** w dyskusji na temat kodyfikacji postępowania administracyjnego ścierały się rozmaite poglądy, wśród których przeciwnicy kodyfikacji mocno podkreślają jej niedostatki⁹. Wytrawny komparatysta G. Langrod pisał jednak tak: „Na płaszczyźnie porównawczej można wyciągnąć naukę, [...] że kraj mający skodyfikowaną procedurę administracyjną nie zdecyduje się nigdy potem wrócić – z jakichkolwiek racji – do dawnego systemu unormowań fragmentarycznych, prawdziwej »wolności procesowej« administracji publicznej”¹⁰. Trafność tego spostrzeżenia potwierdza się, ponieważ liczba krajów kodyfikujących w całości lub znacznej części postępowanie administracyjne nie maleje, lecz stale rośnie.

Z faktu, że w danym systemie prawnym nie ma ustawy zawierającej skodyfikowaną procedurę administracyjną, nie można wyciągać mylnego wniosku, że nie jest ona ujęta w ramy prawne. Możliwe są bowiem różne rozwiązania zapewniające stosowanie gwarancji prawnych przy podejmowaniu decyzji administracyjnych. Może to być kodyfikacja ujmująca w ramy jednej ustawy przepisy postępowania administracyjnego. Taka kodyfikacja może być **pełna**, obejmować wszystkie przepisy stosowane przez organy administracji publicznej – aż do ważniejszych reguł wewnętrznego urzędowania, jak było to w przypadku hiszpańskiej ustawy z 1958 r. o postępowaniu administracyjnym

⁸ R. Hausner, *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1933/15, s. 503; E. Melichar, *Postępowanie administracyjne...*, s. 16; D.R. Kijowski, *Austria [w:] Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005, s. 40–42.

⁹ C. Wiener, *Vors une codification...*, s. 31–57. We Francji przybiera jednak wiele regulacji ustawowych dotyczących ważnych elementów postępowania administracyjnego; por. J. Borkowski, *Francja [w:] Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005, s. 130–138.

¹⁰ G. Langrod, *Genèse et lignes directrices de la réforme de la procédure administrative non contentieuse en Pologne*, „Revue Internationale des Sciences Administratives” 1960/4, s. 399.

(zastąpionej nową w 1992 r.). Może to być kodyfikacja **ramowa** wyznaczająca granice i zakres postępowań szczegółowych normowanych na podstawie jej upoważnienia (taką konstrukcję miała wspomniana już ustawa hiszpańska z 1889 r.).

Kodyfikacja może być **częściowa**, dotycząca tak ważnego stadium postępowania administracyjnego jak postępowanie odwoławcze i tok instancji przy zaskarżaniu decyzji. Szczególne rozwiązania są przyjmowane w państwach federacyjnych, w których są stosowane obok siebie lub współstosowane ustawy federalne i krajowe (przepisy niemieckiej ustawy z 1976 r. o postępowaniu administracyjnym nie mają zastosowania do kwestii uregulowanych ustawami krajowymi; nie dotyczy to spraw administracji zleconej).

- 79 W systemie tzw. **wolności procesowej administracji publicznej** nie ma ustawowej regulacji postępowania administracyjnego o charakterze ogólnym, ale w poszczególnych ustawach i aktach wykonawczych są zamieszczane przepisy proceduralne o różnym stopniu szczegółowości. Bywają one dopełniane przepisami wewnętrznymi lub postanowieniami instrukcyjnymi administracji. W takim systemie swego rodzaju część ogólną postępowania administracyjnego tworzą precedensowe orzeczenia sądu administracyjnego wskazujące na generalne zasady postępowania, które powinny być zawsze stosowane przy wydawaniu decyzji w sprawach indywidualnych. System podległości służbowej zapewnia posłuch dla przepisów aktów wewnętrznych i instrukcji, działanie zgodne z linią orzecznictwa sądowego jest wymuszane przez to, że skarga wniesiona do sądu, wskazująca na naruszenie zasad postępowania utrwalonych w orzecznictwie sądowym, będzie zawsze skuteczna i spowoduje obalenie decyzji. Współcześnie obowiązek zachowania podstawowych standardów postępowania administracyjnego wynika z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz z zaleceń zawartych w uchwałach Komitetu Ministrów Rady Europy¹¹, w szczególności z zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów z 20.07.2007 r. w sprawie dobrej administracji, rekomendującego wprowadzanie standardów proceduralnych określonych w załączonym do zalecenia **Kodeksie Dobrej Administracji**.

Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej został uchwalony przez Parlament Europejski 6.09.2001 r.¹² Łączy on postanowienia dotyczące procedury administracyjnej z elementami etyki i sprawności postępowania organów administracji Unii Europejskiej. Znaczenie, jakie przywiązuje się do gwarancji prawidłowego działania administracji przez regulację prawem procesowym, znajduje wyraz w pracach podjętych w zakresie przygotowania kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej¹³ oraz

¹¹ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 23–29.

¹² Dz.Urz. UE C 285 z 2011 r., s. 3. Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

¹³ ReNEUAL. *Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015 oraz projekt rozporządzenia Parlamentu Europej-

projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej.

3. Polskie kodyfikacje postępowania administracyjnego ogólnego

-  **Pierwsza kodyfikacja.** Kodyfikacja postępowania administracyjnego w Polsce została dokonana w kilku stadiach, a przygotowania do niej podjęto wkrótce po odzyskaniu niepodległości. Pierwszym aktem prawnym, który porządkował tok instancji, była tymczasowa ustawa z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji¹⁴, a następnie została wydana ustawa z 3.12.1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze byłego Królestwa Galicji i Lodomerii z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spiszu i Orawy¹⁵. Ustawa z 1919 r. wprost uregulowała zasady wnoszenia odwołań od decyzji wojewodów do ministrów, a tylko niepełne uregulowania obowiązywały co do odwołań od decyzji starostów¹⁶. 80
-  Inna była sytuacja na obszarze Małopolski, albowiem nadal utrzymano w mocy przepisy austriackiej ustawy z 12.05.1896 r. zawierającej stosowane posiłkowo zasady wnoszenia odwołań, dotyczące terminu ich wnoszenia, formy, korzystania obowiązkowo z pośrednictwa organu pierwszej instancji, obowiązku organu udzielania stronie informacji o prawie do odwołania oraz prostowania lub uzupełniania mylnych klauzul odwoławczych¹⁷. Wiele przepisów tej ustawy stało się wzorem dla późniejszych uregulowań. 81
-  **Konstytucja marcowa** w art. 71 ustanowiła zasadę dwuinstancyjności, a w art. 73 zapowiedziała ustawowe uregulowanie kontroli legalności decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele. Zasady i tryb wnoszenia odwołań od decyzji administracyjnych oraz wznowienia postępowania administracyjnego uregulowała jednolicie dla całego obszaru państwa ustawa z 1.08.1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych¹⁸. Na obszarze byłego zaboru pruskiego działało nadal sądownictwo administracyjne na szczeblu wojewódzkim i przez pewien czas również na szczeblu powiatowym. Sądy te stosowały odrębny tryb postępowania uregulowany w przepisach pruskich z 1883 r.; było to postępowanie administracyjno-sporne, wszczynane na skutek skargi, a w pewnych przypadkach sądy stosowały 82

skiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej.

¹⁴ Dz. Praw. P. Pol. Nr 65, poz. 395 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 117, poz. 768.

¹⁶ T. Hilarowicz, *Środki prawne...*, s. 17–20.

¹⁷ T. Hilarowicz, *Środki prawne...*, s. 15–16.

¹⁸ Dz.U. Nr 91, poz. 712. Zob. komentarz do ustawy G. Taubenschlaga, *Rekurs administracyjny*, Łódź–Katowice 1925.

tw. postępowanie uchwałowe, w którym „sąd administracyjny wydawał decyzje administracyjne w postaci wyroku”¹⁹.

83



Ustawa z 1923 r. co do materii była wzorowana w znacznej części na austriackiej ustawie z 1896 r., a w swych założeniach służyła wykonaniu konstytucyjnej zapowiedzi ograniczenia toku instancji do dwóch (w byłym zaborze austriackim istniała możliwość rozpatrywania sprawy nawet przez cztery instancje). W niewielu przepisach (ustawa liczyła 12 artykułów) unormowano zasadnicze kwestie dotyczące odwołań, jak: dwuinstancyjność, pośrednictwo pierwszej instancji przy wnoszeniu odwołań, czternastodniowy termin do wniesienia odwołania jako podstawowy, forma odwołania, przywracanie terminu do odwołania, zamieszczanie w decyzji klauzuli odwoławczej i jej uzupełnianie lub sprostowanie, przesłanki prośby o wznowienie postępowania i właściwość organu. Przepisy te zostały powtórzone w odrębnej ustawie z 1924 r., dotyczącej decyzji władz szkolnych, a także w przepisach odnoszących się do spraw opieki społecznej. Regulacje te stosowano w niektórych sprawach danin komunalnych, chociaż w zasadzie ustawa z 1923 r. odnosiła się do trybu postępowania organów administracji rządowej. W 1922 r. rozpoczął działalność Najwyższy Trybunał Administracyjny, którego orzecznictwo miało duży udział w kształtowaniu i utrwalaniu zasad postępowania administracyjnego.

Właściwe prace kodyfikacyjne dotyczące postępowania administracyjnego były prowadzone przez powołaną 19.01.1926 r. podkomisję działającą w organizacyjnych ramach Komisji Wniosków Ustawodawczych przy Prezydium Rady Ministrów. Organ ten za podstawę swoich prac obrał ostateczną wersję projektu austriackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym, a nie – jak powszechnie się twierdzi – już uchwaloną ustawę. Projekt wstępny ustawy o postępowaniu administracyjnym ogłoszono drukiem i poddano go pod publiczną dyskusję²⁰.

84



W toku prac kodyfikacyjnych przygotowano w sumie aż dziesięć różnych wersji projektu, uwzględniając tworzone stopniowo polskie prawodawstwo, dostosowując projekt do ówczesnej struktury administracji rządowej i samorządowej²¹. Projekt końcowy (liczący 123 artykuły, podczas gdy projekt z 1926 r. miał tylko 66 artykułów) został wprowadzony w życie w formie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (z mocą ustawy) z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym, które weszło w życie 1.07.1928 r. W tym samym dniu wydano jeszcze dwa rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej: o postępowaniu przymusowym w administracji oraz o postępowaniu karno-administracyjnym. Wkrótce w ślady Polski poszła Czechosłowacja (1928 r.), a następnie Jugosławia (1930 r.). Wiele przepisów proceduralnych zawierał ukraiński kodeks administracyjny z 1927 r. Niektóre kraje niemieckie również podejmowały prace nad kodyfikacją postępowania admi-

¹⁹ W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 182; odnośnie do postępowania administracyjno-spornego por. s. 156 i n.; tekst polski przepisów z komentarzem podaje S. Mrávincsics, *Postępowanie administracyjno-sporne*, Poznań 1928, s. 7 i n.

²⁰ „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926/30 i 31.

²¹ R. Hausner, *Geneza rozporządzenia...*, s. 499–502.

nistracyjnego zakończone uchwaleniem ustaw (Turyngia w 1926 r. i Brema w 1934 r.)²². Te dokonania kodyfikacyjne stanowią na kontynencie europejskim pierwsze stadium prac nad porządkowaniem postępowania administracyjnego. Aktem prawnym o wysokiej trwałości okazała się zwłaszcza austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym.



Druga kodyfikacja. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym obowiązywało do końca 1960 r., chociaż wiele zmian prawodawczych wprowadzonych od 1944 r., jak też zaniechanie reaktywowania sądownictwa administracyjnego ogólnego spowodowały osłabienie w praktyce roli tej kodyfikacji jako jedyne go źródła prawnej regulacji postępowania administracyjnego. Gwałtownie przybywało przepisów procesowych w różnych ustawach i dekretach. Wykaz aktów normatywnych zawierających fragmenty procedury administracyjnej i przepisy proceduralne opracowany na zlecenie komisji przygotowującej projekt Kodeksu postępowania administracyjnego obejmował aż 301 aktów prawnych²³.

W sprawach zobowiązań podatkowych wprowadzono nowe uregulowanie prawne **dekret z 16.05.1946 r. o postępowaniu podatkowym**²⁴, który wprowadził powielając znaczną część postanowień rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, ale jednocześnie tworzył podstawy administracyjnego postępowania szczególnego. Był to zresztą proces powszechniejszy, ponieważ odrębności proceduralne wynikające z przepisów różnych aktów prawnych częściej miały charakter formalny niż merytoryczny i były dyktowane skłonnością do izolacji resortowej również w kwestiach proceduralnych²⁵.

Oprócz procesu dekodyfikacji na zakres stosowania rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym miały wpływ także inne czynniki, o których trzeba wspomnieć za J. Starościakiem²⁶. Zmianie uległy założenia ustroju administracji w terenie, ponieważ w 1950 r. zniesiono samorząd terytorialny. W tymże roku przekształcono prokuraturę, wyposażając ją w uprawnienia kontrolne wobec administracji. Wiele zmian ustrojowych przekształciło zasadniczo tok instancji w sprawach administracyjnych, niektóre zaś zmiany prawa materialnego osłabiły poważnie trwałość decyzji administracyjnych. Wspólna uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 14.12.1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej²⁷ nałożyła na wszystkie organy państwowe obowiązek przyjmowania i rozpatrywania skarg, zażaleń i krytyki prasowej. Przepisy te nie zostały powiązane z rozporządzeniem i wobec tego nie istniały żadne ograniczenia we wnoszeniu środków zaskarżenia. W stosunkowo krótkim czasie dostrzeżono niedostatki tego stanu rzeczy, co spowodowało, że „Proces rewoloryzacji postępowania administracyj-

²² Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 26.

²³ J. Litwin, *Z zagadnień mocy obowiązującej niektórych przepisów proceduralnych pod rządem Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Palestra” 1961/10, s. 21.

²⁴ Dz.U. Nr 27, poz. 174 ze zm.

²⁵ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 24–27.

²⁶ J. Starościak, *Zagadnienia budowy systemu postępowania administracyjnego* [w:] E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 46–77.

²⁷ M.P. z 1951 r. Nr 1, poz. 1.

nego rozpoczął się w drugiej połowie lat pięćdziesiątych XX wieku. Nie ulegała wątpliwości celowość istnienia jurysdykcyjnego ogólnego postępowania administracyjnego, pilną natomiast stała się potrzeba jego gruntownej reformy²⁸.

87

Inicjując prace nad nową kodyfikacją postępowania administracyjnego, Komisja Prawa Administracyjnego przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich w końcu 1957 r. przygotowała wstępny projekt Kodeksu postępowania administracyjnego. Zarządzeniem nr 16 Prezesa Rady Ministrów z 28.01.1958 r. powołano Komisję do opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym, która w kwietniu 1959 r. poddała pod publiczną dyskusję piątą redakcję projektu kodeksu postępowania administracyjnego²⁹. Wersja ósma projektu, znacznie zmieniona w stosunku do projektu poddanego pod publiczną dyskusję, została uchwalona przez Radę Ministrów jako projekt rządowy. Komisja sejmowa zgłosiła do projektu 99 poprawek i z nimi została uchwalona ustawa z 14.06.1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego**³⁰, która weszła w życie 1.01.1961 r. Okres *vacatio legis* został wykorzystany na opracowanie 60 wzorów pism i formularzy, a także na przeszkolenie pracowników administracji. W Urzędzie Rady Ministrów działał Zespół doradczy do spraw Kodeksu postępowania administracyjnego, który udzielał opinii w razie wątpliwości co do treści i zakresu stosowania przepisów kodeksu. Z pełnym uzasadnieniem można było więc o Kodeksie postępowania administracyjnego napisać: „Przygotowany drogą starannych studiów i dyskusji, jest kodeks dziełem dojrzałej rozważgi politycznej i wysokiej kultury prawniczej”³¹.

88



Dlaczego przyjęto formę kodeksu, gdy w 1928 r. wystarczała zwykła ustawa? W Kodeksie postępowania administracyjnego uregulowano **dwa różne postępowania**: administracyjne ogólne i w sprawach skarg i wniosków, unormowano też **procesowe czynności prokuratorskiej kontroli** przestrzegania prawa w sprawach indywidualnych. Zakres stosowania Kodeksu określono klauzulą generalną, przyjmując dodatkowo zasadę posiłkowego stosowania jego przepisów zawsze wtedy, gdy przepisy prawa odsyłają do przepisów „o postępowaniu administracyjnym”. Umieszczono w nim zespół przepisów ustanawiających zasady ogólne postępowania administracyjnego. Poza tym zapewniono łączność wszystkich uregulowań zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, zwłaszcza harmonizując z postępowaniem administracyjnym ogólnym przepisy o rozpatrywaniu skarg i wniosków, oraz powiązano kontrolne uprawnienia prokuratorskie z założeniami trwałości decyzji administracyjnych. Regulacja prawna zawarta w kodeksie była podporządkowana wspólnym założeniom. Istniały wspólne pojęcia prawne i instytucje procesowe, co uzasadniało nadanie ustawie formy kodeksu.

²⁸ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław 1978, s. 155–156.

²⁹ O pracach Komisji zob. uwagi W. Dawidowicza, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 17–19 oraz cyt. tam literatura.

³⁰ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 30, poz. 168.

³¹ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961/12, s. 910.

Polska należy do krajów, które wcześniej dokonały kodyfikacji postępowania administracyjnego, podążając za wzorem Austrii. Jak już była o tym mowa, w tym samym czasie skodyfikowano postępowanie administracyjne w Czechosłowacji i w Jugosławii. Znacznie później skodyfikowano postępowanie administracyjne w innych państwach³². Uznaje się bowiem szczególną rolę postępowania administracyjnego jako zbioru systemu gwarancji zapewniających właściwą pozycję jednostki w jej stosunkach z administracją publiczną.

89

Bardziej znaczące nowelizacje Kodeksu postępowania administracyjnego. Pierwsza z większych nowelizacji kodeksu była związana z następstwami reformy administracji terenowej z lat 1972–1975, a także z ratyfikacją przez Polskę 3.03.1977 r. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³³, który w art. 2 ust. 3 lit. b i art. 14 ust. 1 stanowi o ochronie praw jednostki na drodze sądowej, co dawało realną podstawę starań o rozszerzenie sądowej kontroli administracji lub o powołanie odrębnego sądownictwa administracyjnego.

90

Z inicjatywy poselskiej z początkiem 1977 r. rozpoczęto prace nad projektem nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, w kwietniu powołano Zespół Ekspertów przy Kancelarii Sejmu³⁴, który przygotował opinię z listą problemów, obejmującą m.in. zagadnienia: dostosowania Kodeksu do dwuszczeblowej terenowej administracji jednoosobowej, dalszą unifikację postępowania administracyjnego, umocnienie zasady dwuinstancyjności postępowania, zdemokratyzowanie i uproszczenie postępowania, poszerzenie zakresu stosowania przepisów o skargach i wnioskach, wydatne rozszerzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych. W trakcie prac nad nowelą odrzucono pomysł przygotowania nowego kodeksu ze względu na wysoką ocenę wartości kodyfikacji z 1960 r., a w celu zapobieżenia próbom torpedowania projektu dotyczącego sądowej kontroli administracji połączono nowelę do Kodeksu postępowania administracyjnego z ustawą o NSA. Ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego weszła w życie 1.09.1980 r.

Wszystkie problemy podniesione w opinii Zespołu Ekspertów zostały rozwiązane i stosowne przepisy znalazły się w Kodeksie postępowania administracyjnego, który stał się kodeksem kilku już procedur uregulowanych ze zróżnicowaną szczegółowością. Od noweli z 1980 r. w kodeksie znajdowały się przepisy o postępowaniu administracyjnym ogólnym, przepisy dostosowujące postępowanie ogólne do postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych, a także uregulowanie głównych elementów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, elementy postępowania przed Kolegium

³² A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 145–152. Na temat kodyfikacji postępowania administracyjnego zob. *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010.

³³ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

³⁴ Szerzej pisze o tym Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 50–51; także S. Zawadzki, R. Orzechowski, *Przesłanki i kierunki aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1979/8–9, s. 3 i 6–7.

Kompetencyjnym przy Sądzie Najwyższym, uproszczone postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń oraz postępowanie skargowe i co do wniosków. Były też elementy kształtujące procesowe formy prokuratorskiej kontroli legalności decyzji administracyjnych. Włączenie do Kodeksu postępowania administracyjnego przepisów o sądowej kontroli decyzji administracyjnych spowodowało wiele nowelizacji tego kodeksu w związku z rozszerzaniem jej zakresu lub nawet tylko potwierdzaniem poddania decyzji w niektórych sprawach tej kontroli.

Kolejna nowela do Kodeksu postępowania administracyjnego stanowiła jeden z aktów prawnych towarzyszących przywróceniu w administracji publicznej instytucji samorządu terytorialnego. Ustawa z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³⁵ rozszerzyła moc obowiązującą przepisów na organy samorządowe, gdy rozpatrują one administracyjne sprawy indywidualne własne lub zlecone, określiła miejsce organów samorządowych w toku instancji administracyjnych oraz w nadzwyczajnych trybach postępowania. Postąpiono o krok naprzód w unifikacji postępowania administracyjnego, rozszerzając jego moc obowiązującą na postępowanie przed organami administracji wojskowej i w sprawach powszechnego obowiązku obrony, a także w niektórych sprawach dyscyplinarnych. Nowela, przy dość skromnej liczbie jej postanowień, stanowiła bardzo ważny i znaczący krok w ewolucji postępowania administracyjnego oraz kontroli administracji publicznej – właśnie **publicznej** (dualistycznej), a nie tylko rządowej – przez sąd administracyjny.

- 91  Dalsze fazy ewolucji uregulowań prawnych dotyczących postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego oraz sądowej kontroli administracji wyznaczyły kolejne ustawy.

Pierwszą jest **ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych**³⁶, nadająca kolegiom znacznie już wyraźniejszy charakter organów orzeczniczych quasi-sądowych, o większej niż poprzednio niezależności organizacyjnej i osobowej, stanowiąca wprost o podległości składów w zakresie orzekania tylko prawu, wyposażająca kolegia w uprawnienie do wnoszenia pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁷.

Drugą jest nieobowiązująca już **ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym**, normująca strukturę i organizację Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz postępowanie sądownoadministracyjne. Ustawa rozszerzyła zakres kontroli sądowej na nowe kategorie postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym ogólnym i egzekucyjnym oraz na niektóre czynności materialno-techniczne. Poszerzyła kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także ustanowiła środki dyscyplinujące

³⁵ Dz.U. Nr 34, poz. 201.

³⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 570; tekst pierwotny: Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm.

³⁷ W obowiązujących rozwiązaniach uprawnienie do wnoszenia pytań prawnych samorządowym kolegiom odwoławczym nie przysługuje.