

Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne

Wydanie 2.

Część II. Postępowanie administracyjne ogólne – Kodeks postępowania administracyjnego

Rozdział I. Przepisy ogólne

§ 1. Zakres obowiązywania

Zakres obowiązywania KPA został uregulowany w art. 1–5 KPA, określających zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz definicje legalne pojęć użytych w Kodeksie. **Zakres obowiązywania KPA nie pokrywa się jednak z zakresem stosowania przepisów dotyczących ogólnego postępowania administracyjnego.** Kodeks postępowania administracyjnego normuje bowiem kilka rodzajów postępowania administracyjnego:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Jak wskazał NSA w wyroku z 7.3.2019 r., „Granice przedmiotowe wszczęcia postępowania administracyjnego wyznacza art. 1 pkt 1 KPA przez ustanowienie przesłanek stosowania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego. O przedmiocie postępowania administracyjnego przesądza regulacja w przepisach materialnego postępowania administracyjnego”¹.

¹ II OSK 419/17, Legalis.

Zakres obowiązywania rozszerzają dodatkowo art. 2 KPA stanowiąc, że Kodeks normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych oraz art. 2a KPA, zgodnie z którym Kodeks normuje sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i 2 KPA. Wykonanie tego obowiązku odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w KPA i nie wpływa na tok oraz wynik postępowania, podobnie jak wystąpienie z żądaniem ograniczenia przetwarzania (art. 18 RODO) nie wpływa na tok i wynik postępowań, o których mowa w art. 1 i 2 KPA.

- 6 Najważniejszym rodzajem postępowania administracyjnego jest ogólne postępowanie administracyjne (postępowanie jurysdykcyjne), uregulowane w działach I, II, IV, IX i X KPA. Oprócz tego KPA zawiera regulacje normujące postępowanie w sprawach sporów kompetencyjnych (o właściwość), zawarte w art. 22–23 KPA, europejskiej współpracy administracyjnej, o której mowa w dziale VIIIa KPA, pozajurysdykcyjne postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń w dziale VII KPA oraz w sprawie skarg i wniosków w dziale VIII KPA, a także zasady nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu w dziale IVa KPA. Dodatkowo w dziale III zawarto przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych.

Ogólne postępowanie administracyjne związane jest z istnieniem **drogi administracyjnej sensu stricto**, która zgodnie z art. 1 pkt 1 i 2 KPA jest dopuszczalna:

- 1) w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej lub załatwianych milcząco;
- 2) przed organami administracji publicznej oraz przed innymi organami państwowymi, a także przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych lub załatwianych milcząco.

Dodatkowo w prawie administracyjnym przyjmuje się odesłanie do stosowania przepisów KPA, które to odesłania rozszerzają zakres obowiązywania KPA¹.

¹ Szerzej w przedmiocie odesłań zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, System Prawa Administracyjnego, t. 9. Prawo procesowe administracyjne, Warszawa 2010, s. 7.

Określając zakres obowiązywania KPA musimy wziąć pod uwagę także przesłanki negatywne jego stosowania zawarte w art. 3. Zgodnie z tym przepisem **KPA nie stosuje się do:**

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych (stosuje się jednak przepisy działu VIII);
- 2) spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej, z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII;
- 3) w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (stosuje się jednak przepisy działu VIII);
- 4) w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
- 5) w sprawach podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w punkcie wyżej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (stosuje się jednak przepisy działu VIII).

W art. 3 § 5 KPA zawarto jednak delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w przedmiocie rozciągnięcia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w art. 3 § 2 (nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi oraz podległości służbowej pracowników organów i tych jednostek organizacyjnych). Jak dotąd jednak nie wydano takiego rozporządzenia.

Ponadto, w art. 4 KPA wyrażono wynikającą z prawa międzynarodowego zasadę dotyczącą zakazu naruszania przez ustawodawstwo wewnętrzne poszczególnych państw przysługujących określonym osobom uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych. Jest to wyraz prymatu prawa międzynarodowego nad prawem krajowym, znajdujący swoje źródło w art. 9, 87 i 91 Konstytucji RP. Użycie przez przepis sformułowania „nie narusza” oznacza, że w przypadku, w którym stosowanie KPA mogłoby naruszyć uprawnienia tych osób, przepisów KPA nie należy stosować w całości lub w części. Z tego też względu art. 48 § 2 KPA w zakresie doręczania pism kierowanych do osób korzystających z uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego odsyła do przepisów szczególnych.

Aby poprawnie ustalić zakres obowiązywania KPA musimy zbadać także zakres znaczeniowy pojęć użytych w Kodeksie, przede wszystkim tych, które pozwolą na ustalenie zakresu podmiotowego KPA. W art. 5 KPA zawarto definicje legalne, przy czym § 1 tego artykułu odnosi się do rozumienia prze-

pisów pozakodeksowych, wskazując że jeśli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy KPA, § 2 zaś zawiera tzw. słowniczek, wyjaśniający znaczenie pewnych terminów na potrzeby stosowania KPA. Znaczenie art. 5 § 1 KPA będzie jednak mało, gdyż obecnie – zgodnie z poprawną praktyką legislacyjną – coraz częściej przepisy szczególnie zawierają poprawne odwołanie wskazując, że stosuje się „przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Z punktu widzenia stosowania KPA istotne znaczenie mają przede wszystkim zawarte w § 2 definicje „kodeksu”, „organów administracji publicznej”, „ministrów”, „organizacji społecznych” oraz „organów jednostek samorządu terytorialnego”. Kodeksem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 1 jest oczywiście KPA.

- 8** **Organy administracji publicznej** zostały zdefiniowane poprzez wymienienie desygnatów tego zbioru. Definicja ta nie jest idealna. Po pierwsze, zawiera szereg odwołań wewnętrznych, a po drugie, odnosi się do pojęć, które nie zostały zdefiniowane w KPA, a ich rozumienie wymaga sięgnięcia do literatury i orzecznictwa¹. Organami administracji publicznej zgodnie z art. 5 § 2 KPA będą ministrowie (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA), centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich (tj. wojewodów) lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 KPA) oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 KPA (inne niż wymienione w art. 1 pkt 1 KPA organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w art. 1 pkt 1 KPA). W rozumieniu KPA organami administracji publicznej są zatem m.in. Prezes Rady Ministrów, Krajowa Rada Rzeczników Patentowych (w zakresie w jakim przeprowadza egzamin kwalifikacyjny), rektor uczelni², okręgowa rada adwokacka (w zakresie w jakim podejmuje uchwałę w przedmiocie uprawnień zawodowych), Prezes UTK. Warto zwrócić uwagę, że art. 5 § 2 pkt 3 KPA wymienia jako organy administracji państwowej centralne organy administracji rządowej. Grupa ta jest niejednorodna, ale zasadniczo obejmuje organy, których właściwość miejscowa rozciąga się na terytorium całego państwa, i które podległe są organom naczelnym. W przypadkach niektórych organów przepisy regulujące ich ustrój wprost nazywają je central-

¹ Por. *T. Bąkowski*, Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji), [w:] *J. Jagielski, M. Wierzbowski* (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 579.

² Zob. *E. Ura*, Komentarz do art. 207 Prawa o szkolnictwie wyższym, [w:] *W. Sanetra, M. Wierzbowski* (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym*, Warszawa 2013, s. 469.

nymi organami administracji rządowej. Tu możemy wskazać jako przykład art. 259 ustawy z 30.6.2000 r. – Prawo własności przemysłowej¹, który stanowi, że centralnym organem administracji rządowej w sprawach z zakresu własności przemysłowej jest Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej czy art. 21 ust. 2 ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne², zgodnie z którym centralnym organem administracji rządowej jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Istnieją również organy, których charakter jest przedmiotem sporów doktrynalnych i niekiedy są uznawane za centralne organy administracji rządowej, a niekiedy nie.

Ministrami w rozumieniu KPA są Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów **9** pełniący funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierownicy innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 KPA. Za ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA uznano także Komisję Nadzoru Finansowego³ czy Komendanta Głównego Policji⁴.

Organizacjami społecznymi w rozumieniu KPA są organizacje zawodowe, **10** samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Można zauważyć, że w części, w której ustawodawca definiuje organizacje społeczne poprzez wskazanie, iż są nimi inne organizacje społeczne mamy do czynienia z błędem *idem per idem*, utrudniającym dokonanie właściwej wykładni⁵. W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się natomiast szeroką wykładnię, choć nie ma tu jednolitych poglądów i dotyczy to w szczególności kwestii uznania za organizację społeczną fundacji, które nie mają charakteru korporacyjnego. Charakter korporacyjny jest przy tym jednym z kryteriów wskazywanych niekiedy w literaturze dla uznania, że mamy do czynienia z organizacją społeczną. Na sta-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 286 ze zm.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 833 ze zm.

³ Tak NSA w wyr. z 31.8.2011 r., II GSK 1607/11, Legalis.

⁴ Tak NSA w wyr. z 22.8.2012 r., I OSK 2372/11, Legalis.

⁵ W przedmiocie wątpliwości interpretacyjnych zob. *M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kustra*, Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 238; *A. Skoczylas, M. Swora*, Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka* 2006, Nr 3, s. 13.

nowisku, zgodnie z którym fundacja jest organizacją społeczną stanął jednak NSA (7) w uchwale z 12.12.2005 r.¹, a uchwała ta pozostaje aktualna. Powołując się na literaturę i orzecznictwo, *A. Gronkiewicz* wskazuje, że można wyodrębnić następujące kryteria uznania danego podmiotu za organizację społeczną:

- 1) funkcjonowanie poza sektorem państwowym i gospodarczym;
- 2) cel o charakterze społecznym;
- 3) trwałość celu;
- 4) charakter dobrowolny organizacji w sensie dobrowolności przynależności członków do organizacji;
- 5) autonomia organizacyjna².

Dyskusyjne jest jednak kryterium dotyczące braku związku z sektorem gospodarczym, co związane jest z pojawiającym się w literaturze poglądem zaliczającym do zbioru organizacji społecznych także spółki handlowe³. Można zaproponować, aby za organizację społeczną uznać wyodrębnione dobrowolne zrzeszenie osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek nieposiadających osobowości prawnej lub masę majątkową, znajdujące się poza sektorem państwowym i samorządem terytorialnym, powołane i działające w określonym celu społecznym.

- 11 Szeroką definicję przyjęto w przypadku **organów jednostek samorządu terytorialnego**. W rozumieniu KPA są nimi: organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze. Tu również można poczynić uwagi krytyczne dotyczące sposobu definiowania. Przykładowo, definicja wskazuje jako organ jednostki samorządu terytorialnego zarówno wójta, jak i odrębnie organy gminy. Wójt jest jednak organem gminy, a zatem nie ma obecnie konieczności jego wyodrębniania. Ponadto, przepis ten pomija organy jednostek pomocniczych⁴ oraz – wbrew ustrojowej odrębności – uznaje za organ jednostek samorządu terytorialnego samorządowe kolegia odwoławcze.

¹ II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, Nr 2, poz. 37.

² *A. Gronkiewicz*, Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2012, s. 23.

³ *P. Golaszewski, K. Wąsowski*, Komentarz do art. 5 KPA, [w:] *R. Hauser, M. Wierzbowski* (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 82.

⁴ *Ibidem*, s. 76.

§ 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego

I. Informacje ogólne

Zasady ogólne postępowania administracyjnego, na wzór innych zbiorów 12 zasad występujących w ramach systemu prawnego, są ogólnymi normami, mającymi niezwykle doniosłe znaczenie dla działalności organów administracji publicznej. Są to pewnego rodzaju najważniejsze reguły postępowania, „wyjęte niejako przed nawias”¹, przesądzające o kształcie przyjętego modelu procedury administracyjnej². Zasady, pomimo swojej znacznej ogólności, nie są jednak wyłącznie zaznaczeniem celu, który obrał sobie ustawodawca czy apelem do podmiotów stosujących pozostałe przepisy prawa. Nie są to również reguły kształtowane przez szeroko rozumianą doktrynę na podstawie praktyki stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ze względu na ich umieszczenie przez ustawodawcę w art. 6–16 KPA, są one „integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji publicznej wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury”³, co jest często podkreślane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Bardzo duży stopień ogólności zasad należy traktować raczej jako niewątpliwą zaletę, ułatwiającą ich zastosowanie na wielu etapach postępowania. Warto również podkreślić, że konstrukcje i instrumenty przewidziane w dalszych przepisach Kodeksu mają być uszczegółowieniem i sposobem realizacji konkretnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Z tego też powodu, w ramach procesu dydaktycznego należy zwracać szczególną uwagę na wskazane powyżej związki, a nie ograniczać się wyłącznie do przytoczenia zasad ogólnych na wstępnym etapie nauki procedury administracyjnej. W ramach przepisów Kodeksu, na co zwraca również uwagę *B. Adamiak*⁴, różni autorzy wskazują odmienną liczbę i nomenklaturę dla poszczególnych zasad ogólnych lub ich części. W naszym przypadku wyróżnimy, a poniżej szczegółowo omówimy następujące zasady ogólne postępowania administracyjnego:

- 1) praworządności (art. 6 i 7 KPA);
- 2) prawdy obiektywnej (art. 7 KPA);

¹ *S. Rozmaryn*, O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1959, Nr 4, s. 636–637.

² *M. Wierzbowski, A. Wiktorowska*, [w:] *M. Wierzbowski* (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 17–18.

³ Wyr. NSA z 4.6.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 54.

⁴ *B. Adamiak, J. Borkowski*, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 44.

- 3) uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 KPA);
- 4) współdziałania (art. 7b KPA);
- 5) rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych (art. 7a KPA);
- 6) pogłębiania zaufania (art. 8 KPA);
- 7) informowania (art. 9 KPA);
- 8) czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 KPA);
- 9) przekonywania (art. 11 KPA);
- 10) szybkości i prostoty postępowania (art. 12 KPA);
- 11) polubownego rozstrzygania kwestii spornych (art. 13 KPA);
- 12) pisemności (art. 14 KPA);
- 13) oceny działalności urzędów (art. 14a KPA);
- 14) dwuinstancyjności (art. 15 KPA);
- 15) trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 KPA);
- 16) sądowej kontroli decyzji administracyjnej (art. 16 § 2 KPA);
- 17) prawomocności decyzji administracyjnej (art. 16 § 3 KPA).

Warto jednak zaznaczyć, że nie tylko powyższe ogólne reguły będą miały znaczenie dla całości funkcjonowania procedury administracyjnej. Również zasady wywodzone z **Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** (w tym m.in. zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada legalizmu i praworządności, zasada równości wobec prawa, zasada proporcjonalności, zasada dwuinstancyjności), ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską **Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Europejskiego Kodeksu Prawa do Dobrej Administracji** czy z **Kodeksu Dobrej Administracji**, będą bezpośrednio połączone z zasadami ogólnymi KPA albo będą uzupełniać wytworzone na ich podstawie ramy działalności organów, stron i uczestników postępowania¹.

II. Zasada praworządności

- 13 Zasada praworządności jest niewątpliwie jedną z najistotniejszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Nie bez powodu została ona też uregulowana jako pierwsza w ramach kodeksowego katalogu (art. 6 KPA), wyznaczając pewnego rodzaju ramy działalności organów administracji publicznej. Zasada ta jest ściśle powiązana z konstytucyjną zasadą legalizmu i w tym zestawieniu należy ją interpretować². Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy wła-

¹ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, 2018, s. 41–43.

² *Ibidem*, s. 45.

dzy publicznej (w tym interesujące nas organy administracji publicznej) działają na podstawie i w granicach prawa (art. 6 KPA wskazuje na działanie na podstawie przepisów prawa). Inaczej więc niż podmioty administrowane, przy działaniach kształtujących sytuację indywidualną, podmioty administrujące mogą czynić wyłącznie to, co przewidują przepisy prawa powszechnie obowiązującego (zgodnie z katalogiem źródeł prawa zawartym w art. 87 Konstytucji RP). Ustawodawca musi więc przewidzieć wyraźną kompetencję w przepisach prawa materialnego, pozwalającą na podjęcie działania wpływającego na prawa lub obowiązki jednostek administrowanych (zgodnie z charakterystyczną dla prawa administracyjnego zasadą kompetencyjności), a działanie to powinno być przeprowadzone w oparciu o procedurę określoną m.in. w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przepisy prawa mają być wyraźnym ograniczeniem swobody czy dyskrecjonalności (z wyjątkiem wyraźnie wskazanych przypadków) organów administracji publicznej, wprowadzającym granicę pomiędzy tym, co możliwe do zastosowania i tym, co niedopuszczalne w świetle aktualnego stanu prawnego. Wyraźne wskazanie zakresu działania organów na podstawie i w granicach przepisów prawa jest też gwarancją dla funkcjonowania zasady równości. Sprawy o takim samym stanie faktycznym i prawnym będą bowiem rozstrzygane w analogiczny sposób (na podstawie i w granicach prawa), niezależnie od adresata aktu administracyjnego i innych przesłanek, nieprzewidzianych w przepisach powszechnie obowiązujących.

Działanie organów administracji publicznej wykraczające poza ustanowione ramy prawne, a więc zarówno działanie bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA) czy działanie z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 KPA) skutkuje stwierdzeniem w odrębnym trybie nieważności przyjętego rozstrzygnięcia administracyjnego.

Zawarta w art. 6 KPA zasada praworządności ma swoją kontynuację również na początku art. 7 KPA. Zgodnie z tą regulacją, w toku postępowania organy administracji publicznej zobowiązane są stać na straży praworządności. Jest to niezwykle istotne uzupełnienie, bowiem oprócz władczego działania organów na podstawie i w granicach przepisów prawa, mają one również dopilnować, aby wszystkie przeprowadzane czynności były zgodne z powszechnie obowiązującym prawem. Organ, jako podmiot kierujący całym postępowaniem i przedstawiciel władztwa państwowego, ma być więc jednocześnie strażnikiem prawa. Weryfikuje on czy inne podmioty uczestniczące w postępowaniu (w tym strony, podmioty na prawach strony, świadkowie, biegli, inni uczestnicy postępowania) również przestrzegają norm wynikających z aktów prawnych. Jest to szczególnie istotne na etapie postępowania dowodowego, mającego pozwolić na osiągnięcie prawdy obiektywnej. Zgodnie z art. 75 § 1 KPA,

dowodem może być bowiem wszystko, co nie jest sprzeczne z prawem. Przepisy Kodeksu zawierają cały katalog postanowień pozwalających na przeciwdziałanie naruszeniu prawa¹.

III. Zasada prawdy obiektywnej

- 14 Zasada prawdy obiektywnej jest obok omówionej już wyżej zasady praworządności jedną z najistotniejszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, kluczową dla podejmowanych w trakcie postępowania czynności. Eliminuje ona możliwość rozstrzygania spraw administracyjnych przez organy administracji publicznej na podstawie prawdy formalnej. Zgodnie z art. 7 KPA, w toku prowadzonego postępowania organy administracji publicznej zobowiązane są z urzędu lub na wniosek strony podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Ustalenie obiektywnych okoliczności faktycznych i zestawienie ich z obowiązującym prawem, w myśl zasady praworządności, jest głównym zadaniem organu przed zamknięciem postępowania i wydaniem decyzji rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach stron postępowania. Zasada prawdy obiektywnej będzie realizowana najpełniej w ramach prowadzonego postępowania dowodowego, gdzie zgodnie z art. 75 § 1 KPA organ musi dopuścić jako dowód wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy (osiągnięcia prawdy obiektywnej), a nie jest sprzeczne z prawem (zasada praworządności). Jak już wspomniano wcześniej, czynności w toku postępowania mają być podejmowane z urzędu lub na wniosek strony, przy czym działanie *ex officio* jest uznawane w procedurze administracyjnej za zasadę, na co wskazuje charakter wielu instytucji uregulowanych w KPA. Organy administracji publicznej jako podmioty prowadzące postępowanie administracyjne zostały zobowiązane przez ustawodawcę do pełnego i wyczerpującego wyjaśnienia sprawy, aby dotrzeć do omawianej prawdy obiektywnej. Zasada oficjalności jest w Kodeksie jedynie „tonowana elementami zasady dyspozytywności”², „strona nie decyduje bowiem ani o zakresie postępowania, ani o zakresie postępowania dowodowego”³.

Zasada prawdy obiektywnej ma zagwarantować poprawne załatwienie sprawy administracyjnej, zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a więc przy uwzględnieniu wszystkich elementów, na które prawo pozwala.

¹ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne, 2018, s. 46.

² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, 2017, s. 22.

³ *Ibidem*.

W przypadku, gdy w postępowaniu odwoławczym okaże się, że prawda obiektywna nie została osiągnięta w I instancji, organ II instancji będzie mógł samodzielnie przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe, zlecić takie postępowanie organowi I instancji lub w ostateczności przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia w I instancji. Jeżeli natomiast po uzyskaniu decyzji ostatecznej wyjdą na jaw nowe okoliczności faktyczne lub dowody istotne dla sprawy istniejące w dniu wydania decyzji, lecz nieznanie organowi administracji publicznej, zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 KPA, będzie to podstawa do wznowienia postępowania administracyjnego.

Zasada prawdy obiektywnej jest uzupełniana przez kodeksowe zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 KPA), zasadę współdziałania (art. 7b KPA) oraz zasadę rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony (art. 7a KPA).

IV. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli

Zgodnie z art. 7 KPA, organy podejmując wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy administracyjnej, mają mieć na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zastosowanie przez ustawodawcę powyższych dwóch klauzul generalnych, powiązane jest z obowiązkiem organu do każdorazowej oceny, jak te pojęcia należy w konkretnej sprawie administracyjnej interpretować. Spójnik „i” podkreśla nam natomiast konieczność rozważenia obu tych kategorii, bez możliwości poprzestania np. na uwzględnieniu interesu społecznego. Organ prowadzący postępowanie musi zweryfikować, który z interesów – interes społeczny czy słuszny interes prawny (bo tylko taki interes jest uwzględniany) obywatela powinien przeważać w danej sprawie administracyjnej. „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”¹, co również podkreślił już w 1993 r. Sąd Najwyższy w jednym ze swoich wyroków². W przypadku natomiast spraw rozstrzyganych w drodze uznania administracyjnego, jak wskazuje NSA, „Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia jest obowiązany – zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 KPA – załatwić sprawę w sposób

¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, 2018, s. 48.

² Wyr. SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, Nr 9, poz. 181.

zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków”¹.

V. Zasada współdziałania

- 16 Zasadą ściśle powiązaną z omówioną już wcześniej zasadą prawdy obiektywnej jest uregulowana w art. 7b KPA zasada współdziałania. Zgodnie ze wskazanym artykułem, w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, a więc w zakresie koniecznym do osiągnięcia prawdy obiektywnej w prowadzonej sprawie administracyjnej, a finalnie w zakresie niezbędnym do wydania rozstrzygnięcia administracyjnego na skutek pełnego i rzetelnego wyjaśnienia sprawy. Zasada współdziałania powinna być rozumiana szeroko, pamiętając jednak o analizowanej już zasadzie praworządności. Współdziałanie organów administracji publicznej może dotyczyć zarówno współdziałania wymaganego w prawie materialnym, którego ramy zostały określone w art. 106 i 106a KPA (współdziałanie i posiedzenie w ramach współdziałania), jak i innych czynności w trakcie postępowania, które wymagają takiej współpracy – np. korzystanie z pomocy prawnej innego organu, określonej w art. 52 KPA. Organy mają tu korzystać w granicach swoich kompetencji z legalnych środków, które są adekwatne do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Współdziałanie musi być proporcjonalne do obiektywnych potrzeb postępowania i nie może przyjąć formy wyręczania innych organów. Realizując obowiązek współdziałania organy muszą mieć na względzie interes społeczny, słuszny interes obywateli oraz ogólną sprawność postępowania.

VI. Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych

- 17 Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych zamieszczona przez ustawodawcę w art. 7a KPA, niewątpliwie powiązana z zasadą prawdy obiektywnej ze względu na swoją ustawową konstrukcję, będzie miała jednak bardzo ograniczone zastosowanie. Dotyczy ona bowiem wyłącznie sytuacji, gdy przedmiotem prowadzonego postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej. Nie chodzi tu więc

¹ Wyr. NSA z 11.6.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 57.

o wątpliwości organu co do stanu faktycznego sprawy, gdyż w tym przypadku ustawodawca przewidział odrębną regulację w art. 81a KPA. Wspomniane wątpliwości interpretacyjne co do treści normy prawnej rozstrzygane są na korzyść strony, o ile nie sprzeciwiają się temu sporne interesy stron postępowania albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania będzie miał bezpośredni wpływ. Ponadto, zasada ta nie znajdzie zastosowania, jeżeli odmiennej interpretacji (niekorzystnej dla strony) będzie wymagał ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa związane w szczególności z jego bezpieczeństwem, obronnością lub porządkiem publicznym. Ustawodawca wyłączył również działanie tej zasady w sprawach osobowych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych.

VII. Zasada pogłębiania zaufania

Jedną z najważniejszych zasad działania organów administracji w troku 18 postępowania jest wyrażona w art. 8 KPA **zasada pogłębiania zaufania**, na którą składają się **zasada proporcjonalności, bezstronności, równego traktowania i pewności prawa**. Jej źródła należy upatrywać także w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada pogłębiania zaufania nakazuje prowadzić postępowanie w taki sposób, aby budzić zaufanie uczestnika postępowania nie tylko do organu administracji publicznej, ale także do wszystkich organów władzy publicznej. Przejawia się w:

- 1) nakazie prawidłowego informowania strony o jej prawach i obowiązkach¹;
- 2) zakazie wprowadzania strony w błąd;
- 3) zakazie dokonywania czynności w sposób, który podważyłby zaufanie do organów, wykorzystując nierówną pozycję organu i strony;
- 4) nakazie brania pod uwagę nie tylko interesu społecznego, ale także słusznego interesu strony;
- 5) nakazie odnoszenia się do stron i uczestników postępowania w sposób kulturalny i z szacunkiem;
- 6) nakazie jasnego i zrozumiałego uzasadniania decyzji;
- 7) nakazie dążenia do doprecyzowania żądań strony, jeśli zgłoszone żądania są niejasne.

Zgodnie z najnowszym orzecznictwem związana jest również z obowiązkiem załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki².

¹ Wyr. NSA z 9.10.2019 r., I OSK 402/18, Legalis.

² Wyr. NSA z 5.2.2020 r., I OSK 3845/18, Legalis.

Do nowelizacji, która weszła w życie 1.6.2017 r., mogliśmy mówić o zasadzie pogłębiania zaufania, której wymiar określany był przez doktrynę i orzecznictwo dość szeroko. W drodze nowelizacji doprecyzowano brzmienie art. 8 KPA dodając dyrektywy, jakimi organ ma się kierować, aby pogłębiać zaufanie. Obecnie art. 8 KPA nakazuje organom, po pierwsze, prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie, kierując się **zasadą proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania**, a po drugie, **zakazuje odstępowania od utrwalonej praktyki** rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Możemy zatem przyjąć, że przepis art. 8 KPA w obecnym brzmieniu utrwała mające znaczenie procesowe **zasady proporcjonalności, bezstronności, równego traktowania** oraz **pewności prawa** (inaczej **zasadę uprawnionych oczekiwań** lub **zasadę słusznych oczekiwań**¹). Wszystkie one są jednak składnikami zasady pogłębiania zaufania i dotychczas były wyprowadzane z jej treści. Co istotne, zasada pogłębiania zaufania chroni nie tylko strony postępowania, ale także wszystkich **uczestników** – ustawodawca rozszerzył katalog m.in. na pełnomocników stron².

19 Zasada proporcjonalności nakazuje podejmować w toku postępowania środki i działania tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia potrzebnego celu³. Organ musi zatem weryfikować, czy jego działanie, w tym także wydanie decyzji o określonej treści, jest niezbędne, a także, czy zakładany cel nie może zostać osiągnięty w inny – dogodniejszy dla strony – sposób. Dotyczy to **zarówno wydawania decyzji administracyjnych** w ramach uznania administracyjnego, jak i **czynności faktycznych** podejmowanych przez organ. Zasada proporcjonalności ma swoje źródło także w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 5 rekomendacji CM/Rec(2007)7 z 20.6.2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji⁴.

20 Zasada bezstronności nakazuje organom kierować się obiektywnymi przesłankami, wskazując że nie powinny one w swoich działaniach kierować się jakimikolwiek interesami czy motywami pozaprawnymi.

¹ D.R. Kijowski, A. Budnik, Zasada ochrony słusznych oczekiwań w prawie administracyjnym w świetle art. 8 KPA, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne dziś i jutro, Warszawa 2018, s. 350 i n.

² Wyr. NSA z 19.9.2019 r., II OSK 2274/19, Legalis.

³ Szerzej zob. R. Stankiewicz, Zasada proporcjonalności jako instrument ochrony zaufania uczestników postępowania administracyjnego do organów (art. 8 § 1 KPA po nowelizacji), [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne dziś i jutro, Warszawa 2018, s. 369 i n.

⁴ Zob. <https://rm.coe.int> (dostęp: 27.7.2020 r.).

Zasada równego traktowania ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której w postępowaniu występują strony o odmiennych interesach. Zgodnie z tą zasadą organ musi tak samo traktować strony znajdujące się w tej samej sytuacji prawnej i faktycznej, nie dyskryminując żadnej ze stron postępowania. 21

Zasada pewności prawa jeszcze przed 1.6.2017 r. była wyprowadzana z samej zasady pogłębiania zaufania¹. Odnosi się ona nie do sposobu stanowienia prawa, ale do sposobu jego stosowania. Stanowi, że bez uzasadnionej przyczyny organy nie mogą zmienić utrwalonego sposobu rozstrzygnięcia spraw. Za naruszenie art. 8 KPA uznano zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany². **Zasada pewności prawa** odnosi się jednak tylko do takich stanów faktycznych i wydanych na ich tle rozstrzygnięć, które są zgodne z obowiązującymi przepisami³. Uzasadnionym powodem zmiany utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw może być jednak zmiana utrwalonej praktyki orzeczniczej, tak sądów krajowych, jak i europejskich. 22

Oddziaływanie zasady pogłębiania zaufania rozciąga się nie tylko na organ prowadzący postępowanie, ale także na **wszelkie organy władzy publicznej**. Zakłada ona, że uczestnicy postępowania mają zaufanie do organów władzy publicznej⁴, a zadaniem organów administracji publicznej jest pogłębianie tego zaufania, ale w taki sposób, który w pozytywnym aspekcie będzie oddziaływał także na relację pomiędzy obywatelami a wszystkimi organami władzy publicznej.

VIII. Zasada informowania

Kolejną bardzo istotną zasadą ogólną postępowania administracyjnego, 23 ze względu przede wszystkim na dobro strony postępowania, jest tzw. zasada informowania lub zasada udzielania informacji. Uregulowana została ona w art. 9 KPA, składającym się od strony konstrukcyjnej z dwóch zdań. Zgodnie z pierwszym z nich, organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków,

¹ Zob. wyr. WSA w Gliwicach z 4.7.2017 r., IV SA/GI 223/17, Legalis.

² Wyr. NSA w Łodzi z 8.4.1998 r., I SA/Łd 652/97, CBOSA.

³ Tak wyr. WSA w Szczecinie z 4.10.2018 r., II SA/Sz 581/18, Legalis.

⁴ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne, 2018, s. 50.

będących przedmiotem prowadzonego postępowania administracyjnego. Obowiązek ten powinien być wykonywany z urzędu, co związane jest niewątpliwie z inkwizycyjnym modelem postępowania administracyjnego. Organ prowadzący postępowanie, obok kompleksowej i rzetelnej realizacji norm prawa powszechnie obowiązującego, jest zobligowany do dbałości również o dobro stron postępowania. Zasada ta obejmuje zarówno informowanie o okolicznościach faktycznych związanych ze sprawą administracyjną, jak i o okolicznościach prawnych. W doktrynie często podnosi się, że zasada ta znacząco ogranicza w postępowaniu administracyjnym fikcję powszechnej znajomości prawa, jednak ewentualne „uwzględnienie wywodów i twierdzeń o nieznajomości prawa musi być wykazane i usprawiedliwione okolicznościami faktycznymi konkretnego przypadku”¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych można jednak również spotkać orzeczenia wskazujące, że nie można powoływać się na nieznajomość przepisów prawa rangi ustawowej².

Zgodnie ze zdaniem drugim art. 9 KPA, organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Ze względu na poszerzenie kręgu podmiotowego podlegającego ochronie w myśl przytoczonej regulacji (strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu), w doktrynie niektórzy autorzy wskazują na samodzielny charakter tej zasady. Organy administracji publicznej obowiązane są na każdym etapie postępowania niejako kontrolować uczestników postępowania i prewencyjnie informować o możliwych konsekwencjach ich działania lub zaniechania. Zasada ta realizowana jest również w oparciu o obowiązkowe pouczenia zamieszczane w wydawanych aktach administracyjnych.

IX. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

24 Postępowanie wyjaśniające jest zasadniczo postępowaniem gabinetowym, prowadzonym przez organ, który samodzielnie dokonuje poszczególnych czynności. Aby ograniczyć negatywne skutki postępowania inkwizycyjnego, w art. 10 KPA unormowano **zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu**. Z treści art. 10 § 1 KPA wynika:

- 1) **uprawnienie strony** do czynnego udziału w postępowaniu;
- 2) **obowiązek organu** do zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania;

¹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, 2017, s. 24.

² Zob. wyr. NSA z 13.2.2001 r., IV SA 2617/98, Legalis.

- 3) **obowiązek organu** do umożliwienia stronie przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Obowiązki organu odnoszące się do zasady czynnego udziału strony w postępowaniu zostały sprecyzowane w **szczegółowych przepisach KPA**. Możemy tu wskazać na: obowiązek zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 KPA), ale także poinformowania strony o prawie dostępu do akt i sporządzania z nich odpisów, kopii i notatek (art. 78 KPA), prawie do zgłaszania dowodów (art. 78 KPA), obowiązek poinformowania strony o terminie i miejscu przeprowadzania dowodów (art. 79 KPA) oraz obowiązek umożliwienia wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 81 KPA).

W **praktyce** wygląda to w ten sposób, że w pismach przesyłanych do strony organ informuje ją o tym, że może przeglądać akta postępowania oraz przedstawiać swoje stanowisko w sprawie, o ile uzna to za stosowne. Niekiedy przed wydaniem decyzji administracyjnej organ wprost kieruje do strony także zapytanie o to, czy będzie korzystać z prawa do wypowiedzenia się na temat zgromadzonych materiałów i dowodów. To od strony bowiem zależy, czy będzie chciała wziąć czynny udział w postępowaniu, a także w jaki sposób będzie chciała skorzystać z tego prawa. Przykładowo, czy ograniczy się do wglądu w akta, czy także będzie zgłaszać wnioski dowodowe. Wyraźne wskazanie przez stronę, że nie będzie korzystać z tych praw pozwala organowi na szybsze zakończenie postępowania i wydanie decyzji.

Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 4 KPA brak udziału strony w sprawie bez jej winy jest **podstawą do wznowienia postępowania**. Natomiast, aby skutecznie podnieść **zarzut naruszenia art. 10 § 1 KPA** strona musi wykazać, że zarzucane uchybienie **miało wpływ na wynik sprawy**, tj. że gdyby mogła skorzystać ze swoich uprawnień, postępowanie przybrałoby inny tok¹.

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu **nie ma charakteru absolutnego**. Zgodnie z art. 10 § 2 KPA organy administracji publicznej mogą odstąpić od tej zasady w przypadkach, gdy:

- 1) załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia ludzkiego;
- 2) załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzkiego;
- 3) załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

¹ Por. wyr. NSA z 11.9.2012 r., II GSK 1207/11, Legalis.

[Przejdź do księgarni →](#)