

# OGÓLNE POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE JURYSDYKCYJNE

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

---

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba  
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka

SERIA AKADEMICKA

# 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

---

# OGÓLNE POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE JURYSDYKCYJNE

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

---

Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba  
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo**.pl  
księgarnia internetowa

Stan prawny na 26 stycznia 2021 r.

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne  
Joanna Ośka

Projekt okładek serii  
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Hanna Knysiak-Sudyka (red.) – wstęp, rozdziały III, IV, V, VII, VIII.3, XI, XII, XIII.2

Agata Cebera / Jakub Grzegorz Firlus – rozdziały II, VIII.1–2, X.1–3

Anna Gołęba – rozdziały VI, VIII.5, IX, XIII.1

Kamil Klonowski – rozdziały I, VIII.4, X.4–5

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących 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.

Szanujmy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-576-0

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przykopa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	13
---------------------	----

Wstęp .....	17
-------------	----

## Rozdział I

<b>Zagadnienia ogólne .....</b>	<b>23</b>
---------------------------------	-----------

1. Uwagi wstępne .....	23
------------------------	----

2. Kategorie postępowań jurysdykcyjnych .....	26
---	----

3. Zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego .....	29
--	----

3.1. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne .....	30
---	----

3.2. Postępowania uproszczone pozajurysdykcyjne .....	33
---	----

3.3. Postępowania wyłączone .....	37
-----------------------------------	----

## Rozdział II

### **Ochrona danych osobowych w postępowaniu administracyjnym**

<b>jurysdykcyjnym .....</b>	<b>42</b>
-----------------------------	-----------

1. Informacje ogólne .....	42
----------------------------	----

2. Zakres obowiązywania obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO ....	44
---	----

2.1. Zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego .....	45
---	----

2.2. Zakres podmiotowy obowiązku informacyjnego .....	45
---	----

2.3. Wykonanie obowiązku informacyjnego .....	47
---	----

2.4. Charakter prawny oświadczenia informacyjnego .....	47
---	----

2.5. Forma wykonania obowiązku informacyjnego .....	48
---	----

2.6. Autonomiczność i odrębność obowiązku informacyjnego .....	49
--	----

3. Wgląd do akt sprawy a RODO .....	50
-------------------------------------	----

## Rozdział III

<b>Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego .....</b>	<b>53</b>
--	-----------

1. Pojęcie, charakter i funkcje zasad postępowania administracyjnego .....	53
--	----

2. Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego .....	54
---	----

2.1. Zasada praworządności .....	55
----------------------------------	----

2.2. Zasada prawdy obiektywnej .....	57
--------------------------------------	----

2.3.	Zasada współdziałania organów dla dobra postępowania .....	60
2.4.	Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu .....	61
2.5.	Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli .....	63
2.6.	Zasada informowania .....	65
2.7.	Zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej .....	67
2.8.	Zasada przyjaznej interpretacji przepisów .....	71
2.9.	Zasada przekonywania .....	72
2.10.	Zasada szybkości i prostoty postępowania .....	72
2.11.	Zasada polubownego załatwiania kwestii spornych .....	74
2.12.	Zasada pisemności postępowania .....	75
2.13.	Zasada umożliwiania stronom dokonywania oceny działań urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej .....	77
2.14.	Zasada dwuinstancyjności .....	78
2.15.	Zasada trwałości decyzji ostatecznych .....	81
2.16.	Zasada sądowej kontroli decyzji ostatecznych .....	82
3.	Pozakodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego .....	85

## **Rozdział IV**

<b>Podmioty postępowania administracyjnego .....</b>	<b>86</b>
1. Organ prowadzący postępowanie administracyjne .....	86
1.1. Pojęcie i rodzaje organów administracji publicznej .....	86
1.2. Właściwość organów i jej rodzaje .....	90
1.3. Pozytywne i negatywne przesłanki właściwości organu. Instytucja wyłączenia ze sprawy .....	93
1.4. Rozstrzyganie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych .....	104
1.5. Współkompetencja a współdziałanie organów w postępowaniu administracyjnym .....	107
2. Strona postępowania administracyjnego .....	111
2.1. Pojęcia strony postępowania administracyjnego i legitymacji procesowej .....	111
2.2. Koncepcje teoretyczne pojęcia strony a koncepcja normatywna .....	114
2.3. Wielopodmiotowość i współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym .....	116
2.4. Zdolność administracyjnoprawna i zdolność administracyjnoprocesowa .....	121
2.5. Następcstwo prawne stron w postępowaniu administracyjnym .....	124
2.6. Reprezentacja stron w postępowaniu administracyjnym .....	126
3. Podmioty na prawach strony i inni uczestnicy postępowania administracyjnego .....	130
3.1. Organizacja społeczna .....	132
3.2. Prokurator .....	134

3.3. Rzecznik Praw Obywatelskich .....	138
3.4. Rzecznik Praw Dziecka .....	140
3.5. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	140
3.6. Podmioty na prawach strony przewidziane w przepisach szczególnych .....	141
3.7. Inni uczestnicy postępowania administracyjnego .....	142

## **Rozdział V**

<b>Jawność postępowania, czynności procesowych i akt sprawy administracyjnej .....</b>	<b>145</b>
1. Jawność postępowania i czynności procesowych .....	145
2. Jawność akt sprawy administracyjnej i jej ograniczenia .....	147

## **Rozdział VI**

<b>Przepisy porządkowe i instytucje wpływające na przebieg postępowania ....</b>	<b>152</b>
1. Doręczenia .....	152
1.1. Pojęcie i skutki prawne doręczenia .....	152
1.2. Doręczenie pisma urzędowego w formie dokumentu pisemnego .....	156
1.3. Doręczenie pisma urzędowego w formie dokumentu elektronicznego ...	160
1.4. Ogłoszenie publiczne, ustne i przy użyciu środków łączności .....	164
2. Wezwania .....	166
3. Procesowe środki przymusu .....	169
4. Utrwalanie czynności procesowych .....	170
4.1. Protokoły .....	170
4.2. Adnotacje .....	172
4.3. Metryki .....	173
5. Terminy procesowe .....	173
5.1. Rodzaje terminów procesowych .....	173
5.2. Zasady obliczania terminów procesowych .....	175
5.3. Skracanie, przedłużanie i przywracanie terminów procesowych .....	177
5.4. Terminy załatwiania spraw administracyjnych .....	180
6. Bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania .....	182
6.1. Pojęcia bezczynności i przewlekłości .....	182
6.2. Sposoby przeciwdziałania bezczynności i przewlekłości w postępowaniu administracyjnym .....	184

## **Rozdział VII**

<b>Przebieg postępowania przed organem pierwszej instancji .....</b>	<b>189</b>
1. Wszczęcie postępowania administracyjnego .....	189
1.1. Tryby wszczęcia postępowania .....	189
1.2. Wymagania formalne podania .....	193
1.3. Zmiana treści żądania .....	199
1.4. Odmowa wszczęcia postępowania .....	200

2. Postępowanie wyjaśniające .....	202
2.1. Faza rozpoznawcza postępowania na tle etapów stosowania prawa materialnego w sprawie administracyjnej .....	202
2.2. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie dowodowe .....	203
2.3. Pojęcie i przedmiot dowodu a pojęcia pokrewne .....	203
2.4. Katalog środków dowodowych .....	206
2.5. Zasady i przebieg postępowania dowodowego .....	219
2.6. Formy postępowania wyjaśniającego .....	223
2.6.1. Postępowanie gabinetowe (kameralne) .....	224
2.6.2. Rozprawa administracyjna .....	224
2.7. Postępowanie wyjaśniające a współdziałanie organów w postępowaniu administracyjnym .....	229
2.8. Postępowanie uproszczone .....	231
2.9. Postępowanie mediacyjne .....	237
3. Zawieszenie postępowania administracyjnego .....	242
3.1. Charakter prawny, istota i skutki procesowe zawieszenia postępowania ...	242
3.2. Obligatoryjne zawieszenie postępowania z urzędu .....	244
3.2.1. Przesłanki podmiotowe .....	244
3.2.2. Przesłanka przedmiotowa .....	246
3.3. Obligatoryjne zawieszenie postępowania na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego .....	248
3.4. Fakultatywne zawieszenie postępowania na wniosek strony .....	249
3.5. Podjęcie zawieszzonego postępowania .....	250

## **Rozdział VIII**

<b>Zakończenie postępowania administracyjnego .....</b>	<b>253</b>
1. Decyzja administracyjna .....	253
1.1. Informacje ogólne .....	254
1.2. Decyzja administracyjna – charakterystyka .....	256
1.3. Określenia stosowane przez ustawodawcę na oznaczanie decyzji administracyjnej jako aktu indywidualno-konkretnego .....	263
1.4. Teoretyczny model stosowania abstrakcyjno-generalnych norm prawa administracyjnego w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym .....	264
1.5. Przedmiot decyzji administracyjnej .....	266
1.5.1. Decyzja rozstrzygająca sprawę co do jej istoty w całości .....	266
1.5.2. Decyzja w inny sposób kończąca sprawę w danej instancji .....	268
1.5.3. Decyzja częściowa .....	274
1.6. Elementy decyzji administracyjnej .....	275
1.6.1. Elementy konstytutywne (konstrukcyjne) decyzji administracyjnej .....	275
1.6.2. Pozostałe elementy obligatoryjne decyzji administracyjnej .....	281
1.6.3. Elementy dodatkowe decyzji administracyjnej .....	287



1.7. Związanie decyzją administracyjną i wejście decyzji administracyjnej do obrotu prawnego .....	291
1.8. Przymioty decyzji administracyjnej .....	292
1.9. Rygor natychmiastowej wykonalności .....	300
2. Postanowienie administracyjne .....	302
2.1. Informacje ogólne .....	302
2.2. Charakterystyka postanowienia .....	304
2.2.1. Przedmiot rozstrzygnięcia .....	304
2.2.2. Charakter i zakres wywoływanych skutków prawnych .....	305
2.2.3. Podmioty uprawnione do wydania postanowienia .....	306
2.2.4. Podmioty, do których skierowane jest postanowienie .....	307
2.2.5. Podstawa prawna wydania postanowienia .....	308
2.2.6. Ramy czasowe wydania postanowienia .....	309
2.2.7. Elementy postanowienia .....	310
2.2.8. Wejście postanowienia do obrotu prawnego .....	311
2.2.9. Zakres związania postanowieniem .....	312
2.2.10. Środki zaskarżenia postanowień .....	313
3. Uгода administracyjna .....	314
3.1. Pojęcie ugody administracyjnej .....	314
3.2. Przesłanki dopuszczalności ugody .....	316
3.3. Procedura zawierania i zatwierdzania ugody .....	318
3.4. Forma i elementy ugody .....	319
3.5. Wykonalność i skutki prawne zatwierdzonej ugody .....	320
4. Milczące załatwienie sprawy .....	323
4.1. Uwagi ogólne .....	323
4.2. Zakres stosowania milczącego załatwienia sprawy .....	324
4.3. Przesłanki milczącego załatwienia sprawy .....	325
4.4. Przebieg postępowania administracyjnego z opcją milczącego załatwienia sprawy .....	327
4.5. Skutki milczącego załatwienia sprawy .....	333
5. Rektyfikacja orzeczeń administracyjnych .....	336
5.1. Pojęcie rektyfikacji orzeczeń w postępowaniu administracyjnym .....	336
5.2. Uzupełnienie treści decyzji i sprostowanie pouczenia o środkach zaskarżenia .....	337
5.3. Sprostowanie treści decyzji .....	339
5.4. Wyjaśnienie treści decyzji .....	340

## **Rozdział IX**

<b>Przebieg postępowania przed organem drugiej instancji .....</b>	<b>341</b>
1. Odwołanie .....	341
1.1. Charakterystyka (cechy) odwołania .....	341
1.2. Legitymacja do wniesienia odwołania .....	343
1.3. Zrzeczenie się przez stronę prawa do wniesienia odwołania .....	345

1.4. Wymogi formalne odwołańa .....	347
1.5. Postępowanie odwoławcze .....	349
1.5.1. Postępowanie odwoławcze przed organem pierwszej instancji ...	349
1.5.2. Postępowanie odwoławcze przed organem drugiej instancji .....	355
1.5.2.1. Faza wstępna .....	355
1.5.2.2. Faza rozpoznawcza .....	357
1.5.2.2.1. Postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym .....	357
1.5.2.2.2. Wstrzymanie wykonania decyzji .....	360
1.5.2.2.3. Cofnięcie odwołania .....	361
1.5.2.3. Faza orzecznicza .....	361
1.5.2.3.1. Katalog decyzji organu odwoławczego .....	361
1.5.2.3.2. Granice zakazu <i>reformationis in peius</i> .....	366
2. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy .....	368
2.1. Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy .....	368
2.2. Odmienności postępowania w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy .....	369
3. Zażalenie .....	370
3.1. Zażaleniowy tok instancji .....	370
3.2. Charakterystyka zażalenia .....	370
3.3. Przedmiot zażalenia .....	372
3.4. Postępowanie zażaleniowe .....	373

## Rozdział X

### Wewnątrzadministracyjne tryby nadzwyczajne weryfikacji ostatecznych

<b>rozstrzygnięć</b> .....	377
1. Uwagi ogólne .....	377
2. Stwierdzenie nieważności .....	378
2.1. Informacje ogólne .....	378
2.2. Przedmiot weryfikacji .....	381
2.3. Etapy postępowania .....	385
2.3.1. Wszczęcie postępowania .....	385
2.3.2. Postępowanie wyjaśniające w przedmiocie stwierdzenia nieważności .....	390
2.3.3. Zakończenie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności .....	404
3. Wznowienie postępowania .....	408
3.1. Informacje ogólne .....	408
3.2. Przedmiot weryfikacji .....	410
3.3. Etapy postępowania .....	412
3.3.1. Wszczęcie postępowania .....	412
3.3.2. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wznowienia postępowania .....	419
3.3.3. Wstrzymanie wykonania dotychczasowej decyzji .....	423

3.3.4. Postępowanie co do przyczyn wznowienia .....	424
3.3.4.1. Informacje ogólne .....	424
3.3.4.2. Przesłanki pozytywne wznowienia postępowania .....	426
3.3.4.3. Przesłanki negatywne wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotu weryfikacji .....	434
3.3.5. Postępowanie co do rozstrzygnięcia istoty sprawy .....	437
4. Uchylenie lub zmiana decyzji (art. 154 i 155 k.p.a.) .....	440
4.1. Uwagi ogólne .....	440
4.2. Nabycie prawa z decyzji .....	443
4.3. Tryb uchylenia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nie nabyła prawa (art. 155 k.p.a.) .....	445
4.4. Tryb uchylenia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawo (art. 155 k.p.a.) .....	448
5. Stwierdzenie wygaśnięcia i uchylenie decyzji (art. 162 i 163 k.p.a.) .....	451
5.1. Uwagi ogólne .....	451
5.2. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji .....	452
5.3. Uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 162 § 2 k.p.a. ....	456
5.4. Uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie przepisów szczególnych ...	456

## **Rozdział XI**

<b>Administracyjne kary pieniężne .....</b>	<b>459</b>
---	------------

## **Rozdział XII**

<b>Europejska współpraca administracyjna .....</b>	<b>463</b>
--	------------

## **Rozdział XIII**

<b>Niejurysdykcyjne postępowania uproszczone .....</b>	<b>466</b>
1. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń .....	466
2. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków .....	471
2.1. Prawo wnoszenia petycji, skarg i wniosków .....	471
2.2. Pojęcie i przedmiot skargi oraz wniosku .....	473
2.3. Organy właściwe do rozpoznawania skarg i wniosków .....	474
2.4. Organizacja przyjmowania skarg i wniosków .....	477
2.5. Przebieg postępowania w sprawach skarg i wniosków .....	477
2.6. Nadzór i kontrola nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków .....	480
2.7. Związki postępowania w sprawach skarg i wniosków z postępowaniem jurysdykcyjnym .....	481

<b>O Autorach .....</b>	<b>484</b>
-------------------------	------------

## WSTĘP

Podręcznik, który oddajemy do rąk czytelników, stanowi kompleksowe opracowanie dotyczące problematyki postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ogólnego. Aby zdefiniować powyższe pojęcie, należy zważyć, że w doktrynie prawa administracyjnego normy prawa administracyjnego tradycyjnie dzieli się na trzy podstawowe kategorie<sup>1</sup>:

- 1) normy ustrojowe (strukturalno-organizacyjne), dotyczące struktury aparatu administracyjnego, które określają status prawny poszczególnych organów administracji publicznej, jak również istniejące pomiędzy tymi organami powiązania;
- 2) normy materialne, wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących, określające prawa i obowiązki ich adresatów – organów administracji publicznej oraz obywateli i innych podmiotów wchodzących w stosunki prawne z organami administracji publicznej – powstające z mocy prawa lub poprzez konkretyzację normy w postaci wydania aktu administracyjnego;
- 3) normy proceduralne (formalne), regulujące postępowanie administracyjne, które realizują – poprzez uprawnione do tego organy – normy prawa administracyjnego materialnego.

Prawo administracyjne materialne charakteryzuje się niezwykle bogactwem i różnorodnością norm prawnych, które są zaliczane do odrębnych dziedzin tego prawa (np. prawa budowlanego, geologicznego i górniczego, geodezyjnego i kartograficznego, wodnego, gospodarki nieruchomościami, pomocy społecznej, ochrony i kształtowania środowiska). Niejednokrotnie akty prawne zaliczane tradycyjnie do tzw. „ustaw z zakresu prawa materialnego administracyjnego” zawierają także normy prawa cywilnego materialnego.

Normy prawa procesowego z kolei służą realizacji norm prawa materialnego, dlatego też mają w stosunku do nich charakter wtórny. Związek norm materialnych i procesowych jest bardzo silny i wyraża się w tym, że istnienie norm materialnych stanowi

---

<sup>1</sup> Por. m.in. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 30; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 9.

rację bytu norm procesowych, których podstawową funkcją i celem jest zapewnienie uczestnikom postępowania gwarancji ochrony ich praw w procesie konkretyzacji norm prawa materialnego.

Mając na uwadze powyższe kwestie, to jest różnorodność norm prawa administracyjnego materialnego oraz silną zależność norm o charakterze procesowym od specyfiki norm o charakterze materialnym, należy zauważyć, że stworzenie jednolitej regulacji proceduralnej, która miałaby służyć konkretyzacji każdego rodzaju normy prawa administracyjnego materialnego bez żadnych odmienności, jest w zasadzie niemożliwe, a w każdym razie niezwykle trudne. Regulacja taka – gdyby istniała – musiałaby mieć charakter bardzo ogólny, wręcz „ramowy”.

Czy można zatem w ogóle mówić o postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym ogólnym? I co powyższe pojęcie w istocie oznacza?

Przez pojęcie postępowania administracyjnego w doktrynie rozumie się „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”<sup>2</sup>.

Problemy ze stworzeniem jednolitej procedury służącej realizacji norm prawa administracyjnego materialnego oddziałują także na kwestie terminologiczne związane z określeniem zakresu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. W doktrynie nie udało się wypracować w tej kwestii jednolitego stanowiska. Według jednego z prezentowanych poglądów postępowanie administracyjne jurysdykcyjne nie jest uregulowane w jednym akcie prawnym, gdyż na system jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego składa się postępowanie ogólne, uregulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, oraz postępowanie szczególne, do których oprócz przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie, w pierwszej kolejności, przepisy odrębne<sup>3</sup>. Przedstawiciele drugiego poglądu przyjmują istnienie dwóch rodzajów postępowania administracyjnego – ogólnego i szczególnego, przy czym postępowanie ogólne jest regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a postępowanie szczególne jest postępowaniem, „w którego trybie następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw określonego rodzaju”<sup>4</sup>, a jako przykład postępowania szczególnego wskazywane jest postępowanie podatkowe.

<sup>2</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 98.

<sup>3</sup> K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka [w:] *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 132.

<sup>4</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 99.

Mając na uwadze, że postępowania, w których następuje konkretyzacja norm prawa administracyjnego materialnego, w licznych wypadkach mają charakter postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego – ogólnego lub szczególnego – należy podnieść, że pomimo postępującej dekodyfikacji postępowania administracyjnego, Kodeks postępowania administracyjnego niezmiennie pozostaje niezwykle istotną regulacją wywierającą wpływ na kształt postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych. Uregulowane w nim instytucje zapewniają stronie postępowania administracyjnego liczne i realne gwarancje ochrony jej praw.

Kodeks postępowania administracyjnego nosi datę 14.06.1960 r., a wszedł w życie 1.01.1961 r. Przyczyn uchwalenia Kodeksu upatruje się w szczególności w potrzebie dostosowania systemu postępowania administracyjnego do obowiązującego w tamtym czasie ustroju administracji państwowej, konieczności ustawowego uregulowania instytucji skarg i zażaleń oraz uwzględnienia w przepisach o postępowaniu administracyjnym udziału prokuratora<sup>5</sup>. Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej ustawodawca z reguły zamieszczał w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego również przepisy proceduralne, co prowadziło do dekodyfikacji procedury administracyjnej, mimo formalnego obowiązywania rozporządzenia Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>6</sup>. Powyższe rozporządzenie w praktyce przestało być stosowane po wejściu w życie ustawy z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>7</sup>, choć formalnie nie zostało uchylone ani znowelizowane.

Prace nad projektem Kodeksu postępowania administracyjnego rozpoczęły się powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeniem Nr 16 z 28.01.1958 r. Komisji do opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz o rozpatrywaniu skarg i zażaleń ludności<sup>8</sup>. Komisja ta w początkowym okresie swej działalności opracowała tezy do projektu oraz kolejno pięć redakcji projektu Kodeksu postępowania administracyjnego. Po szerokich konsultacjach i publicznej dyskusji nad projektem<sup>9</sup> sporządzono kolejne trzy redakcje projektu. Ostatnia z nich – ósma redakcja – została uznana za ostateczny tekst projektu Kodeksu postępowania administracyjnego, który został przedstawiony Prezesowi Rady Ministrów. Prace poprzedzające proces legislacyjny trwały dwa lata i były w nie zaangażowane liczne środowiska zarówno teoretyków, jak i praktyków<sup>10</sup>. Z perspektywy czasu można ocenić,

<sup>5</sup> Por. E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 579.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 341.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 14, poz. 130.

<sup>8</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 17.

<sup>9</sup> Por. E. Ochendowski, *Geneza...*, s. 579.

<sup>10</sup> W publicznej dyskusji nad projektem Kodeksu postępowania administracyjnego uczestniczyli m.in. ministerstwa, Sąd Najwyższy, Generalna Prokuratura, Najwyższa Izba Kontroli, prezydium wojewódzkich, powiatowych i miejskich rad narodowych, Zrzeszenie Prawników Polskich, Komitet Nauk Prawnych i Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, katedry prawa administracyjnego uniwersyteckich wydziałów prawa.

że tryb procedowania nad Kodeksem był właściwy, skoro ustawa ta przetrwała (co prawda z licznymi nowelizacjami) w istotnie zmienionych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych.

Kodeks postępowania administracyjnego, mimo 60 lat obowiązywania, był i jest bardzo pozytywnie oceniany, jako akt prawny stanowiący „niewątpliwe wybitne osiągnięcie polskiej myśli prawniczej”<sup>11</sup>, „dzieło dojrzałej rozważliwości politycznej i wysokiej kultury prawniczej”<sup>12</sup>. J. Borkowski określił Kodeks mianem doniosłego aktu prawnego, będącego „wzorem dobrej roboty prawniczej”<sup>13</sup>. J.P. Tarno natomiast stwierdził, że „Kodeks postępowania administracyjnego jest aktem normatywnym, który odegrał podstawową rolę w dochodzeniu Polski do uzyskania statusu demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”, gdyż „był to akt normatywny nowoczesny i precyzyjnie skonstruowany, pragmatyczny i pozbawiony właściwie odniesień natury politycznej” i z tych przyczyn „odegrał niewątpliwie niebagatelną rolę w procesie demokratyzacji życia publicznego w Polsce”<sup>14</sup>. Niewątpliwie Kodeks postępowania administracyjnego odegrał fundamentalną rolę w procesie realizacji w postępowaniu administracyjnym zasady *audi et altera parte*; zasady, która „wyznacza w prawie administracyjnym pewną formę kontroli, uprzedniej i następczej, czynności prawnych organu administracyjnego, formę, w której jednostka, której czynność taka dotyczy, ma prawnie zagwarantowany udział”<sup>15</sup>. Nie sposób nie zgodzić się z poglądem, iż Kodeks postępowania administracyjnego „przez długi czas odgrywał rolę narzędzia dyscyplinującego działalność administracji wykonywaną w formach jurysdykcyjnych, a zarazem podstawowej gwarancji ochrony praw jednostki w jej stosunkach z administracją”<sup>16</sup>. Upływ czasu spowodował potrzebę modyfikacji bądź uzupełnienia rozwiązań kodeksowych, jednak nie pozbawił tego aktu prawnego wysokiej rangi i znaczenia. Należy podkreślić, że Kodeks – choć był wielokrotnie nowelizowany – obowiązuje jako regulacja kodeksowa najdłużej w polskim systemie prawnym.

W niniejszym podręczniku poświęcono najwięcej uwagi analizie instytucji procesowych tworzących ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Na rynku wydawniczym dostępnych jest kilka opracowań poświęconych tematyce szeroko

<sup>11</sup> E. Ochendowski, *Geneza...*, s. 580, por. też W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1961, s. 17.

<sup>12</sup> F. Longchamps, za: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 23.

<sup>13</sup> J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1976, s. 19.

<sup>14</sup> J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 847.

<sup>15</sup> M. Zimmermann, *Zasada „audi et altera parte” w polskim prawie administracyjnym, Referat na I Międzynarodowy Kongres Prawa Porównawczego w Barcelonie*, wrzesień 1957, materiały niepublikowane.

<sup>16</sup> Z. Kmiecik [w:] *Raport Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 12.

pojętego postępowania administracyjnego, a niekiedy także postępowania sądowno-administracyjnego, postępowania egzekucyjnego w administracji czy postępowania podatkowego. Wydaje się, że brakuje opracowania, które byłoby skoncentrowane wyłącznie na postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym ogólnym. Tego rodzaju opracowanie będzie stanowić pierwszy – niezwykle istotny – etap w zgłębianiu materii postępowania administracyjnego, które, jak już wspomniano, charakteryzuje się – w ślad za prawem administracyjnym materialnym – niezwykle różnorodnością.

Opracowanie nawiązuje, za zgodą Wydawcy, w niektórych fragmentach autorstwa Hanny Knysiak-Sudyki i Anny Gołęby do pozycji „Postępowanie administracyjne” pod redakcją naukową Tadeusza Wosia (Warszawa 2013, 2015, 2017). Upływ czasu od ostatniego wydania tego opracowania spowodował jednak konieczność opracowania niektórych zagadnień na nowo lub ich uaktualnienia.

*Hanna Knysiak-Sudyka*




**42 Zasady ogólne postępowania administracyjnego pełnią następujące funkcje:**

- 1) ujednolicania praktyki stosowania prawa administracyjnego, zarówno materialnego, jak i procesowego;
- 2) sterowania działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego;
- 3) pełnienia roli dyrektyw interpretacyjnych, szczególnie w procesie ujednolicania interpretacji przepisów prawa;
- 4) zapewniania niezbędnej elastyczności działań administracji publicznej podejmowanych na podstawie przepisów prawnych;
- 5) wypełniania luk w prawie administracyjnym w takim zakresie, w jakim można dopuścić stosowanie w tej gałęzi prawa analogii;
- 6) wyznaczania kierunku prac legislacyjnych, gdyż rozwiązania przyjmowane w aktach powszechnie obowiązujących powinny odpowiadać tym zasadom oraz służyć ich realizacji.

## 2. Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego

- 43 W każdej procedurze powinny być wyodrębnione zasady obowiązujące w danym rodzaju postępowania. Nie zawsze jednak zasady ogólne prawa są ujmowane w wyrażnie wyodrębnionej, ustawowej regulacji, a nawet jeśli zostają ujęte w ramy przepisów ustawowych, stanowią często ogólne normy, wymagające dla ich zastosowania dalszego sprecyzowania.


W procedurze administracyjnej zasady ogólne zostały wyraźnie wyodrębnione w rozdziale 2 działu I k.p.a. zatytułowanym „Zasady ogólne”. Zasady ogólne znajdowały się już w tekście pierwotnym Kodeksu postępowania administracyjnego, jednak w osobnym rozdziale zamieszczono je nowelą styczniową do k.p.a. Powyższe zasady są określone opisowo, a doktryna nadaje im pewne nazwy i dokonuje ich systematyzacji, opartej na różnych kryteriach, jednak wprowadzane klasyfikacje mają wyłącznie walor porządkujący, nie można z nich natomiast wyprowadzać wniosków dotyczących rangi poszczególnych zasad czy też ich hierarchicznego układu<sup>2</sup>.


- 44  Lista zasad ogólnych w rozdziale 2 działu I k.p.a. stanowi **katalog zamknięty**, co nie oznacza, że są to jedyne zasady mające zastosowanie w postępowaniu administracyjnym. Obowiązują w nim bowiem także zasady prawa wynikające z Konstytucji RP, zasady przyjęte w prawie europejskim oraz zasady wypracowane przez doktrynę prawa i orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Systematykę zasad ogólnych postępowania administracyjnego przedstawia m.in. A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 93–95.


<sup>3</sup> Zasady te zostaną omówione w rozdziale III.3.

Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego wykraczają swoją treścią poza kwestie procesowe, część z nich niewątpliwie znajduje zastosowanie także w procesie wykładni i stosowania norm prawa administracyjnego materialnego. Istotna rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego polega również na tym, że większość z nich ustala obowiązki organów administracji publicznej oraz związane z nimi na zasadzie odbicia tzw. refleksywnie uprawnienia stron postępowania.

 **Zasady ogólne** zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego **mają 45**  
**charakter norm prawnych.** Przepisy, które je statuują, mogą być stosowane samodzielnie, jak również w powiązaniu z innymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

 W wyroku z 4.06.1982 r., I SA 258/82<sup>4</sup>, NSA stwierdził, 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”<sup>5</sup>.

Należy uznać, że przepisy statuujące zasady ogólne postępowania administracyjnego **46**  
są równorzędne z pozostałymi przepisami Kodeksu, a co za tym idzie, mogą być realizowane bezpośrednio, bez odnoszenia się do konkretyzujących je przepisów szczególnych.

 **Naruszenie zasad ogólnych** stanowi naruszenie prawa mogące skutkować wadliwością decyzji administracyjnej w postaci jej nieważności (art. 156 § 1) lub wzruszalności (art. 145, 154, 155), jak również odpowiedzialnością odszkodowawczą albo dyscyplinarną. **47**

## 2.1. Zasada praworządności

Zasada praworządności, zwana również **zasadą legalności**, jest nie tylko zasadą ogólną postępowania administracyjnego, lecz także zasadą konstytucyjną, wywodzoną z art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, oraz z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. **48**

Z treści powyższej zasady państwa prawnego wynika prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, gdyż tylko taka procedura zapewnia realizację praw i wolności

<sup>4</sup> ONSA 1982/1, poz. 54.


<sup>5</sup> Porównaj także wyrok SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, z glosami W. Tarasa, PiP 1993/3, s. 110, i J. Zimmermanna, PiP 1993/8, s. 116.

obywatelskich. W demokratycznym państwie prawa administracja ma prawo do podejmowania tylko takich działań, do których została wyraźnie upoważniona przepisami prawa, przy czym działania te mogą być podejmowane wyłącznie w przewidzianych prawem formie i trybie.



W wyroku z 19.10.1993 r., V SA 250/93<sup>6</sup>, NSA stwierdził, że: „1. Prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP) [...]. 2. W państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ściśle jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania”.

- 49 Zasada praworządności została wyrażona w art. 6 i 7. Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Artykuł 7 *in principio* stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności. Organy administracji publicznej mają zatem nie tylko obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, ale także obowiązek czuwania nad tym, aby zachowania wszystkich uczestników postępowania administracyjnego – we wszystkich stadiach postępowania – były zgodne z prawem. Organy administracji publicznej są odpowiedzialne za naruszenia prawa w toku postępowania administracyjnego bez względu na to, kto dopuścił się tego naruszenia.

- 50  Organy administracji publicznej w procesie podejmowania decyzji mają obowiązek działania na podstawie **przepisów prawa powszechnie obowiązującego**. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma charakter zamknięty.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP **źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej** są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mogą przybierać postać aktów wykonawczych, wydawanych na podstawie ustaw, lub aktów porządkowych, wydawanych na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego.

Organy uprawnione do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących są określone w Konstytucji RP, natomiast organy uprawnione do wydawania aktów prawa miejscowego są wskazane w ustawach zwykłych. Do drugiej kategorii podmiotów zalicza się organy jednostek samorządu terytorialnego, wojewodów oraz niektóre organy administracji rządowej niezespólonej. Przykładowo można wskazać dyrektorów urzędów morskich, wydających zarządzenia na podstawie art. 47–48 ustawy

<sup>6</sup> ONSA 1994/2, poz. 84.


z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2135).

Zasada praworządności jest podstawową zasadą ogólną postępowania administracyjnego, mającą niewątpliwie wysoką rangę. W sytuacjach gdy dojdzie do jej konfliktu z inną zasadą ogólną w procesie podejmowania decyzji, należy przyznać pierwszeństwo zasadzie praworządności. W szczególności zasada praworządności ma pierwszeństwo przed zasadą dyspozycyjności, za czym przemawia treść art. 137<sup>7</sup>.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego statuują liczne **gwarancje przestrzegania zasady praworządności**, o charakterze zarówno prewencyjnym, jak i represyjnym. Do gwarancji o charakterze prewencyjnym należy w szczególności instytucja udziału w postępowaniu administracyjnym prokuratora, któremu zgodnie z art. 183 § 1 służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy były zgodne z prawem<sup>8</sup>.

Gwarancje o charakterze represyjnym stanowią w szczególności przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego wewnątrzadministracyjne tryby nadzwyczajnej weryfikacji decyzji wadliwych (w sposób kwalifikowany oraz niekwalifikowany)<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 16 § 2 decyzje administracyjne mogą być także zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach<sup>10</sup>.

## 2.2. Zasada prawdy obiektywnej

 **Zasada prawdy obiektywnej (materialnej)** została skonstruowana w art. 7, 51 zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Powyższa zasada ogólna odnosi się nie tylko do sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego, lecz także jest wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, gdyż organy administracji publicznej mają obowiązek uwzględniania jej przy „załatwieniu sprawy”.



Organ administracji publicznej ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością. 52

<sup>7</sup> Zgodnie z tym przepisem strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. Organ odwoławczy nie uwzględni jednak cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny.


<sup>8</sup> Por. rozważania w rozdziale IV.3.2.

<sup>9</sup> Por. na ten temat rozważania w rozdziale X.

<sup>10</sup> Ustawą określającą zasady i tryb zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego jest Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

- 53  Zasada prawdy obiektywnej została skonkretyzowana w art. 77 § 1, zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Natomiast zgodnie z art. 80 organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.
- 54  Biorąc pod uwagę treść przytoczonych wyżej przepisów, należy uznać, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje **zasada oficjalności postępowania dowodowego**. Okoliczność, iż strona również ma prawo wykazywania inicjatywy dowodowej, nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku podejmowania z urzędu czynności zmierzających do pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Organ administracji publicznej jest obowiązany z urzędu:
- 1) ustalić, jakie okoliczności faktyczne mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy;
  - 2) ustalić, jakie dowody powinny zostać przeprowadzone w celu ustalenia powyższych okoliczności;
  - 3) przeprowadzić dowody, które uznał za niezbędne do dokonania prawidłowych ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy;
  - 4) dokonać oceny przeprowadzonych dowodów zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów.

Realizacja przez organ administracji publicznej powyższych obowiązków nie pozbawia oczywiście strony prawa do czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego, związanych z realizacją zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Prawo strony do czynnego udziału w każdym stadium postępowania jest realizowane w szczególności przez prawo do inicjatywy dowodowej, ukształtowane w art. 78, prawo do brania czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego (art. 79), jak również prawo do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, wynikające z art. 10 § 1 i art. 81.

- 55  Z omawianą zasadą ogólną wiąże się kwestia **rozłożenia ciężaru dowodu** (*onus probandi*) w postępowaniu administracyjnym. Zasada prawdy obiektywnej przenosi ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym na organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie. W postępowaniu tym nie znajduje zastosowania zasada kontradiktoryjności, jak również zasady inicjatywy i dyspozycji dowodami przez strony. Organ ma obowiązek z urzędu „zmierzać do pełnego wyświeślenia stanu faktycznego sprawy w zakresie potrzebnym do jej załatwienia i nie jest pod tym względem związany wnioskami stron”<sup>11</sup>.

Kwestia rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym nie jest jednolicie postrzegana w orzecznictwie sądów administracyjnych.

<sup>11</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1997, s. 45.



W wyroku z 4.07.2001 r., I SA 301/00<sup>12</sup>, NSA stwierdził, że „obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody, które jego zdaniem będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy oraz winien gromadzić w aktach sprawy także dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy”. Natomiast w wyroku z 11.07.2002 r., I SA/Po 788/00<sup>13</sup>, Sąd ten przyjął, że „kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu. Ogólna reguła dowodowa z art. 6 k.c., która znajduje w takim przypadku zastosowanie, stanowi, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na organie lub stronie, zależnie od tego, który z tych podmiotów wywodzi z danego faktu skutki prawne. Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a., art. 122 o.p.) nie jest regulatorem ciężaru dowodu”. Z kolei WSA w Warszawie w wyroku z 23.02.2007 r., VI SA/Wa 2219/06<sup>14</sup>, stwierdził, że „obowiązek organu wyjaśnienia okoliczności sprawy nie jest sprzeczny z zasadą, że ciężar dowodu ostatecznie spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Dopiero zaniechanie przedstawienia przez stronę dowodów, pomimo wezwania przez organ, wyłącza możliwość skutecznego podnoszenia zarzutu, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem wskutek naruszenia obowiązku organu wyjaśnienia okoliczności sprawy zgodnie z art. 7 i art. 77 k.p.a. Na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego postępowanie dowodowe oparte jest bowiem na zasadzie oficjalności, a rola organu nie jest ograniczona tylko do oceny faktów, które przedstawił wnioskodawca”.

Należy przyjąć, że najbardziej racjonalne i zgodne z obowiązującymi regulacjami proceduralnymi jest ostatnie z przedstawionych stanowisk. Co do zasady, gospodarzem postępowania administracyjnego jest organ administracji publicznej, który powinien je prowadzić zgodnie z zasadą oficjalności, jednakże strona ma prawo czynnego uczestniczenia w postępowaniu wyjaśniającym, a w szczególności prawo inicjatywy dowodowej, z którego powinna korzystać, chcąc uniknąć negatywnych konsekwencji związanych z poczynionymi przez organ ustaleniami w zakresie stanu faktycznego sprawy na podstawie znanych organowi środków dowodowych.

Wydaje się, iż nie zmienia powyższych reguł i nie eliminuje zasady prawdy obiektywnej nowelizacja art. 7 dokonana nowelą do k.p.a. i p.s.a. z 2010 r., którą do treści tego przepisu wprowadzono sformułowanie „z urzędu lub na wniosek stron”. Powyższa zmiana ma zmierzać do zaktywizowania stron i sprawienia, by „nie przerzuciły one całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie”<sup>15</sup>, jednakże bez ingerencji w treść innych przepisów – w szczególności art. 77 § 1 – nie można mówić o radykalnych zmianach w zakresie rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym.

<sup>12</sup> LEX nr 53964. Por. także wyrok WSA w Gdańsku z 25.04.2012 r., II SA/Gd 53/12, LEX nr 1164472, w którym Sąd stwierdził, że „to na organach administracji spoczywa obowiązek wyjaśnienia wszelkich okoliczności sprawy i ustalenia prawdy w sensie materialnym”.

<sup>13</sup> „Biuletyn Skarbowy” 2002/6, poz. 25.

<sup>14</sup> LEX nr 312057.

<sup>15</sup> Z uzasadnienia projektu noweli do Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2010 r.

W podręczniku kompleksowo przedstawiono zagadnienia dotyczące problematyki postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego ogólnego, m.in.:

- katalog podmiotów biorących udział w postępowaniu w zróżnicowanych rolach procesowych;
- problematykę doręczeń, w tym doręczeń za pomocą środków komunikacji na odległość;
- poszczególne etapy postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania dowodowego;
- rozstrzygnięcia, które mogą zapaść w jego toku, oraz przysługujące od nich środki zaskarżenia;
- wybrane technicznoprawne aspekty związane z wdrożeniem RODO w działalności organów administracji publicznej regulowanej przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zaprezentowano ponadto problematykę postępowania w trybie skarg i wniosków, postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń, zagadnienia związane z europejską współpracą administracyjną oraz zagadnienia nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych.

Publikacja zawiera liczne odniesienia do aktualnego orzecznictwa sądowego oraz przejrzyste rozwiązania graficzne ułatwiające zapamiętywanie informacji – tabele, schematy, wykresy i diagramy.

Książka przeznaczona jest dla studentów prawa i administracji, a także przyszłych pracowników administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Może także stanowić cenną pomoc dla praktyków: adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych, pracowników administracji rządowej i samorządowej.

**Hanna Knysiak-Sudyka** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie; specjalistka w zakresie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego; autorka wielu opracowań naukowych z tej dziedziny prawa.

**LEXOTEKA**  
*więcej niż podręcznik*

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

[www.lexoteka.pl](http://www.lexoteka.pl)



9788382235760 W01P01

ISBN 978-83-8223-576-0



9 788382 235760

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 69 ZŁ (W TYM 5% VAT)