

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **19**

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

19

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

Stan prawny na 10 lipca 2021 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-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

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących 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
Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8246-250-0
19. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
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 – naczelné oraz ogólne	44
3. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	47
Pierwotne zasady idei stosowania prawa	48
Pochodne zasady idei stosowania prawa	53
Zasady kultury administrowania	57
Zasady techniczno-procesowe	61
Zasada ogólna ochrony danych osobowych	63
Zasady ogólne dotyczące przedsiębiorców	64

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

115	
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	120
4. Administracyjne kary pieniężne	126
5. Europejska współpraca administracyjna	127
6. Zakres mocy obowiązującej przepisów postępowania podatkowego	128
7. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	129
8. Zakres mocy obowiązującej przepisów o postępowaniu sądowoadministracyjnym	131

Rozdział VI

Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, rodzaje, tryby, ich stadia i instytucje	133
1. Pojęcie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego	133
2. Rodzaje, tryby i stadia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego	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	161
5. Instytucja wyłączenia w postępowaniu administracyjnym	172

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. Organizacja społeczna	202
2. Prokurator	208
3. Podmioty na prawach strony powołane do obrony podstawowych wartości praw jednostki	210
4. 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	247
4. Środki dyscyplinujące tok czynności postępowania	265
5. Zawieszenie postępowania administracyjnego	276
6. Czynności orzecznicze w toku postępowania administracyjnego	282

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	311
5. Rozprawa	323
6. Postępowanie wyjaśniające gabinetowe	327
7. Mediacja	328
8. Postępowanie uproszczone	332

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	362
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	408
4. Zażalenie	410

Część czwarta

CZYNNOŚCI PROCESOWE TRYBU NADZWYCZAJNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział XVI

Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej	415
--	------------

Rozdział XVII

Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych	425
1. Relacje między weryfikacją na drodze administracyjnej i weryfikacją na drodze sądowej	425
2. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania	429
3. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia)	451
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. Pisma procesowe	553
2. Doręczenia	555
3. Posiedzenia sądowe	561
4. Terminy.....	566

Rozdział XXIII

Koszty postępowania	573
1. Koszty sądowe	574
2. Zasady ponoszenia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego	578
3. Zwolnienie od kosztów sądowych	582
4. 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	608

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. Skarga kasacyjna	644
2. Wymagania skargi kasacyjnej	649
3. Postępowanie ze skargą kasacyjną	652
4. 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 postępowañ.....	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. Organ egzekucyjny.....	726
2. Wierzyciel	733
3. Zobowiązany.....	735
4. Osoba trzecia.....	738
5. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, organizacja społeczna	738
6. Uczestnicy postępowania egzekucyjnego	739

Rozdział XXXIV

Środki egzekucyjne	741
1. Środki egzekucyjne obowiązków pieniężnych	742
2. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych	761

Rozdział XXXV

Tok postępowania egzekucyjnego	765
1. Zasady postępowania egzekucyjnego.....	765
2. Czynności postępowania egzekucyjnego	769
3. Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego	779
4. Czynności postępowania egzekucyjnego uproszczonego	784
5. Zbieg egzekucji	785
6. Koszty egzekucyjne	786

Rozdział XXXVI

Środki zaskarżenia i środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym	791
1. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym.....	791
2. Środki nadzoru w postępowaniu egzekucyjnym.....	806

Rozdział XXXVII	
Postępowanie zabezpieczające	809
Część ósma	
UPROSZCZONE POSTĘPOWANIE O CHARAKTERZE	
ADMINISTRACYJNYM	
Rozdział XXXVIII	
Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń	819
1. Uwagi wstępne o regulacji prawnej	819
2. Wydawanie zaświadczeń na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	822
3. Wydawanie zaświadczeń przez organy podatkowe.....	825
Rozdział XXXIX	
Postępowanie w sprawach skarg i wniosków	827
1. Uwagi wstępne	827
2. Zakres stosowania przepisów o postępowaniu skargowym	830
3. Tryb postępowania w sprawach skargowych	833
Literatura	843
Skorowidz	853

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 stworzyć 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 urzędnika 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, *Spoleczne funkcje prawa formułowane w doktrynie, ustawodawstwie i orzecznictwie* [w:] *Spoleczne poglądy na funkcje prawa*, red. M. Borucka-Arctowa, Wrocław 1982, s. 15–19.

⁴ M. Borucka-Arctowa, *Spoleczne funkcje prawa...*, s. 15–19.

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

⁶ Poglądy te przedstawiają K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *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 sądownoadministracyjnym można rozważać na dwóch płaszczyznach, a mianowicie – funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym na płaszczyźnie obowiązującego porządku prawnego oraz na płaszczyźnie społecznych skutków działania⁹.

2. Funkcja prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym 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.

DOWODY I POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE

1. Dowód i przedmiot dowodu, domniemania faktyczne i prawne, uprawdopodobnienie

Jednym z zasadniczych elementów procesu stosowania normy prawa materialnego jest **uznanie faktu za udowodniony** na podstawie określonego materiału zgodnie z przyjętą teorią dowodową i opisanie tego faktu w języku prawnym¹. Szczególne znaczenie tego stadium postępowania podkreśla się w orzecznictwie sądowym, wskazując na to, że z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wynika dla organów administracji publicznej obowiązek „[...] podejmowania wszelkich kroków do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji oraz do wskazania w uzasadnieniu faktycznym decyzji okoliczności, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 7, 10 § 1, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 k.p.a.). **Prawidłowo przeprowadzone postępowanie dowodowe pozwala dopiero na ocenę, czy w sprawie zostały właściwie zastosowane odpowiednie przepisy prawa materialnego** [podkr. aut.]”². Waga tego etapu stosowania prawa nie może być podważona przez dopuszczenie mediacji co do stanu faktycznego sprawy. Nie podważa tego znaczenia regulacja postępowania uproszczonego.

350

Organ administracji publicznej, podejmując zatem decyzję, powinien mieć sprecyzowane zdanie w przedmiocie **podstawy faktycznej rozstrzygnięcia**, a ta podstawa może być ustalona po przeanalizowaniu materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu wyjaśniającym. Prowadzone przez organ administracji publicznej postępowanie wyjaśniające jest oparte na zasadzie prawdy obiektywnej, o czym stanowi art. 7 k.p.a.

¹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52; J. Wróblewski, *Stosowanie prawa przez organy administracji*, OMT 1972/12, s. 17 i n.

² Wyrok NSA z 11.03.1981 r., SA 272/81, ONSA 1981/1, poz. 19. Takie stanowisko sądu administracyjnego było przyjmowane w późniejszych orzeczeniach.

w następujący sposób: „W toku postępowania organy administracji publicznej [...] z urzędu lub na wniosek strony podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego [...]”. W postępowaniu podatkowym istotny jest art. 122 o.p., zgodnie z którym „W toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym”. Z treści tych przepisów wypływają dwa wnioski:

- pierwszy, wskazujący na to, że postępowanie administracyjne jest oparte na zasadzie prawdy obiektywnej, której istota polega na wyczerpującym zbadaniu „wszelkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa”³;
- drugi, dotyczący rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym; ustalenie stanu faktycznego sprawy jest obowiązkiem organu administracji publicznej. Wprowadzenie do art. 7 k.p.a. prawa strony do złożenia wniosku o podjęcie czynności ustalenia stanu faktycznego nie zmienia reguły rozłożenia ciężaru dowodu.

Z zasady prawdy obiektywnej dla organu administracji publicznej wynika również dyrektywa wskazująca na to, w jakim duchu należy interpretować przepisy prawa obowiązującego⁴. Zasadę prawdy obiektywnej wzmacnia zasada bezstronności ustanowiona w art. 8 § 1 k.p.a. Dla ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego gwarancją jest bezstronność organu administracji publicznej podejmującego czynności w postępowaniu wyjaśniającym. Realizację zasady prawdy obiektywnej zapewnia cały system gwarancji prewencyjnych, do których należy zaliczyć przede wszystkim postanowienia przepisów prawa procesowego regulujące postępowanie dowodowe.

- 351 Z zasady prawdy obiektywnej wynika **obowiązek** organu administracji publicznej dokładnego **ustalenia stanu faktycznego**. W pojęciu „ustalenie stanu faktycznego” mieści się ustalenie faktów oraz ich wszechstronne naświetlenie⁵. W nauce zwraca się uwagę na konieczność szerokiego rozumienia pojęcia faktu. Podkreśla się, że „[...] nie chodzi bowiem tu tylko o konkretne zdarzenie ograniczone w przestrzeni i czasie, ale o wszelkie elementy stanu faktycznego sprawy dające się ustalić w drodze postępowania dowodowego, a więc wszelkie przejawy wewnętrznego życia ludzkiego, jak zamiar, dobra czy zła wola, świadomość, poczytalność itp. oraz przejawy świata zewnętrznego, które w przeciwieństwie do zdarzeń ujmowane są nie tylko kinetycznie, ale statycznie (pozaruchowo), np. stan drogi, wygląd budynku, pogoda, ciepłota pomieszczeń itp.”⁶.

³ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 108.

⁴ A. Skąpski, *Ochrona jednostki przy ustalaniu podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w procesie cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982/100, s. 148.

⁵ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *K.p.a. Komentarz*, s. 152–154.

⁶ W. Siedlecki, *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1971, s. 72.

Realizację zasady prawdy obiektywnej zapewniają przede wszystkim **gwarancje** zawarte w **przepisach regulujących postępowanie dowodowe**. W myśl art. 77 § 1 k.p.a. „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”. Również w postępowaniu podatkowym organ podatkowy obowiązany jest zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 187 § 1 o.p.). Organ administracji publicznej jest zatem obowiązany po pierwsze podjąć ciąg czynności procesowych mających na celu zebranie całego materiału dowodowego, po drugie rozpatrzyć cały zgromadzony materiał dowodowy.

352

! Przez **materiał dowodowy** należy rozumieć **ogół dowodów, których zebranie jest konieczne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy**. Przez pojęcie dowodu należy natomiast rozumieć „środek dowodowy, a zatem ten środek, który umożliwia dowodzenie, a więc pozwala na przekonanie się o istnieniu lub nieistnieniu oznaczonych faktów, a tym samym o prawdziwości względnie nieprawdziwości twierdzeń o tych faktach”⁷.

353

Kodeks postępowania administracyjnego nie określa wprost w swych przepisach, co należy rozumieć przez pojęcie przedmiotu dowodu. Na podstawie art. 7 k.p.a. i przepisów szczegółowych (np. art. 78 § 1 i 2 k.p.a.) można przyjąć, że przedmiotem dowodu są fakty mające znaczenie dla sprawy, a zatem dotyczące danej sprawy administracyjnej, oraz mające znaczenie prawne⁸. Tak też należy przyjąć w postępowaniu podatkowym (art. 122 i 188 o.p.). Ocenę faktów przeprowadza organ na podstawie przepisów prawa materialnego. Organ powinien ustalić, które fakty mają znaczenie dla sprawy i wydać postanowienia dotyczące przeprowadzenia dowodów.

! Według rozwiązania przyjętego w Kodeksie postępowania administracyjnego **nie wymagają dowodu fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu** (art. 77 § 4 k.p.a.). Takie też rozwiązanie przyjmuje art. 187 § 3 o.p. Nie wymagają zatem dowodu **fakty notoryjne**, przez które rozumie się „okoliczności, zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości”⁹, w której znajduje się siedziba organu administracji publicznej. **Fakty znane z urzędu** to takie, które są znane organowi prowadzącemu postępowanie z racji wykonywanych funkcji lub zajmowanego stanowiska¹⁰. Fakty znane z urzędu muszą być podane do wiadomości strony, bo mogą być jej nieznanymi (art. 77 § 4 zdanie drugie k.p.a., art. 187 § 3 zdanie drugie o.p.).

⁷ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 301.

⁸ W. Siedlecki, *Uchybienia procesowe...*, s. 72. Zdaniem W. Dawidowicza (*Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 153) przedmiotem dowodu „jest okoliczność, której istnienie lub nieistnienie organ prowadzący postępowanie albo strona pragną ustalić za pomocą określonego dowodu”.


⁹ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne...*, s. 304; J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 164.

¹⁰ J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 164.

Organ administracji publicznej dokonuje ustaleń stanu faktycznego, nie tylko opierając się na zgromadzonym materiale dowodowym, lecz także na podstawie domniemań. Rozróżnia się domniemania faktyczne i prawne.

- 354 **Domniemania faktyczne** wynikają z doświadczenia życiowego, bo „związek między faktem danym w doświadczeniu a poszukiwanym ustala się swobodnie na podstawie doświadczenia i wnioskuje się na podstawie jednego faktu nieposzukiwanego o istnieniu faktu poszukiwanego”¹¹.
- 355 **Domniemania prawne** wynikają z przepisu prawa, który „nakazuje przyjęcie faktu poszukiwanego na podstawie innego faktu”. Można je podzielić na **domniemania proste**, dopuszczające przeciwdowód oraz **domniemania niezbite**, niedające się obalić przeciwdowodem, ponieważ taki przeciwdowód jest zakazany¹².

Kodeks postępowania administracyjnego i Ordynacja podatkowa nie regulują *expressis verbis* dopuszczalności przyjmowania domniemań jako metody dowodzenia. W przepisach szczegółowych ustanawia się jednak domniemania prawne, np. domniemanie istnienia pełnomocnictwa (art. 33 § 4 k.p.a., art. 138b § 3 o.p.), domniemanie doręczenia pisma (art. 43 k.p.a., art. 150 § 4 o.p.), domniemanie zgodności z prawdą dokumentu urzędowego (art. 76 § 1 k.p.a., art. 194 § 1 o.p.).

- 356  Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza ustalenie okoliczności faktycznych bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, gdy przepisy szczegółowe przewidują **uprawdopodobnienie** istnienia tych okoliczności. „Uprawdopodobnienie jest środkiem zastępczym dowodu w znaczeniu ścisłym, nie daje pewności, lecz tylko wiarygodność (prawdopodobieństwo) twierdzenia o jakimś fakcie”¹³. W związku z tym przepisy prawne ograniczają możliwość stosowania uprawdopodobnienia tylko odnośnie do faktów, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii wypadkowej, a nie dla rozstrzygnięcia istoty sprawy, w której toczy się postępowanie. Dopuszczalne jest uprawdopodobnienie istnienia okoliczności faktycznych wskazujących na wątpliwości co do bezstronności pracownika (art. 24 § 3 k.p.a.), na brak winy osoby, która uchybiła terminowi (art. 58 § 1 k.p.a.). Takie też rozwiązanie przyjmuje Ordynacja podatkowa co do braku bezstronności pracownika (art. 130 § 3) oraz braku winy osoby, która uchybiła terminowi (art. 162 § 1).

¹¹ E. Iserzon, J. Starościk, *K.p.a. Komentarz*, s. 158.

¹² E. Iserzon, J. Starościk, *K.p.a. Komentarz*, s. 158–159, cyt. s. 158.

¹³ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne...*, s. 307.

2. Pojęcie i klasyfikacja środków dowodowych

§ Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje pojęcia środka dowodowego, stanowi jedynie w art. 75 § 1, że „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”. Również Ordynacja podatkowa stanowi w art. 180 § 1, że „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. „Dowodami w postępowaniu podatkowym mogą być w szczególności księgi podatkowe, deklaracje złożone przez stronę, zeznania świadków, opinie biegłych, materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin, informacje podatkowe oraz inne dokumenty zgromadzone w toku działalności analitycznej Krajowej Administracji Skarbowej, czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej oraz materiały zgromadzone w toku postępowania karnego albo postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe” (art. 181 o.p.). Przyjmując to rozwiązanie prawne jako punkt wyjścia rozważań, można uznać, że przez **pojęcie środka dowodowego w postępowaniu administracyjnym** należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie. 357

! **Środki dowodowe klasyfikuje się** na podstawie różnych kryteriów¹⁴. Najczęściej przyjmuje się za podstawę następujące kryteria:

1. Kryterium sposobu zetknięcia się organu orzekającego z faktem będącym przedmiotem dowodu. Na podstawie tego kryterium dzielimy środki dowodowe na: **bezpośrednie**, tj. takie, przy których organ administracji publicznej, prowadząc postępowanie wyjaśniające, ma możliwość bezpośredniego spostrzegania i stwierdzenia prawdziwości określonego faktu (np. oględziny), i **pośrednie**, tj. takie, przy których organ stwierdza istnienie określonego faktu nie na podstawie bezpośredniego spostrzegania, lecz pośrednio, na podstawie spostrzegania innego faktu (np. zeznania świadków, opinie biegłych, dokumenty co do ich treści, przesłuchania stron). 358

2. Kryterium rodzaju źródła informacji. Należą tu środki dowodowe: **rzeczowe**, tj. takie, w których źródłem informacji są cechy danej rzeczy lub zachowane na niej ślady pewnych zdarzeń, a organ orzekający zaznajamia się z nimi przez oględziny (np. oględziny dokumentów, gdy chodzi nie o ich treść, lecz o właściwości zewnętrzne, oględziny ciała ludzkiego), i **osobowe**, tj. takie, w których źródłami informacji są osoby (np. zeznania świadków, opinie biegłych, przesłuchanie stron, pisemne oświadczenia zawarte w dokumentach). Uwzględniając z kolei formę przekazania informacji organowi orzekającemu, środki dowodowe osobowe dzieli się na **ustne** i **pisemne**. 359

¹⁴ B. Adamiak, *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, AUWr, Przegląd Prawa i Administracji XVIII, 1984/665, s. 48 i podana tam literatura.



Kwestią sporną jest w nauce zaliczenie dokumentów albo do grupy środków dowodowych rzeczowych, albo osobowych. Jest to związane z brakiem jednolitości poglądów co do pojęcia dokumentu.

Jeśli przyjmiemy **szerokie** rozumienie **pojęcia dokumentu**, przez który będziemy rozumieć „każdy przedmiot, który w ten czy inny sposób wskazuje na zaistnienie pewnych zdarzeń”¹⁵, bez dalszego zróżnicowania, to można zaliczyć je do środków dowodowych rzeczowych.

Jeżeli przyjmie się **wąskie pojęcie dokumentu** jako aktu pisemnego i wyróżni się dwie sytuacje, tzn. taką, gdy dokument jest przedmiotem oględzin, oraz inną, gdy źródłem informacyjnym jest treść oświadczenia zawarta w dokumencie, to należy uznać możliwość zakwalifikowania dokumentu do obu rodzajów źródeł informacji.

Argumentem przemawiającym za zaliczeniem dokumentu do grupy osobowych środków dowodowych, gdy chodzi o oświadczenie pisemne w nim zawarte, będzie to, że źródłem informacyjnym jest jednak osoba, od której oświadczenie pochodzi. W nauce przyjmowane jest jeszcze inne stanowisko, akcentujące konieczność wyróżnienia trzeciej grupy środków dowodowych, a mianowicie środków dowodowych **mieszanych**, osobowo-rzeczowych, do której zalicza się dokumenty i opinie biegłych¹⁶.

360 3. **Kryterium dopuszczalności przeprowadzenia danego środka dowodowego.** Na jego podstawie wyróżnia się środki dowodowe: **podstawowe**, tj. takie, których przeprowadzenie nie jest obwarowane określonymi przesłankami (np. dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny); **posiłkowe**, tj. środki, których dopuszczalność jest uzależniona od spełnienia określonych przesłanek (np. przesłuchanie stron).

361 4. **Kryterium regulacji prawnej środków dowodowych.** Na podstawie tego kryterium środki dowodowe można podzielić na: **uregulowane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego**, a w postępowaniu podatkowym uregulowane w przepisach Ordynacji podatkowej, tj. dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny, przesłuchanie stron, oraz **nieuregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego** i w Ordynacji podatkowej, dla których można przyjąć zaczerpniętą z procedur sądowych nazwę – „środki dowodowe nienazwane”¹⁷.

Środki dowodowe nienazwane są to nowe środki, powstające w wyniku rozwoju nauki i techniki. Katalog środków dowodowych wymieniony w art. 75 § 1 k.p.a., a w postępowaniu podatkowym w art. 181 o.p. nie jest zamknięty, na co wskazuje użycie w tych

¹⁵ W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1929, s. 88.

¹⁶ M. Czubalski, *O pojęciu i klasyfikacji środków dowodowych*, PiP 1968/1, s. 121 i n.

¹⁷ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne...*, s. 316.

przepisach zwrotu „w szczególności”¹⁸. Dopuszczalne są zatem w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu podatkowym środki dowodowe nienazwane, jeżeli mogą przyczynić się do wykrycia prawdy obiektywnej, a nie są sprzeczne z prawem, np. plany, mapy, filmy¹⁹.

3. System środków dowodowych

Dowód z dokumentów. Pojęcie dokumentu nie zostało w doktrynie jednoznacznie zdefiniowane. Na podstawie przepisów prawnych przyjmuje się, że przez dokument należy rozumieć akt pisemny stanowiący wyrażenie określonych myśli lub wiadomości²⁰. Pojęcie dokumentu, jakim posługują się przepisy prawa procesowego, nie może być ujmowane w takim znaczeniu, jakie nadaje pojęciu „dokument elektroniczny” ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Zgodnie art. 3 pkt 2 u.i.d.p. użyte w ustawie określenie „dokument elektroniczny” oznacza „stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych”. Nie można też przyjąć dla określenia dokumentu granic wyznaczonych dla dokumentu publicznego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 22.11.2018 r. o dokumentach publicznych²¹ „[...] dokument publiczny – dokument, który służy do identyfikacji osób, rzeczy lub potwierdza stan prawny lub prawa osób posługujących się takim dokumentem, zabezpieczony przed fałszerstwem [...]”. Pojęcie dokumentu jest szersze od granic wyznaczonych dla dokumentu publicznego.

362



Rozwiązania prawne dotyczące mocy dowodowej dokumentów w postępowaniu administracyjnym przeszły ewolucję. W rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym przyjęty był podział na dokumenty publiczne i prywatne. Dokumenty publiczne, wystawione w określonej formie, stanowiły zupełny dowód na to, co zostało w nich urzędowo stwierdzone, oświadczone lub zarządzone (art. 52 ust. 1 r.p.a.), a jednocześnie art. 52 ust. 2 r.p.a. stanowił, że dokumentem publicznym jest „dokument, uznany za publiczny przez obowiązujące przepisy albo wystawiony przez władzę publiczną w granicach jej kompetencji, albo przez osobę zaufania publicznego”. Dokumenty prywatne stanowiły dowód zupełny jedynie na to, że zawarte w nich oświadczenia pochodzą od wystawcy (art. 53 r.p.a.). Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przyjmowało więc rozwiązanie, według którego

¹⁸ J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 160.

¹⁹ B. Bogomilski, *Postępowanie dowodowe*, „Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja” 1974/25, s. 19. Przykładu środka dowodowego sprzecznego z prawem dostarcza wyrok NSA z 25.03.1981 r., SA 353/81, ONSA 1981/1, poz. 26 – przyjęcie w postępowaniu administracyjnym jako dowodu wyroku sądu po zatarciu skazania lub ukarania z mocy prawa; tak samo wyrok NSA z 22.10.1981 r., I SA 2067/81, ONSA 1981/2, poz. 103.

²⁰ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 112; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne...*, s. 317.

²¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 725 ze zm.

dokumenty publiczne (z wyjątkiem dokumentów publicznych wystawionych przez władze obce – art. 52 ust. 3 r.p.a.), jeżeli spełniały określone w przepisach prawnych wymagania, miały silniejszą moc dowodową oraz korzystały z domniemania prawdziwości (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 55 r.p.a.). W takim zakresie była ograniczona moc zasady swobodnej oceny dowodów.

S W Kodeksie postępowania administracyjnego w brzmieniu tekstu pierwotnego obowiązywała zasada równej mocy wszystkich środków dowodowych²². Oznaczało to odejście od podziału środków dowodowych na środki „silniejsze” oraz „słabsze”, a w konsekwencji – nie przyznano dokumentom publicznym większej mocy dowodowej. Prawna regulacja dokumentów była ograniczona do wymienienia ich w katalogu przykładowym środków dowodowych, które mogą być wykorzystane w postępowaniu administracyjnym (art. 70 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu).

↔ Oparcie założeń postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym na tej zasadzie było w nauce różnie oceniane. Zwolennicy takiego rozwiązania podkreślali, że oparcie postępowania dowodowego na zasadzie swobodnej oceny dowodów i związanej z nią zasadzie równej mocy środków dowodowych służy realizacji naczelnej zasady postępowania administracyjnego – **zasady prawdy obiektywnej**²³. Ich zdaniem zerwanie ze szczególnym traktowaniem dokumentów publicznych nie oznacza, że nie jest możliwe uznanie pewnych dokumentów za dowody zupełne, jeżeli tak stanowią szczególne przepisy prawa. Nie można jednak tak traktować wszelkich dokumentów publicznych, otwierałoby to bowiem pole do nadużyć i nie byłoby korzystne dla ochrony pozycji strony.

↔ Już w czasie opracowania projektu Kodeksu postępowania administracyjnego było jednakże reprezentowane stanowisko odmienne. Według reprezentantów tego stanowiska należało co do dokumentów utrzymać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym. Brak postanowień dotyczących dokumentów powoduje lukę trudną do wypełnienia w praktyce, albowiem „nie wiadomo, jak w postępowaniu administracyjnym należy oceniać wyroki (postanowienia) sądów i decyzje innych organów państwowych oraz dokumenty prywatne”²⁴.

Podkreślano również, że „[...] z punktu widzenia ładu i porządku państwowego oraz potrzeb wynikających z normalnej współpracy organów administracji państwowej nie byłoby słuszne zwolnienie organu administracji od obowiązku respektowania dokumentu wystawionego przez inny organ administracji tego samego państwa. A postulat prawdy materialnej nie powinien na tym ucierpieć, ponieważ [...] przepisy wprowadzają

²² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 154.

²³ E. Iserzon, J. Starościk, *K.p.a. Komentarz*, s. 160 i n.

²⁴ M. Zimmermann, *Uwagi do projektu kodeksu postępowania administracyjnego*, RPEiS 1959/4, s. 284.

Podręcznik zawiera obszerny, systematyczny omówienie całości rozwiązań prawnych: od kształtowania praw jednostki wobec organów administracji publicznej, gwarancji ochrony na drodze sądowej, po konstrukcję prawną przymusu państwowego stosowanego na drodze administracyjnej. Prezentuje pełen obraz regulacji prawnej działań administracji publicznej, w tym m.in. koncepcje instytucji procesowych postępowania administracyjnego i postępowania sadowoadministracyjnego oraz ich stosowanie w praktyce ukształtowane orzecznictwem sądów administracyjnych. Uwzględniono nowe rozwiązania prawne, przedstawiono zmiany w przyjętej linii orzeczeń sądów administracyjnych, nowe sposoby gwarancji dobrowolnego wykonania obowiązków.

W 19. wydaniu uwzględniono zmiany wprowadzone ustawami dotyczącymi przepisów materialnego prawa administracyjnego, mającymi wpływ na stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także ustawą o doręczeniach elektronicznych.

Książka jest polecana jako podręcznik podstawowy na kierunkach studiów: prawo, administracja.

Barbara Adamiak – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; przez wiele lat łącząca pracę naukową i dydaktyczną na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego z funkcją sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego; autorka ponad 250 publikacji: systemów prawa, komentarzy, monografii, artykułów, studiów i glos z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i postępowania sadowoadministracyjnego.

Janusz Borkowski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, był profesorem zwyczajnym Uniwersytetu Łódzkiego, długoletnim kierownikiem Katedry Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji, a także sędzią Sądu Najwyższego oraz sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor i współautor około 250 publikacji z prawa i postępowania administracyjnego: monografii, komentarzy, podręczników, studiów, artykułów i glos.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382462500 W19P01

ISBN 978-83-8246-250-0



9 788382 462500

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)