

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako wytyczne dla organów administracji publicznej

Dawid Korzeniewski

Abstrakt

Prawo administracyjne w sposób ogólny może być definiowane jako ten fragment porządku prawnego, który normuje strukturę i funkcjonowanie administracji publicznej w swoistych dla niej formach działania (reguluje administrację publiczną w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym). Nawiązując do treści funkcji administracji publicznej, na prawo administracyjne składa się uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja wartości wyróżnionych przez organy administracji publicznej ze względu na dobro wspólne. Pojęcie dobra wspólnego nawiązuje do podstaw aksjologicznych tej gałęzi prawa, ponieważ agreguje ono wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości w celu realizacji których stanowi się prawo¹.

Należy zwrócić uwagę również na to, że poprzez wprowadzenie jednolitych procedur załatwiania spraw urzędowych postępowanie administracyjne zapewnia ochronę obywateli przed samowolą organów administracji publicznej.

Celem opracowania jest prezentacja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) jako uporządkowanego katalogu. Zasady te stanowią wytyczne dla organów administracji publicznej. Urzędnik w zakresie wskazanym przepisami prawa administracyjnego prowadzi postępowanie administracyjne. Aby mógł właściwie wykonywać nałożone na niego obowiązki ustawowe, powinien posiadać stosowną wiedzę w dziedzinie prawa.

Słowa kluczowe: kodeks postępowania administracyjnego, obowiązywanie zasad ogólnych, postępowanie administracyjne, zasady ogólne postępowania administracyjnego.

1. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 56.

Dawid Korzeniewski, słuchacz studiów podyplomowych „Rolnicze Ubezpieczenia Społeczne – funkcjonowanie, administracja i aspekty prawne” na Akademii Kaliskiej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, kierownik w Samodzielnym Referacie ds. Ogólnych, Placówka Terenowa KRUS w Ostrowie Wielkopolskim, Oddział Regionalny w Poznaniu, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Wstęp

Urzędnik, aby mógł właściwie wykonywać nałożone na niego obowiązki ustawowe, powinien posiadać wiedzę z zakresu prawa. Niewątpliwie ważna jest znajomość przepisów postępowania administracyjnego oraz zasad, które nim kierują. Do podstawowych zadań organów administracji publicznej należy podejmowanie działań na rzecz realizacji interesu publicznego. Wydawanie decyzji administracyjnych, zaświadczeń czy zasad obliczania terminów procesowych to tylko niektóre z kompetencji, jakie posiadają organy administracji publicznej. Należy pamiętać, że każdemu obywatelowi przysługuje prawo do złożenia skargi lub wniosku dotyczącego działania określonego organu administracji publicznej. Zasady ogólne odgrywają szczególną rolę w postępowaniu administracyjnym, ponieważ wyznaczają ramy tego postępowania, jak również mają wpływ na stosowanie norm prawa materialnego. Problematyka zakresu obowiązywania zasad ogólnych sformułowanych w art. 6–16 k.p.a.² ma charakter sporny i dyskusyjny. Nie budzi wątpliwości jedynie fakt, że zasady ogólne k.p.a. są normami prawa, które zostały wyodrębnione w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym i obowiązują w nim w pełnym zakresie.

Kodeks postępowania administracyjnego obejmuje zakresem regulacji kilka odrębnych postępowań, uregulowanych w osobnych działach kodeksu. Wspólną cechą tych postępowań jest przede wszystkim to, że są one prowadzone przez organy administracji publicznej. Kodeks ten zasięgiem regulacji obejmuje np. postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń, postępowanie w sprawach skarg i wniosków czy postępowanie szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych. Ponadto zawiera w swej treści przepisy dotyczące postępowań wyłączonych³.

Przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu będzie obowiązywanie zasad ogólnych w postępowaniu jurysdykcyjnym jako uporządkowanym, normatywnym katalogu zasad stanowiących wytyczne dla organów administracji publicznej.

2. Ustawa z 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako: k.p.a.), t.j. Dz. U. 2023 poz. 775.

3. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, s. 12.

Obowiązki zasad ogólnych w postępowaniu

Zasady prawa należą do najbardziej podstawowych przedmiotów badawczych w naukach prawnych⁴. Problematyka ta stanowi przedmiot zainteresowania zarówno teorii prawa, jak i szczegółowych nauk prawnych oraz praktyki prawniczej. J. Wróblewski wprost pisał, że zagadnienie zasad prawa stanowi punkt przecięcia problematyki teoretycznoprawnej oraz praktyki poszczególnych systemów obowiązującego prawa⁵. Kategoria zasad prawa na gruncie prawoznawstwa charakteryzowana jest niejednoznacznie⁶. Rozważaniom w tej materii towarzyszy dostrzegalne zamieszanie pojęciowe⁷. Terminowi „zasada prawa” „przypisuje się nie jedno, lecz kilka zasadniczo różnych znaczeń, a definicję usiłuje się sformułować tak, jakby w każdym przypadku chodziło o jedno tylko, zawsze to samo, pojęcie”⁸.

Charakterystyczne jest i to, że w poszczególnych dyscyplinach dogmatycznych formułowane są różne katalogi zasad prawa, jak również wiązane są z nimi rozmaite charakterystyki. Nie ułatwia to zrozumienia tej skomplikowanej materii. Słusznie wskazuje się, że „powszechne przeświadczenie w jurysprudencji o ponadprzeciętnej doniosłości zasad prawa nie idzie w parze ani z konsensusem teoretycznoprawnym, ani tym bardziej z uzgodnieniem między dogmatycznym, w ramach którego należałoby nie tylko ustalić istotę zasad prawa w ramach danej gałęzi lub subgałęzi i nanieść te ustalenia na gałęzie pokrewne (...), ale również uwzględnić, przynajmniej w jakimś zakresie, dorobek teorii prawa w kontekście ogólnosystemowym”⁹.

Warto wskazać, że w literaturze raczej nie formułuje się zastrzeżeń co do potrzeby posługiwania się samą konstrukcją zasad prawa¹⁰. Opracowania o charakterze monograficznym, systematycznym, jak również dydaktycznym powszechnie

4. Por. L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe* [w:] *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1, s. 11.
5. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, 1965/42, s. 17.
6. Por. L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, AUMCS, sectio G, Vol. LX, 2013/1, s. 81.
7. M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 roku)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 21.
8. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 59.
9. L. Leszczyński, G. Maroń, *Zasady prawa. Ujęcie dogmatyczno-porównawcze* [w:] *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1, s. 318.
10. Por. M. Safjan, *Zasady prawa prywatnego* [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 319.

się do niej odwołują. W polskim porządku prawnym termin „zasada prawa” jest najczęściej rezerwowany dla obowiązujących norm prawnych, które charakteryzują się pewnymi cechami pozwalającymi na ich wyodrębnienie i przeciwstawienie tym normom w systemie, które nie są uznawane za zasady prawa. Znamienne jest przy tym, że przekonanie o tym, że zasady prawa pełnią istotną rolę w dyskursie i praktyce prawniczej nie jest poparte konsensusem co do tego, jaki jest status zasad zawartych w treści przepisów prawa w stosunku do wypowiedzi prawodawcy. Nie budzi wątpliwości fakt, że zasady ogólne uregulowane w rozdziale 2 działu I k.p.a. (art. 6–16), podobnie jak wszystkie inne przepisy działu I k.p.a., dotyczą przede wszystkim jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i obowiązują w nim w pełnym zakresie. Należy podkreślić, że postępowanie to stanowi fundament k.p.a. i zostało uregulowane w działach I, II, IV i IX. Jego celem jest rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji. Według tej procedury lub z niewielkimi odchyleniami od niej załatwiana jest większość spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej (np. sprawy budowlane, wodne)¹¹. W art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. zostały określone przesłanki stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym (tzw. przesłanki dopuszczalności drogi administracyjnej). Warto zwrócić uwagę na fakt, że ustalenie istnienia lub nieistnienia tych przesłanek przesądza o możliwości stosowania przepisów o jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym przy rozstrzyganiu i rozpatrywaniu danej sprawy administracyjnej. Wyróżnić można następujące przesłanki stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym: (1) rodzaj organu stosującego prawo, (2) rodzaj stosowanego prawa, (3) rodzaj decyzji stosowania prawa, (4) rodzaj sprawy będącej przedmiotem decyzji stosowania prawa¹².

Pierwszą przesłanką jest rodzaj organu stosującego prawo. Organem prowadzącym jurysdykcyjne postępowanie administracyjne (stosującym prawo) jest organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (art. 1 pkt 1 k.p.a.) lub organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (art. 1 pkt 2 k.p.a.)¹³. Organy administracji w znaczeniu ustrojowym to organy powołane wyłącznie lub głównie do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Ich utworzenie i powoływanie, strukturę, zakres działania i wzajemny stosunek określają przepisy ustrojowego prawa administracyjnego (zawarte w Konstytucji RP, ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tzw. ustawach samorządowych

11. Z.R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 53, 61.

12. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 27.

13. *Ibidem*.

i innych aktach prawnych)¹⁴. Do organów administracji w znaczeniu ustrojowym należy zaliczyć: organy administracji rządowej (państwowej) i organy samorządu terytorialnego. Zaznaczyć trzeba, że upoważnienie danego organu do prowadzenia postępowania administracyjnego, którego cel realizuje się w wydaniu decyzji, musi mieć oparcie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego materialnego. Ustalenie organu prowadzącego postępowanie administracyjne nie powinno sprawiać większych trudności w przypadku organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, gdyż przepisy ustrojowego prawa administracyjnego wyodrębniają tę kategorię organów państwowych¹⁵. Organem prowadzącym jurysdykcyjne postępowanie administracyjne może być także organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Są to podmioty niebędące w istocie organami administracji, ale mogące prowadzić postępowanie administracyjne i załatwiać sprawy w formie decyzji, gdy są do tego powołane *ex lege* lub na podstawie porozumień. Wymienić tu należy zwłaszcza: inne (tj. niebędące organami administracji) organy państwowe (np. Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Narodowego Banku Polskiego), organy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych (np. zakładów, agencji), organy organizacji społecznych (tj. organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych, zwłaszcza stowarzyszenia i rozmaite izby zawodowe)¹⁶. Podkreślić należy, że upoważnienie wskazanych organów do prowadzenia postępowania musi bezpośrednio wynikać z przepisów ustawowych lub z zawieranych porozumień i dotyczyć spraw określonych w art. 1 pkt 1 k.p.a. Podstawowe znaczenie dla uznania wymienionych organów za organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym ma ustalenie, czy w konkretnej sprawie wykonują one tzw. funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, czy też wykonują własne funkcje o charakterze organizatorskim¹⁷.

Drugą przesłanką stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym jest rodzaj stosowanego prawa. Organy administracji publicznej prowadzące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne stosują normy prawa administracyjnego materialnego¹⁸. Do podstawowych etapów stosowania norm prawa administracyjnego materialnego należy zaliczyć: (1) wyjaśnienie i ustalenie stanu faktycznego na podstawie zebranych materiałów i przyjętej teorii dowodowej, (2) ustalenie stanu prawnego, tj. hipotezy normy prawnej na podstawie uznawanych reguł wykładni

14. Z.R. Kmiecik, op. cit., s. 75.

15. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 27.

16. Z.R. Kmiecik, op. cit., s. 81.

17. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 28.

18. *Ibidem*.

prawa, (3) subsumpcję, tzn. podciągnięcie faktów uznanych za udowodnione pod hipotezę stosowanej normy (czyli udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy stan faktyczny odpowiada stanowi prawnemu), (4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie przyjętej normy prawnej, które znajduje swoje odzwierciedlenie w decyzji administracyjnej będącej „produktem” finalnym procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego¹⁹. Podkreślić należy, że materialne prawo administracyjne wyznacza nie tylko uprawnienia i obowiązki jednostek oraz podmiotów administracji niepodporządkowanych, lecz także kompetencje organu do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Podstawę decyzji administracyjnej stanowią normy materialnego prawa administracyjnego, zatem decyzja administracyjna jest aktem procesu stosowania norm tego prawa. Organ administracji publicznej prowadzący ogólne postępowanie administracyjne stosuje również odpowiednie normy proceduralne, które określają warunki wydawania decyzji administracyjnych. Prawo stosowane przez organy administracji publicznej jest powszechnie obowiązujące (art. 87 Konstytucji). Warto zaznaczyć, że postanowienia aktu wymienionego we wskazanym przepisie Konstytucji mogą stanowić podstawę prawną wydania decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne lub prawne i organizacje niebędące państwowymi jednostkami organizacyjnymi przez organ administracji publicznej. Wskazana zasada ma odpowiednie zastosowanie do decyzji administracyjnych przyznających uprawnienia²⁰.

Trzecią przesłanką stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym jest rodzaj decyzji stosowania prawa. Przepisy kodeksu regulujące ogólne postępowanie administracyjne będą miały zastosowanie wówczas, gdy przepisy prawa materialnego przewidują rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w formie decyzji lub gdy z treści rozstrzygnięcia wynika, że jest to decyzja w rozumieniu k.p.a. W jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym decyzją stosowania prawa jest „decyzja”, względnie „decyzja administracyjna”, w rozumieniu art. 104 k.p.a. Przepisy ogólnego postępowania administracyjnego nie będą miały zastosowania, gdy prawo ustanawia rozstrzygnięcie sprawy w innej formie niż decyzja lub gdy określone obowiązki wynikają bezpośrednio z przepisu prawa²¹. Zgodnie z art. 104 § 2 k.p.a. decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Wyróżniamy decyzje merytoryczne i niemerytoryczne. Decyzja merytoryczna rozstrzyga sprawę co do jej istoty. Do decyzji merytorycznych zaliczamy: (1) decyzje konstytutywne (kształtujące sytuację prawną

19. Z.R. Kmiecik, op. cit., s. 52.

20. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 29.

21. Ibidem.

adresata), których treścią może być: przyznanie, odmowa przyznania albo cofnięcie uprawnienia bądź nałożenie lub zniesienie pewnego obowiązku, (2) decyzje deklaratoryjne (wiążąco ustalające sytuację prawną adresata), których treścią może być: stwierdzenie powstania lub wygaśnięcia z mocy prawa określonego uprawnienia albo stwierdzenie powstania lub wygaśnięcia z mocy prawa określonego obowiązku. Decyzje niemerytoryczne nie rozstrzygają natomiast o istocie sprawy. Wyróżnić tu można decyzję o umorzeniu postępowania oraz decyzję kasacyjną organu odwoławczego²². Decyzja administracyjna to akt kończący postępowanie, niekoniecznie rozstrzygający sprawę co do meritum. Podkreślić należy, że wszystkie decyzje wywołują skutki procesowe, kończąc sprawę w danej instancji. Ponadto decyzje merytoryczne wywołują skutki materialnoprawne. Zasadniczo decyzje konstytutywne wywołują skutki od chwili ich ustatecznienia się, zaś deklaratoryjne od chwili, gdy istnieją okoliczności, z zaistnieniem których ustawa wiąże powstanie z mocy prawa określonych skutków prawnych²³. Warto zwrócić uwagę na fakt, że termin „decyzja” użyty w art. 104 i n. k.p.a. dla oznaczenia aktu kończącego jurysdykcyjne postępowanie administracyjne nie jest jedyną nazwą stosowaną w naszym prawodawstwie dla oznaczenia takiego aktu. Używa się też nazw²⁴: zezwolenie, pozwolenie, zgoda, nakaz itp. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z 18 października 1985 roku²⁵ stwierdził, że o uznaniu danego aktu za decyzję przesądza jego treść, a nie nazwa. Użycie takiej czy innej nazwy na oznaczenie formy załatwienia sprawy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji, jeżeli jest to akt wydany przez organ administracji publicznej, który rozstrzyga o prawach lub obowiązkach konkretnie oznaczonego adresata albo w inny sposób kończy postępowanie jurysdykcyjne w danej instancji.

Czwartą przesłanką stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym jest rodzaj sprawy będącej przedmiotem decyzji stosowania prawa. W ogólnym postępowaniu administracyjnym sprawa będąca przedmiotem stosowania prawa jest sprawą indywidualną. Właściwość sprawy wynika stąd, że jest ona rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej ustalającej konsekwencje prawne stosowanej normy prawa administracyjnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata i w konkretnie określonej sprawie²⁶. Należy zwrócić uwagę, że przepisy kodeksu wymagają, aby przedmiotem decyzji była sprawa indywidualna, zaliczana do właściwości organów administracji publicznej. Organ administracji prowadzący

22. Z.R. Kmieciak, op. cit., s. 126.

23. Ibidem, s. 127.

24. Ibidem.

25. II CR 320/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 158.

26. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 30.

jurysdykcyjne postępowanie administracyjne może działać tylko w zakresie swojej właściwości. „Właściwość organu stanowi materię ustawową, z czego wynika, że chodzi o sprawy, które ustawa wyraźnie wprowadziła do zakresu kompetencji poszczególnych organów”²⁷. Wskazane przesłanki stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu (tj. decyzji jako formy załatwienia sprawy oraz sprawy indywidualnej) są ze sobą nierozzerwalnie powiązane z uwagi na to, że przedmiotem decyzji w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a. mogą być wyłącznie sprawy indywidualne²⁸.

Podsumowując, należy podkreślić, że zasadniczym obszarem regulacji przepisów k.p.a. jest jurysdykcyjne postępowanie administracyjne²⁹. Kumulatywne spełnienie wskazanych przesłanek dopuszczalności drogi administracyjnej stanowi podstawę do prowadzenia tego postępowania na podstawie przepisów k.p.a., co jest uzasadnione tym, że są one ze sobą ściśle powiązane i uwarunkowane w sensie proceduralnym, a przede wszystkim – merytorycznym³⁰. Zasady ogólne k.p.a. są normami prawa, które zostały wyodrębnione tylko w ogólnym postępowaniu administracyjnym i z oczywistych względów obowiązują w nim we wszystkich jego stadiach i instancjach. W toku całego postępowania administracyjnego na organie ciąży zatem obowiązek stosowania zasad ogólnych k.p.a. Organy administracji publicznej są także zobowiązane do współstosowania zasad ogólnych z innymi przepisami k.p.a., które pozostają w merytorycznym lub funkcjonalnym związku z jedną lub kilkoma zasadami³¹.

Zasady postępowania administracyjnego

Zasada praworządności

Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. W doktrynie wskazuje się, że „postępowanie administracyjne jest zorganizowanym procesem stosowania prawa, który obejmuje następujące etapy: (1) ustalenie, jaka norma obowiązuje w znaczeniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia; (2) uznanie za udowodniony fakt na podstawie określonych

27. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, s. 15.

28. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 30.

29. E. Bojanowski, *Zakres mocy obowiązującej zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie” 1991, nr 12, s. 53.

30. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 36.

31. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, op. cit., s. 36.

materiałów i przyjętych teorii dowodowych oraz ujęcie tego faktu w języku stosowanej normy; (3) subsumcja faktu, uznanego za udowodniony, pod stosowaną normę prawną; (4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy³². Z kolei, jak wyjaśnia judykatura, „zgodnie z zasadą ogólną praworządności (art. 6 k.p.a.), mającą walor zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), organy administracji mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. To zaś implikuje w szczególności powinność rozpoznawania i rozstrzygania spraw przez organy administracji na gruncie obowiązującego aktualnie (tj. na dzień orzekania przez dany organ) stanu prawnego³³. Jak wynika z powyższego zasada praworządności obejmuje działanie: na podstawie przepisów prawa – przepisów prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP oraz w granicach prawa.

Zasada prawdy obiektywnej

Zgodnie z art. 7 k.p.a. organy administracji publicznej: stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zasada ta w odróżnieniu od zasady prawdy formalnej nakłada na organ obowiązek podejmowania czynności w zakresie postępowania dowodowego nie tylko na wniosek, lecz także z urzędu tak, aby mogło dojść do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Deklaracja wyrażona w art. 7 k.p.a. znajduje swoje odbicie w treści art. 77 k.p.a., który dotyczy obowiązków nakładanych na organ w zakresie zbierania i oceny dowodów. Działanie organu „z urzędu” nie zwalnia od współdziałania w tym zakresie podmiotów uczestniczących w postępowaniu. Jak wyjaśnia orzecznictwo, „realizując zasadę prawdy obiektywnej na podstawie art. 7 i 77 § 1 k.p.a., organ jest wprawdzie zobowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, jednakże strona nie jest zwolniona od współdziałania w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych sprawy. Powinna ona bowiem przedstawić wszystkie informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, jak również udostępnić dowody znajdujące się w jej posiadaniu³⁴. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 23 marca 2017 roku – wskazał, że „na podstawie

32. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 87 [za:] *Sądowe stosowanie prawa*, J. Wróblewski, Warszawa 1972, s. 52.

33. Wyrok NSA z 26 października 2016 roku, II OSK 132/15, Legalis Nr 1554129.

34. Wyrok NSA z 24 maja 2017 roku, I OSK 1113/16, Legalis Nr 1627900.

art. 7 k.p.a. strona postępowania administracyjnego również posiada inicjatywę dowodową i, w przypadku posiadania informacji przydatnych dla wyjaśnienia sprawy, powinna z inicjatywy tej korzystać – złożyć wnioski dowodowe i przedłożyć dokumenty na potwierdzenie swojego stanowiska. Organ prowadzi postępowanie, gromadząc dowody z urzędu, jak również na wniosek strony, która może domagać się przeprowadzenia określonych dowodów bądź przedkładać organowi znajdujące się w jego posiadaniu dokumenty mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie, ewentualnie może wskazywać, gdzie dokumenty takie się znajdują, a obowiązkiem organu jest – stosownie do art. 78 § 1 k.p.a. – takie żądanie uwzględnić³⁵. Należy pamiętać, że obowiązek dokonywania samodzielnych ustaleń faktycznych wiąże także organ odwoławczy, który „zobowiązany jest samodzielnie ustalić okoliczności faktyczne istotne dla rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, w tym uwzględnić także te, które nie zostały rozważone przez organ I instancji i to bez względu na przyczynę takiego stanu rzeczy”.

Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony

Zgodnie z treścią wprowadzonego art. 7a § 1 k.p.a. „jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Przepis ten znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania administracyjnego jest:

- nałożenie na stronę obowiązku,
- ograniczenie uprawnienia,
- odebranie uprawnienia,

a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej. W takiej sytuacji ustawodawca nakazuje interpretować wątpliwości na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Dodatkowo przepis ten nie znajdzie zastosowania, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny oraz sprawy osobowe funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (art. 7a § 2 k.p.a.).

35. Wyrok WSA w Opolu z 6 kwietnia 2017 roku, II SA/Op 42/17, Legalis Nr 1600824.

*Zasada współdziałania
organów administracji publicznej*

Zasada ta wynikająca z treści art. 7b k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek współdziałania ze sobą w zakresie niezbędnym do: dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, dokładnego wyjaśnienia stanu prawnego sprawy, przy uwzględnieniu interesu społecznego, słusznego interesu obywateli, sprawności postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Warto podkreślić, jak wskazuje doktryna, że jego sensem jest „podniesienie do rangi zasady ogólnej nakazu współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania. Można zatem przyjąć, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy. Sposób współdziałania powinien być odpowiedni do sytuacji”³⁶. Doktryna wyróżnia tzw. współdziałanie materialne (art. 106 § 1 k.p.a.) oraz współdziałanie procesowe (art. 52 i 76a § 1 k.p.a.)³⁷.

Zasada pogłębiania zaufania obywateli

Zasada pogłębiania zaufania obywateli wyrażona w art. 8 § 1 k.p.a. ma szczególne znaczenie w kontekście uzasadnienia rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Przepis z jednej strony określa sposób prowadzenia postępowania (budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej), z drugiej strony – kryteria postępowania (zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania). Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 30 czerwca 2016 roku „w kontekście art. 8 k.p.a. doniosłą rolę pełni uzasadnienie decyzji. Nie może ono być sformułowane ogólnikowo. Funkcją uzasadnienia jest przekonanie strony, że jej stanowisko zostało wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to że przyczyną tego są istotne powody. Decyzje nakładające określone obowiązki prawne powinny być przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały wszechstronnie rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Z decyzji musi wynikać zatem, że organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, nie pominął

36. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

37. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.

istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy materiałów dowodowych oraz dokonał oceny tych materiałów³⁸. Dodatkowo § 2 omawianego przepisu wskazuje na konieczność zachowania czegoś, co nazwać można stabilnością orzeczniczą. Przepis ten nie zakazuje odmiennie podchodzić do danego zagadnienia nawet w takim samym stanie faktycznym i prawnym, niemniej dopuszcza taką praktykę w uzasadnionych przypadkach. „Organy administracji mogą zmieniać pogląd co do treści prawidłowego rozstrzygnięcia, które powinno zapaść w danego typu sprawach, ale musi taką zmianę dokładnie uzasadnić zwłaszcza wtedy, gdy dotyczy tego samego adresata. Dlatego też zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji – w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany – stanowi niewątpliwie naruszenie art. 8 k.p.a., gdyż może spowodować uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli³⁹”.

Zasada informowania stron

Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Zasada ta obowiązuje organy administracji publicznej do stosowania szerokiego systemu pouczeń o okolicznościach prawnych, jak również faktycznych, które nie tylko mają, lecz także mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron będących przedmiotem postępowania. Co więcej, nakłada ona na organy obowiązek czuwania nad tym, aby strony i inni uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z 27 kwietnia 2017 roku zasada informowania stron nie ma charakteru absolutnego. W orzeczeniu tym wskazano bowiem, że „organy administracyjne nie mogą zastąpić profesjonalnego pełnomocnika, a więc kompleksowo informować stron o wszelkich aspektach podejmowanych przez nie czynności procesowych, ani też podejmować działań za strony. Nie mogą również uprzedzać stron o treści rozstrzygnięcia, po to zwłaszcza, aby umożliwić im odpowiednią reakcję. Obowiązek informowania stron, określony w art. 9 k.p.a., nie

38. 7 II SA/Op 10/16, Legalis Nr 1558039.

39. Wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2016 roku, VI SA/Wa 2083/15, Legalis Nr 1471747.

oznacza konieczności udzielania stronie wszelkich informacji prawnych, w tym o konsekwencjach zaistnienia wszelkich możliwych stanów faktycznych dotyczących jej sytuacji prawnej związanej z prowadzonym postępowaniem. Dyspozycja normy prawnej, zawartej w art. 9 k.p.a., nie może być również utożsamiana z obowiązkiem zawiadomiania strony o powszechnie obowiązujących, publikowanych aktach prawnych i wynikających z nich obowiązkach czy konsekwencjach niedostosowania się do konkretnych przepisów⁴⁰. Z drugiej strony orzecznictwo wskazuje na pewne szczególne obowiązki organu w stosunku do uczestników niereprezentowanych przez fachowego pełnomocnika. Zagadnieniem tym zajął się NSA w wyroku z 9 marca 2017 roku, w którym wskazano, że „strona niereprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, pouczone jedynie o konieczności wniesienia odwołania za pośrednictwem organu I instancji w stosownym terminie mogła pozostawać w błędnym przekonaniu, że wniesienie przedmiotowego środka zaskarżenia poprzez nadanie go przesyłką pocztową u jakiegokolwiek operatora wywoła skutek procesowy”⁴¹. Zasada informowania stron nie może być utożsamiana z prawem organu do dowolnej interpretacji treści żądania strony, w tym zakresie wskazuje się, że w razie niejednoznaczności stanowiska strony organ winien ją wezwać do sprecyzowania stanowiska, nie jest bowiem władny do samodzielnego ustalania charakteru wnoszonego pisma⁴².

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Zasada ta nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom czynnego, a więc rzeczywistego i realnego udziału w każdym stadium postępowania, a nadto nakazuje przed merytorycznym rozpoznaniem sprawy umożliwienie im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Jak wskazują przedstawiciele doktryny, zasada czynnego udziału stron w postępowaniu stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do procesu⁴³. Należy podkreślić, że organ – jak to wskazano wyżej – ma obowiązek zapewnienia stronie prawa do czynnego udziału w postępowaniu, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w aktach sprawy⁴⁴. Rzeczą strony jest jednak skorzystanie z tego uprawnienia. W wyroku z 20 czerwca 2017 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał,

40. I OSK 770/16, Legalis Nr 1632441.

41. II OSK 1675/16, Legalis Nr 1579047.

42. Zob. wyrok NSA z 18 października 2016 roku, II GSK 905/15, Legalis Nr 1553585.

43. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

44. Wyrok NSA z 27 czerwca 2017 roku, II GSK 2753/15, Legalis Nr 1624864.

że „zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym kreuje prawo, a nie obowiązek uczestniczenia w czynnościach jurysdykcyjnych; faktyczne uczestnictwo strony w czynnościach jurysdykcyjnych nie jest też warunkiem sine qua non ich prawidłowości. To strona jest dysponentem swojego prawa procesowego i to ona decyduje o tym, czy zechce z niego skorzystać, czy też nie – przy czym, by móc tę decyzję podjąć, powinna mieć wiedzę o wszczęciu postępowania oraz informacje o istotnych czynnościach. Ilekroć ich nie otrzymuje, tylekroć dochodzi już do naruszenia przepisów postępowania, ale jego ranga jest względna”⁴⁵. Zgodnie z przepisem art. 10 § 2 k.p.a. organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na: niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo grożącą niepowetowaną szkodę materialną, przy czym organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 § 3 k.p.a.).

Zasada przekonywania

Analizując zasadę wyrażoną w art. 11 k.p.a., przedstawiciele doktryny zwracają uwagę na to, że jej realizacja jest możliwa przez prawidłową praktykę w zakresie realizacji zasad: informowania, czynnego udziału stron w postępowaniu. Dodatkowo realizacja tej zasady odbywać się powinna przez prawidłowe uzasadnienie decyzji administracyjnej⁴⁶. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 września 2013 roku „w uzasadnieniu organ administracji jest zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Uzasadnienie to jest elementem decydującym o przekonaniu strony co do trafności i słuszności przyjętego rozstrzygnięcia. Zasada przekonywania nie zostanie zaś zrealizowana, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla sprawy. Takie działanie organu pozostanie nadto w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a., tj. zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa”⁴⁷. Naruszenie zasady przekonywania poprzez niewłaściwe uzasadnienie decyzji niepozwalające na poznanie motywów, którymi organ kierował się przy załatwianiu sprawy, skutkuje jej uchynieniem⁴⁸.

45. II SA/Kr 152/17, Legalis Nr 1629803.

46. Wyrok WSA w Łodzi z 19 marca 2014 roku, III SA/Łd 532/13, Legalis Nr 976841.

47. IV SA/Wa 702/13, Legalis Nr 791601.

48. Zob. wyrok WSA w Warszawie z 8 sierpnia 2012 roku, VI SA/Wa 542/12, Legalis Nr 841910.

Zasada szybkości i prostoty postępowania

Zasada ta oznacza, że proces załatwienia sprawy administracyjnej rozumiany jako ustalenie stanu faktycznego, ustalenie stanu prawnego, dokonanie prawidłowej subsumpcji oraz wydanie orzeczenia merytorycznego ma nastąpić szybko, tzn. bez zbędnej zwłoki. Dodatkowo zasada ta nakłada na organy administracji obowiązek stosowania możliwie najprostszycy środków załatwienia sprawy, a w sprawach niewymagających zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień – obowiązek ich załatwienia niezwłocznie. Jak wskazuje się w nauce prawa „realizacja zasady ogólnej szybkości postępowania jest zagwarantowana przepisami określającymi terminy załatwienia sprawy (art. 35 k.p.a.); środkami obrony przed przewlekłością oraz bezczynnością organów administracji publicznej (art. 37 § 1 k.p.a., art. 3 § 2 pkt 8 i 9 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) oraz odpowiedzialnością pracownika organu administracji publicznej (art. 38 k.p.a.)”⁴⁹. Naruszeniem zasady szybkości postępowania jest jego przewlekłość. Jak wskazano w wyroku NSA z 9 maja 2017 roku „przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej ma miejsce, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żądanych czynności w sprawie lub opieszale prowadził postępowanie i – mimo ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu albo nie podjął stosownej czynności. Zauważyć przy tym należy, że przewlekłość postępowania występuje w przypadku podejmowania przez organ czynności niezmiernych bezpośrednio do załatwienia sprawy (organ powinien wykonywać czynności celowe, a nie jakiegokolwiek) albo co prawda organ podejmuje czynności w sprawie, ale czyni to w znacznych odstępach czasu, a także w przypadku przedłużania przez organ zakończenia postępowania i nieustannego wyznaczania nowych terminów zakończenia sprawy bez podania rzeczywistych i uzasadnionych przyczyn takiego działania – co prowadzi do znacznego przesunięcia w czasie załatwienia sprawy decyzją administracyjną”⁵⁰. W kontekście zasady szybkości postępowania należy mieć również na względzie to, że organ dążąc do załatwienia sprawy administracyjnej, wykonuje czynności takie i tylko takie, które w konkretnym postępowaniu są niezbędne. „Z brzmienia art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 78 k.p.a. należy wyciągnąć wniosek, że dowody, które przeprowadza organ powinny być dostateczne do rzetelnego wyjaśnienia sprawy. Oznacza to, że ich ilość powinna być dostosowana do okoliczności konkretnej sprawy, tak by wyjaśniały ją w sposób wystarczający do podjęcia merytorycznego

49. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

50. 9 II OSK 951/16, Legalis Nr 1625231.

rozstrzygnięcia. Zbędne jest więc mnożenie środków dowodowych mających za zadanie wykazanie jasnej już, bo ustalonej w inny sposób tezy. Stałoby to bowiem w sprzeczności z inną niż obowiązek należytego wyjaśnienia sprawy podstawową zasadą postępowania administracyjnego, a wyrażoną w art. 12 k.p.a.”⁵¹

Zasada polubownego załatwiania spraw

Zasada ta stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do załatwiania spraw administracyjnych w drodze konsensusu bez potrzeby wkraczania w sferę praw i obowiązków jednostki aktem władczym o charakterze decyzji administracyjnej. Zasada ta może być zrealizowana w sprawach, których charakter na to pozwala. W tego typu postępowaniach ustawa obliguje organy do podejmowania czynności zmierzających do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach (art. 13 § 1 k.p.a.). W tym zakresie organ podejmuje czynności skłaniające strony do zawarcia ugody w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach oraz niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Co więcej, organy administracji publicznej podejmują wszystkie czynności uzasadnione na danym etapie postępowania i umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy (art. 13 § 2 k.p.a.). W literaturze wskazuje się, że „dyrektywa polubownego załatwiania spraw wypływająca z art. 13 k.p.a. adresowana jest zarówno do stron postępowania, jak i organu administracji, przed którym toczy się postępowanie. Zobowiązanie organu administracji do nakłaniania stron do zawarcia ugody czy przeprowadzenia mediacji, w tym poprzez informowanie o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy, jest konsekwencją przyjęcia również innych zasad postępowania administracyjnego, przede wszystkim zasady ochrony interesów indywidualnych (art. 7 k.p.a.), zasady informowania zwanej zasadą doradztwa fachowego (art. 9 k.p.a.) oraz zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.)”⁵². Egzemplifikacją powyższej zasady jest wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego rozdziału poświęconego mediacji, jak również instytucji ugody. Jak wskazuje judykatura „organ administracji publicznej zgodnie z zasadą ogólną ugodowego załatwiania spraw unormowaną w art. 13 k.p.a. obowiązany jest do poinformowania stron o dopuszczalności załatwienia danej sprawy administracyjnej

51. Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 marca 2017 roku, II SA/Rz 1272/16, Legalis Nr 1601943.

52. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.

w formie ugody. Jednak winien to czynić w sytuacjach, kiedy na podstawie okoliczności sprawy, stopnia zwaśnienia i podejścia stron do przedmiotu sprawy, dostrzeżga realną szansę ugodowego jej załatwienia. Zatem w tym względzie właściwe jest również odwołanie się do doświadczenia życiowego pracowników organów administracji. Natomiast nie może nakazać stronom zawarcia ugody, a więc bez wyraźnej woli stron postępowania, nie może z własnej inicjatywy podejmować czynności zmierzających do ugody⁵³.

Zasada pisemności postępowania

Zasada ta nakłada na organ obowiązek pisemnego załatwienia sprawy lub w drodze dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne doręczanego środkami komunikacji elektronicznej⁵⁴. Wyjątkiem od tej zasady jest załatwienie sprawy w formie ustnej przy łącznym spełnieniu następujących przesłanek: gdy przemawia za tym interes strony, przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. W takiej sytuacji treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. W doktrynie pojawiły się zróżnicowane poglądy odnośnie do zakresu obowiązywania zasady pisemności. Część nauki prawa opowiadała się za jej ograniczeniem tylko do fazy decyzyjnej (W. Dawidowicz, S. Rozmaryn), część zaś opowiadała się za jej szerszym rozumieniem wskazując, że w toku postępowania administracyjnego jeszcze przed fazą decyzyjną wiele czynności winno mieć formę pisemną, np. protokoły⁵⁵. W zakresie tym wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, który w wyroku z 10 lutego 2011 roku wskazał, że zasada pisemności nakazuje załatwianie spraw administracyjnych w formie pisemnej. Pojęcie „załatwianie spraw” odnosi się w pierwszym rzędzie do rozstrzygania sprawy w formie decyzji, a zatem decyzje administracyjne (ugody) powinny mieć formę pisemną. Także inne czynności procesowe organu i stron (uczestników) postępowania powinny być zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego utrwalone na piśmie lub posiadać formę pisemną, np. wezwania (art. 54), protokoły i adnotacje (rozdział 2 k.p.a.), podania (art. 63), tym bardziej że w interesie stron leży „dopilnowanie utrwalenia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności w dokumentach sprawy” (art. 69 § 1 w zw. z art. 86 k.p.a.). Odstępstwo od zasady pisemnego załatwienia sprawy, a zatem

53. Wyrok WSA w Warszawie z 28 listopada 2005 roku, IV SA/Wa 1648/05, Legalis Nr 281278.

54. T.j. Dz. U. 2017 poz. 570.

55. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

ustne załatwienie sprawy, jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie (art. 14 § 2)⁵⁶. Odnosnie ustnego ogłoszenia decyzji wskazuje się, że obowiązek sporządzenia stosownego protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę ciąży na organie. „Strona nie może więc być obciążana negatywnymi skutkami niewykonania tego obowiązku organu co do sporządzenia protokołu lub adnotacji, o ile doszło do ustnego ogłoszenia decyzji, a tym samym brak protokołu lub adnotacji z ustnego ogłoszenia decyzji nie przesądza o tym, że takiego ogłoszenia nie było”⁵⁷.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa”. W związku z tym wyraźne brzmienie art. 15 k.p.a. jest jedynym potwierdzeniem ogólnej reguły zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. „Istota zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.) polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. Sprawa administracyjna jest dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta, po raz pierwszy w I instancji, a następnie w II instancji. Dwukrotne rozpoznanie oznacza obowiązek przeprowadzenia dwukrotnie postępowania wyjaśniającego, konsekwentnie do tego ukształtowane jest postępowanie odwoławcze, którego przedmiotem nie jest weryfikacja decyzji, a ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej”⁵⁸. Organ odwoławczy nie jest tylko organem kontrolnym, a załatwia sprawę również merytorycznie⁵⁹. Naruszeniem zasady dwuinstancyjności może być sytuacja w której uzasadnienie decyzji organu II instancji pozbawione jest właściwego ustosunkowania się do zarzutów odwołania, braku odniesienia się i oceny wszystkich okoliczności sprawy i dowodów pozwalających na ocenę prawidłowości stanowiska zajętego przez organ I instancji⁶⁰.

56. I SA/Sz 932/10, Legalis Nr 377147.

57. Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2012 roku, II SA/Wa 32/12, Legalis Nr 458784.

58. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 144 i n.; J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowo administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 925.

59. Wyrok NSA z 25 maja 2017 roku, I OSK 2286/15, Legalis Nr 1627868.

60. Zob. wyrok WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2017 roku, VII SA/Wa 1264/16, Legalis Nr 1603355.

Zasada trwałości decyzji

Decyzją ostateczną jest decyzja, od której nie służy odwołanie lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.). Odwołanie nie służy od decyzji: wydanych w II instancji, wydanych w I instancji, od których w drodze wyjątku nie służy odwołanie, co do których strona uchybiła terminowi do złożenia odwołania i nie został jej przywrócony termin do jego złożenia⁶¹. Ostateczność decyzji oznacza zatem ostateczne załatwienie sprawy w administracyjnym toku instancji. Naruszenie tej zasady, tzn. ponowne załatwienie tej samej sprawy administracyjnej skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji późniejszej z mocy art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Ograniczenie zasady trwałości decyzji administracyjnej wynikać może bądź z przepisów kodeksu, bądź też ustaw szczególnych (art. 16 §1 zd. 2 k.p.a.) i jak wskazuje nauka prawa – winno być interpretowane ściśle. Judykatura podnosi, że decyzja ostateczna korzysta z tzw. domniemania legalności, a zatem „jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisane go trybu postępowania”⁶². Kodeks postępowania administracyjnego zawiera również definicję decyzji prawomocnej wskazując, że jest nią taka decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu. W polskim systemie prawnym funkcjonuje również zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych, które mogą być w tym trybie zaskarżone z powodu niezgodności z prawem.

Podsumowanie

Artykuł przedstawia zasady ogólne k.p.a. jako uporządkowany katalog zasad, które stanowią wytyczne dla organów administracji publicznej. Cel pracy został osiągnięty. Podsumowując należy wskazać, że w literaturze raczej nie formułuje się zastrzeżeń co do potrzeby posługiwania się samą konstrukcją zasad prawa⁶³. Opracowania o charakterze monograficznym, systematycznym, jak również dydaktycznym powszechnie się do niej odwołują. W polskiej tradycji termin „zasada prawa” jest najczęściej rezerwowany dla obowiązujących norm prawnych, które charakteryzują się pewnymi cechami, pozwalającymi na ich wyodrębnienie i przeciwstawienie tym normom w systemie, które nie są uznawane za zasady prawa. Znamienne jest przy

61. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit.

62. Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 roku, I OSK 1545/15, Legalis Nr 1605311.

63. Por. M. Safjan, *Zasady prawa prywatnego* [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, t. 1, Warszawa 2012, s. 319.

tym, że przekonanie o tym, że zasady prawa pełnią istotną rolę w dyskursie prawnym i praktyce prawniczej, nie jest poparte konsensusem co do tego, jaki jest status zasad w stosunku do wypowiedzi prawodawcy zawartych w treści przepisów prawa. Należy stwierdzić, że przepisy k.p.a. odnoszące się do ogólnego postępowania administracyjnego stanowią obszar pełnego działania zasad ogólnych⁶⁴. W doktrynie i judykaturze panuje zgodny pogląd, że powinny być one stosowane we wszystkich stadiach postępowania administracyjnego, łącznie z trybami nadzwyczajnymi weryfikacji decyzji ostatecznych. Zakres obowiązywania i stosowania zasad ogólnych nie ogranicza się do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Mimo braku odpowiedniego odesłania NSA wielokrotnie wskazywał, stosując wykładnię systemową, że niektóre zasady ogólne mają pełne zastosowanie także w administracyjnych postępowaniach uproszczonych. Zauważyć należy, że zasady ogólne powinny być stosowane także w stosunku do postępowań pozakodeksowych, unormowanych w innych aktach regulujących procedurę administracyjną. Praca prezentuje zasady ogólne k.p.a. jako uporządkowany katalog zasad, które stanowią wytyczne dla organów administracji publicznej.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.
- Adamiak B., Borkowski J.**, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004.
- Adamiak B.**, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.
- Bojanowski E.**, *Zakres mocy obowiązującej zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie” 1991, nr 12.
- Hauser R., Wierzbowski M.** (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 [za:] *Sądowe stosowanie prawa*, J. Wróblewski, Warszawa 1972.
- Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J.**, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego [w:] System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum, 1978.
- Kmieciak Z.R.**, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Leszczyński L., Maroń G.**, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, AUMCS, sectio G, Vol. LX, 2013/1.
- Leszczyński L.**, *Zasady prawa – założenia podstawowe [w:] Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1.

64. E. Bojanowski, op. cit., s. 51.

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego

- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Komentarz do art. 1–103, LEX 2010.
- Ochendowski E.**, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994.
- Przybysz P.M.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Safjan M.**, *Zasady prawa prywatnego [w:] System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, t. 1, Warszawa 2012.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 roku** – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. 2013 poz. 267.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A.** (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis, 2017.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A.** [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2012.
- Wróbel A.** [w:] *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, Warszawa 2009.
- Wróbel A.** [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kraków 2000.
- Wróblewski J.**, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, 1965/42.
- Wyporska-Frankiewicz J.**, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowno administracyjnego [w:] Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyפורuk, Lublin 2010.
- Wyrok WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2017 roku**, VII SA/Wa 1264/16, Legalis Nr 1603355.
- Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 roku**, I OSK 1545/15, Legalis Nr 1605311.
- Wyrok NSA z 18 października 2016 roku**, II GSK 905/15, Legalis Nr 1553585.
- Wyrok NSA z 24 maja 2017 roku**, I OSK 1113/16, Legalis Nr 1627900.
- Wyrok NSA z 25 maja 2017 roku**, I OSK 2286/15, Legalis Nr 1627868.
- Wyrok NSA z 26 października 2016 roku**, II OSK 132/15, Legalis Nr 1554129.
- Wyrok NSA z 27 czerwca 2017 roku**, II GSK 2753/15, Legalis Nr 1624864.
- Wyrok NSA z 18 listopada 1993 roku**, IIIARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.
- Wyrok WSA w Łodzi z 19 marca 2014 roku**, III SA/Łd 532/13, Legalis Nr 976841.
- Wyrok WSA w Opolu z 6 kwietnia 2017 roku**, II SA/Op 42/17, Legalis Nr 1600824.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 marca 2017 roku**, II SA/Rz 1272/16, Legalis Nr 1601943.
- Wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2016 roku**, VI SA/Wa 2083/15, Legalis Nr 1471747.
- Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2012 roku**, II SA/Wa 32/12, Legalis Nr 458784.
- Wyrok WSA w Warszawie z 28 listopada 2005 roku**, IV SA/Wa 1648/05, Legalis Nr 281278.
- Wyrok WSA w Warszawie z 8 sierpnia 2012 roku**, VI SA/Wa 542/12, Legalis Nr 841910.
- 7 II SA/Op 10/16**, Legalis Nr 1558039.
- I OSK 770/16**, Legalis Nr 1632441.
- I SA/Sz 932/10**, Legalis Nr 377147.
- II CR 320/85**, OSNC 1986, nr 10, poz. 158.

Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego

II OSK 1675/16, Legalis Nr 1579047.

II OSK 951/16, Legalis Nr 1625231.

II SA/Kr 152/17, Legalis Nr 1629803.

IV SA/Wa 702/13, Legalis Nr 791601.

Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.

Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach, 27–29 maja 2010 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.

Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

otrzymano: 03.10.2023
zaakceptowano: 13.10.2023

*Ten artykuł jest objęty licencją Creative Commons Attribution 4.0
Licencja międzynarodowa (CC BY 4.0)*

