

ROZDZIAŁ III. ZASADY OGÓLNE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

3.1. Wprowadzenie

Rozdział 2 w Dziale I K.p.a. (art. 6–16) zatytułowany został „Zasady ogólne”. Bliższa charakterystyka zawartych w tym fragmencie ustawy instytucji prawnych, którym przypisuje się znaczną doniosłość praktyczną wymaga wstępnej prezentacji wybranych założeń, jakie zwykło się przypisywać w nauce prawa administracyjnego zasadom ogólnym, nazywanym też zasadami prawa; sposób pojmowania zasad ogólnych na gruncie tej gałęzi prawa, zwłaszcza w prawie procesowym ukształtowany został pod wpływem dorobku ogólnej teorii prawa⁹⁵.

Zasady prawa, co należy z całą mocą podkreślić, powinno się pojmować jako obowiązujące normy prawa pozytywnego, od których należy konsekwentnie odróżniać wszelkie inne reguły nie będące takimi normami, są to tzw. „**postulaty systemu prawa**”. Zasadami prawa będą tylko normy wypowiedziane wprost w przepisach lub dające się wyinterpretować przy pomocy prostych reguł wykładni językowej. Tak rozumianym zasadom należy przypisać wiodące znaczenie w procesie tworzenia, interpretacji (wykładni) i stosowania prawa. Podstawowe znaczenie należy przy tym przypisać wykładni i stosowaniu prawa zaś w dalszym polu należy upatrywać proces tworzenia prawa. Ustawodawca nie może bowiem wyznaczyć do końca sam swojej działalności na przyszłość. Postulaty systemu prawa są z kolei wynikiem zjawisk

⁹⁵ Obszerny przegląd zapatrywań w tym zakresie podaje K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 23 i n.

ze sfery ustroju społeczno-politycznego zachodzących w danym czasie i miejscu⁹⁶.

Dla naszych potrzeb przyjmiemy rozumienie zasad prawnych jako reguł o charakterze normatywnym (dyrektyw prawnie wiążących). Po pierwsze, zasadami prawa są normy prawne wystawione w tekście prawnym, który uważa się za podstawowy (w tym przypadku tekstem podstawowym będzie Kodeks postępowania administracyjnego). Po drugie, zasady prawa to również wnioski wyprowadzone z analizy obowiązujących przepisów (zgeneralizowana treść przepisów prawnych⁹⁷). Ten drugi typ zasad nie jest formułowany bezpośrednio przez ustawodawcę, powstaje w drodze wykładni doktrynalnej bądź w procesie stosowania prawa (najczęściej orzecznictwa sądowego), głównie za pomocą rozumowania indukcyjnego. Z norm ogólnych wystawionych w tekstach prawnych można wyprowadzać szczegółowe zasady prawa tym razem stosując metodę rozumowania dedukcyjnego. Zasad prawa (zasad ogólnych) należy zatem poszukiwać głównie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz w regulacjach ustaw szczególnych wchodzących w skład prawa administracyjnego, które miały zastosowanie tylko w ściśle oznaczonej grupie sytuacji, czyli w postępowaniu administracyjnym dotyczącym konkretnej sprawy. Zasady ogólne zawarte w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego lub dające się z nich wyinterpretować nie mogą być zatem traktowane jako zasady dotyczące całego prawa administracyjnego, innymi słowy poza sytuacją wyżej przedstawioną zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego nie można przenosić na grunt prawa administracyjnego jako całości. Tradycyjnie przyjmowano w nauce, iż prawo administracyjne nie ma uniwersalnych zasad ogólnych w znaczeniu juretrycznym, będzie można o nich mówić najprawdopodobniej dopiero po przyjęciu specjalnej ustawy za-

⁹⁶ Por. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 154 i n.

⁹⁷ Por. J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 93.

wierającej część ogólną lub przepisy ogólne dotyczące tej gałęzi prawa⁹⁸.

W obowiązującym porządku prawnym brakuje już podstaw do tak kategorycznej oceny. **Szereg wiążących w prawie administracyjnym zasad ogólnych można wyprowadzić z Konstytucji.** Warto wskazać w szczególności na następujące postanowienia konstytucyjne: art. 7 proklamujący zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie przepisów prawa, art. 30 stanowiący, iż przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych; art. 32 ustanawiający zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne z jednoczesnym zakazem dyskryminowania w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny; art. 45 ustanawiający zasadę prawa do sądu. Zasady konstytucyjne funkcjonują w obrocie prawnym, doznają ustawicznej konkretyzacji w orzecznictwie sądowym. Pełnią tym samym rolę ogólnej dyrektywy interpretacyjnej. W tym sensie są współstosowane z przepisami ustawodawstwa zwykłego. Wyraźne skategoryzowanie zasad ogólnych w ustawie zwykłej mogłoby stanowić przejaw rozwinięcia (gałęziowej relatywizacji) zasad konstytucyjnych. W naszym systemie prawa, nie mówiąc o systemach prawa zachodniego, w jakimś stopniu uprawnione jest operowanie pojęciem zasad ogólnych prawa administracyjnego⁹⁹.

Od momentu uchwalenia Kodeksu postępowania administracyjnego nie było wątpliwości co do tego, że zasady w nim sformułowane powinny być traktowane jak obowiązujące normy prawne, wobec czego ich naruszenie jest równoznaczne z naruszeniem

⁹⁸ Wskazany problem był już sygnalizowany wcześniej w Rozdziale II pkt 2.

⁹⁹ Charakterystykę tak rozumianych zasad przedstawiono m.in. w opracowaniu Komitetu Współpracy prawnej Rady Europy (CDCJ): *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*, Strasbourg 1996, s. 10 i n.

prawa, a co za tym idzie naruszeniem praworządności¹⁰⁰. Ponadto trzeba zwrócić uwagę na bardzo istotny fakt, iż Naczelny Sąd Administracyjny od początku swej działalności, zaś aktualnie sądy administracyjne, konsekwentnie dawał oraz dają wyraz obowiązkowi przestrzegania w jurysdykcji administracyjnej zasad ogólnych i co najważniejsze podkreślają ich normatywny charakter¹⁰¹.

Z punktu widzenia systematyki wewnętrznej Kodeksu postępowania administracyjnego przepisy dotyczące zasad ogólnych zamieszczono, jak już o tym wspomniano, w osobnym rozdziale (art. 6–16). Taki zabieg należy traktować wyłącznie jako techniczny bowiem zasady wynikające z przepisów art. 6–16 nie stanowią katalogu zamkniętego, da się je dodatkowo wyprowadzić, o czym będzie jeszcze mowa, z wielu innych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zawartych w pozostałych partiach ustawy. Konieczna jest świadomość tego, iż obraz zasad ogólnych postępowania administracyjnego może być tylko ich egzemplifikacją bowiem w zależności od przyjętych preferencji teoretycznych, kryteriów klasyfikacji możliwy jest ich zróżnicowany rozmiar nie tylko ilościowy, ale i również różnoraki opis ich treści, słowem nie obowiązuje tu jeden zunifikowany wzorzec.

W postępowaniu administracyjnym oprócz zasad dających się wyprowadzić z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego należy wyodrębnić zasady wynikające z Konstytucji oraz **zasady wynikające z prawa międzynarodowego**, zwłaszcza reguł przyjętych w standardach prawa europejskiego. Z art. 45 Konstytucji wynika wprost, o czym już wcześniej wspomniano, **zasada prawa do**

¹⁰⁰ Por. w szczególności: *Komentarz I*, s. 9; F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, z. 12, s. 911; *Komentarz III*, s. 54.

¹⁰¹ Przykłady najważniejszych orzeczeń NSA z tego zakresu oraz zawartych w glosach do tych orzeczeń komentarzy podaje J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok 1999, s. 43 i n.; zob. też: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 52 i n. oraz powołane tam orzecznictwo.

procesu oraz zasada prawa do sądu¹⁰². Wejście w życie obowiązującej Konstytucji spowodowało, że prawo do sądu doznało wyraźnego i stanowczego określenia; nie jest ono obecnie jednym z komponentów zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) lecz odrębną, jasno określoną co do treści, zasadą konstytucyjną. Art. 45 Konstytucji przenosi na grunt obowiązującego porządku prawnego i rozwija normy ukształtowane w przepisach prawa międzynarodowego, określającego prawa obywatelskie i polityczne. Dla postępowania administracyjnego podstawowe znaczenia ma **zasada prawa do procesu**, której istota polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu w połączeniu z jednoczesną gwarancją prawa do obrony poprzez wnoszenie środków zaskarżenia od zapadłych rozstrzygnięć. Zasada prawa do procesu może być urzeczywistniana poprzez przyjęcie wykładni art. 28 w oparciu o subiektywną wersję legitymacji procesowej, niedopuszczalność załatwiania wniosków obywateli poza sformalizowanym postępowaniem, zasada ochrony praw nabytych itp.¹⁰³ **Zasada prawa do sądu** znajduje swe rozwinięcie przede wszystkim w konstrukcjach prawnych – Prawa o ustroju sądów administracyjnych oraz – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Art. 32 ust. 1 Konstytucji proklamuje **zasadę równości obywateli wobec prawa**. Zasada ta była konsekwentnie artykułowana w orzecznictwie NSA, który jako pierwszy zaczął bezpośrednio stosować przepisy konstytucyjne, jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji traktując je nie tylko jako dyrektywy interpretacyjne, lecz również uznając za podstawę decyzji administracyjnych w braku wyraźnej regulacji ustawowej lub kolizji pomiędzy aktami niższego i wyższego stop-

¹⁰² Nie można zgodzić się z poglądem, sugerującym, iż zasada prawa do procesu i zasada prawa do sądu dadzą się wyprowadzić z brzmienia art. 2 Konstytucji stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11–12, s. 86 i n.

¹⁰³ Por. *Komentarz IV, passim*, s. 50 i n. oraz powołane tam orzecznictwo.

nia¹⁰⁴. Podobną praktykę stosował w swym orzecznictwie Sąd Najwyższy¹⁰⁵. Aktualnie o możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji tak przez organy administracji publicznej, jak i sądy przesądza jednoznacznie brzmienie jej art. 8 ust. 2.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji daje podstawę do rekonstrukcji **zasady proporcjonalności**¹⁰⁶. Kodeks postępowania administracyjnego nie ujmuje pośród zasad ogólnych zasady proporcjonalności, nie oznacza to jednak, że zasada ta jest nieznaną w postępowaniu administracyjnym. Można wskazać na co najmniej dwie płaszczyzny funkcjonowania wspomnianej zasady w K.p.a. Pierwsza wiąże się z oddziaływaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności na stosowanie przepisów regulujących przebieg postępowania administracyjnego. Z kolei druga płaszczyzna wiąże się z ujęciem w K.p.a. szeregu uregulowań, które w swej istocie zobowiązują organ administracji do miarkowania podejmowanej ingerencji w sferę praw jednostki (wskazać można chociażby na treść unormowań art. 7, 10 § 2, 42 § 3, 50 § 1 i 2, 51, 73, 74 § 1, 75 § 1, 89 § 2, 90 § 1, 97 § 1 pkt 4, 108 § 1, 99 zd. 1, 102, 145 § 2 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji). Zasada proporcjonalności została wyrażona w art. 18 ust. 3 ostatniego projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego¹⁰⁷. Istota tej zasady sprowadza się do potrzeby zachowania względnej równowagi między dolegliwością ingerencji podjętej w imię interesu publicznego a wartością założonego celu. Z zasadą tą utożsamia się zazwyczaj nakazy przydatności, konieczności oraz utrzymy-

¹⁰⁴ Zob. wyroki NSA z dnia 26.10.1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984, z. 2, poz. 97; z 8.06.1992 r., III SA 241/92, ONSA 1993, z. 1, poz. 19. O równości obywateli wobec prawa zob. też uwagi w *Komentarzu III*, s. 74 i n. oraz powołane tam orzecznictwo NSA.

¹⁰⁵ Na przykład w wyrokach z dnia 28.11.1990 r., III ARN 28/90, OSP 1992, z. 3, poz. 56 oraz z dnia 29.05.1991 r., III ARN 18/91, Wokanda 1991, nr 10.

¹⁰⁶ *Komentarz IV*, s. 50; Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 111 i n. oraz G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 87 i n.

¹⁰⁷ Por. P. Pietrasz, *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, s. 637 i n.

wania właściwych relacji między celem działania a ciężarem i dolegliwościami stosowanych środków. Respektując ten nakaz administracja powinna sięgać po środki najmniej uciążliwe dla praw i wolności jednostki.

W rekomendacji nr R (80) 2 Komitetu Rady Ministrów Rady Europy przyjęto, iż zasada proporcjonalności oznacza utrzymanie właściwej relacji między negatywnymi dla praw, wolności i interesów jednostki rezultatami decyzji a celem, który przesądził o jej wydaniu. Proporcjonalność ma być zachowana przez:

1. zastosowanie środków współmiernych do celów, które należy realizować;
2. przy utrzymaniu właściwej równowagi między interesami publicznymi a prywatnymi, tak aby uniknąć zbędnej ingerencji w sferę praw i interesów prywatnych¹⁰⁸.

Zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie wszędzie tam, gdzie organ administracji dysponuje uprawnieniem do nałożenia określonego obowiązku albo też ograniczeniem oznaczonego prawa strony, a także uczestników postępowania administracyjnego. Nie mogą być zatem nakładane stroną (uczestnika) obowiązki bądź też uczynione ograniczenia niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki nałożeniu tych obowiązków lub też ograniczeniu praw. Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie nacisk na adekwatność celu i środków użytych do jego osiągnięcia. Wynika z tego, że jeżeli cel regulacji prawnej można

¹⁰⁸ Zasadę proporcjonalności przyjmuje też art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji stanowiąc, iż „1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną współmierne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli przez nakładanie na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. 2. W toku podejmowanie decyzji urzędnik zwróci uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego”. Por. J. Świątkiewicz, *Europejski kodeks dobrej administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003 oraz J. Dobkowski, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, s. 129 i n.

osiągnąć przy pomocy dwu środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla podmiotu. Zasada proporcjonalności może zatem zawsze znaleźć zastosowanie praktyczne w każdym przypadku konfliktu różnych reguł i wartości, które mogą być realizowane w różnym stopniu; służy wtedy do ustalenia zakresu, w jakim może być realizowana określona norma ze względu na to, że pozostaje ona w konflikcie z innymi normami czy wartościami¹⁰⁹.

Konstytucja w art. 87 ust. 1 wymienia wśród obowiązujących źródeł prawa również **ratyfikowane umowy międzynarodowe**. Powołany przepis konstytucyjny przesądza pozytywnie o możliwości stosowania w prawie wewnętrznym norm prawa międzynarodowego¹¹⁰. Dla funkcjonowania administracji publicznej i sądownictwa administracyjnego istotne znaczenie należy przypisać zasadom wynikającym z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹¹¹. Wskazane konwencje stwarzają podstawy do rekonstrukcji zasady prawa do „sprawiedliwego procesu sądowego”, a nawet szerzej „sprawiedliwości proceduralnej”¹¹². Wedle art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach (...). Powołany przepis odnosi się wprost do sądowego postępowania w sprawach cywilnych i karnych jednakże zasady z tego przepisu wynikające powinny znajdować odpowiednie zastosowanie w postępowaniu administracyjnym. Odpowiedniość,

¹⁰⁹ Por. wyrok TK z 11.05.1999 r., K 13/98, OTK 1999, nr 4, poz. 74.

¹¹⁰ Por. M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005, s. 41 i n.

¹¹¹ Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167 i 168 oraz Dz. U. z 1992 r., Nr 85, poz. 427.

¹¹² Por. A Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle prawa do „sprawiedliwego procesu sądowego”*, PiP 1992, z. 7, s. 15 i n.; Z. Kmieciak, *Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego a standardy sądowej kontroli administracji określone przez ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, ST 1996, nr 7–8, s. 3 i n.

o jakiej mowa, może polegać w szczególności na prawie jednostki do obrony jej interesu prawnego w procesie administracyjnym oraz szerokiej możliwości przeniesienia sporu na drogę sądową, prawie do szybkiego rozstrzygnięcia sprawy, prawie do rzetelnej informacji prawnej, czy prawie do aktywnego udziału w postępowaniu dowodowym oraz niczym nie krępowanym prawem do korzystania z pomocy pełnomocnika¹¹³.

Prawo do dobrej administracji jest obecnie standardem, zwłaszcza w wyniku ostatnio podjętych w Unii Europejskiej działań. Podstawy w tym zakresie tworzy przyjęta w grudniu 2000 r. w Nicei **Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej**. Karta w katalogu praw zawiera m.in. prawo do dobrej administracji. Stosownie do regulacji Karty każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy unijne bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. W związku z tym każdy ma prawo do przedstawienia swojej opinii przed podjęciem działania, które może mieć negatywny wpływ dla niego oraz prawo dostępu do dotyczących go dokumentów, z wyłączeniem uzasadnionej poufności oraz tajemnicy zawodowej lub handlowej. Prawo to rodzi obowiązek administracji do uzasadniania podjętych decyzji¹¹⁴. Każdy też ma prawo do uzyskania zadośćuczynienia ze strony Wspólnoty w przypadku spowodowania jakiegokolwiek szkody przez jej instytucje lub funkcjonariuszy, wynikającej z wykonywania przez nich obowiązków, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla przepisów prawnych państw członkowskich. Każdy obywatel Unii Europejskiej oraz każda osoba fizyczna lub prawna przebywająca lub posiadająca zarejestrowaną siedzibę w państwie członkowskim ma prawo do przedstawienia Rzecznikowi Praw Obywatelskich Unii przypadków złej administracji w dzia-

¹¹³ Problemy te bliżej analizuje Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 17 i n. oraz w: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 19 i n.

¹¹⁴ Por. J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002, s. 197.

łalności instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów pierwszej instancji działających w ramach ich funkcji sądowniczych¹¹⁵.

Należy też zwrócić uwagę na uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski „**Europejski Kodeks Dobrej Administracji**” (EKDA). Polska szczyci się tym, że była drugim po Austrii – obok byłej Czechosłowacji – państwem w świecie, które już w 1928 r. wprowadziło skodyfikowane ogólne postępowanie administracyjne, jednakże nie umniejsza to w niczym korzyści, jakie stworzy stosowanie EKDA w polskim systemie prawnym. Przemawia za tym wiele argumentów, pośród których wymienić można następujące: od 1997 r. wystąpiła w Polsce istotna dekodyfikacja postępowania administracyjnego, głównie za sprawą wyodrębnienia w Ordynacji podatkowej postępowania podatkowego, polski Kodeks stosuje się tylko do dwu prawnych form działania administracji publicznej tj. wydawania decyzji oraz postanowień, organy administracji publicznej występują w obrocie prawnym stosując nie tylko formy władcze, ale realizują swoje zadania także w sferze prawa cywilnego (zawieranie umów), procedura administracyjna działa w sposób ograniczony w tych sprawach, w których organy administracji publicznej podejmują czynności w granicach uznania administracyjnego, kierując się celowością nie zdermionowaną przepisami prawnymi, realizując określoną politykę administracyjną na szczeblu centralnym lub terenowym lub kamuflując niekiedy wypadki nadużyć rzekomymi względami tej polityki¹¹⁶.

W przeciwieństwie do Polski w krajach Unii Europejskiej zaznacza się tendencja do kodyfikacji przepisów prawa procesowego poprzez tworzenie nie tylko procedur publicznoprawnych, ale również procedur prywatnoprawnych na użytek administracji, wiąże się to z załatwianiem spraw publicznych w drodze umów

¹¹⁵ Tamże, s. 197.

¹¹⁶ Por. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, s. 7 i n.

(umów publicznoprawnych)¹¹⁷. Obserwowana poza Polską zmiana stylu administrowania, powoduje, że coraz częściej formalne postępowanie administracyjne poprzedzone jest postępowaniem nieformalnym, które wkomponowane jest w system procedur administracyjnych. Polskie postępowanie administracyjne jest w znacznym stopniu sformalizowane i toczy się w zasadzie pi-semnie. W niewielkim stopniu dopuszcza się negocjowanie roz-strzygnięć, zjawiska te charakterystyczne są dla niektórych kra-jów zachodnich (np. Francji). Wskazanym tendencjom wcześniej, czy później powinien być dany odpowiedni wyraz w polskich przepisach postępowania administracyjnego.

Już wcześniej były podejmowane próby przez organy Rady Euro-py ukierunkowania działalności organów administracji publicznej w sprawach, w których przepisy prawa pozostawiają im tzw. luz decyzyjny i zapobiegania nadużywaniu uprawnień dyskrejonal-nych. Należy tu wymienić: rezolucję Komitetu Rady Ministrów Euro-py nr (77)31 z września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracji oraz jego rekomendację z 11 marca 1980 r. nr (80)2 w sprawie wykonywania dyskrejonalnych kompetencji władz administracyjnych¹¹⁸.

EKDA nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej, jego posta-nowienia mają charakter zaleceń, które mają charakter zwięzły (EKDA liczy zaledwie 27 artykułów), ogólny i uniwersalny dla każdej postaci aktywności organów administracji publicznej. EKDA może okazać się wartościowym elementem wspierającym interpretację polskich przepisów postępowania administracyjne-go i nie tylko.

¹¹⁷ Por. Z. Cieślík, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004, s. 95 i n.

¹¹⁸ Tamże, s. 10.

3.2. Przegląd zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego

3.2.1. Zasada praworządności

Wymieniona zasada została wprost wyrażona w art. 6 K.p.a., jej lakoniczna formuła nakłada na organy administracji państwowej obowiązek działania na podstawie przepisów prawa; jest ona konsekwencją w istocie analogicznej w swej treści formuły art. 7 Konstytucji stanowiącym, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W znaczeniu ściślejszym w omawianym przypadku chodzi w istocie o zasadę legalizmu skoro obowiązek przestrzegania prawa adresowany jest do organów państwa. Przez pojęcie prawa na użytek omawianej zasady należy rozumieć ogół przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. Obowiązujący system prawa opiera się na primacie ustawy z ustawą zasadniczą (konstytucyjną) na czele, stąd za przepisy prawne powszechnie obowiązujące należy rozumieć ustawy oraz akty wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego; zapatrywanie takie zostało ukształtowane przez orzecznictwo NSA¹¹⁹. Takie pojmowanie prawa ma szczególne uzasadnienie zwłaszcza w odniesieniu do podstaw prawnych decyzji administracyjnych. Wedle obowiązującej Konstytucji do źródeł prawa powszechnie obowiązującego należą: 1) Konstytucja, 2) ustawy, 3) ratyfikowane umowy międzynarodowe, 4) rozporządzenia, 5) akty prawa miejscowego.

Naruszenie omawianej zasady zabezpieczone jest sankcją w postaci nieważności decyzji skoro należy stwierdzić nieważność decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1). Orzecznictwo NSA dostarcza bardzo wielu przykładów służących właściwemu pojmowaniu działania organów administracji publicznej na podstawie prawa. Sąd administracyjny przywiązywał należytą wagę do potrzeby jawności

¹¹⁹ Por. A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, PiP 1984, z. 3, s. 29 i n.

prawa stając na stanowisku, że przepisy powszechnie obowiązujące muszą być właściwie i w odpowiednim czasie ogłaszane, warunkiem zastosowania przepisów wobec poszczególnych adresatów i egzekwowania od nich obowiązków jest uprzednie ich zaznajomienie z treścią przepisów. NSA przeciwstawiał się retroakcji przepisów prawa nakładających obowiązki na ich adresatów, uznając możliwość nadawania przepisom obowiązującego z mocą wsteczną, wyłącznie gdy przyznają one uprawnienia. Sąd konsekwentnie odmawiał stosowania w konkretnych sprawach aktów rangi podustawowej w przypadku braku lub uzasadnionej wątpliwości odnośnie istnienia lub zakresu umocowania ustawowego do ich wydania, mógł w takich przypadkach bezpośrednio zastosować ustawę¹²⁰. W istocie dzięki orzecznictwu NSA, jeszcze przed uchwaleniem obowiązującej Konstytucji, wyeliminowane zostały z obrotu prawnego tzw. samoistne uchwały Rady Ministrów.

W procesie stosowania prawa nierzadko może powstać sprzeczność między zasadą celowego działania organu administracji publicznej a obowiązkiem przestrzegania prawa przez ten organ. Proponowany jeszcze przez E. Iserzona sposób rozwikłania tego dylematu zachował, jak można sądzić, swoją aktualność po dziś dzień. Powołany Autor trafnie wskazywał, że nie wolno administracji wykonać zadania kosztem naruszenia prawa, należy szukać drogi jego wykonania w inny sposób, bez naruszania prawa lub spowodować zmianę przepisu prawnego. Naruszenie bowiem praworządności wyrządza Państwu większą szkodę niż niewykonanie poszczególnego zadania. Norma prawna powstaje jako wytwór potrzeby społecznej. Nie jest to wytwór powstający samorzutnie, lecz w wyniku aktywności prawotwórczej. Prawotwórca ustala potrzebę społeczną i formułuje normę prawną, która jego zdaniem ma służyć tej potrzebie. Organ stosujący normy może mieć wątpliwości, czy prawotwórca prawidłowo ujął treść potrzeby społecznej i czy stworzona przez niego norma istotnie służy zaspokojeniu tej potrzeby. Jednakże stosując normę organ po-

¹²⁰ Por. J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 26.

winien domniemywać, że jest ona społecznie celowa. Przyjęcie odmiennego stanowiska byłoby sprzeczne z zasadą mocy obowiązującej normy prawnej i godziłoby w zasadę praworządności. Natomiast jest rzeczą nieuniknioną powstawanie w świadomości organu stosującego normę prawną wątpliwości odnośnie jej rozumienia. Każdy organ stosujący prawo ma pełną kompetencję w zakresie wykładni normy¹²¹. Błędna interpretacja przepisu może być każdorazowo skorygowana w drodze kontroli instancyjnej oraz sądowej.

Na tle omawianej zasady jawi się **problem dopuszczalności analogii w prawie administracyjnym**. Prymat związania administracji publicznej prawem nakazuje odnośnie dopuszczalności analogii zachować daleko idącą powściągliwość, taką tendencję potwierdza stanowisko nauki prawa, jak i dość skąpe orzecznictwo NSA. W wyroku z dnia 3.05.1985 r., II SA 112/85¹²² NSA wyraził pogląd o niedopuszczalności analogii w materialnym prawie administracyjnym, jeżeli prowadziłoby to do naruszenia lub ograniczenia praw obywatela, chociażby byłyby to sytuacje zbliżone. Na konkretne normatywne przypadki dopuszczalności analogii w prawie administracyjnym zwrócił uwagę E. Smoktunowicz w krytycznej glosie do powołanego wyroku NSA¹²³. Jako przykłady dopuszczalności analogii *legis* w K.p.a. wskazać można stosowanie w postępowaniu administracyjnym przepisów p.s.a. i k.p.c. w przypadku konieczności prowadzenia postępowania w sprawie zaginionych lub zniszczonych akt (art. 288–296 p.s.a. i art. 716–729 k.p.c. w zw. z odesłaniem z art. 296 § 2 p.s.a.), stosowanie art. 1135 k.p.c. w zakresie regulacji doręczeń dla strony zamieszkałej lub mającej siedzibę za granicą, stosowanie przepisów k.c. o wadach oświadczenia woli (art. 82–88 k.c.). We wszystkich podanych

¹²¹ Por. *Komentarz I*, s. 42–43.

¹²² OSPiKA 1987, z. 3.

¹²³ OSPiKA 1987, z. 11–12, poz. 213, stanowczym przeciwnikiem dopuszczalności stosowania analogii w prawie administracyjnym był J. Starościak, zob. tegoż Autora, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 158. E. Smoktunowicz jest Autorem jedynej, jak dotąd, monografii dotyczącej wskazanego problemu, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

przykładowo sytuacjach brakuje w K.p.a. stosownych regulacji bądź odesłań, nie można zatem wykluczyć ucieknięcia się do stosowania analogii jeżeli owe sytuacje zaistnieją w postępowaniu administracyjnym.

Do źródeł prawa w znaczeniu dotychczas scharakteryzowanym nie zalicza się **aktów o charakterze wewnętrznym**, które wiązać mogą tylko jednostki organizacyjne podległe organowi je wydającemu.

W szczególności nie mogą one stanowić podstawy prawnej dla decyzji administracyjnych dotyczących przyznania, stwierdzenia lub uznania praw i obowiązków dla podmiotów usytuowanych na zewnątrz organów administracji publicznej. Mogą natomiast kształtować strukturę podległych jednostek organizacyjnych, status pracowników i określać ich zadania, chyba, że przepisy powszechnie obowiązujące stanowią inaczej. Do aktów o charakterze wewnętrznym zalicza się: 1) uchwały Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, 2) zarządzenia Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, 3) niektóre akty prawa miejscowego o charakterze wewnętrznym, 4) nieratyfikowane umowy międzynarodowe.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymaga kilku uwag **o stosunku prawa europejskiego do prawa krajowego**. Kraje członkowskie Unii przeniosły na Wspólnotę swoje prawa zwierzchnie; powstała w ten sposób władza publiczna o charakterze ponadnarodowym (ponadpaństwowym), odmienna i odrębna od władzy państwowej krajów członkowskich Unii. Unia Europejska nie jest państwem ani federacją, jest ona swoistą instytucją między państwową. Wyrazem specyficznego imperium, przynależnego Wspólnocie jest możliwość stanowienia aktów prawnych, zwłaszcza bezpośrednio skutecznych oraz bezpośrednio stosowanych w prawie krajowym¹²⁴.

Akty prawne wspólnot nie wymagają ratyfikacji przez państwa członkowskie, bowiem prawo europejskie (wspólnotowe) nie jest

¹²⁴ Por. *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, pod red. D. Kornobis-Romanowskiej, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 43 i n.

traktowane jako prawo międzynarodowe, ani też nie mogą być przez nie uchylane. Prawo europejskie tworzy samoistny porządek prawny, wypływa z autonomicznego źródła prawa, jakim jest Wspólnota. Założenie o samoistności prawa europejskiego przyjmuje Trybunał Sprawiedliwości oraz Trybunały Konstytucyjne państw członkowskich.

Prawo europejskie nie jest składnikiem prawa wewnętrznego, z uwagi jednak na tzw. bezpośrednią skuteczność jest ono stosowane w stosunkach wewnętrznych, co oznacza, że urzędy, sądy i obywatele mają do czynienia z istniejącymi jednocześnie, jakby równolegle, dwoma porządkami prawnymi. Może zatem dojść do kolizji bezpośrednio stosowanego prawa europejskiego z odmiennymi regulacjami prawa wewnętrznego. Obowiązuje w takim przypadku **zasada prymatu prawa europejskiego**, zgodnie z którą żaden przepis prawa wewnętrznego nie ma pierwszeństwa przed prawem wspólnotowym. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że prawo europejskie ma pierwszeństwo nawet przed normami konstytucji państw członkowskich, takimi jak prawa podstawowe lub zasady konstytucji. Trybunał Sprawiedliwości uzasadnił pierwszeństwo prawa wspólnotowego samoistnością tego prawa oraz koniecznością jego jednolitego obowiązywania we wszystkich państwach członkowskich. Gdyby nie obowiązywało w sposób jednolity, znaczyłoby to, że nie ma charakteru wspólnotowego. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości działanie zasady prymatu prawa europejskiego polega na tym, że żaden urząd ani sąd nie stosuje przepisu wewnętrznego, który koliduje w danym przypadku z unormowaniem wspólnotowym. Jest to, zdaniem Trybunału, prymat w zastosowaniu, a nie prymat ważności prawa europejskiego. Oznacza to w praktyce, że przepis prawa krajowego sprzeczny z prawem europejskim nie jest nieważny, lecz tylko nie może być zastosowany w konkretnym przypadku. Prawo europejskie nie uchyla zatem, lecz jedynie eliminuje zastosowanie prawa wewnętrznego w konkretnym przypadku. W pozostałych przypadkach, dotyczących tylko stosunków wewnętrznych, prawo krajowe, nawet kolidujące z prawem europejskim jest stosowane.

Jeżeli Wspólnota nie jest uprawniona do działania w danej dziedzinie to kompetencja przysługuje wyłącznie państwom członkowskim. Gdyby mimo to organy Wspólnoty wydały w tej dziedzinie akt prawny, to w trybie specjalnej skargi należy uznać go za nieważny lub nieobowiązujący. W przypadku oczywistego przekroczenia kompetencji przez organy Wspólnoty mamy do czynienia z tzw. aktem niebyłym. Jeżeli natomiast państwo członkowskie wydało prawo w dziedzinie, w której kompetencja należy do Wspólnoty, to moc obowiązującą ma prawo wspólnotowe dzięki jego prymatowi nad prawem wewnętrznym (krajowym)¹²⁵.

Wspólnota ma wyłączną kompetencję prawodawczą w dziedzinie polityki celnej i handlowej. Państwa członkowskie nie mogą w tych dziedzinach podejmować żadnej aktywności prawotwórczej, która przeniesiona została całkowicie na rzecz Wspólnoty. Niektóre kompetencje mogą mieć charakter równoległy wówczas, gdy zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie mogą podejmować własne unormowania. Dotyczy to takich obszarów aktywności, jak: prawo konkurencji, polityka naukowo-badawcza, technologie oraz polityka regionalna. W przypadku kolizji unormowań pierwszeństwo przysługuje prawu europejskiemu. Może mieć też miejsce konkurencyjność regulacji prawa krajowego i wspólnotowego. W takim przypadku kompetencje prawodawcze należą do państw członkowskich dopóty, dopóki Wspólnota nie podejmie działań w konkretnej dziedzinie aktywności. Jeżeli Wspólnota wyczerpująco ureguluje oznaczoną dziedzinę, to państwa członkowskie tracą możliwość działania.

3.2.2. Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej

Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej, niekiedy zwanej materialnej wyrażona została wprost w fragmencie przepisu art. 7 nakazującym organom administracji państwowej podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu

¹²⁵ Por. *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, *passim*, s. 69–73 oraz S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004, s. 255 i n.

faktycznego. Zasada, o jakiej mowa, ma znaczenie uniwersalne, znana jest bowiem wszystkim współczesnym i dawniejszym systemom procesowym, stanowi ich zasadniczy element konstrukcyjny. Podstawowym celem każdego procesu jest dokładne ustalenie zaszłości faktycznych, ich prawidłowe prawne zakwalifikowanie i wydanie na tej podstawie orzeczenia. W istocie niemal wszystkie szczegółowe regulacje każdej procedury zapewnić mają zrealizowanie omawianej zasady. Na gruncie postępowania administracyjnego zasadę tę należy pojmować w ten sposób, że podstawą rozstrzygnięć (decyzji, postanowień) mogą być jedynie okoliczności faktyczne polegające na prawdzie rzeczywistej, nie zaś prawdzie fikcyjnej (formalnej), prawdzie narzuconej przez domniemanie prawne, obowiązujące z mocy ustawy reguły dowodowe bądź okoliczności przyznane przez uczestników postępowania.

Rozpoznanie sprawy administracyjnej polega w rzeczywistości na dokonaniu dwu ustaleń: 1) ustaleniu istnienia pewnych faktów prawotwórczych, tj. takich które wywierają skutki prawne – kształtują treść stosunku prawnego; 2) ocenie prawnej ustalonych faktów. Organ narusza prawo nie tylko w wypadku wadliwej oceny prawnej stanu faktycznego, wadliwego zastosowania prawa, ale i w równym stopniu wtedy, gdy prawidłowo zastosuje prawo do wadliwie ustalonego stanu faktycznego. Niezgodne z prawdą ustalenie stanu faktycznego prowadzi w postępowaniu do naruszenia prawa. Warunkiem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego jest nie tylko ustalenie faktów zgodnie z rzeczywistością, ale również prawidłowa ocena prawna wszystkich prawotwórczych w danej sprawie faktów. Ani stan faktyczny, ani norma prawna, według której organ ocenia prawotwórczość faktów, nie są dane w stanie gotowym. Należy dokonać ich poszukiwania wedle obowiązujących reguł proceduralnych. Fakt prawotwórczy musi być ustalony w sposób obiektywny, tj. za pomocą takich środków, które mogą przekonać każdego prawidłowo myślącego człowieka o bycie danego faktu. Środki te nazywane są środkami

dowodowymi lub po prostu dowodami, zaś ustalenie tych faktów we wskazany sposób jest ustaleniem prawdy materialnej¹²⁶.

Przeciwieństwem zasady prawdy obiektywnej jest prawda formalna, wynikająca z przypadków kiedy ustawodawca świadomie godzi się na przyjęcie pewnych stanów potencjalnie lub rzeczywiście nieistniejących za istniejące. W postępowaniu administracyjnym wyrazem prawdy formalnej mogą być nieliczne sytuacje występowania domniemań (np. domniemanie prawdziwości doręczeń o czym będzie mowa w dalszych partiach). Dopuszczalność elementów prawdy formalnej jest równoznaczna ze zgodą ustawodawcy na akceptację w oznaczonym zakresie zasady inkwizycyjności postępowania.

Realizacji zasady prawdy materialnej sprzyja wiele instytucji i rozwiązań szczegółowych Kodeksu postępowania administracyjnego, tytułem przykładu wskazać można na następujące: przepisy o wyłączeniu pracownika i organu (art. 24–27), o protokołach i adnotacjach (art. 67–72), o dowodach i postępowaniu dowodowym (art. 75–88), o rozprawie (art. 89–96), o wymogach uzasadnienia decyzji (art. 107 § 3), o odwołaniach i zażaleniach (art. 127–144) oraz przepisy o nadzwyczajnych trybach weryfikacji decyzji i postanowień ostatecznych (art. 145 § 1, 156 § 1, 154 § 1, 155, 161 § 1, 163, 235 § 1).

3.2.3. Zasada swobodnej oceny dowodów oraz legalna ocena dowodów

Zasada swobodnej oceny dowodów oraz jej przeciwieństwo w postaci legalnej oceny dowodów nie zostały wprost wyrażone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, są one owocem nauki prawa oraz dorobku orzecznictwa. Omówienie w tym miejscu wymienionych zasad jest tym uzasadnione, iż pierwsza z nich stanowi jedną z podstawowych gwarancji zasady dochodzenia prawdy materialnej, zaś legalna ocena dowodów jest

¹²⁶ Por. E. Iserzon, *Prawo administracyjne, podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 222–223.

w pewnym sensie wyrazem zgody ustawodawcy na przejawy egzystencji prawdy formalnej oraz inkwizycyjności w postępowaniu administracyjnym.

Uzyskanie poglądów (ocen, sądów) dotyczących stanu faktycznego będącej przedmiotem sprawy uzyskuje się dzięki dowodom. Pojęcie dowodu może być różne. Przez dowód można rozumieć przebieg rozumowania, które prowadzi do sądu o pewnym stanie rzeczy; jest to ogół motywów stwarzających pewność. Może być dowodem postrzegany przez nas fakt przekonujący nas o istnieniu innego faktu. Przez dowód można też rozumieć samo postępowanie dowodowe, które należy rozwinąć, aby dojść do poznania okoliczności potrzebnych do wydania rozstrzygnięcia. Dowód pojmować można też jako ostateczny wynik przebiegu myślowego, mającego na celu uzyskanie pewnego sądu (pewność oznaczonego stanu rzeczy). Dowód pojmowany jest również niekiedy jako środek dowodowy czyli samo źródło poznania (świadek, biegły, oględziny itp.)¹²⁷. Przebieg myślowy stanowiący dowodzenie polega na sylogizmie, wspierającym się z jednej strony na jakiejś przesłance ogólnej, z drugiej strony na pewnej określonej okoliczności danego przypadku (przesłanka szczególna). Przesłanką ogólną jest bądź prawo przyrody, bądź pewna reguła oparta na doświadczeniu. Im bardziej pewna jest przesłanka ogólna tym pewniejszy wniosek, o ile naturalnie dostatecznie pewna jest przesłanka szczególna. Jeżeli mniej pewna jest przesłanka ogólna to i mniej pewny jest wniosek. Jeżeli zatem lekarz przez trzy ostatnie lata przebywał na kontrakcie za granicą to nie mógł jednocześnie w tym samym czasie prowadzić podlegającej opodatkowaniu prywatnej praktyki w kraju.

Dowód w znaczeniu jurydycznym wymaga współlistnienia trzech podstawowych elementów: po pierwsze, tezy dowodowej, która stanowi przedmiot dowodu, jest nią zagadnienie, na które staramy się znaleźć odpowiedź (np. w sprawach z zakresu

¹²⁷ Na wieloznaczność pojęcia dowodu zwracano uwagę w opracowaniach z dzisiejszej perspektywy klasycznych, por. chociażby S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym*, Warszawa 1961, s. 299.

pomocy społecznej teza dowodowa będzie polegała na odpowiedzi na pytanie jaka jest rzeczywista sytuacja majątkowa i rodzinna osoby ubiegającej się o świadczenie); po drugie, sformułowana teza dowodowa powinna być wspierana środkami dowodowymi czyli technicznymi sposobami dowodzenia (świadkowie, dokumenty, oględziny, biegli itp.); po trzecie, przy istniejącej tezie i wykorzystanych środkach dowodowych organ orzekający przeprowadzi rozumowanie, które powinno hipotetycznie doprowadzić do akceptacji lub odrzucenia tezy, inaczej jej udowodnienia lub nieudowodnienia. Zakładamy zatem na użytek dowodu każdoczesną potrzebę wystąpienia tezy lub tez dowodowych, środków dowodowych oraz myślowego procesu dowodzenia. Nietrudno wyobrazić sobie, iż brak chociażby jednego z trzech wymienionych elementów wyklucza przyjęcie rzeczywistego istnienia dowodu.

Zasada swobodnej oceny dowodów na tle przedstawionych zagadnień ogólnych rysuje się następująco: po pierwsze, jej egzystencja nie wymaga precyzyjnego definiowania dowodu, wystarcza wiedza o koniecznych elementach strukturalnych tej kategorii; po drugie, prawo pozytywne powinno tolerować daleko idącą swobodę w zakresie formułowania tez dowodowych oraz wyboru środków dowodowych; po trzecie, prawo pozytywne w żaden sposób nie hierarchizuje dowodów co do ich znaczenia (mocy), nie przyznaje pierwszeństwa oznaczonych środków dowodowych nad innymi. Każdy współczesny system procesowy uznaje zasadę swobodnej oceny dowodów, tak też jest w przypadku postępowania administracyjnego. Wszelako zasada, o jakiej mowa, nie występuje i nie może występować w czystej postaci, prawo dopuszcza od niej wyjątki na rzecz zasady przeciwnej czyli legalnej oceny dowodów. **O legalnej ocenie dowodów** możemy zatem mówić w sytuacjach będących przeciwieństwem podanych wyżej cech swobodnej oceny dowodów, a zatem wtedy gdy: w ustawie będzie podjęta próba precyzyjnego definiowania dowodu, ograniczania swobody w zakresie formułowania tez dowodowych, ograniczania

możliwości wyboru środków dowodowych lub hierarchizowania dowodów.

Postępowanie administracyjne objęte zakresem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego opiera się na zasadzie swobodnej oceny dowodów skoro Kodeks nie definiuje dowodu bowiem za definicję w konwencjonalnym znaczeniu nie można przyjąć formuły z art. 75 § 1, w myśl której jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Nie znajdziemy też w Kodeksie szerokiego zakazu formułowania tez dowodowych, ograniczeń co do możliwości produkowania środków dowodowych, jeżeli wyliczenie tychże środków zawarte w drugim zdaniu art. 75 § 1 ma charakter przykładowy i wreszcie co do zasady Kodeks nie hierarchizuje ważności dowodów. Z drugiej jednak strony trzeba mieć świadomość wyjątków od reguły na rzecz legalnej oceny dowodów. I tak art. 76 § 1 przyznaje podwyższoną moc dowodową dokumentom urzędowym. Obowiązują zakazy dowodzenia oznaczonych tez (są to tzw. **zakazy bezwzględne**), chociażby zakaz dowodzenia faktów powszechnie znanych (notoryjnych), faktów objętych tajemnicą państwową; mają też miejsce zakazy korzystania z oznaczonych środków dowodowych (**zakazy względne**) w postaci zakazu przesłuchiwania w charakterze świadków oznaczonych kategorii osób (art. 82 pkt 1–3), prawa oznaczonych osób do odmowy zeznań w charakterze świadka (art. 83 § 1) czy prawa odmowy udzielenia odpowiedzi przez świadków na pewne pytania (art. 83 § 2). Elementy legalnej oceny dowodów zaznaczają się też w administracyjnych postępowaniach szczególnych, zwłaszcza w postępowaniu podatkowym, gdzie z podwyższonej mocy dowodowej korzystają określone dokumenty – księgi podatkowe (na przykład art. 193 O.p.). Przejawem legalnej oceny dowodów są też **domniemanie**. Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje wprost instytucji domniemań ani ich dopuszczalności jako metody dowodzenia. W prawie procesowym odróżnia się dwa rodzaje domniemań: faktyczne i prawne. Pierwsze z nich oparte są na doświadczeniu człowieka – jeśli związek między faktem danym

w doświadczeniu a poszukiwanym ustala się swobodnie na podstawie doświadczenia i wnioskuje się na podstawie jednego faktu nie poszukiwanego o istnieniu faktu poszukiwanego (np. jeśli postrzegamy, że maszyna przy oględzinach powoduje hałasy, wnioskujemy, że w czasie pracy powoduje ona zawsze hałasy). Domniemania prawne występują wtedy, gdy ustawa nakazuje przyjęcie faktu poszukiwanego na podstawie innego faktu (jeżeli został stwierdzony fakt X, domniemywa się, że został stwierdzony poszukiwany fakt)¹²⁸. Wśród domniemań prawnych odróżniamy domniemania wzruszalne i niewzruszalne. Jeśli ustawa, ustanawiając domniemanie, nie czyni zastrzeżenia, że domniemanie nie może być obalone przeciwdowodem, przyjmujemy istnienie domniemania wzruszalnego (*praesumptio iuris*). Jeśli natomiast postanowienia ustawowe o domniemaniu prawnym zawiera zakaz stwierdzania za pomocą innych dowodów stanu rzeczy sprzecznego z domniemaniem ustanowionym prawnie, mówimy o domniemaniu niewzruszalnym (*praesumptio iuris ac de iure*). Z niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego można jednak wyprowadzić występowanie domniemań prawnych, jak np. domniemanie istnienia pełnomocnictwa (art. 33 § 4), domniemanie prawidłowości doręczenia (art. 43), wspomniane już domniemanie zgodności z prawdą dokumentu urzędowego (art. 76 § 1). Z reguły są to domniemania wzruszalne.

3.2.4. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli

Zasada ta wyrażona została wprost w art. 7 zd. ostatnie nakazującym, by organ załatwiający sprawę miał na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zanim przepis ten stał się przedmiotem interpretacji przez NSA nierzadko bywał traktowany jako źródło preferowania interesu publicznego nad interesem indywidualnym. Przełomowe znaczenie miał w tym przypadku wyrok

¹²⁸ *Komentarz I, op. cit., s. 158.*

NSA z dnia 11.06.1981 r., SA 820/81¹²⁹ z aprobowaną glosą J. Łętowskiego¹³⁰. NSA w powołanym wyżej oraz szeregu późniejszych orzeczeniach odwrócił dawną interpretację przyjmując, iż organ administracji, działając na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą art. 7 K.p.a. – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani też nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznaných mu uprawnień i środków. Zakres ochrony interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięga do granic kolizji z interesem społecznym. Użycie w omawianym przepisie zwrotów: interes społeczny oraz słuszny interes obywateli zaliczyć trzeba do kategorii tzw. pojęć niedookreślonych, którym właściwy sens powinna nadawać nauka prawa¹³¹ oraz orzecznictwo sądowe. W praktyce wyważenie między interesem społecznym a słusznym interesem obywateli jest niezwykle trudne, wyznaczane była przede wszystkim okolicznościami konkretnego przypadku, które powinny być analitycznie wykazane w uzasadnieniu decyzji administracyjnej lub wyroku sądowego. W pełni zgodzić się należy z poglądem o braku możliwości w państwie prawnym na aprioryczną supremację interesu społecznego nad interesem jednostki¹³². Zasada, o jakiej mowa obowiązuje w toku całego postępowania administracyjnego, a zatem od jego wszczęcia, w postępo-

¹²⁹ ONSA 1981, z. 2, poz. 57.

¹³⁰ Por. OSPiKA 1982, z. 1, poz. 22.

¹³¹ Zob. w szczególności: M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28 i n.; L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 67 i n. oraz M. Zdyb, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 205 i n.

¹³² Interesujący przegląd judykatury w omawianej materii podają: I. Dąbrowska, J. Kube, *Zasada państwa prawnego w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1997.

waniu wyjaśniającym oraz przy podejmowaniu decyzji¹³³. Zasada ta powinna być współstosowana z przedstawioną wcześniej zasadą proporcjonalności

3.2.5. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej

Wcześniej zasadę tę określano jako zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Jej nazwa była formułowana w sposób co najmniej anachroniczny. Wszelkie bowiem badania opinii publicznej wskazywały i nadal wykazują bardzo niski stopień zaufania obywateli do organów władzy publicznej, w tym i organów administracji publicznej. Trudno więc mówić o pogłębianiu zaufania, które albo nie istnieje, albo ma nikły wymiar¹³⁴. Tym niemniej w zasadzie tej (art. 8) zaakcentowany jest postulat humanizacji w stosunkach jednostki z organami administracji publicznej jako przeciwieństwo biurokracji. Wprawdzie dyspozycja przepisu jest sformułowana w sposób ogólny, znajduje jednak konkretyzację i rozwinięcie w licznych szczegółowych postanowieniach Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tą zasadą powinna być dokonywana wykładnia wszystkich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹³⁵. Zasada ta powinna również znajdować swój wyraz w regulacjach pozakodeksowych, przede wszystkim z zakresu materialnego prawa administracyjnego, nadanie jej bardziej uniwersalnego charakteru nie powinno pozostawać w sprzeczności z naturą zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Zgodnie z orzecznictwem opartym

¹³³ Wyczerpujący przegląd orzecznictwa SN i NSA na tle stosowania art. 7 K.p.a. zawarty jest w *Komentarzu V*, s. 142 i n.

¹³⁴ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 487. Przepis art. 8 K.p.a. został zmieniony ustawą z dnia 3.12.2010 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 18), powołana ustawa wskazana została w Rozdziale II w przyp. nr 18.

¹³⁵ Tak: *Komentarz I*, s. 55; zob. też wyroki NSA z dnia: 10.08.1983 r., I SA 367/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 64 oraz z 23.09.1982 r., II SA 1031/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 91.

na omawianej zasadzie nie można interpretować w ten sposób przepisów, że w razie wątpliwości należy sprawę rozstrzygać na niekorzyść obywatela, wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny; tylko takie bowiem postępowanie może pogłębić zaufanie obywateli do organów państwa. Sprzeczne z zasadą jest też niezasadnione zaskakiwanie obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi, bez stworzenia im niezbędnej możliwości dostosowania ich działań do nowego systemu prawnego, nie jest też dopuszczalne wprowadzanie obywateli w błąd w wyniku składania przez przedstawicieli władzy publicznej zapowiedzi dotyczących przyszłego stanu prawnego, a następnie niedotrzymywanie tych zapowiedzi¹³⁶.

3.2.6. Zasada udzielania przez organy prowadzące postępowanie informacji faktycznych i prawnych stronom

Art. 9 nakłada obowiązek na organy administracji publicznej należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Funkcją tej zasady jest nie tylko zapobieżenie, możliwej wskutek nieznanomości prawa, szkodzie, lecz również o udzielenie stronom wszechstronnej pomocy. Przepis art. 9 uchyla w odniesieniu do stron i innych osób uczestniczących w postępowaniu zasadę ujemnych konsekwencji nieznanomości prawa w zakresie spraw rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym. Zasadę udzielania pomocy prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania gwarantuje wiele przepisów szczegółowych w Kodeksie postępowania administracyjnego, obowiązuje ona również, gdy brak

¹³⁶ Por. M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, s. 29 i n. oraz powołane tam orzecznictwo. Por. też interesujące uwagi Z. Duniewskiej, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 45 i n.

jest w Kodeksie postępowania administracyjnego odpowiednich regulacji szczegółowych¹³⁷. Wśród przepisów Kodeksu gwarantujących omawianą zasadę wskazać można przykładowo na następujące: art. 54 § 1 pkt 6, 61 § 2, 101 § 2, 124 § 1, 142.

Opisaną zasadę dopełniają regulacje ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³⁸.

3.2.7. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym wyrażona została wprost w art. 10 § 1 zaś wyjątki od niej w § 2 tego przepisu, podobnie jak w przypadku zasady wcześniej zaprezentowanej, znajduje ona swe rozwinięcie w szeregu uregulowań szczegółowych Kodeksu. Waga i znaczenie omawianej zasady bierze się stąd, iż dzięki niej wprowadzone mogą być do postępowania administracyjnego elementy **zasady kontrydiktoryjności** (sporności)¹³⁹, która jest m.in. modelową zasadą procedur sądowych np. cywilnej, czy postępowania przed sądami administracyjnymi. Kontrydiktoryjność polega na równości praw stron wiodących spór przed niezawisłym sądem oraz na ich aktywnych działaniach przed tym sądem, zwłaszcza w zakresie dokonywania różnorodnych czynności procesowych. Przeciwnieństwem zasady kontrydiktoryjności jest **zasada inkwizycji**, nie występuje tu równość stron procesowych, nie do nich należy wyłączna inicjatywa procesowa, spór nie jest wiedziony przed organem niezawisłym, jakim jest sąd. Z konieczności uproszczone spojrzenie na kontrydiktoryjność i inkwizycję prowadzi jednak do wniosku, iż

¹³⁷ Por. *Komentarz III*, s. 86 i n. a także T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 216 i n.; W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum 1992, s. 74 i n.

¹³⁸ Dz. U. Nr 12, poz. 1198 ze zm.; por. też: J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a regulacje szczególne*, PiP 2003, z. 6, s. 89 i n.

¹³⁹ Nazwa „kontrydiktoryjność” pochodzi od czasownika łacińskiego „*contra dicere*”, co oznacza dosłownie „przemawiać przeciw”, „sprzeciwiać się”, „wypowiadać się na pewien temat”, zob. K. M. Klein, *Podręczny słownik łacińsko-polski dla prawników*, Warszawa 1956.

postępowanie administracyjne nie opiera się modelowo na zasadzie kontradiktoryjności lecz inkwizycji (zwanej też zasadą oficjalności). Po pierwsze bowiem organ prowadzący postępowanie zarówno orzeka w sprawie i jednocześnie jest przeciwnikiem procesowym strony; po drugie, nie jest niezawisły; po trzecie, ma wiele możliwości podejmowania różnorodnych czynności procesowych z urzędu (w szczególności postępowania, obowiązek zebrania materiału dowodowego itp.); po czwarte, postępowaniem administracyjnym, w przeciwieństwie do sądowego nie rządzi zasada skargowości (wyłączna możliwość wszczęcia postępowania wskutek skargi uprawnionego podmiotu). Organ prowadzący postępowanie administracyjne i wydający rozstrzygnięcie działa w jakimś sensie jako „sędzia we własnej sprawie” co nie jest dopuszczalne w warunkach procesu kontradiktoryjnego. Takie cechy postępowania administracyjnego czynią szczególnie doniosłymi wszelkie przypadki wskazujące na oznaczone przejawy dopuszczenia w nim elementów kontradiktoryjności, służy im bez wątpienia zasada czynnego udziału stron w postępowaniu. Czynny udział stron w postępowaniu zapewniają m.in. następujące uprawnienia stron: prawo wglądu do akt sprawy (art. 73–74), prawo zgłaszania wniosków dowodowych (art. 75, 78, 90 § 2 pkt 1, 95), obowiązek pouczenia strony o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu (art. 79 § 1), prawo do czynnego udziału w postępowaniu dowodowym (art. 79 § 2, art. 95), uznanie okoliczności za udowodnioną po wypowiedzeniu się strony odnośnie tej okoliczności, generalne prawo wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1); naruszenie wskazanych praw strony jest istotną wadliwością postępowania mogącą skutkować uchYLENIEM decyzji w postępowaniu odwoławczym, postępowaniu nadzwyczajnym lub na mocy orzeczenia sądu administracyjnego. Podstawowa sankcja naruszenia omawianej zasady określona została w art. 145 § 1 pkt 4, zgodnie z którym w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się

postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała w nim udziału¹⁴⁰.

Od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu organy administracji mogą odstąpić tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na niepowetowaną szkodę materialną. W takim przypadku istnieje istotny z punktu widzenia kontroli prawidłowości postępowania organu obowiązek utrwalenia w aktach sprawy w drodze adnotacji odstąpienia od udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 2 i 3).

3.2.8. Zasada przekonywania

Zasada przekonywania wyrażona wprost w art. 11 obliguje organy administracji publicznej do wyjaśniania stronom zasadności przesłanek, którymi kierują się przy wyjaśnianiu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Zasada ta powinna wyrażać prymat przekonywania nad przymusem, obowiązuje w toku całego postępowania administracyjnego, nawet wtedy, gdy ustawa nie wymaga formalnego uzasadniania oznaczonych poczynań. Zasada przekonywania nakłada na organy szczególne obowiązki przy sporządzaniu prawnego i faktycznego uzasadnienia decyzji (art. 107 § 3). Zakres omawianej zasady nie powinien być ograniczony wyłącznie do decyzji nakładających na strony obowiązki podlegające przymusowemu wykonaniu na podstawie u.p.e.; sformułowanie tej zasady należy odnosić zatem również do wszelkich decyzji dla stron negatywnych (odmawiających przyznania uprawnień).

¹⁴⁰ Uprawnienia strony na tle instytucji procesowych Kodeksu postępowania administracyjnego analizuje H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, zob. w szczególności s. 306 i n.

3.2.9. Zasada szybkości postępowania

W myśl art. 12 § 1 organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (art. 12 § 2). Działanie „wnikliwie”, „szybkie”, „posługiwanie się możliwie najprostszymi środkami” traktuje ustawodawca jako zespół podstawowych parametrów sprawnego działania administracji, nakazuje wreszcie sprawy proste załatwiać niezwłocznie. Opisywana zasada ma charakter postulatyczny, jej walory praktyczne ujawniać się mogą dopiero poprzez zespół konkretnych prawnych gwarancji szybkiego działania administracji z jednoczesnym określeniem sankcji w przypadkach działań opieszałych, biurokratycznych, które są dla klienteli administracji od zawsze zjawiskiem wysoce niekorzystnym. Zasada sformułowana w art. 12 znajduje swe rozwinięcie i doprecyzowanie w przepisach art. 35–38 poświęconych załatwianiu spraw¹⁴¹. Art. 35 § 1 nakłada na organ mający załatwić sprawę obowiązek działania bez zbędnej zwłoki. Nie chodzi tu o pojęcie zwłoki w ujęciu cywilistycznym, należy ją rozumieć jako generalną wskazówkę dotyczącą załatwiania wszystkich spraw w postępowaniu administracyjnym w taki sposób, by nie tylko dochować terminów określonych w Kodeksie, ale by w miarę możliwości sprawy załatwiać w terminach krótszych. Tak zatem termin miesięczny i dwumiesięczny dla organu pierwszej instancji oraz miesięczny dla postępowania odwoławczego (art. 35 § 3) należy traktować jako terminy maksymalne nie zaś podstawowe. Wskazane terminy należy liczyć od dnia wszczęcia postępowania (przed organem pierwszej instancji) zaś w postępowaniu odwoławczym od dnia otrzymania odwołania przez właściwy do jego rozpoznania organ. W każdym przypadku niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone

¹⁴¹ Problem ten szerzej analizuje R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a., w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, nr 1, s. 2 i n.

w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane organowi z urzędu, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Podług orzecznictwa NSA o beczynności organu można mówić nie tylko wtedy, gdy w ustalonym prawem terminie organ nie podjął żadnych czynności, do których był zobowiązany, ale także wówczas, gdy prowadził postępowanie w sprawie, lecz nie zakończył go w terminie wydaniem stosownej decyzji¹⁴². Beczynność organu administracji publicznej należy traktować jako stan bezprawności, w którym tenże organ nie podejmuje określonego działania na podstawie przysługującej mu kompetencji¹⁴³. W nauce zwraca się uwagę na zasadność odróżnienia stanu beczynności organu w znaczeniu wcześniej podanym od tzw. milczenia organu administracji. Milczenie jest instytucją prawną, która z dozwolonym w określonych sytuacjach brakiem aktywności organu (jego milczeniem) wiąże powstanie określonych skutków prawnych¹⁴⁴.

Kodeks dopuszcza oprócz terminów ustawowych załatwiania spraw również terminy wyznaczane przez organy wyższego stopnia dla określonych rodzajów spraw zgodnie z art. 35 § 4. Niezależnie

¹⁴² Tamże, s. 3.

¹⁴³ Por. M. Miłosz, *Beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 182, także J. S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy, studium prawn-administracyjne*, Warszawa-Kraków 1939.

¹⁴⁴ Tak pojmowana konstrukcja milczenia organu rzadko występuje we współczesnym ustawodawstwie. Tytułem przykładu powołać można rozwiązanie przyjęte w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r., Nr 13, poz. 123 ze zm.), wedle którego niewydanie przez organ odwoławczy decyzji w siedmiodniowym terminie oznacza zgodę na odbycie imprezy. Podobne rozwiązanie przyjęto w art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), wedle którego obowiązek wstrzymania się z dokonaniem koncentracji ciąży na przedsiębiorcy do czasu wydania decyzji w sprawie koncentracji albo do upływu terminu, w jakim decyzja powinna zostać wydana, podają za M. Miłoszem, *Beczynność organu administracji publicznej*, s. 200–201.

twienie sprawy w tak określonym terminie jest identyczne w skutkach jak niezakończona sprawa w terminie ustawowym. Do terminów zakończenia sprawy ustawowych, jak i wyznaczonych nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

Kodeks nie zawiera wyczerpujących unormowań odnośnie skutków prawnych braku zakończenia sprawy w terminie **lub przewlekłym postępowaniu**¹⁴⁵. Orzecznictwo NSA przyjmuje, że niedopełnienie przez organ administracji obowiązków w zakresie zakończenia sprawy w terminie nie powoduje wadliwości decyzji administracyjnej w stopniu uzasadniającym jej uchylenie. Z drugiej jednak strony niezakończona sprawa w terminie może powodować powstanie przesłanek odpowiedzialności cywilnoprawnej¹⁴⁶. Zgodnie z art. 417¹ k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej. Kodeks ogranicza powinności organu będącego w zwłoce przy zakończeniu sprawy po pierwsze, do obowiązku każdorazowego zawiadomienia strony, podania przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu zakończenia sprawy (art. 36 § 1 i 2). Po drugie, na niezakończona sprawa w terminie określonym w art. 35 lub przewlekłe postępowanie w myśl art. 37 służy stronie zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Właściwy organ uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin zakończenia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończona sprawa w terminie,

¹⁴⁵ Użyty w art. 37 zwrot „niezakończona sprawa w terminie” został uzupełniony nowelizacją Kodeksu z dnia 3.12.2010 r. (ustawa powołana w Rozdziale II w przyp. nr 18) o zwrot „przewlekłe prowadzenie postępowania”.

¹⁴⁶ Por. powołane przez R. Hausera orzecznictwo NSA i SN, tamże, s. 6.

a w razie potrzeby podjęcia także środków zapobiegających naruszeniu terminów załatwienia spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie, czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 37 § 1 i 2). Po trzecie, Kodeks ustanawia obowiązkową odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną albo inną pracownika organu administracji państwowej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku powiadomienia strony o przyczynach zwłoki i podaniu nowego terminu załatwienia sprawy względnie nie załatwił sprawy w dodatkowo wyznaczonym terminie (art. 38).

Określona w art. 37 § 2 *in fine* powinność stwierdzenia, czy w konkretnym wypadku niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa została wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa¹⁴⁷.

Funkcja gwarancyjna scharakteryzowanych przepisów jest dość ograniczona, trudno bowiem przeceniać obowiązek zawiadomiania stron o przyczynach niezałatwienia sprawy w terminie (tzw. obowiązek sygnalizacji określony w art. 36), czy też prawo składania zażalenia na „bezczyność organu” lub „przewlekłe postępowanie” z art. 37 § 1 do organu wyższego stopnia i jako swoiste uzupełnienie dość hipotetyczną możliwość dochodzenia odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa. Odpowiedzialność przy słabo określonych kryteriach okazuje się niekiedy odpowiedzialnością ułomną lub mówiąc wprost żadną. Ustawodawca przyjął w konkretnym przypadku koncepcję nader ostrożną, uniknął chociażby znanej dawniej instytucji dewolucji kompetencji¹⁴⁸. Jako uzupełnienie tych, nie ma co kryć, mało efektyw-

¹⁴⁷ Dz. U. Nr 11, poz. 173.

¹⁴⁸ Dewolucja kompetencji czyli ustanowienie właściwym do rozpoznania sprawy przez organ wyższej instancji w przypadku zwłoki organu pierwszoinstancyjnego znana była regulacjom r.p.a. (art. 70), dekretu z dnia 16.05.1946 r.

nych regulacji, należy traktować prawo zaskarżenia do wojewódzkich sądów administracyjnych beczynności organów administracji publicznej lub ich przewlekłego postępowania oraz prawa domagania się wymierzenia organowi kary grzywny na podstawie przepisu art. 3 § 2 pkt 8 p.s.a. w zw. z art. 154 p.s.a. Jako dopełnienie środków służących ochronie w przypadku beczynności organu lub jego przewlekłego działania traktować należy skargi składane na podstawie art. 277, a nawet skargę indywidualną do Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka na podstawie postanowień art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r.¹⁴⁹ Na skuteczność rozwiązań prawnych przyjętych w powołanej wcześniej ustawie z 20.01.20011 r. jest jeszcze za wcześnie.

Prawo do szybkiego załatwienia sprawy przyjmuje również Europejski Kodeks Dobrej Administracji, który w art. 17 ust. 1 stanowi, iż „Urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia.”

3.2.10. Zasada ugodowego załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym

Kodeks dopuszcza możliwość załatwiania spraw w drodze ugody administracyjnej, rzecz cała podniesiona została, nie bez pewnej przesady ze strony ustawodawcy, do rangi zasady ogólnej pod wpływem unormowań procedury cywilnej (art. 13 § 1 i 2).

o postępowaniu podatkowym, Dz. U. z 1963 r., Nr 11, poz. 60 z późn. zm., a także ostatnio występowała w art. 51 ust. 2 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), który został zmieniony przez art. 70 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675). W obowiązującym stanie prawnym nie występuje dewolucja kompetencji jako środek znajdujący zastosowanie w przypadku niezałatwienia sprawy w terminie; por. M. Miłoś, *Beczynność organu administracji publicznej*, s. 272.

¹⁴⁹ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

W postępowaniu administracyjnym ogólnym ugoda nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań, zachowały swój walor ugody przewidziane w przepisach materialnego prawa administracyjnego chociażby w prawie geodezyjnym i kartograficznym¹⁵⁰, czy w prawie wodnym¹⁵¹. Podstawowe informacje o ugodzie administracyjnej zawarte są w Rozdziale VII pkt 7.3.

3.2.11. Zasada pisemności

Pisemność występująca w postępowaniu administracyjnym (art. 14 § 1) jest jednym z koniecznych przejawów formalizmu i pozostaje w związku z inkwizycyjnością tego postępowania. Brak skoncentrowanej fazy postępowania dowodowego kończącej się załatwieniem sprawy, z wyjątkiem przypadków kiedy wyznaczona została rozprawa, powoduje, że porozumiewanie się organu ze stroną oraz innymi uczestnikami postępowania przybiera z zasady formę pisemną lub ustnego przesłuchania, z którego sporządza się protokół. Art. 14 § 2 dopuszcza wyjątek od zasady pisemności stanowiąc, iż sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Zasada pisemności w brzmieniu przed nowelizacją z 12.02.2011 r.¹⁵² miała charakter archaiczny, nie uwzględniała bowiem możliwości wykorzystania w postępowaniu administracyjnym nowoczesnych nośników informacji, przede wszystkim nośników elektronicznych, zwłaszcza Internetu, poczty elektronicznej, podpisu elektronicznego itp. W związku z tym nowe aktualne brzmienie art. 14 jako równoważne traktuje załatwienie sprawy w formie pisemnej oraz w formie dokumentu elektronicz-

¹⁵⁰ Art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.

¹⁵¹ Art. 30 ustawy z dnia 18.07.2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2012 r., poz. 145.

¹⁵² Ustawa powołana w Rozdziale II, przyp. 18.

nego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadanie publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 563 z późn. zm.) doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Warto wskazać na zaznaczający się w ustawodawstwie kierunek, w którym właściwie uwierzytelniony dokument elektroniczny ma wyższą moc dowodową niż dokument papierowy z odręcznym podpisem. Takie rozwiązanie przewiduje ustawa z dnia 6.08.2010 r. o dowodach osobistych¹⁵³, która dopuszcza tylko dwa sposoby złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego: 1) w formie pisemnej w siedzibie organu gminy; 2) w formie dokumentu elektronicznego przesłanego przez zidentyfikowanego nadawcę do organu gminy za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 24 ust. 2–3 i art. 32 ust. 1 tej ustawy)¹⁵⁴. Wedle tej ustawy jest niedopuszczalne złożenie pisemnego wniosku, nadanego w placówce pocztowej operatora publicznego lub w inny sposób określony w art. 57 § 5 pkt 3–6.

3.2.12. Zasada dwuinstancyjności

Zasada dwuinstancyjności jest zasadą konstytucyjną ustanowioną w art. 78 Konstytucji stanowiącym, iż „Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Zasadę tą powtarza art. 15, zgodnie z którym każda sprawa administracyjna rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją pierwszoinstancyjną może być przedmiotem odwołania wniesionego przez uprawniony podmiot w celu jej przede wszystkim merytorycznego rozpoznania przez organ wyższej instancji (jest to tzw. dewolutywność odwołania). Prawo do wniesienia odwołania od każdej decyzji nieostatecznej należy traktować w państwie prawnym jako publiczne prawo podmiotowe obywatela. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem NSA wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności obowiązującej w postępowaniu

¹⁵³ Dz. U. Nr 167, poz. 1131.

¹⁵⁴ Wskazane problemy analizuje G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2011, s. 50 i n.

administracyjnym godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa¹⁵⁵. Wyjątki od zasady dwuinstancyjności wynikać muszą wprost z przepisów ustawy, przewiduje je chociażby art. 127 § 3 oraz art. 132 § 1, wynikać mogą one również z regulacji szczególnych, jak np. z art. 186 ust. 3 – Prawa wodnego, zgodnie z którym na żądanie poszkodowanego organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a jeśli szkoda nie jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego – właściwy wojewoda, ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji, decyzja jest niezaskarżalna. Art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej¹⁵⁶ stanowi, że w sprawach indywidualnych decyzje centralnego organu administracji rządowej są ostateczne w rozumieniu przepisów K.p.a. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji¹⁵⁷ koncesja na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych wydana przez przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jest ostateczna. Zasada dwuinstancyjności stwarza stronom możliwości obrony ich interesów prawnych. Dlatego też postępowanie odwoławcze korzysta z pierwszeństwa przed nadzwyczajnymi trybami postępowania administracyjnych. Wedle utrwalonej judykatury NSA stwierdzenie nieważności zamiast rozpatrzenie przez stronę wniesionego w terminie odwołania, narusza wyrażoną w art. 15 fundamentalną zasadę dwuinstancyjności postępowania, a tym samym wyczerpuje znamiona rażącego naruszenia prawa, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.

Ograniczenie zasady dwuinstancyjności, jak już wspomniano, musi wynikać *expressis verbis* z przepisu ustawy. W razie wątpliwości, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności, należy przyjmować, iż od decyzji służy prawo odwołania. Taki kierunek wykładni został

¹⁵⁵ Por. motywy wyroku NSA z dnia 10.04.1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.

¹⁵⁷ Dz. U. z 2004 r., Nr 253, poz. 2531.

przyjęty w uchwale SN z dnia 23 stycznia 1996 r., III AZP 36/95 (OSN 1996, nr 13, poz. 177)¹⁵⁸.

3.2.13. Zasada trwałości decyzji ostatecznych

Zasada trwałości decyzji ostatecznych wyrażona została wprost w art. 16 § 1, ma ona podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych, dlatego w świadomości społecznej uchodzić powinna za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego. Formalna strona omawianej zasady wyraża się w tym, że decyzje ostateczne obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nowe decyzje oparte na odpowiednich przepisach prawa. Jest to tzw. domniemanie mocy obowiązującej decyzji. Wydanie nowej decyzji jest więc jedynym sposobem całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej¹⁵⁹. W myśl definicji legalnej zawartej w art. 16 § 1 decyzjami ostatecznymi są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie lub w ustawach szczególnych.

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego dokonana ustawą z dnia 3.12.2010 r.¹⁶⁰ w sposób nie budzący wątpliwości przesądziła, iż do kategorii decyzji ostatecznych nie można zaliczyć decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Ta właśnie kategoria decyzji wywoływała poważne wątpliwości; od takich bowiem decyzji nie służy odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, którego charakter prawny był kontrowersyjny zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przedmiotu. Wspomniana no-

¹⁵⁸ Por. *Komentarz IV*, s. 102.

¹⁵⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

¹⁶⁰ Ustawa powołana w Rozdziale II, przyp. nr 18.

welizacja przesądziła w sposób jednoznaczny, iż wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy trzeba uznać za zwyczajny środek prawny (środek odwoławczy), a w konsekwencji decyzje, od których przysługuje ten środek prawny, są decyzjami nieostatecznymi¹⁶¹. Zgodnie zatem z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego decyzjami ostatecznymi będą: 1) decyzje wydane w postępowaniu odwoławczym (w tym również decyzje kasacyjne wydane na podstawie art. 138 § 2); 2) decyzje organu pierwszej instancji po upływie ustawowego terminu do wniesienia odwołania, wobec których upłynął termin do wniesienia odwołania i nie został on przywrócony na zasadach ogólnie obowiązujących; 3) decyzje organu pierwszej instancji na mocy przepisów szczególnych¹⁶². Trwałość decyzji ostatecznej nie ma charakteru absolutnego; przepis art. 16 § 1 i 2 określa wyjątki dopuszczające weryfikację takich decyzji w trybie nadzwyczajnych postępowań administracyjnych oraz ich zaskarżenia do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Określenie tych wyjątków w omawianym przepisie nie jest wyczerpujące, nie obejmuje ono chociażby wzruszenia decyzji poprzez stwierdzenie jej wygaśnięcia (art. 162).

¹⁶¹ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, s. 54.

¹⁶² Przykładem takiej decyzji może być decyzja wydana na podstawie art. 131 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm.). Zgodnie z art. 130 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.), jeżeli miało ono miejsce, wtedy na podstawie art. 131 – Prawa ochrony środowiska, na żądanie poszkodowanego, właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania, a strona niezadowolona z tego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego.

3.2.14. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych

Sformułowana w art. 16 § 2 zasada ogólna obejmuje swoim zakresem tylko jedną z form działania organów administracji publicznej, jaką jest decyzja administracyjna. Zakres właściwości sądów administracyjnych (w praktyce wojewódzkich sądów administracyjnych, orzekających w pierwszej instancji) jest znacznie szerszy; obejmuje ponadto, zgodnie z art. 3 § 2 p.s.a. orzekanie w sprawach ze skarg na: 1) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie; 2) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 3) inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 4) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż podane w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach zakończonych wydaniem decyzji, zaskarżalnych do sądów administracyjnych postanowień oraz, innych aktów lub czynności wskazanych w pkt 3 oraz wydawania pisemnych interpretacji prawa podatkowego. Ponadto sądy administracyjne są właściwe w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych dopuszczają sądową kontrolę. Zakres kognicji sądów administracyjnych opiera się na zasadzie klauzuli generalnej, która jest ograniczona enumeracją negatywną zawartą w art. 5 p.s.a. Zgodnie z powołanym przepisem sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach; 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej; 2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi oraz 3) odmowy mianowania na stanowisko lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba, że obowiązek mianowania lub

powołania wynika z przepisów prawa. Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest przez sądy administracyjne pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 – Prawa o ustroju sądów administracyjnych). Przedmiotem postępowania przed sądami administracyjnymi jest zatem spór o legalność decyzji administracyjnej lub innej wskazanej wcześniej formy aktywności administracji publicznej, toczący się pomiędzy adresatem aktu lub czynności a organem administracji publicznej.

Dotychczasowe orzecznictwo (głównie NSA) przyjęło, iż sądy administracyjne mogą sprawować kontrolę w zakresie interpretacji przez organ administracji publicznej przepisów prawnych oraz jej wyników, stanowiących normatywną podstawę administracyjnej decyzji stosowania prawa. Kontrola sądów administracyjnych nie może opierać się na kryteriach słuszności, sprawiedliwości społecznej czy celowości rozstrzygnięcia; dotyczy to również tzw. decyzji uznaniowych (swobodnych)¹⁶³. Uznaniowy charakter decyzji nie wyklucza sam przez się ich sądowej kontroli, ale zakres tej kontroli znacznie ogranicza. Sprowadza się ona zasadniczo do badania, czy wydanie decyzji zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem, z zachowaniem przepisów procedury administracyjnej, zarówno przepisów szczegółowych, jak i zasad ogólnych określonych w Rozdziale 2 K.p.a. W szczególności sąd kontroluje, czy w toku postępowania podjęto wszelkie niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, czy zebrano niezbędne dowody w celu ustalenia istnienia bądź nieistnienia ustawowych przesłanek decyzji uznaniowej oraz czy podjęta na ich podstawie decyzja nie wykracza poza granice uznania administracyjnego, słowem nie nosi cech dowolności.

Sądy administracyjne nie ingerują w merytoryczną treść rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Przepisy określające zasady sądowej kontroli decyzji administracyjnych (w tym zasada ogólna wyrażona w art. 16 § 2) nie pozwalają na bezpośrednie kształtowanie przez sądy administracyjne praw i obowiązków

¹⁶³ Por. uwagi w Rozdziale VII.

stron. Reguła nieingerencji przez sądy administracyjne w *meritum* sprawy wynika z faktu, że nie są one „trzecią instancją” postępowania administracyjnego.

Sądy administracyjne dokonują oceny zgodności z prawem zażalonych doń decyzji oraz innych aktów i czynności wedle stanu faktycznego sprawy istniejącego w chwili ich wydania; zmiany tego stanu zaszły po wydaniu decyzji ostatecznej, jeżeli nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 7 lub 8 K.p.a., nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności lub uchylecia tej decyzji przez oznaczony sąd administracyjny¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Por. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, passim*, s. 131–134 oraz powołane tam orzecznictwo, a także T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2011, s. 52 i n.