

ZASADY POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO I  
POSTĘPOWANIA  
SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

# Pojęcie zasady prawa

Zasada prawa to pojęcie wieloznaczne.

Możliwe znaczenia...?

W postępowaniu administracyjnym obowiązują zasady prawa wywodzone z Konstytucji RP (zasady naczelne) oraz wywodzone z Kodeksu postępowania administracyjnego (Ordynacji podatkowej itd.) (zasady ogólne).

# Zasady naczelné z Konstytucji RP

- Zasada demokratycznego państwa prawnego (zasada prawa do procesu, zasada prawa do sądu)
- Zasada praworządności
- Zasada proporcjonalności
- Zasada równości wobec prawa
- Zasada: prawo do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu

- Zasada: prawo do ochrony dóbr osobistych
- Zasada: prawo wnoszenia petycji, skarg i wniosków do organów władzy publicznej
- Zasada dwuinstancyjności postępowania

Jako zasady naczelnie obowiązujące w postępowaniu administracyjnym, na podstawie art. 9 Konstytucji RP, uznaje się także zasady wynikające z prawa międzynarodowego, np. z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności czy też z Karty praw podstawowych (zgodnie z art. 6 Traktatu o UE).

# Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego

Liczba tych zasad jest dyskusyjna – zależy od konkretnego autora.

Podział tych zasad na podstawie kryterium wyrażenia (realizacji) idei praworządnej decyzji stosowania prawa przez organy administracji publicznej.

# Zasady ogólne postępowania administracyjnego

- Zasady wyrażające ideę praworządnej decyzji stosowania prawa przez organy
  - Pierwotne
  - Pochodne
- Zasady kultury administrowania oraz techniczno-procesowe



# Zasady wyrażające ideę praworządnej decyzji stosowania prawa

- Pierwotne:
  - Praworządności działania organu administracji publicznej i dbałości o praworządne działanie stron i uczestników postępowania
  - Prawdy obiektywnej
  - Uwzględnienia w postępowaniu i załatwianiu sprawy interesu społecznego i słusznego interesu jednostki

- Załatwiania sprawy na korzyść strony
- Czynnego udziału stron w postępowaniu
- Ochrony danych osobowych
- Pochodne:
  - Zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej
  - Dwuinstancyjności postępowania
  - Trwałości decyzji administracyjnej
  - Prawomocności decyzji ostatecznej
  - Sądowej kontroli decyzji administracyjnych

# Zasady kultury administrowania i zasady techniczno-procesowe

- Zasady kultury administrowania:
  - Przekonywania
  - Współdziałania organów administracji publicznej
  - Udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom oraz niezbędnej informacji prawnej stronom i uczestnikom postępowania
  - Umożliwienia stronom oceny działania urzędów obsługujących organ i urzędników

- Polubownego załatwienia sprawy
- Zasady techniczno-procesowe
  - Szybkości i prostoty postępowania
  - Pisemności

Zasady pierwotne wyrażające ideę  
praworządnej decyzji stosowania  
prawa

# Zasada praworządności działania organów i dbałości o praworządne działanie stron i uczestników postępowania

Art. 6 i art. 7 ab initio k.p.a.

Organ w relacji z obywatelem może tylko tyle, na ile zezwala mu prawo powszechnie obowiązujące.

Działanie na podstawie prawa oznacza obowiązek stosowania w sprawach indywidualnych przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego, ale także obowiązek prawidłowego ustalania przepisów obowiązującego prawa i prawidłowej wykładni tych przepisów.

Obowiązek ma jednocześnie obowiązek pilnowania tego, by także strony i inni uczestnicy postępowania postępowali zgodnie z prawem.

Aby postępowanie toczyło się zgodnie z prawem, przepisy przewidują dwojakiemu rodzaju gwarancje:

- Prewencyjne (np. instytucja wyłączenia czy wezwanie prokuratora do udziału)
- Represyjne (np. instytucje zaskarżenia)



# Zasada prawdy obiektywnej

Art. 7 in medio k.p.a.

Zakaz orzekania na podstawie prawdy formalnej (sądowej).

Zasada dominująca zwłaszcza w postępowaniu dowodowym – to postępowanie ma na celu jej realizację.

Zasada ta powoduje, że to na organie ciąży zdecydowana większość obowiązków w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy (dominacja zasady oficjalności w postępowaniu dowodowym nad zasadą dyspozycyjności) – ciężar dowodu istotnych okoliczności sprawy ciąży na organie, wyjątki mogą wynikać z ustawy.

Zasada ta jest o tyle istotna, że tylko prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy daje podstawę do dalszego prawidłowego zastosowania normy administracyjnego prawa materialnego, a przecież taki jest cel postępowania.

Dlatego organ musi ustalić wszystkie fakty i okoliczności istotne dla sprawy, które mają znaczenie prawne.

# Zasada uwzględniania w postępowaniu i załatwianiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki

Art. 7 in fine k.p.a.

Organ musi w każdej indywidualnej sprawie odrębnie wyważyć (porównać oba interesy) i wskazać, który interes zasługuje na ochronę (zgodnie z zasadą proporcjonalności).

Zasada szczególnie istotna w sytuacji, gdy organ orzeka w ramach uznania administracyjnego.

Analizowana zasada ma znaczenie nie tylko dla rozstrzygnięcia sprawy (wyważenia ww. interesów w decyzji rozstrzygającej), ale także dla wszystkich innych czynności podejmowanych w toku postępowania.

# Zasada załatwiania sprawy na korzyść strony

Art. 7a k.p.a.

W sprawach nałożenia obowiązku, odebrania lub ograniczenia uprawnienia organ ma obowiązek dokonać takiej wykładni normy materialnego prawa administracyjnego, która wątpliwości co do treści normy prawnej rozstrzyga na korzyść strony.

Zasada ta nie jest bezwzględna – ustawa przewiduje granice obowiązywania tej zasady.

Zasady nie stosuje się:

- Jeżeli sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ
- Jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego
- W sprawach osobowych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych

# Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu

Art. 10 k.p.a.

Zasada ta oznacza, że organ ma obowiązek zapewnienia stronom możliwości udziału we wszystkich czynnościach postępowania. Z drugiej strony zasada ta statuuje uprawnienie strony do udziału w postępowaniu.



Strona od wszczęcia aż do zakończenia postępowania ma prawo do czynnego udziału w nim. Przed wydaniem decyzji organ ma obowiązek umożliwić jej zapoznanie się w wyznaczonym terminie ze zgromadzonym w sprawie materiałem zawartym w aktach sprawy, dowodami i żądaniami stron, a także wypowiedzieć się co do ich kompletności i poprawności.

Granice dostępu strony do czynności postępowania i gromadzonych dokumentów mogą wynikać z przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Stosowanie analizowanej zasady może być wyłączone, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

W takiej sytuacji organ, w drodze adnotacji w aktach sprawy, utrwała przyczynę odstąpienia od realizacji tej zasady.

# Zasada ochrony danych osobowych

Art. 2a k.p.a.

Kodeks reguluje sposób wykonywania obowiązków z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, przy czym wykonanie tego obowiązku przez organ jest niezależne od jego obowiązków przewidzianych w Kodeksie oraz nie wpływa na tok i wynik postępowania.

Wystąpienie z żądanie z art. 18 RODO nie wpływa na tok i wynik postępowania.

Zasady pochodne wyrażające ideę  
praworządnej decyzji stosowania  
prawa

# Zasada zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej

Art. 8 § 1 i 2 k.p.a.

Zasada o istotnym znaczeniu dla  
bezpieczeństwa prawnego jednostki i  
zapewnienia pewności prawnej.

Obywatel nie może być zaskakiwany  
czynnościami organu administracji publicznej.

Organ administracji publicznej ma tak prowadzić postępowanie, by budzić zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W tym celu ma kierować się zasadami: proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

Organ nie może przy tym, bez uzasadnionej przyczyny, odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie prawnym i faktycznym.

# Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Art. 15 k.p.a.

Zasada o szczególnym znaczeniu dla obrony jednostki i ochrony jej interesów.

Jej istota polega na tym, że jednostka ma prawo do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia jej sprawy administracyjnej przez kolejno: organ pierwszej instancji i organ drugiej instancji, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej.

# Zasada trwałości decyzji administracyjnej

Art. 16 § 1 k.p.a.

Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne.

Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczegółowych.



# Decyzja ostateczna?

Trwałość dotyczy decyzji ostatecznej.

Decyzja ostateczna objęta jest domniemaniami legalności (prawidłowości) i mocy obowiązującej, dlatego też wyeliminowanie takiej decyzji z obrotu prawnego może nastąpić wyłącznie w przypadkach ściśle wskazanych przepisami prawa przez właściwy do tego organ (realizacja zasady praworządności, zasady uwzględniania interesu społecznego lub słusznego interesu jednostki).

# Zasada prawomocności decyzji ostatecznej

Art. 16 § 3 k.p.a.

Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.

Mowa jest tutaj o zaskarżeniu zarówno do sądu administracyjnego, jak i do sądu powszechnego (zob. art. 269 k.p.a.).

# Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych

Art. 16 § 2 k.p.a.

Wskazany przepis stanowi o zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego. Postępowanie przed takim sądem jest regulowane Prawem o postępowaniu przed sądem administracyjnym.

# Zasady kultury administrowania

# Zasada przekonywania

Art. 11 k.p.a.

Zasada istotna z punktu widzenia realizacji zadań administracji publicznej.

Powinna być realizowana na każdym etapie postępowania administracyjnego, ale szczególnie przejawia się w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie.

Organ tak ma uzasadniać podejmowane w sprawie czynności, by strona nabierała przekonania co do prawidłowości i słuszności działania organu, co z kolei ma nakłonić ją do dobrowolnej realizacji rozstrzygnięć organu.

Najwyraźniej widoczne jest to właśnie na uzasadnieniu decyzji administracyjnej – organ powinien sformułować takie uzasadnienie decyzji, które spowoduje, że strona nabierze przekonania, że decyzja jest najlepszą z możliwych, a tym samym dobrowolnie wykona wydane rozstrzygnięcie.

# Zasada współdziałania organów administracji publicznej

Art. 7b k.p.a.

Wskazany przepis dotyczy współdziałania organów w aspekcie procesowym (aspekt materialny – art. 106 k.p.a.).

W toku postępowania organy współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

Zasada udzielania informacji  
faktycznej i prawnej stronom oraz  
niezbędnej informacji prawnej  
stronom i uczestnikom  
postępowania

Art. 9 k.p.a.

Powyższy obowiązek organ realizuje z urzędu.



Analizowana zasada niejako wyłącza fikcję powszechnej znajomości prawa.

Organ ma obowiązek informowania strony postępowania o okolicznościach faktycznych i prawnych istotnych dla sprawy. (art. 9 zd. 1 k.p.a.).

Organ ma obowiązek udzielić niezbędnych wyjaśnień i wskazówek stronie lub uczestnikowi postępowania, aby podmioty te nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa.

# Zasada polubownego załatwiania spraw

Art. 13 k.p.a.

Organ administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dąży do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania.

W tym celu organ podejmuje w szczególności czynności:

- Skłaniające strony do zawarcia ugody (w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach)
- Niezbędne do przeprowadzenia mediacji

Kodeks nakłada na organ administracji publicznej obowiązek podejmowania wszystkich uzasadnionych na danym etapie postępowania czynności umożliwiających przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody.

W szczególności powinien udzielić wyjaśnienia o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.

# Zasady techniczno-procesowe

# Zasada szybkości i prostoty postępowania

Art. 12 k.p.a.

Szybkość postępowania nie jest celem samym w sobie! Zasada ta ma być realizowana w powiązaniu z poszczególnymi instytucjami regulowanymi przepisami Kodeksu. Organ, prowadząc postępowanie w sprawie, ma obowiązek dbać o to, by postępowanie „się toczyło”, by nie było prowadzone ociężale, zbyt długo.

Co do natomiast prostoty postępowania chodzi tutaj o to, by organ racjonalnie, sensownie planował i prowadził czynności postępowania, by podejmowane czynności się nie powtarzały, by środki przeznaczane na postępowanie były możliwie najniższe i starannie wykorzystywane. Dzięki temu postępowanie nie będzie się przeciągać ze względu na zbędne działania, a jednocześnie zasoby administracji publicznej nie będą narażone na zbędne wydatki czy nieuzasadnione wykorzystywanie.

# Zasada pisemności

Art. 14 k.p.a.

Sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej.

- Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym.
- Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

Pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się powyższe zasady.



Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się.

Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320).

Po co w ogóle dokumenty?

# Zasady ogólne dotyczące przedsiębiorców

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców

Ustawy materialnego prawa administracyjnego często ustanawiają swoje zasady prawa ze względu na specyfikę regulowanych nimi materii.

# Rozdział I Prawa przedsiębiorców

Ustanowione zostały w nim zasady dotyczące relacji organów administracji publicznej z przedsiębiorcami. Są to:

- Zasada ogólna zaufania organów administracji publicznej do przedsiębiorców
- Zasada ogólna rozstrzygnięcia wątpliwości ustaleń stanu faktycznego na korzyść przedsiębiorcy

- Zasada ogólna rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacji przepisów prawa materialnego na korzyść przedsiębiorcy
- Zasada ogólna pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej
- Zasada ogólna stabilności w działaniu organów w procesie stosowania prawa
- Zasada ogólna udzielania przedsiębiorcom informacji

# Rozdział III Prawa przedsiębiorców

W rozdziale tym zostały ustanowione zasady dotyczące załatwiania spraw z zakresu działalności gospodarczej:

- Zasada wnikliwości, szybkości i prostoty
- Zasada współdziałania organów administracji publicznej w ustaleniu stanu faktycznego i prawnego sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu przedsiębiorców
- Zasada przygotowania obrony przez przedsiębiorcę

# Zasady postępowania sądowoadministracyjnego

Do postępowania sądowoadministracyjnego mają oczywiście zastosowanie wszystkie zasady dotyczące wymiaru sprawiedliwości określone w Konstytucji RP i aktach prawa międzynarodowego.



W postępowaniu sądownoadministracyjnym obowiązuje wiele zasad typowych dla postępowań sądowych, np.:

- Zasada równości stron i uczestników postępowania
- Zasada dyspozycyjności (rozporządzalności)
- Zasada kontradyktoryjności (sporności)
- Zasada koncentracji (skupienia) materiału procesowego

- Zasada kierownictwa sędziowskiego
- Zasada swobodnej oceny dowodów
- Zasada bezpośredniości
- Zasada ustności
- Zasada umiarkowanego formalizmu procesowego